

Pubblicato il 15/01/2026

N. 00032/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00134/2021 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 134 del 2021, proposto dalla V., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in OMISSIS;

***contro***

Comune dell'Aquila, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso OMISSIS;

***per l'annullamento***

della nota prot. n. 6934 del 25 gennaio 2021, con cui il Comune dell'Aquila ha respinto l'istanza di revisione dei prezzi e integrazione per gli aumenti del costo del lavoro per la gestione dei servizi di assistenza domiciliare per i disabili (ADD) e assistenza domiciliare integrata per persone diversamente abili non autosufficienti (ADI), prorogata fino al 31 luglio 2020;

e per la condanna del Comune dell'Aquila alla corresponsione delle somme di euro 289.228,58, a titolo di revisione dei prezzi, e di euro 64.964,42, a titolo di differenze per l'aumento del costo del lavoro, oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi di mora di cui al decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune dell'Aquila;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 dicembre 2025 la dott.ssa Rosanna Perilli;

Viste le conclusioni delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Con determinazione dirigenziale n. 96 del 20 luglio 2011 il Comune dell'Aquila (d'ora in avanti solo il Comune) ha aggiudicato alla V. il servizio di assistenza domiciliare per disabili (ADD) per la durata di anni tre, eventualmente rinnovabile per un ulteriore triennio. Il relativo contratto è stato successivamente esteso, alle medesime condizioni, alle prestazioni di assistenza domiciliare integrata per persone diversamente abili non autosufficienti (ADI). Il Comune, avvalendosi della facoltà prevista nella *lex specialis*, ha prorogato l'esecuzione dei servizi sino al 31 dicembre 2016.

Con determinazione dirigenziale n. 798 del 15 dicembre 2016, il Comune ha disposto una prima proroga dell'affidamento dei servizi, alle medesime condizioni del contratto sottoscritto nel 2011 con la V., la quale, in virtù di numerose proroghe successive disposte per periodi di breve durata, ha svolto i servizi ADD e ADI, senza soluzione di continuità, fino al 31 luglio 2020.

Con nota del 16 dicembre 2020 la V. ha chiesto al Comune la revisione dei prezzi per la gestione dei servizi di ADD e ADI.

Con nota prot. n. 6934 del 25 gennaio 2021 il Comune ha ritenuto inapplicabile l'istituto della revisione dei prezzi, dal momento che i prezzi contrattuali sarebbero stati rinegoziati e riconsiderati nell'ambito dei nuovi ed autonomi rapporti contrattuali intercorsi tra le parti.

1.1. Con ricorso notificato il 24 marzo 2021 e depositato il 22 aprile 2021, la V. ha domandato l'annullamento della predetta nota prot. n. 6934 del 25 gennaio 2021 e la condanna del Comune alla corresponsione delle somme di euro 289.228,58, a titolo di revisione dei prezzi contrattuali, e di euro 64.964,42, a titolo di differenze per l'aumento del costo del lavoro, per tutto il periodo di proroga dell'affidamento dei servizi di ADD e ADI, oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi di mora di cui al decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, dalle singole scadenze sino al saldo.

In particolare, la società ricorrente ha dedotto l'illegittimità del diniego opposto dal Comune per omessa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di revisione dei prezzi contrattuali (primo motivo), violazione dell'articolo 115 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, erronea valutazione dei presupposti di fatto, difetto di istruttoria e di motivazione (secondo motivo), contraddittorietà rispetto al contenuto di atti afferenti al medesimo rapporto contrattuale e violazione dell'articolo 21-*novies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (terzo motivo).

1.2. Il Comune ha resistito al ricorso e ne ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità per genericità delle censure ed inconferenza delle stesse rispetto alla motivazione dell'atto impugnato.

1.3. In vista della discussione del merito del ricorso, la parte ricorrente ha depositato una consulenza tecnica di parte - recante ad oggetto il calcolo del costo orario del

servizio di assistenza domiciliare e le differenze retributive conseguenti ai rinnovi del CCNL Cooperative Sociali per il periodo di riferimento - e una memoria difensiva, alla quale il Comune ha replicato con memoria depositata in data 20 novembre 2025.

1.4. Alla pubblica udienza del 10 dicembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. In applicazione dei principi di effettività della tutela e di economia dei mezzi processuali, il Collegio ritiene di dover prescindere dalla trattazione dell'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso sollevata dal Comune, in ragione dell'infondatezza di tutti i motivi in esso specificati.

