

# Rinegoziare prima di firmare non si può: la revoca dell'aggiudicazione è legittima quando l'appaltatore subordina la stipula alla revisione dei prezzi

di Alessia Piscopo

Data di pubblicazione: 29-5-2026

In materia di contratti pubblici, la pretesa dell'operatore economico aggiudicatario di subordinare la sottoscrizione del contratto di appalto alla previa revisione dei prezzi configura una richiesta di modifica delle condizioni contrattuali scaturite dalla procedura selettiva, giuridicamente inammissibile in quanto equivalente alla presentazione di un'offerta condizionata.

## Guida alla lettura

La sentenza del TAR Molise in commento affronta una delle questioni più spinose e praticamente rilevanti che si pongono nella fase patologica delle procedure di evidenza pubblica: quella del **confine tra il legittimo esercizio, da parte dell'operatore economico aggiudicatario, della facoltà di non sottoscrivere il contratto e la condotta contraria a buona fede che giustifica la revoca dell'aggiudicazione**. Il caso sottoposto al giudice molisano presenta una vicenda paradigmatica di un appalto bloccato per quasi quattro anni tra l'aggiudicazione — risalente al dicembre 2021 — e il definitivo diniego di stipula, consumatosi nell'ottobre 2025. L'impresa aggiudicataria, nel lungo lasso di tempo intercorso, aveva ripetutamente condizionato la propria disponibilità alla firma alla previa concessione, da parte del Comune committente, di una revisione dei prezzi che rispecchiasse le mutate condizioni di mercato sopravvenute nel frattempo, evocando in particolare l'art. 26 del D.L. n. 50/2022. Il Comune, da parte sua, aveva più volte respinto tale richiesta, affermando l'inammissibilità di qualsiasi rinegoziazione del corrispettivo prima della stipula, salvo infine procedere alla revoca dell'aggiudicazione per il "perdurante comportamento omissivo" dell'aggiudicataria.

Il TAR Molise, con una pronuncia che si inserisce nell'alveo di un consolidato orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato, respinge il ricorso e conferma la piena legittimità del provvedimento di revoca. Il cuore argomentativo della sentenza si sviluppa attorno ad un principio di diritto che il Collegio enuncia con nettezza: **le condizioni economiche della commessa pubblica non possono essere modificate prima della stipula del contratto**. Qualsiasi **pretesa di rinegoziazione del corrispettivo in questa fase** configura, nella sostanza, una **richiesta di stipulare un contratto diverso da quello scaturito dalla procedura selettiva**, equivalente alla presentazione di un'**offerta condizionata** — istituto notoriamente inammissibile nel diritto degli appalti pubblici, in quanto **lesivo della par condicio tra i concorrenti e della certezza dei rapporti giuridici**.

Il ragionamento del Collegio è chiaro: se si ammettesse la pretesa revisoria della ricorrente, si

finirebbe per premiare quegli operatori che formulano offerte eccessivamente ribassate, prive di quella necessaria prudenza imposta dall'operare professionale sul mercato, per poi invocare, una volta conseguita l'aggiudicazione, l'adeguamento del corrispettivo prima ancora di assumere il vincolo contrattuale. Tale scenario altererebbe irrimediabilmente la concorrenza tra gli offerenti e vanificherebbe la funzione stessa della procedura selettiva. I Giudici richiamano, in proposito, il principio — già affermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. V, n. 5991/2022) e del TAR Lombardia (Sez. II, n. 1343/2022) — secondo cui gli istituti delle **sopravvenienze contrattuali**, ivi inclusa la revisione dei prezzi, sono per loro natura **collocati nella fase esecutiva del rapporto e non in quella antecedente alla stipula. Prima della firma, l'unica tutela riconosciuta all'operatore economico è la facoltà di rifiutare la sottoscrizione una volta cessata la vincolatività della propria offerta** — non già quella di pretendere condizioni diverse da quelle originariamente proposte.

Quanto all'invocato **art. 26 D.L. n. 50/2022**, il TAR ne offre una **lettura testuale rigorosa**: il **meccanismo di compensazione** ivi disciplinato — imperniato sullo stato di avanzamento dei lavori e sull'aggiornamento dei prezzari regionali — è fisiologicamente **inserito nella fase esecutiva dell'appalto**, successiva alla stipula contrattuale, e non consente alcuna applicazione estensiva alla fase pre-contrattuale auspicata dalla ricorrente. Il **testo della disposizione non reca, secondo il Collegio, alcun indice ermeneutico che autorizzi una simile interpretazione.**

La sentenza affronta poi un tema di particolare delicatezza pratica: la distinzione tra violazioni di **regole di validità del provvedimento** e violazioni di **regole di comportamento dell'amministrazione**. La ricorrente aveva lamentato che il Comune avesse taciuto, per oltre quattro anni, la circostanza della mancata disponibilità delle aree oggetto di esproprio — elemento che aveva di fatto impedito l'avvio dei lavori — rappresentandola solo nel settembre 2025. Il Collegio riconosce la potenziale rilevanza di tale condotta, ma la relega nell'ambito della responsabilità civile: si tratta, chiarisce il TAR, di presunte violazioni di obblighi comportamentali, la cui ricaduta — ove dimostrata — potrà essere valutata nell'ambito di una separata azione risarcitoria ai sensi dell'art. 2043 c.c., ma non vale a inficiare la legittimità del provvedimento di revoca, che trova la propria giustificazione causale esclusivamente nel rifiuto definitivo di stipulare il contratto da parte dell'aggiudicatario.

