Revisione prezzi lavori: la clausola revisionale è sempre obbligatoria anche se la SA la omette

28 Novembre 2025

Con la sentenza n. 728/2025, il **Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana** è intervenuto, in appello, su una controversia riguardante il delicato tema della revisione prezzi per i contratti riportanti la clausola revisionale di cui all'articolo 29, comma 1, lettera b), del DL Sostegni-ter (DL 4/2022) che – come noto – non è mai stata resa operativa.

Secondo i giudici, in tali contratti deve trovare obbligatoriamente applicazione anche la clausola revisionale di cui alla lettera a) del succitato articolo 29, comma 1, e ciò a prescindere dal fatto che essa sia stata richiamata nel bando, in virtù del principio di eterointegrazione degli atti di gara.

IL FATTO

Il contenzioso riguarda una gara pubblicata da RFI il 14 giugno 2022 per l'affidamento di un appalto integrato e nasce dal ricorso promosso dall'impresa aggiudicataria, che contestava, fondamentalmente due profili:

– il diniego formulato dalla committente di inserire nel contratto – che richiamava la sola la clausola revisionale di cui all'articolo **29, comma 1, lett. a) del DL 4/2022 (cd. Sostegni-ter) – quella di cui alla lettera b)**

– **il mancato aggiornamento dei prezzi al prezzario RFI 2023** (in luogo di quello 2022 a base di gara), per la formulazione delle voci suppletive in sede di progettazione, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 26 del DL 50/2022 (cd. Aiuti)

La committente, infatti, aveva rifiutato l'inserimento della clausola di cui all'art. 29, comma 1, lettera b) ritenendola riferibile solo agli appalti di forniture e servizi e non anche a quelli di lavori e ritenendo, comunque, sussistente un margine di discrezionalità in capo alla stazione appaltate nel recepire gli obblighi previsti dalla norma.

Quanto all'applicazione del prezzario 2023, l'aggiornamento dei prezzi veniva ritenuto inapplicabile, in quanto violativo di univoche previsioni contrattuali accettate al momento della stipula dall'appaltatore.

Già in primo grado, il Tar Sicilia, con la sentenza n. 737 del 27 febbraio 2025, aveva accolto il ricorso dell'impresa, ritenendo che:

– l'articolo 29, comma 1, lettera a), del DL Sostegni-ter abbia carattere imperativo, **senza peraltro operare alcun distinguo tra tipologie di appalti e,** ove tale clausola non sia stata prevista dalla *lex specialis*, **la stessa è comunque applicabile sulla base del principio di "eterointegrazione" della disciplina di gara,** in ossequio ad un consolidato indirizzo giurisprudenziali in tema di clausole revisionali obbligatorie per legge, nonché a quanto affermato da ANAC (nel parere di precontenzioso n. 222, dell'8 maggio 2024**)**

– **vada fatto riferimento, inderogabilmente, al prezzario annualmente aggiornato al 2023, alla luce dell'articolo 26 del DL Aiuti,** applicabile anche al caso di specie, trattandosi di gara bandita dopo il 17 maggio 2022 (data di entrata in vigore della norma).

LA SENTENZA DELLA CGARS

La sentenza è stata impugnata in appello da RFI che ha riproposto le medesime contestazioni espresse in primo grado, nonché la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, per accertare se l'art. 89 della Direttiva 2014/25 – laddove stabilisce che i contratti possono essere modificati senza una nuova gara se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state previste nei documenti iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere la revisione dei prezzi – osti ad un meccanismo di eterointegrazione contrattuale ex art. 29 del DL 4/2022 e 1339 c.c..

L'appello è stato ritenuto infondato, confermando le ragioni dei giudici di primo grado.

Anzitutto, il CGARS ha ribadito la natura imperativa della disciplina di cui all'art. 29, che risulta desumibile sia sul piano della *ratio* ad essa sottesa, sia su quello della chiarezza del dettato normativo.

Sotto il primo profilo, viene ricordato, infatti, che la norma, anche in virtù degli elevati obiettivi perseguiti dal legislatore – finalizzati a garantire la celere realizzazione degli investimenti finanziati con il PNRR oltre che il superamento della grave contingenza economica negativa conseguente alla pandemia – contiene misure eccezionali e derogatorie rispetto al diritto previgente, le quali non lasciano alcun margine di apprezzamento alle stazioni appaltanti e per questo, come si addice alle norme imperative, si impongono autoritativamente nei documenti di gara e in quelli contrattuali conseguenti.

Se fosse concesso alle stazioni appaltanti di scegliere se recepire le previsioni recate dal provvedimento legislativo urgente, non solo si rinnegherebbe la chiara lettera della disposizione e gli obiettivi con essa perseguiti dal legislatore, ma si farebbero sfumare le stesse finalità della decretazione d'urgenza.

Sul piano del dettato letterale, inoltre, viene evidenziato come la norma presenti estrema chiarezza, prevedendo che *"alle procedure di affidamento dei contratti pubblici indette dopo l'entrata in vigore del decreto legge si applicano le seguenti disposizioni"* senza lasciare alcun margine di apprezzamento o di scelta alle stazioni appaltanti.

Il Collegio ha ricordato, poi, l'esistenza di un consolidato indirizzo giurisprudenziale del Consiglio di Stato riguardante l'applicazione della disposizione di cui all'art 115 del d.lgs. n. 163 del 2006 – che prevedeva l'inserimento obbligatorio della clausola di revisione prezzi nei contratti di appalto di servizi e forniture – secondo il quale l'art 115 cit. *"prevede l'inserimento obbligatorio della clausola di revisione prezzi, con conseguente sostituzione di diritto ex art. 1339 cod. civ. delle clausole contrattuali difformi, nulle di pieno diritto ex art. 1419 cod.civ.".*

In linea con detto orientamento giurisprudenziale, secondo il Collegio la violazione dell'obbligo per la stazione appaltante di inserimento della clausola revisionale, espressamente previsto dalla lett. a) dell'art. 29, comporta come conseguenza l'eterointegrazione ex art. 1339 c.c. della *lex specialis* e del contratto con la norma imperativa voluta dal legislatore nel periodo emergenziale post pandemico.

I giudici hanno altresì evidenziato che tale conclusione è stata recepita anche dall'ANAC, con la

delibera n. 222 dell'8 maggio 2024, in base alla quale *"la circostanza che la lex specialis di gara non prevedesse siffatta clausola, stante quanto disposto dal DL n. 4/2022, non costituisce una motivazione plausibile per rigettare la richiesta di revisione dei prezzi avanzata dalla società esecutrice dell'appalto, in quanto nel caso di specie non può che operare il principio di etero-integrazione dei documenti di gara, il quale, «analogamente a quanto avviene nel diritto civile, ai sensi degli artt. 1374 e 1339 c.c., colma in via suppletiva le eventuali lacune del provvedimento adottato dalla Pubblica Amministrazione, sicché la mancata previsione di una clausola prevista dalla legge (quale norma cogente) non incide sulla validità della procedura, producendosi quella forma di etero-integrazione degli atti di gara, che permette, grazie al principio di conservazione, di colmarne le lacune eventualmente presenti, attraverso la diretta applicazione delle clausole previste dalla legge, con la conseguenza che la legge di gara resta integrata dalle previsioni delle norme e non potrà essere dichiarata illegittima in ragione della mancata menzione delle clausole di legge anche se escludenti »".*

Infine, secondo i giudici, alla luce della chiara lettera della disposizione, non vi sono margini di dubbio in ordine alla necessità di applicazione cumulativa delle due lettere dell'articolo 29 in presenza di appalti di lavori rientranti nell'ambito temporale di applicazione della norma emergenziale. Infatti, mentre la lettera a) è applicabile "*in relazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici*", siano essi appalti di lavori, servizi o forniture, la lettera b) è applicabile esclusivamente ai "*contratti relativi ai lavori*", ferma restando, in questo caso, l'applicazione cumulativa delle due disposizioni, aventi, peraltro, diverso ambito applicativo oggettivo e distinte finalità.

Ogni diversa interpretazione è da considerare priva di appiglio normativo e condurrebbe ad una sostanziale abrogazione della norma emergenziale, in violazione della lettera e della *ratio* della disposizione medesima.

Quanto, infine, alla contestazione sollevata relativamente al mancato aggiornamento dei prezzi al prezzario 2023, i giudici hanno confermato la necessaria applicazione dell'articolo 26 del DL Aiuti. Il comma 12 della norma, infatti, estende espressamente la relativa disciplina anche alle gare bandite da RFI e il bando de quo rientra nell'ambito di applicazione temporale della disciplina.

Accertata l'infondatezza del ricorso, il Collegio ha rilevato l'assenza dei presupposti per la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, precisando altresì che la tesi sostenuta dalla ricorrente RFI – secondo la quale l'articolo 89 della direttiva 2014/25/UE osterebbe ad un meccanismo di eterointegrazione contrattuale ex art. 29 DL 4/2022 e 1339 c.c. – prende le mosse da una interpretazione palesemente erronea sia della norma europea che di quella nazionale.

***

La sentenza in oggetto riveste particolare importanza, in quanto sancisce inderogabilmente il principio che, per tutti i contratti derivanti da bandi pubblicati tra il 27 gennaio 2022 e il 31 dicembre 2023, contenenti il richiamo alla clausola di cui all'articolo 29, comma 1, lettera b) – mai resa operativa – debba comunque trovare applicazione anche la clausola revisionale prevista dall'articolo 29, comma 1, lettera a) del DL 4/2022, che è da ritenersi obbligatoria per tutte le tipologie di appalto.

E ciò, a prescindere dal fatto che la stessa sia stata o meno espressamente richiamata negli atti di gara, operando comunque il principio della eterointegrazione della disciplina che regola la procedura.

Tale principio di eterointegrazione della clausola revisionale di cui alla letta a) dell'articolo 29, appare particolarmente rilevante, anche alla luce della disciplina introdotta dall'articolo 9 del Decreto-Legge n. 73/2025 (cd. Infrastrutture) per i contratti privi di meccanismi di aggiornamento prezzi (cd. contratti "esodati").

Si ricorda, infatti, che il comma 1 dell'articolo 9 ha stabilito che, ai contratti di lavori **affidati sulla base di documenti iniziali di gara contenenti il richiamo all'articolo 29, comma 1, lettera a), del DL 4/2022**, che non rientrino in alcuna delle fattispecie previste dall'articolo 26 del DL 50/2022, ai fini della revisione prezzi, si applicano – in deroga a quanto previsto dall'articolo 29, comma 1, lettera b), del medesimo DL "Sostegni-ter" sopra citato, nonché a quanto stabilito nelle clausole contrattuali e nei documenti di gara – le disposizioni dell'articolo 60 del nuovo Codice 36/2023 che, come noto, contiene la nuova disciplina sulla revisione prezzi.

Tale previsione, alla luce del principio sancito dalla giurisprudenza, potrà trovare applicazione anche nei casi i cui i documenti iniziali di gara non riportino formalmente il richiamo alla clausola di cui all'articolo 29, comma 1, lettera a), essendo in ogni caso la stessa da considerarsi comunque applicabile – in quanto avente natura imperativa – in virtù del principio di eterointegrazione della *lex specialis*

In allegato la sentenza.

Allegati

CGARS_728_2025
Apri