

Publicato il 24/04/2026

N. 07432/2026 REG.PROV.COLL.
N. 03956/2025 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 il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3956 del 2025, proposto da
Consorzio Sor.Gi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Iovane, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato
e difeso dall'avvocato Fiammetta Fusco, con domicilio digitale come da PEC
da Registri di Giustizia;

Regione Lazio - Direzione Regionale Centrale Acquisti, Fondazione Ptv
Policlinico Tor Vergata, non costituiti in giudizio;

Azienda Sanitaria Locale Roma 3, in persona del legale rappresentante *pro
tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Carmen Di Carlo, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Annullamento:

- della Determinazione n. G00566 del 18/01/2025 (doc. 1), comunicata via p.e.c. il 20/01/2025 (doc. 2), nella parte in cui la Regione Lazio ha approvato la revisione della tariffa oraria per le Convenzioni nn. 1080 e 1092 dell'08/03/2021 stipulate con il Consorzio SOR.GI, aventi ad oggetto il servizio di guardiania presso le Aziende Sanitarie ASL Roma 3 (Lotto 16) e Policlinico Tor Vergata (Lotto 26), ai sensi dell'art. 10, comma 8, delle suddette Convenzioni;
- degli eventuali atti istruttori, non menzionati nel provvedimento oggi gravato e allo stato sconosciuti, posti in essere dalla Regione Lazio per addivenire alla quantificazione delle tariffe revisionate;
- di ogni altro atto ad essi presupposto, preordinato, consequenziale e/o connesso.

Voglia codesto Ill.mo Tribunale Amministrativo Regionale, *contrariis reiectis*:

- annullare gli atti indicati in epigrafe e, in special modo, la Determinazione n. G00566 del 18/01/2025 nella parte in cui la Regione Lazio ha approvato la revisione della tariffa oraria per le Convenzioni nn. 1080 e 1092 dell'08/03/2021 stipulate con il CONSORZIO SOR.GI, aventi oggetto il servizio di guardiania presso le Aziende Sanitarie ASL Roma 3 (Lotto 16) e Policlinico Tor Vergata (Lotto 26), ai sensi dell'art. 10, comma 8, delle suddette Convenzioni, riconoscendo al ricorrente un adeguamento della tariffa oraria inferiore a quello risultante dal rinnovo del CCNL vigilanza privata e servizi fiduciari 16/02/2024.
- Per l'effetto, accertare il diritto del ricorrente Consorzio SOR.GI alla revisione e all'adeguamento della tariffa oraria del costo della manodopera nella corretta misura quantificata nel ricorso o, comunque, nel diverso importo ritenuto di giustizia, oltre interessi moratori ex d.lgs. 231/2002.
- In via istruttoria, ove occorra, disporre verifica o consulenza tecnica, ai sensi dell'art. 63, comma 4, c.p.a.

Con vittoria di spese ed onorari di giudizio e, in ogni caso, con condanna al rimborso del contributo unificato

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Azienda Sanitaria Locale Roma 3;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 aprile 2026 il dott. Giacomo Nappi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con Determinazione n. G18766 del 28 dicembre 2017, la Regione Lazio ha indetto una procedura aperta per l'affidamento del servizio di vigilanza armata e guardiania presso le sedi delle Aziende Sanitarie della Regione Lazio. All'esito della procedura di gara e in virtù di Determinazione n. G13735 del 19.12.2020, il CONSORZIO SOR.GI è risultato aggiudicatario del Lotto 16 (ASL Roma 3) e del Lotto 26 (Policlinico Tor Vergata), rispettivamente per l'importo di € 1.248.500,00 e di € 454.000,00.

2. In data 02.03.2021 venivano sottoscritte tra le parti le relative Convenzioni, la n. 1080 (Lotto 16) e la n. 1092 (Lotto 26), con la precisazione che, ai sensi dell'art. 10, comma 8, delle stesse *«a partire dal secondo anno di contratto, il Fornitore potrà richiedere l'adeguamento dei prezzi in base a maggiori oneri derivanti dall'applicazione dei nuovi CCNL e accordi integrativi sottoscritte dalle Organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale»*.