Merita infine una sottolineatura la qualificazione giuridica della revoca adottata dal TAR. Il Collegio la inquadra nell'istituto della **revoca-sanzione** — categoria elaborata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato a partire dalla pronuncia della Sez. V n. 120/2018 — che si configura allorché la caducazione degli effetti dell'aggiudicazione è determinata da condotte scorrette del privato sopravvenute all'adozione del provvedimento favorevole. In tale ipotesi, l'amministrazione è esonerata non solo dall'onere di bilanciare l'affidamento del privato con l'interesse pubblico, ma anche dall'obbligo di corrispondere l'indennizzo che ordinariamente accompagna la revoca ai sensi dell'art. 21-quinquies L. n. 241/1990: ogni conseguenza pregiudizievole è integralmente ascrivibile alla condotta dell'aggiudicatario.

La pronuncia in esame offre, in conclusione, una **bussola interpretativa chiara per gli operatori del settore: l'aggiudicatario che ritenga insostenibili le condizioni economiche del contratto, a causa di sopravvenienze verificatesi prima della stipula, non può**

**pretendere una rinegoziazione del corrispettivo.** Le sue opzioni sono due — **rifiutare la firma, sciogliendosi dal vincolo dell'offerta, ovvero sottoscrivere il contratto e azionare poi, in fase esecutiva, gli strumenti legali di adeguamento del prezzo** — **ma non comprende la via intermedia di stipulare a condizioni diverse da quelle della gara.** Tentare questa strada espone al rischio, concretizzatosi nel caso in esame, di vedersi revocare l'aggiudicazione senza diritto ad alcun indennizzo e con la perdita definitiva della commessa.

Publicato il 05/03/2026

**N. 00093/2026 REG.PROV.COLL.**

**N. 00367/2025 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 367 del 2025, proposto dalla società Encema Costruzioni Generali S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fausto Troilo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

il Comune Sant'Angelo del Pesco, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Di Nezza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Campobasso, via Insorti D'Ungheria, n.74;

***nei confronti***

Venditti Elio, non costituito in giudizio;

***per l'annullamento***

della determinazione n. 60 del 17.10.2025, con cui il Responsabile del Servizio Tecnico del Comune di Sant'Angelo del Pesco ha revocato l'aggiudicazione - di cui alla determina U.T. n. 162 del 16.12.2021 - della procedura negoziata avente ad oggetto "*Intervento di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico in località Orto purgatorio, centro urbano del comune di Sant'Angelo del Pesco*" (CUP: I16B20000010001 CIG: 8972976E07),

nonché ove occorra

- di tutte le comunicazioni inviate dal Comune successivamente alla aggiudicazione della gara, specie nella parte in cui l'Ente ha inteso addebitare alla ricorrente le cause della mancata stipula del contratto, ivi compreso, ove occorra, l capitolato di gara,

e, comunque,

- di tutti gli atti e/o provvedimenti presupposti, conseguenti e in qualunque modo correlati a quelli sopraindicati, ancorché non conosciuti;

con ordine al Comune di riesaminare il provvedimento impugnato, dando atto nel medesimo di tutte le circostanze che hanno indotto la ricorrente a comunicare la propria volontà di non sottoscrivere il contratto ed espungendo, comunque, dallo stesso, qualunque riferimento a causa e/o responsabilità della ricorrente e/o del comportamento omissivo della medesima in ordine alla mancata sottoscrizione del contratto;

- e con riserva di esperire tutte le relative azioni risarcitorie e/o indennitarie da formulare ex post con separato giudizio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimate;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2026 il dott. Sergio Occhionero e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Espone la ricorrente:

- di aver conseguito l'aggiudicazione della procedura ad evidenza pubblica, indetta dal Comune di Sant'Angelo del Pesco, per l'affidamento dell'intervento di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico in località Orto purgatorio, nel centro urbano del predetto Comune, giusta determina U.T. n. 162 del 16.12.2021;
- che successivamente alla suddetta aggiudicazione, con nota prot. n. 4918 di pari data, il Comune ha rappresentato la necessità di disporre la consegna dei lavori in via d'urgenza onde evitare la perdita del finanziamento statale, invitando la ricorrente a produrre la documentazione necessaria ai fini della sottoscrizione del contratto: i lavori sono stati pertanto consegnati in via d'urgenza in data 18.12.202, salvo poi venire sospesi, con atto del 21.12.2021, a causa delle problematiche connesse con la stagione invernale;
- di aver predisposto e trasmesso, in data 31.3.2022, la documentazione propedeutica alla sottoscrizione del contratto: ciononostante, il Comune, con nota del 7.05.2022, ha chiesto alla ricorrente se vi fossero ancora le condizioni ed i presupposti per il mantenimento della convenienza nell'esecuzione delle prestazioni oggetto di affidamento e l'interessata, in riscontro alla predetta nota, *"ha ribadito la propria disponibilità ad eseguire i lavori, segnalando che detta disponibilità doveva intendersi connessa all'applicazione della revisione prezzi di cui all'art. 26 del D.L. 50/2022"* ( cfr. ricorso, pag. 3);
- che in data 5.09.2025 *"il Comune di Sant'Angelo del Pesco è tornato a manifestare la necessità di procedere con sollecitudine all'avvio dell'esecuzione dei lavori, reiterando nuovamente la richiesta ad ENCEMA sulla sussistenza o meno della convenienza alla stipula del contratto, con ciò implicitamente confermando quanto rappresentato già nella nota del 7.05.2022"* (cfr. ricorso, pag. 3);
- di aver rappresentato, in riscontro alla su indicata nota comunale, come il lungo lasso di tempo trascorso dalla aggiudicazione non fosse a lei imputabile, ma esclusivamente alla stazione appaltante, ribadendo al contempo la necessità di ricondurre ad equità l'affidamento in questione mediante apposita istruttoria che prendesse atto dell'incremento dei prezzi *medio tempore* intervenuto;
- di aver ricevuto, in data 19.09.2025, comunicazione con cui il Comune ha nuovamente invitato essa ricorrente alla sottoscrizione del contratto, *"rappresentando per la prima volta, che, solo in data 18.09.2025, erano state concluse le operazioni di immissione in possesso delle aree oggetto ad espropriazione e dunque di aver acquisito, solo a tale data, la disponibilità degli immobili interessati dagli interventi"* (cfr. ricorso, pag. 3);
- che, con nota del 23.09.2025, essa ricorrente ha contestato all'Ente come, solo in occasione della comunicazione del 19.09.2025, le era stato rappresentato che *"il tempo infruttuosamente trascorso (tra la consegna dei lavori e l'invito alla stipula del contratto) era, in realtà, correlato alla mancata disponibilità delle aree, da parte dell'Ente, e dunque ad una causa ad esso solo riconducibile"* (cfr. ricorso, pag. 3);
- che dopo aver ricevuto, in data 24.9.2025, lo schema del contratto di appalto dal Comune, nel quale veniva indicata la data del 30.9.2025 per la relativa sottoscrizione, l'interessata, con