3. Il primo motivo di ricorso, con il quale la parte ricorrente ha dedotto la violazione dei diritti partecipativi di cui all'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, è infondato.

Ai sensi dell'articolo 133, comma 1, lettera e), n. 2), del codice del processo amministrativo, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie "relative alla clausola di revisione del prezzo e al relativo provvedimento applicativo nei contratti ad esecuzione continuata e periodica, nell'ipotesi di cui all'articolo 115 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163", le quali si inscrivono nella fase esecutiva del contratto, caratterizzata dalla posizione paritetica delle parti.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, nella fase esecutiva del contratto non trovano applicazione le norme sul procedimento amministrativo, incluso l'istituto di garanzia partecipativa previsto dall'articolo 10-bis della legge n. 241 del 1990 (Consiglio di Stato, sezione III, 15 ottobre 2024, n. 8276; 13 luglio 2023, n. 6847).

4. Anche il secondo motivo di ricorso, con il quale la parte ricorrente ha dedotto la violazione dell'articolo 115 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, l'erronea

valutazione dei presupposti di fatto, il difetto di istruttoria e di motivazione del diniego di revisione dei prezzi opposte dal Comune, è infondato.

4.1. La disciplina della revisione dei prezzi nei contratti di appalto stipulati con le pubbliche amministrazioni è affidata a regole speciali, derogatorie rispetto alle regole che disciplinano i comuni rapporti obbligatori tra privati, poste a tutela dell'economicità dell'azione amministrativa, della concorrenza e della finanza pubblica.

4.2. La parte ricorrente fonda la propria pretesa a vedersi riconoscere la revisione dei prezzi contrattuali, per tutto il periodo durante il quale ha eseguito i servizi di ADD e di ADI, sull'articolo 115 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, vigente al momento della stipulazione del contratto e, dunque, applicabile *ratione temporis* alla presente fattispecie.

Ai sensi della citata disposizione, sostanzialmente riproduttiva dell'articolo 44, commi 4 e 6, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, è previsto l'inserimento obbligatorio, nei contratti ad esecuzione periodica o continuativa relativi a servizi o forniture, di una clausola di revisione periodica del prezzo, da operarsi all'esito di un'istruttoria condotta dalla stazione appaltante sulla base dei costi standardizzati annualmente determinati per tipo di servizio e fornitura in relazione a specifiche aree territoriali.

4.3. Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, la clausola di revisione dei prezzi opera esclusivamente in caso di mera proroga e non in caso di rinnovo del contratto (Consiglio di Stato, sezione III, 10 ottobre 2023, n. 8830; 5 marzo 2018, n. 1337). Sicché, è necessario accertare se nella presente fattispecie ci si trovi al cospetto di plurime proroghe del contratto stipulato nel 2011 ovvero di plurimi rinnovi contrattuali.

4.4. In linea di massima, la proroga del rapporto contrattuale si realizza ove la stazione appaltante abbia disposto la mera estensione della data di scadenza dello

stesso, il quale resta, sotto tutti gli altri profili, disciplinato dal contratto originario. A fronte dell'opzione di proroga esercitata dalla stazione appaltante, l'appaltatore è obbligato ad eseguire le prestazioni contrattuali alle condizioni originariamente stabilite nel contratto.

4.5. L'unico tratto distintivo tra l'istituto della proroga del rapporto contrattuale e l'istituto del rinnovo contrattuale deve essere individuato nella presenza, nel rinnovo contrattuale, di una sia pur minima attività di negoziazione intercorsa tra le parti, del tutto assente nella proroga: l'esito della nuova negoziazione che caratterizza il rinnovo contrattuale può, infatti, concludersi anche con la conferma integrale delle condizioni poste in precedenza, dando vita ad un nuovo ed autonomo rapporto contrattuale, ancorché di contenuto identico a quello originario (Consiglio di Stato, sezione V, 5 gennaio 2025, n. 23; 30 novembre 2021, n. 7959).

Il rinnovato esercizio dell'autonomia negoziale tra le parti del contratto originario rende inapplicabile la norma imperativa sulla revisione dei prezzi (Consiglio di Stato, sezione II, 9 gennaio 2017, n. 25)

4.6. Alla luce della predetta distinzione, il Collegio ritiene che le plurime "proroghe" dell'affidamento dei servizi ADD e ADI, disposte in vista dell'esperimento di una nuova procedura di evidenza pubblica, debbano essere qualificate come rinnovi contrattuali, trasfusi in una pluralità di contratti - tutti di breve durata - eseguiti in via di fatto all'esito di plurime negoziazioni tra le parti.

4.7. Dalle determinazioni dirigenziali depositate in giudizio risulta, infatti, che il Comune ha reiteratamente disposto la proroga dell'affidamento dei servizi di ADD e ADI, in attesa della conclusione della nuova procedura di gara, al di fuori delle necessarie condizioni, eccezionali e indipendenti dalla volontà della stazione appaltante, richieste per l'applicazione dell'istituto della c.d. proroga tecnica.

La circostanza che nelle predette deliberazioni il Comune abbia espressamente disposto "di prorogare l'affidamento dei servizi...comunque fino all'affidamento

della procedura di gara”, in ragione dell’emergenza sociale che sarebbe determinata dall’interruzione improvvisa di servizi essenziali rivolti alle fasce più deboli della popolazione, non implica la necessità di proseguire il rapporto contrattuale originario in virtù di plurime proroghe tecniche.

D’altro canto, la società ricorrente, pur dolendosi di un uso improprio dell’istituto della proroga tecnica, non ha mai impugnato le determinazioni dirigenziali di proroga dell’affidamento dei servizi ADD e ADI, siccome contrario ai principi di legalità, concorrenza e buon andamento dell’amministrazione.

4.8. Dalle determinazioni dirigenziali prodotte in giudizio risulta, piuttosto, che:

a) la V., con note prot. n. 128743 del 2017, prot. n. 122604 del 2018 e prot. n. 82491 del 31 luglio 2019, ha comunicato al Comune la propria disponibilità ad eseguire i servizi di ADD e ADI, rispettivamente sino al 31 marzo 2018, sino al 28 febbraio 2019 e sino al 31 ottobre 2019, alle stesse condizioni già vigenti (cfr. determinazioni dirigenziali n. 5139 del 30 dicembre 2017, n. 281 dell’1 febbraio 2019 e n. 3459 del 3 settembre 2019);

b) il Comune ha sempre comunicato a mezzo mail alla V. la necessità di proseguire l’affidamento “agli stessi patti e condizioni in essere” sino alle varie scadenze, di volta in volta, fissate (cfr. determinazioni dirigenziali n. 1982 del 27 giugno 2018, n. 3301 del 2 ottobre 2018, n. 3702 del 6 novembre 2018, n. 711 del 4 marzo 2019, n. 2439 del 26 giugno 2019, n. 4642 del 12 novembre 2019, n. 778 del 3 marzo 2020).

4.9. Alla luce di quanto sopra, il Collegio ritiene che la società ricorrente abbia accettato, espressamente o tacitamente, le plurime proposte di rinnovo contrattuale provenienti dal Comune - illegittimamente denominate come proroghe tecniche, disposte per il tempo strettamente necessario all’espletamento della nuova procedura di evidenza pubblica per l’affidamento dei servizi di assistenza domiciliare - con conseguente perfezionamento di autonome trattative tra le parti, sia pure nella

forma embrionale dell'accettazione della proposta di prosecuzione delle prestazioni assistenziali alle medesime condizioni contenute nel contratto originario.

5. All'inapplicabilità dell'istituto della revisione dei prezzi alla presente fattispecie consegue, infine, l'infondatezza del terzo motivo di ricorso, atteso che il diniego di revisione dei prezzi opposto dal Comune alla società ricorrente si rivela coerente con l'accertata attività di negoziazione intercorsa tra le parti e risultante dalle determinazioni dirigenziali con le quali è stata disposta la "proroga" dell'affidamento dei servizi di assistenza domiciliare alle vigenti condizioni contrattuali. Per la medesima ragione, il diniego di revisione dei prezzi, opposto dal Comune con la nota prot. n. 6934 del 25 gennaio 2021, non può essere qualificato, come dedotto dalla parte ricorrente, come provvedimento di annullamento d'ufficio di precedenti atti di proroga tecnica.

6. In conclusione, il ricorso deve essere integralmente respinto.

7. Le spese di lite seguono la soccombenza della parte ricorrente e sono liquidate, in favore del Comune dell'Aquila, nella misura indicata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente a rifondere al Comune dell'Aquila le spese di lite, che liquida in euro 2.000,00 (duemila/00) oltre accessori.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 10 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Rosanna Perilli, Primo Referendario, Estensore

Massimo Baraldi, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Rosanna Perilli**

**IL PRESIDENTE**  
**Germana Panzironi**

**IL SEGRETARIO**