3. In virtù di tale clausola, il Consorzio Sor.Gi otteneva, previa istanza, un primo riconoscimento della revisione della tariffa oraria del costo della manodopera a seguito degli incrementi dovuti al rinnovo CCNL Vigilanza privata e servizi fiduciari del 31.05.2023, per l'importo aggiuntivo di € 0,65/h oltre IVA, con decorrenza dall' 01.08.2023. Con successiva richiesta, il Consorzio formulava una seconda istanza di revisione della tariffa oraria a seguito degli incrementi derivanti dalla nuova contrattazione collettiva del

16.02.2024, che la Regione riconosceva solo parzialmente con Determinazione n. G00566 del 18.01.2025.

4. Con ricorso notificato il 18.03.2025 e depositato il 27.03.2025, il consorzio impugnava gli atti in epigrafe per il seguente (e unico) motivo:

I) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 106, COMMA 1, LETT. A), D.LGS. 50/2016, NONCHE' DELLA LEX SPECIALIS (PUNTO 17. DISCIPLINARE DI GARA - ART. 10, COMMA 8, DELLO SCHEMA DI CONVENZIONE) – ECCESSO DI POTERE PER CARENZA E/O DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE - TRAVISAMENTO DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO in quanto la Regione avrebbe riconosciuto solo parzialmente gli incrementi derivanti dall'aumento del costo della manodopera in violazione delle Convenzioni stipulate.

5. Il 28.03.2025, si costituiva la Regione Lazio con atto di stile.

6. Con memoria del 06.05.2025, si costituiva la Asl Roma 3 la quale eccepiva unicamente il difetto di legittimazione passiva dal momento che le censure mosse dalla ricorrente avrebbero ad oggetto provvedimenti adottati esclusivamente dalla Regione Lazio.

7. Con memoria *ex art. 73 c.p.a.* del 23.03.2026, il ricorrente insisteva nell'accoglimento del ricorso.

8. Infine, la Regione costituita, con memoria del 09.04.2026, eccepiva esclusivamente il difetto di giurisdizione del giudice adito, richiamando a sostegno della sua difesa una precedente pronuncia di questa sezione.

9. All'udienza pubblica del 22.04.2026, il ricorso è stato discusso e trattenuto in decisione.

10. Va in via preliminare accolta l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sollevata dalla Regione Lazio resistente, in linea con l'orientamento di questa sezione espresso con la sentenza n. 16345/2025 alla quale *ex art. 88, comma 2, lett. d), c.p.a.* è consentito (oltre che giuridicamente opportuno) conformarsi.

11. La gara di cui trattasi è stata bandita ed era assoggettata alla disciplina del d.lgs. n. 50/2016 e, nello specifico, all'art. 106, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 50 del 2016.

11.1. La norma richiamata disponeva che *“Le modifiche, nonché le varianti, dei contratti di **appalto** in corso di validità devono essere autorizzate dal RUP con le modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante cui il RUP dipende. I contratti di **appalto** nei settori ordinari e nei settori speciali possono essere modificati senza una nuova procedura di affidamento nei casi seguenti: a) se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi. Tali clausole fissano la portata e la natura di eventuali modifiche nonché le condizioni alle quali esse possono essere impiegate, facendo riferimento alle variazioni dei prezzi e dei costi standard, ove definiti. Esse non apportano modifiche che avrebbero l'effetto di alterare la natura generale del contratto o dell'accordo quadro. Per i contratti relativi ai lavori, le variazioni di prezzo in aumento o in diminuzione possono essere valutate, sulla base dei prezzi di cui all'articolo 23, comma 7, solo per l'eccedenza rispetto al dieci per cento rispetto al prezzo originario e comunque in misura pari alla metà. Per i contratti relativi a servizi o forniture stipulati dai soggetti aggregatori restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 511, della L. 28 dicembre 2015, n. 208;(...)”*.

11.1.1. La richiamata norma rimetteva, pertanto, alla discrezionalità della stazione appaltante, in sede di redazione dei documenti di gara, la previsione di clausole di revisione dei prezzi (diversamente dal successivo d.lgs. n. 36/2023, che ha sancito l'obbligo per le amministrazioni di inserire tali clausole, le quali sono, peraltro, attivabili *“al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva”*).