nota del 30.9.2025, *“ha fatto rilevare (da un lato) che, dall’analisi della bozza di contratto, emergeva la necessità di avere a disposizione ulteriori elaborati documentali (mai trasmessi dall’Ente), ribadendo (dall’altro) la necessità che venisse soddisfatta la richiesta di adeguamento/revisione prezzi, più volte formulata, mediante modifica del contratto”*;

- che con nota prot. 3823 del 2.10.2025, il Comune ha quindi rappresentato che *“... non è di norma ammessa la modifica delle condizioni di aggiudicazione prima della stipula del contratto di appalto”* e che *“solo successivamente si potrà valutare una revisione prezzi... qualora si riesca comunque a garantire l’equilibrio contrattuale con la copertura finanziaria della spesa”* ( cfr. all. 16 del ricorso); - di aver a questo punto rappresentato, *“vista l’irremovibilità dell’ente a procedere con l’adeguamento richiesto”* ( cfr. pag. 4 ricorso) la propria impossibilità a sottoscrivere il contratto, *“in ragione della chiusura ad ogni revisione, oltre che della mancata messa a disposizione della documentazione richiesta”* ( cfr. ricorso, pag. 4);

- che con determinazione n. 60 del 17.10.2025, il Comune ha quindi disposto la revoca dell’aggiudicazione, attribuendone la causa al *“perdurante comportamento omissivo”* che avrebbe tenuto l’odierna ricorrente.

2. Tanto premesso, la ricorrente, assumendo l’illegittimità della su indicata determinazione n. 60 del 17.10.2025 nonché degli altri atti in epigrafe indicati, ha proposto l’odierno gravame, affidato ad un unico ed articolato motivo di censura, così rubricato:

*1. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e ss. e 21-quinquies L. n. 241/1990. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 32, comma 8, D. Lgs. 50/2016. Difetto e/o erronea motivazione. Difetto di istruttoria, travisamento ed erronea valutazione dei fatti. Violazione e falsa applicazione dell’art. 2.26 del capitolato. Violazione e falsa applicazione dell’art. 26 del D.L. 50/2022.*

In estrema sintesi, la ricorrente ha, *in primis*, dedotto che erroneamente l’Amministrazione ha, nel gravato provvedimento di revoca dell’aggiudicazione, addebitato e ricondotto la mancata sottoscrizione del contratto di appalto ad un *“perdurante comportamento omissivo”* dell’interessata, omettendo di richiamare le interlocuzioni che, in un ampio arco temporale, hanno avuto luogo tra la predetta e il Comune, *“ dalle quali si evincono, peraltro, le reali ragioni per cui sono infruttuosamente decorsi quasi quattro anni dalla aggiudicazione della gara, trascinando l’appalto in una situazione relativa ai prezzi non più attuale e, come tale, necessitante di adeguata revisione”* (cfr. ricorso, pag. 5): sul punto, la ricorrente ha aggiunto, contrariamente a quanto sostenuto dal Comune, di aver tenuto *“un comportamento tutt’altro che omissivo, avendo avuto cura di rappresentare, in tutte le interlocuzioni intercorse con l’Ente (e da questo tacite nel provvedimento impugnato), la necessità di ricondurre il contratto ad equità, alla luce del notevole lasso di tempo trascorso tra l’aggiudicazione (2021) e la richiesta comunale di sottoscrizione del contratto (2025)”*.

L’interessata ha altresì dedotto che *“le richieste di revisione formulate dalla ricorrente fossero legittime e senz’altro ricevibili, considerata l’indubbia ed ormai acclarata possibilità di riconoscere la revisione dei prezzi prima della stipulazione del contratto”*: al riguardo la ricorrente ha censurato l’operato dell’ente comunale nella parte in cui – prima di far luogo alla

sottoscrizione del contratto - ha omesso di vagliare e/o di accogliere le richieste di adeguamento/ revisione dei prezzi avanzate dalla predetta, in coerenza a quanto previsto dall'art. 26 DL n. 50/2022, disposizione ritenuta applicabile al caso di specie, della quale l'interessata ha lamentato la violazione.

La ricorrente ha poi rappresentato che il Comune, in violazione dei canoni di trasparenza, leale collaborazione e correttezza, ha taciuto alla ricorrente, fino al 2025, la circostanza della indisponibilità delle aree oggetto dell'intervento, atteso che è solo con la nota del 19.9.2025 che l'ente avrebbe *“per la prima volta”* rappresentato all'interessata che *“in data 18.09.2025 erano state concluse le operazioni di immissione in possesso delle aree soggetto ad espropriazione e dunque metteva al corrente la ricorrente di aver acquisito solo ora la disponibilità degli immobili interessati dagli interventi”* (cfr. ricorso, pag.9): sicché il ritardo nella sottoscrizione del contratto, secondo la prospettazione ricorsuale, sarebbe ascrivibile unicamente al Comune.

La ricorrente ha ancora dedotto che *“la condotta del Comune appare illegittimità ed irragionevole anche laddove, prima di disporre la revoca del contratto e lo scorrimento della graduatoria con affidamento alla seconda graduata, l'Ente non ha valutato se potesse essere più conveniente aderire alla richiesta di revisione prezzi ed adeguamento contrattuale formulata dall'operatore economico, anziché affidare l'appalto ad un operatore che aveva formulato un'offerta economicamente più gravosa per la S.A.”* (cfr. ricorso, pag. 10).

Sotto altro profilo, l'interessata ha evocato la violazione dell'art. 32 comma 8 d.lgs. n. 50/2016, evidenziando che *“la Stazione appaltante, in ragione della indiscutibile riconducibilità solo alla medesima del tempo infruttuosamente trascorso dalla aggiudicazione della gara e dell'altrettanto palese circostanza per cui l'indisponibilità delle aree è stata resa nota alla ricorrente solo nel mese di settembre 2025 (ossia a distanza di più di 4 anni dall'aggiudicazione), avrebbe dovuto valutare la sussistenza dei presupposti di cui alla richiamata norma e permettere, dunque, alla ricorrente di sciogliersi da qualunque vincolo, senza alcuna addebito di responsabilità, come di contro avvenuto nel provvedimento impugnato”* (cfr. ricorso, pag. 12).

Infine, ed in via subordinata, la ricorrente ha dichiarato *“di voler esercitare l'opzione di cui alla citata norma e di volersi, pertanto, sciogliere – ai sensi dell'art. 32 comma 8 D.Lgs. 50/16, da ogni vincolo con il Comune intimato, in quanto la stipulazione del contratto di appalto non è avvenuta nei termini, per causa imputabile esclusivamente all'Ente pubblico”* (cfr. ricorso, pag. 12).

La ricorrente ha altresì chiesto al Tribunale di ordinare al Comune resistente di *“riesaminare il provvedimento impugnato, dando atto nel medesimo di tutte le circostanze che hanno indotto la ricorrente a comunicare la propria volontà di non sottoscrivere il contratto ed espungendo, comunque, dallo stesso, qualunque riferimento a causa e/o responsabilità della ricorrente e/o del comportamento omissivo della medesima in ordine alla mancata sottoscrizione del contratto”* ( cfr. ricorso, pag.2).

L'interessata si è, infine, riservata di esperire le *“relative azioni risarcitorie e/o indennitarie da*

*formulare ex post con separato giudizio”.*

3. In resistenza al ricorso si è costituito in giudizio il Comune resistente che, in via preliminare, ha eccepito sotto molteplici profili, l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse nonché la sua improcedibilità: quanto a quest'ultimo profilo la difesa comunale ha infatti rilevato che la ricorrente non ha formulato alcuna domanda di inefficacia del contratto, che è stato *medio tempore* siglato con la seconda graduata (odierna controinteressata) la quale ha peraltro iniziato i lavori - la cui conclusione è stata fissata al 31.3.2026 al fine di scongiurare la revoca del finanziamento ministeriale - portandoli ad uno stato di avanzamento del 30%.

Nel merito, il Comune resistente ha dedotto l'integrale infondatezza del gravame.

4. In vista dell'udienza pubblica di trattazione della causa, la ricorrente ha depositato degli scritti di replica alle difese articolate dal Comune.

5. Nell'interesse del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Economia e delle Finanze si è altresì costituita in giudizio l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, che ha chiesto disporsi l'estromissione dal giudizio delle predette Amministrazioni statali, *“non emergendo alcuna particolare censura avverso propri atti o comportamenti e vertendo la controversia solo su contrasti tra parte privata e Amministrazione Comunale”* ( cfr. memoria erariale depositata in data 23.2.2026, pag. 2).

6. All'udienza pubblica del 25.2.2026 uditi i difensori delle parti costituite come da verbale in atti, la causa è stata infine trattenuta in decisione.

7. In via preliminare, in accoglimento della richiesta della difesa pubblica, il Collegio deve estromettere dal presente giudizio il Ministero dell'Interno e il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Come si evince dagli atti di causa, non emerge difatti alcuna particolare censura avverso atti o comportamenti a questi ascrivibili, sicché i medesimi – che la ricorrente ha evocato in giudizio solo *“dandone notizia”* - risultano carenti di legittimazione passiva rispetto al processo.

8. Venendo al merito della controversia, il ricorso non è meritevole di accoglimento.

E l'infondatezza del ricorso consente al Collegio di prescindere dall'esame delle eccezioni in rito formulate dalla difesa comunale.

9. Ciò posto, come anticipato in narrativa, con l'odierno ricorso l'interessata si duole essenzialmente, attraverso un unico ed articolato motivo di censura, della legittimità della determinazione n. 60 del 17.10.2025 con la quale il Responsabile del Servizio Tecnico del Comune di Sant'Angelo del Pesco ha disposto la revoca ex art. 21 quinquies l. n. 241/1990, dell'aggiudicazione, adottata in suo favore, della procedura negoziata avente ad oggetto l' *“Intervento di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico in località Orto purgatorio, centro urbano del comune di Sant'Angelo del Pesco”*.

Il Collegio ritiene che le doglianze racchiuse nell'unico motivo di censura ben possano, per ragioni di economicità e coerenza espositiva, essere trattate congiuntamente, investendo profili di illegittimità intimamente connessi.

10. Al riguardo, giova subito rammentare che l'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990, al suo primo comma, dispone che:

*“1. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo.*

10.1. La giurisprudenza amministrativa ha condivisibilmente osservato che, *“In materia di appalti pubblici le ragioni in grado di supportare la revoca legittima dell'aggiudicazione sono state variamente individuati e tre sono, specialmente, le fattispecie ricorrenti: a) revoca per sopravvenuta non corrispondenza dell'appalto alle esigenze dell'amministrazione; b) revoca per sopravvenuta indisponibilità di risorse finanziarie ovvero per sopravvenuta non convenienza economica dell'appalto (fra le tante, Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 2016, n. 1599, Sez. III, 29 luglio 2015, n. 3748); c) revoca per inidoneità della prestazione descritta nella lex specialis a soddisfare le esigenze contrattuali che hanno determinato l'avvio della procedura (sulla quale, ampiamente, Cons. Stato, sez. III, 29 novembre 2016, n. 5026).*

*Ritiene la Sezione che tra i “sopravvenuti motivi di pubblico interesse” ben possono rientrare anche comportamenti scorretti dell'aggiudicatario che si siano manifestati successivamente all'aggiudicazione definitiva (fattispecie, del resto, già conosciuta in giurisprudenza, cfr. Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2017, n. 2804 avente ad oggetto il mancato assolvimento agli obblighi contributivi emerso successivamente all'aggiudicazione; Cons. Stato, sez. V, 11 luglio 2016, n. 3054, ove la revoca era giustificata dal rifiuto dell'aggiudicatario di stipulare il contratto prima che fossero modificate talune clausole contenute nel capitolato di gara; Cons. Stato, sez. IV, 20 gennaio 2015, n. 143, revoca giustificata per violazione delle clausole dei Protocolli di legalità; e TAR Liguria, sez. II, 27 gennaio 2017, n. 55).*

*In detti casi la revoca assume quella particolare connotazione di revoca – sanzione, poiché la caducazione degli effetti del provvedimento è giustificata da condotte scorrette del privato beneficiario di precedente provvedimento favorevole dell'amministrazione; tuttavia si tratta pur sempre di “motivi di pubblico interesse”, successivi al provvedimento favorevole (o successivamente conosciuti dalla stazione appaltante, e per questo “sopravvenuti”) che giustificano la revoca.*

*La particolarità di tale revoca consiste nel fatto che l'amministrazione non è tenuta a soppesare l'affidamento maturato dal privato sul provvedimento a sé favorevole e, d'altra parte, non ricorrono pregiudizi imputabili all'amministrazione e ristorabili mediante indennizzo*

*poiché ogni conseguenza, ivi comprese eventuali perdite economiche, è imputabile esclusivamente alla condotta del privato (non dando luogo a responsabilità dell'amministrazione, neppure da atto lecito) (Consiglio di Stato, Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 120; cfr. anche TAR Puglia - Bari, Sez. I, sentenza n. 827/2025).*

10.2. Tanto premesso, nella fattispecie concreta in esame, il gravato provvedimento di revoca dell'aggiudicazione risulta motivato *“per fatto dell'operatore economico avendo lo stesso tenuto un perdurante comportamento omissivo nella sottoscrizione del contratto giungendo ad un definitivo diniego di sottoscrizione dello stesso”* (cfr. la gravata determinazione n. 60 del 17.10.2025).

Sul punto, il Collegio deve innanzitutto ricordare che, nell'ambito delle interlocuzioni che hanno preceduto l'adozione del gravato provvedimento, con la già citata nota avente prot. n. 1838 del 07.5.2022, il Responsabile del Servizio tecnico del Comune di Sant'Angelo del Pesco, dopo aver rappresentato che il D.L. 27 gennaio 2022, n. 4 inerente alla modifica dei prezzi per gli affidamenti degli appalti pubblici era entrato in vigore successivamente all'affidamento dei lavori di messa in sicurezza disposto in favore della ricorrente, richiedeva a quest'ultima:

1) *«di far conoscere se ricorrono i presupposti per il mantenimento della convenienza alla esecuzione delle opere in oggetto, così come affidate in sede di gara, senza aumento dei costi, con garanzia della qualità delle prestazioni a favore della pubblica amministrazione appaltatrice, stante la non applicabilità della revisione prezzi, con conseguente manifestazione di interesse di volontà alla sottoscrizione del relativo contratto di appalto»;*

2) *«in alternativa, di comunicare in forma scritta, la scelta di non stipulare il contratto stesso per eccessiva onerosità sopravvenuta».*

Ciò posto, nelle successive interlocuzioni svoltesi, ai fini della ripresa dei lavori oggetto dell'aggiudicazione e della sottoscrizione del contratto di appalto, tra il Comune e la ricorrente, è incontestato che quest'ultima abbia nella sostanza richiesto di procedere, prima della sottoscrizione del detto contratto, alla revisione dei prezzi da parte dell'Amministrazione, in modo da *“riconduurre ad equità l'affidamento e/o l'esecuzione del contratto”*, evocando a tal fine (anche) l'applicabilità al caso di specie della disposizione di cui all'art. 26 DL n. 5072022: tanto emerge infatti dal contenuto delle note trasmesse dalla ricorrente al Comune in data 24.5.2022 ( cfr. allegato 8 del ricorso introduttivo), 10.9.2025 ( cfr. allegato 10 del ricorso introduttivo) e 23.9.2025 ( cfr. allegato 12 del ricorso).

10.3. In seguito alla su indicata nota del 23.9.2025, con la quale la ricorrente ha richiesto (anche) la trasmissione della copia dello schema del contratto di appalto, *“affinché la stessa possa verificarne previamente il contenuto, anche con riguardo alla necessità di revisionare i prezzi nei termini già dalla stessa sollecitati nella precedente nota a firma dello scrivente”*, il Responsabile del Servizio tecnico, nel riscontrare la predetta richiesta, ha trasmesso quindi copia del contratto giusta nota prot. n. 3719 del 24.09.2025, fissando al 30.09.2025, ore 11:00, la nuova data per la sottoscrizione del contratto.

A questo punto la ricorrente, con successiva comunicazione del 30.9.2025 (cfr. allegato 15 del ricorso) ha richiesto che la bozza del contratto, così come trasmessa, venisse modificata prevedendo la revisione dei prezzi, in linea con quanto disposto dal capitolato speciale di appalto.

Il Comune, quindi, con nota prot. n. 3823 del 02.10.2025, oltre a richiamare quanto dichiarato per accettazione dal legale rappresentante della ricorrente in occasione della presentazione della domanda di ammissione alla gara – ove, tra le altre cose, l'operatore economico concorrente affermava di rinunciare a chiedere compensi maggiori rispetto a quanto offerto e di aver ponderato attentamente l'offerta economica presentata anche alla luce dell'emergenza pandemica in essere – ha ricordato che, nel pieno rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento (così come declinati anche dall'ANAC con il parere n. 129 del 02/04/2025), non è di regola ammessa la revisione dei prezzi prima della sottoscrizione del contratto: con la medesima nota ha, pertanto, nuovamente invitato la ricorrente a sottoscrivere il contratto di appalto, fissando al 07.10.2025 la nuova data utile e preannunciando che, qualora l'aggiudicataria non si fosse presentata, si sarebbe ritenuta integrata una rinuncia espressa all'esecuzione dei lavori affidati.

Con nota del 06.10.2025 assunta al prot. n. 3883, la ricorrente ha, da canto suo, rappresentato l'impossibilità per la società di sottoscrivere il contratto *«alla luce della ribadita volontà dell'Ente di non revisionare i prezzi, nei termini sino ad oggi richiesti»*, oltre che per la mancata messa a disposizione dei documenti da ultimo richiesti nella nota del 30.09.2025, nonché per il tempo trascorso dall'aggiudicazione.

Da qui l'adozione della gravata determinazione n. 60 del 17/10/2025, con la quale, come detto, il Responsabile del Servizio tecnico, richiamate le interlocuzioni intercorse con la ricorrente e preso atto della manifestata volontà da parte di quest'ultima di non procedere alla sottoscrizione del contratto, ha revocato l'aggiudicazione in favore dell'interessata, disponendo lo scorrimento della graduatoria, e l'aggiudicazione dell'appalto *de quo* all'impresa Venditti Elio.

10.3. Ciò posto, il Collegio rileva, con riferimento all'invocata revisione dei prezzi - a cui la Società ricorrente ha, nella sostanza, subordinato la sottoscrizione del contratto, fino a rappresentare al Comune, nella nota del 6.10.2025, la propria impossibilità ad addivenire alla detta sottoscrizione *«alla luce della ribadita volontà dell'Ente di non revisionare i prezzi, nei termini sino ad oggi richiesti»*, - che, secondo la condivisibile e prevalente giurisprudenza, le condizioni economiche della commessa pubblica da affidare non possono essere modificate prima della stipula del contratto, ma solo dopo, e ricorrendone i relativi presupposti.

In proposito, è stato condivisibilmente ritenuto che, *“di fronte all'inerzia dell'amministrazione che si sottrae all'obbligo di stipulare il contratto, l'operatore economico ha di fronte a sé due opzioni:*

*a) svincolarsi dalla propria offerta;*

*b) proporre azione avverso il silenzio, di cui agli artt. 31 e 117 del d.lgs. n. 104/2010 al fine di*

*ottenere la condanna dell'amministrazione pubblica a provvedere.*

*28.5.2. In entrambe i casi, il presupposto legittimante è l'inerzia dell'amministrazione" (Consiglio, di Stato, Sez. V, 14 luglio 2022, n. 5991).*

*Invero, qualora si seguisse il ragionamento della Società ricorrente, allora si dovrebbero ammettere alle gare persino offerte condizionate che, come noto, sono inammissibili. Secondo la consolidata giurisprudenza, ricorre l'offerta condizionata nel caso in cui l'offerente subordini il proprio impegno contrattuale ad uno schema modificativo rispetto a quello proposto dalla stazione appaltante: in tal caso l'offerta va dichiarata inammissibile, atteso che le regole che informano la materia degli appalti pubblici esigono, a tutela della par condicio e della certezza dei rapporti giuridici (funzionali alla corretta esecuzione dell'appalto), la perfetta conformità tra il regolamento predisposto dalla Stazione appaltante e l'offerta presentata dal candidato. Detta conformità non sussiste allorché il concorrente subordini appunto la sua adesione al contratto a condizioni non univoche ed estranee all'oggetto del procedimento o ad elementi non previsti nelle norme di gara o al capitolato (Consiglio di Stato, Sez. V, 21 maggio 2020, n. 3226). In questo caso, il concorrente ha presentato un'offerta e ha ottenuto l'aggiudicazione per poi condizionare la stipula contrattuale alla pretesa di modifiche alla stessa.*

*28.10. Va per inciso specificato che le modifiche contrattuali sono perfettamente ammissibili, ai sensi dell'art. 106 del codice dei contratti, naturalmente dopo la stipula contrattuale e ricorrendone i presupposti (Consiglio di Stato, Sez. V., n. 5991/2022, cit.).*

*E ancora: non può omettersi di considerare come la pretesa alla rimodulazione dei corrispettivi prima della stipula del contratto (e, quindi, in una fase differente dall'esecuzione) alteri il confronto tra gli operatori (tanto più in ragione delle chiare previsioni della lex specialis sopra riportate) finendo per "premiare" il concorrente che indica il prezzo maggiormente competitivo (anche senza quella necessaria prudenza che si richiede ad un soggetto qualificato e da tempo operante nel mercato), salvo poi predicare la insostenibilità delle condizioni originarie del contratto, determinate anche in ragione delle proprie offerte.*

*... Va poi considerato come non vi sia alcuna regola o principio che possa supportare la pretesa ad ottenere una commessa alterando prima della stipula le condizioni economiche a cui lo stesso operatore si vincola nella formulazione dell'offerta. Le mutate condizioni del mercato che rendano non remunerativa l'offerta possono legittimare un ritiro dell'operatore dalla gara o, come nel caso di specie, la non accettazione della stipula ma non supportare la pretesa ad ottenere la commessa a prezzi differenti e senza riapertura di un nuovo dialogo competitivo. Né risultano evocabili gli istituti posti a governo delle sopravvenienze contrattuali che, per l'appunto, riguardano la fase di esecuzione del contratto e le alterazioni che possono generarsi nel corso della durata del negozio ma non si riferiscono, invece, ad una fase antecedente alla stipula ove l'eventuale insostenibilità si traduce nella possibilità di non sottoscrivere il contratto. Lo evidenzia il T.A.R. per la Lombardia - sede di Brescia, notando come l'istanza di revisione del prezzo formulata dall'impresa aggiudicataria prima della stipulazione del contratto risulti non supportata da alcuna previsione legale in quanto effettuata in un momento in cui, non essendo ancora in essere alcun rapporto contrattuale, non è*

*giuridicamente ipotizzabile né ammissibile alcuna ipotesi di revisione del prezzo, che per sua natura presuppone un contratto (ad esecuzione continuata e periodica) già in corso; “e così come nel corso del rapporto contrattuale l’impresa appaltatrice è tutelata, in caso di un esorbitante aumento dei costi del servizio, dall’istituto della revisione del prezzo (ove previsto dagli atti di gara) ovvero dalla possibilità di esperire i rimedi civilistici di risoluzione del vincolo sinallagmatico, nel diverso caso in cui l’evento impreveduto e imprevedibile si verifichi prima della stipulazione del contratto, l’impresa aggiudicataria è tutelata con la possibilità di rifiutare la sottoscrizione del contratto, una volta cessata la vincolatività della propria offerta” (T.A.R. per la Lombardia - sede di Brescia, Sez. I, 10.3.2022, n. 232) (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 10 giugno 2022, n. 1343).*

10.4. Orbene, nel caso *de quo*, alla luce dei principi appena richiamati, la rinegoziazione agognata dalla ricorrente, prima della sottoscrizione del contratto, si sarebbe tradotta in una inammissibile pretesa di stipulare un contratto diverso rispetto a quello scaturito dalla procedura selettiva, configurandosi una richiesta di mutamento del regolamento contrattuale rispetto a quello che fin dal momento dell’offerta l’impresa si era obbligata ad accettare.

Né giova alla prospettazione ricorsuale la lamentata violazione, da parte del Comune resistente, dell’invocato art. 26 D.L. n. 50/2022 (così come convertito in l. 15 luglio 2022, n. 91) che, secondo la ricorrente, consentirebbe, in seguito all’aggiudicazione, di far luogo alla pretesa revisione dei prezzi prima della sottoscrizione del contratto di appalto.

La su indicata disposizione, per quel che rileva in questa sede, prevede, al suo primo comma, che *“lo stato di avanzamento dei lavori afferente alle lavorazioni eseguite e contabilizzate dal direttore dei lavori ovvero annotate, sotto la responsabilità dello stesso, nel libretto delle misure dal 1° gennaio 2022 fino al 31 dicembre 2022, è adottato, anche in deroga alle specifiche clausole contrattuali, applicando i prezzi aggiornati ai sensi del comma 2 ovvero, nelle more del predetto aggiornamento, quelli previsti dal comma 3”*: il meccanismo di revisione dei prezzi ivi previsto, in occasione della redazione, da parte del direttore dei lavori, dello stato di avanzamento, risulta infatti fisiologicamente collocato nella fase dell’esecuzione dell’appalto, successiva alla sottoscrizione del contratto; né dal testo della disposizione sono rinvenibili indici che ne consentano un’interpretazione nel senso voluto dalla ricorrente, con riconoscimento della facoltà di procedere alla detta revisione dei prezzi in un momento antecedente a quello della sottoscrizione del contratto.

10.5. Senza dire che, come correttamente sottolineato dalla difesa comunale (cfr. memoria depositata in data 9.2.2026, pagg. 18-19), lo schema di contratto inviato alla ricorrente giusta nota prot. n. 3719 del 24/09/2025 recava clausola che consentiva la revisione dei prezzi, in aderenza alle previsioni del capitolato speciale di appalto.

Ed infatti, il detto schema contrattuale, pur stabilendo al suo art. 5, quale principio generale (ed in coerenza ai su indicati principi giurisprudenziali), l’invariabilità del corrispettivo per tutta la durata del rapporto contrattuale, prevede al successivo art. 7 - rubricato *“Variazioni al progetto e al corrispettivo, revisione prezzi”* - in via residuale, tale possibilità, richiamando quanto previsto e disciplinato dal capitolato speciale di appalto: quest’ultimo a sua volta, pur prevedendo, al punto 2.26, che i prezzi, così come offerti con diminuzione al ribasso,

dovessero intendersi fissi ed invariabili “a tutto suo [dell'appaltatore] rischio”, e che “è esclusa ogni forma di revisione prezzi se per le modifiche del contratto, a prescindere dal loro valore monetario, non sono previste in clausole chiare, precise e inequivocabili, comprensive di quelle relative alla revisione dei prezzi”, ha riconosciuto comunque una revisione dei prezzi, prevedendo che “per i contratti relativi ai lavori, le variazioni di prezzo in aumento o in diminuzione saranno valutate, sulla base dei prezzi predisposti dalle regioni e dalle province autonome territorialmente competenti, solo per l'eccedenza rispetto al dieci per cento rispetto al prezzo originario e comunque in misura pari alla metà”.

11. Dalle pregresse considerazioni discende la legittima - e anzi doverosa - applicazione degli strumenti di autotutela, e segnatamente di quello della revoca ex art. 21 quinquies l. n. 241/1990, attivabili, a tutela dell'interesse pubblico al rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento dell'Amministrazione (in omologa fattispecie, Consiglio di Stato, Sez. III, 28 febbraio 2023, n. 2043), essendosi - in definitiva - il comportamento della Società ricorrente risolto in un sostanziale rifiuto, contrario a buona fede, di sottoscrivere il contratto (peraltro - da ultimo - in termini congruenti con l'offerta presentata in sede di gara; in omologa fattispecie, Consiglio di Stato, Sez. V, 14 luglio 2022, n. 5991, cit.).

12. Le ulteriori doglianze mosse dalla ricorrente, correlate: a) alla omissione da parte del Comune resistente dell'indicazione, nel *corpus* del gravato provvedimento di revoca, di tutte le interlocuzioni svoltesi tra la ricorrente e l'Amministrazione, e b) alla responsabilità, ascrivibile alla sola Amministrazione Comunale, per il tempo infruttuosamente trascorso dall'aggiudicazione senza addivenire alla stipula del contratto di appalto, sono censure in definitiva afferenti non già alla violazione di regole di validità dell'atto (rilevanti ai fini del suo annullamento) bensì a (presunte) violazioni di regole di comportamento, la cui violazione – rilevante ai fini dell'eventuale responsabilità da illecito aquiliano dell'Amministrazione ex art. 2043 c.c. - sarà valutabile e suscettibile di assumere rilievo nell'ambito di un'eventuale azione risarcitoria nei confronti dell'Amministrazione, che la ricorrente si è peraltro riservata di esperire con separato giudizio.

13. Non ha infine pregio la censura, articolata in via subordinata, con la quale la ricorrente ha invocato la facoltà di svincolarsi senza oneri aggiuntivi ai sensi dell'art. 32, co. 8 del d.lgs. n. 50/2016: invero, tale possibilità era stata formalmente offerta più volte dal Comune di Sant'Angelo del Pesco (cfr. le note comunali del 7.5.2022 e del 5.9.2025) e, comunque, con la revoca di cui alla determinazione n. 60 del 17.10.2025 l'interessata deve ritenersi libera da ogni vincolo derivante dalla precedente aggiudicazione.

14. Alla luce delle suesposte considerazioni il ricorso deve essere respinto, atteso che legittimamente l'Amministrazione comunale ha disposto la revoca dell'aggiudicazione in precedenza adottata in favore della ricorrente in ragione del “*perdurante comportamento omissivo*” di quest'ultima nella sottoscrizione del contratto, che si è in definitiva tradotto, come affermato nel gravato provvedimento, in un “*definitivo diniego*” alla sottoscrizione del detto contratto di appalto.

15. Le tematiche vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al T.A.R., essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di

corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cass. Civ., II, n. 3260/1995; per quelle più recenti, Cass. Civ., V, n. 7663/2012; Cons. St., VI, n. 3176/2016).

Gli argomenti di doglianza o difesa non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione, e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

16. Le peculiarità fattuali e giuridiche della vicenda controversa giustificano, infine, l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, previa estromissione dal giudizio del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Lalla, Presidente FF

Sergio Occhionero, Referendario, Estensore

Costanza Cappelli, Referendario