11.2. In particolare, secondo il comma 1, lettera a), dell'art. 106, la revisione può essere riconosciuta soltanto se espressamente prevista nei documenti di gara iniziali, attraverso clausole chiare, precise e inequivocabili. Pertanto, sotto il regime del d.lgs. n. 50/2016, il rinnovo di un CCNL può giustificare la revisione dei prezzi solo se:

- (i) è presente una clausola specifica nei documenti di gara;
- (ii) la clausola disciplina espressamente l'adeguamento per variazioni dei costi della manodopera.

L'articolo 10, comma 8, della Convenzione quadro dispone che *“A partire dal secondo anno di contratto, il Fornitore potrà richiedere l'adeguamento dei prezzi in base a maggiori oneri derivanti dall'applicazione dei nuovi CCNL e accordi integrativi sottoscritte dalle Organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale”*.

11.3. Tanto premesso, quanto al dedotto difetto di giurisdizione, si rileva quanto segue.

“ ... la formulazione dell'art. 106 del D.Lgs. n. 50 del 2016 appalesa di per sé l'inapplicabilità, nel caso in esame, dell'art. 133, comma 1, lett. e), n. 2 c.p.a., che devolve "alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge, le controversie (...) relative alla clausola di revisione del prezzo e al relativo provvedimento applicativo nei contratti ad esecuzione continuata o periodica, nell'ipotesi di cui all'articolo 115 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, nonché quelle relative ai provvedimenti applicativi dell'adeguamento dei prezzi ai sensi dell'articolo 133, commi 3 e 4, dello stesso decreto”.

9.1. La su indicata norma del Codice dei contratti del 2016, che rimette alla discrezionalità della stazione appaltante, in sede di redazione dei documenti di gara, la previsione di clausole di revisione dei prezzi, ha, infatti, tenore e portata radicalmente e palesemente diversi rispetto a quelli dell'art. 115 del D.Lgs. n. 163 del 2006 (“Tutti i contratti ad esecuzione periodica o continuativa relativi a servizi o forniture debbono recare una clausola di revisione periodica del prezzo. La revisione viene operata sulla base di una istruttoria condotta dai dirigenti responsabili dell'acquisizione di beni e servizi sulla base dei dati di cui all'articolo 7, comma 4, lettera c) e comma 5”), sì da essere di per sé impeditiva alla sussumibilità della fattispecie in esame nell'ambito delle controversie in materia di revisione prezzi specificamente devolute alla giurisdizione esclusiva del g.a., per come individuate e delineate nella norma del codice del processo amministrativo poco sopra riportata. 9.1.1. Non è, infatti, né meramente riproduttiva di quella pre-vigente (contenuta, per l'appunto, nell'art. 115 del D.Lgs. n. 163 del 2006), né ad essa in altro modo

riconducibile. ...” (cfr., nei termini, da ultimo, T.A.R. Friuli-V. Giulia Trieste, Sez. I, Sent., (data ud. 19/03/2025) 16/04/2025, n. 167).

11.4. Non trovando applicazione il richiamato articolo 133, commi 3 e 4, c.p.a., deve ritenersi che la giurisdizione con riguardo alla presente controversia non può che essere individuata, secondo l'ordinario criterio di riparto, vagliando il contenuto della specifica clausola contenuta nel regolamento negoziale (segnatamente, nell'art. 10, co. 8, della Convenzione quadro) per apprenderne gli effetti sul rapporto tra le parti.

11.4.1. La richiamata clausola di revisione dei prezzi non include, come pare emergere dalla sua piana lettura, alcuna discrezionalità determinativa della parte pubblica.

11.4.2. Laddove nella predetta clausola si legge che *“A partire dal secondo anno di contratto, il Fornitore potrà richiedere l'adeguamento dei prezzi in base a maggiori oneri derivanti dall'applicazione dei nuovi CCNL e accordi integrativi sottoscritti dalle Organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale”*, appare chiaro che non vi è alcun potere discrezionale di apprezzamento della richiesta da parte della P.A. e che viene, sostanzialmente, in rilievo una mera pretesa di adempimento contrattuale da parte del privato contraente, che comporta l'accertamento dell'esistenza di un diritto soggettivo e ricade nella giurisdizione ordinaria. L'utilizzo del termine *“potrà”* infatti sta evidentemente a evidenziare soltanto che la revisione prezzi - da effettuarsi con le modalità temporali e redazionali indicate - deve essere richiesta all'amministrazione da parte della società interessata, gravando, pertanto, il relativo onere a suo carico.

11.4.3. D'altronde, la pretesa compendiata dalla ricorrente nel ricorso non riguarda una revisione prezzi determinata da una clausola contrattuale con margini di discrezionalità per la P.A., ma l'applicazione obbligatoria di un meccanismo di adeguamento prezzi di previsione consensuale.

11.4.4. Le Sez. Un. della Suprema Corte di Cassazione anche di recente hanno ribadito che *“il discrimine tra le due giurisdizioni in materia di revisione prezzi è, in*

genere, condizionato dall'esistenza di una clausola contrattuale che riconosca alla parte pubblica un potere discrezionale di apprezzamento della richiesta, nel senso che, in detta ipotesi, nella fase precedente ad un eventuale riconoscimento, la controversia appartiene al giudice amministrativo; se il contratto contempla un potere vincolato, la lite è invece devoluta al giudice ordinario (Cass. SU 35952/2021; Cass. SU 21990/2020; Cass. SU 3160/2019; Cass. SU 14559/2015). Nel primo caso, sono attratte alla giurisdizione amministrativa anche le questioni concernenti il quantum se non sia in contestazione esclusivamente l'espletamento di una prestazione già puntualmente prevista nel contratto e disciplinata anche in ordine alla quantificazione del dovuto, giacché in tale ultima evenienza la controversia incardinata dall'appaltatore ha ad oggetto una mera pretesa di adempimento contrattuale e comporta l'accertamento dell'esistenza di un diritto soggettivo, e ricade nella giurisdizione ordinaria (Cass. SU 21990/2020; Cass. 3160/2019; Cass. SU 3935/2022).

11.4.4.1. *Il delineato discrimine è ulteriormente precisato nel senso che, se nulla abbia disposto il contratto, la controversia appartiene al giudice amministrativo, poiché il diritto viene a dipendere da un provvedimento dell'amministrazione che lo riconosca: prima di tale momento, il privato può vantare solo un interesse legittimo pretensivo (cfr. specificamente in tema di compensazione per aumento dei costi dei materiali Cass. S.U. 19567/2011, nonché, in tema di compenso revisionale, Cass. 9965/2017; Cass. SU 16285/2010)" (Cass. Civ., SS.UU., ord. 5 febbraio 2025, n. 2934).*

12. Sulla scorta delle considerazioni svolte e per le ragioni ivi esplicitate, si ritiene, pertanto, che, in accoglimento delle relative eccezioni in rito formulate da parte dell'amministrazione resistente, il ricorso introduttivo è inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo ai sensi e per gli effetti degli artt. 9 e 35, comma 1, lett. b), c.p.a., atteso che, nel caso di specie, viene in rilievo una posizione paritetica dei contraenti nella fase esecutiva del rapporto, in assenza di un potere discrezionale della stazione appaltante di procedere a una revisione dei prezzi stabiliti.

13. Secondo quanto previsto dall'art. 11 c.p.a., il processo può essere proseguito, se vi è interesse, mediante riassunzione davanti al giudice

ordinario, munito di giurisdizione, entro il termine perentorio di tre mesi dal suo passaggio in giudicato, ferma restando la conservazione degli effetti processuali e sostanziali della domanda originaria nel processo riassunto dinanzi alla competente autorità giudiziaria.

14. Sussistono, in ogni caso, giusti motivi per compensare per intero le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza *Quater*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Ai sensi dell'art. 11 c.p.a., dà atto che, a seguito della presente pronuncia, il processo può essere proseguito mediante riassunzione davanti al giudice ordinario, entro il termine perentorio di tre mesi dal suo passaggio in giudicato, ferma restando, in ogni caso, la conservazione degli effetti processuali e sostanziali della domanda originaria nel processo riassunto dinanzi alla competente autorità giudiziaria.

Compensa per intero le spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Silvia Piemonte, Primo Referendario

Giacomo Nappi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giacomo Nappi

IL PRESIDENTE
Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO