

STUDIO LEGALE
CANCRINI E PARTNERS

ARTURO CANCRINI

Francesco Toscano
Francesco Vagnucci
Filippo Casadei
Aldo Scarpello
Giovanni D'Alessio

Antonina Leccese
Valeria Ninfadoro
Francesca Leproux
Maria Bordi
Andrea Cioccoloni del Greco
Giuseppe Durano
Monica Novelli
Giorgia Cancrini
Giulia Passino
Jacopo Pappalardo
Marco Sciolli
Paolo Di Tosto
Laura Trotta
Beatrice Petrucci
Gianluca De Marco

VINCENZO NUNZIATA
Of Counsel

Massimo Nunziata
Fabrizio D'Ippolito
Adriana Amodeo
Giorgia Malorni
Dario Esposito

Mario Mendillo
Flaminia Calcagno
Lucia Vitulli
Katrin Toschi
Devid D'Onofrio
Edoardo Costanzo
Liborio Scalfati
Gabriella Iazzetta
Lorenzo Fantilli
Giulia Donati
Alessia Russo
Flavia la Marca
Cristiana Traetta
Martina Pafundi
Lorenza Saviano Di Martino

PARERE

Viene chiesto di rendere parere in merito alle ricadute che gli straordinari e imprevedibili incrementi dei prezzi dei materiali da costruzione, dei carburanti e dei prodotti energetici, determinati dall'attuale conflitto bellico in corso, sono destinati a produrre sui contratti pubblici di lavori attualmente in esecuzione, nonché in merito agli strumenti giuridici che l'ordinamento appresta al fine di preservare l'equilibrio sinallagmatico dei medesimi rapporti, scongiurando il ricorso alla risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta.

1. Premessa

A far data dal 28 febbraio 2026 le operazioni militari avviate nel Golfo Persico hanno determinato il sostanziale blocco dello Stretto di Hormuz, snodo marittimo attraverso il quale transita circa un quinto dell'intero commercio mondiale di petrolio e una quota altrettanto significativa del gas naturale liquefatto destinato ai mercati europei e asiatici.

L'interruzione delle rotte di approvvigionamento ha innescato, in un arco temporale ristretto, un'impennata delle quotazioni del petrolio di portata eccezionale, con incrementi nell'ordine di diverse decine di punti percentuali rispetto ai valori di inizio anno; le principali agenzie nazionali e internazionali del settore energetico hanno valutato l'evento come una delle più gravi interruzioni dell'offerta nella storia recente del mercato petrolifero globale, segnalando che i

prodotti raffinati – diesel, carburante avio e GPL – risultano tra i più colpiti, stante la limitatezza delle alternative disponibili per compensare i volumi sottratti al mercato.

Le ricadute sul mercato interno dei carburanti si sono manifestate con immediatezza. Il petrolio, quale materia prima da cui derivano la quasi totalità dei carburanti e dei prodotti energetici impiegati nel settore delle costruzioni, ha trascinato al rialzo l'intera gamma dei suoi derivati, e tra questi in modo particolarmente accentuato il gasolio, il quale – nelle sue diverse declinazioni di gasolio per autotrazione, gasolio industriale e gasolio agricolo – ha fatto registrare nelle prime settimane successive all'avvio delle ostilità rialzi considerevoli, in misura sensibilmente superiore a quelli della benzina.

Il gasolio costituisce il carburante di riferimento per la quasi totalità delle attività che concorrono alla realizzazione di un'opera pubblica, dall'alimentazione dei mezzi d'opera di cantiere al trasporto dei materiali su gomma, sino ai processi industriali di produzione dei materiali da costruzione, e rappresenta pertanto la voce energetica la cui variazione si ripercuote con maggiore immediatezza e capillarità sull'intera filiera delle costruzioni.

A ciò si affiancano gli incrementi dei materiali da costruzione di derivazione petrolchimica – bitume, conglomerati bituminosi, tubazioni in materie plastiche, membrane impermeabilizzanti, resine, additivi ecc. – il cui prezzo è correlato in modo diretto alle quotazioni del greggio, nonché i rincari di materiali ad alta intensità energetica quali, tra i vari, l'acciaio. Le segnalazioni pervenute nel corso delle prime settimane di marzo 2026 dalle associazioni di categoria del comparto edile restituiscono, sotto tale profilo, un quadro allarmante, con incrementi medi del prezzo del bitume nell'ordine del 50%, dei conglomerati bituminosi del 15%, delle tubazioni in materie plastiche del 30%, rincari che peraltro risultano sensibilmente differenziati per tipologia di opera, essendo massimi nelle opere stradali e infrastrutturali e progressivamente inferiori, ma pur sempre significativi, nell'edilizia civile e negli impianti.

A fronte di incrementi di tale entità, occorre interrogarsi sulla capacità del sistema di determinazione degli importi a base di gara e dei meccanismi di adeguamento dei prezzi in corso di esecuzione di garantire ogni possibile mitigazione dell'impatto negativo prodotto sulla sostenibilità delle commesse.

A tal proposito, si rammenta che ai sensi dell'art. 41, comma 13, del D.lgs. 36/2023 e dell'art. 4 dell'Allegato I.14, le Regioni e le Province autonome sono tenute ad aggiornare annualmente i propri prezzari. Alla data odierna, i prezzari in vigore – siano essi le edizioni 2025 ancora in regime transitorio ovvero le edizioni 2026 già pubblicate – sono stati elaborati sulla base di

rilevazioni di mercato effettuate in un periodo in cui le quotazioni del greggio e il costo del gasolio si attestavano su valori sensibilmente inferiori a quelli attuali.

I prezzi attualmente vigenti non riflettono in alcun modo la congiuntura determinatasi a seguito del conflitto in atto e che lo scostamento tra i prezzi ivi contenuti e i costi reali dei materiali e delle lavorazioni è destinato ad ampliarsi in misura considerevole, con l'ulteriore aggravante che, per le Regioni che non hanno ancora pubblicato il prezzo 2026, il riferimento resta quello dell'edizione 2025, ancor più disallineata rispetto alla realtà di mercato.

Tale disallineamento temporale non è, peraltro, l'unica criticità. Vi è un profilo più strutturale, attinente alla stessa capacità del prezzo – anche laddove tempestivamente aggiornato – di intercettare compiutamente un incremento di costo quale quello del gasolio dovuto ad un evento imprevedibile in fase di redazione del prezzo stesso.

Il prezzo unitario di ciascuna voce di elenco prezzi si compone – tanto nel sistema del D.P.R. 207/2010 (art. 32), applicabile ai contratti soggetti al D.lgs. 50/2016, quanto nel sistema dell'Allegato I.14 al D.lgs. 36/2023, la cui struttura risulta sotto tale profilo omogenea – dei costi della manodopera, dei materiali, dei noli, dei trasporti, cui si aggiungono le spese generali (nella misura dal 13% al 17%) e l'utile dell'esecutore (10%).

Il carburante, segnatamente il gasolio, non figura quale voce autonoma dell'elenco prezzi unitari, ma si annida quale componente elementare all'interno di una pluralità di voci, permeando trasversalmente la quasi totalità delle componenti di costo. Esso è, difatti, componente esplicita del costo orario di tutti i mezzi d'opera noleggiati a caldo il cui prezzo, come indicato nelle Linee Guida MIT del 29 aprile 2022 rubricate "*Linee guida per la determinazione dei prezzi regionali*", è comprensivo dei materiali di consumo, tra cui carburanti, lubrificanti e manutenzione ordinaria.

Il gasolio incide, altresì, in misura assai rilevante sul costo dei trasporti – atteso che nel trasporto merci esso rappresenta, secondo le stime delle associazioni di categoria dell'autotrasporto, il 25 – 35% dei costi operativi – e, conseguentemente, sul prezzo di tutti i materiali da costruzione.

Pertanto, l'incremento del gasolio non si traduce nella variazione di un'unica voce di prezzo facilmente aggiornabile, bensì in una variazione diffusa e capillare che attraversa trasversalmente le analisi prezzi di una pluralità di lavorazioni, con intensità diversa a seconda della tipologia di opera e della composizione della singola voce, e che un aggiornamento del prezzo che non proceda ad una puntuale rivisitazione analitica di ciascuna analisi prezzi sottostante rischia di catturare solo parzialmente l'incremento reale.

Nel quadro fin qui delineato, il conflitto in atto, per la sua portata, la sua imprevedibilità e la sua estraneità a qualsivoglia alea contrattuale, è capace di alterare in maniera rilevante l'equilibrio sinallagmatico della generalità dei contratti pubblici di lavori attualmente in corso di esecuzione, indipendentemente dal regime normativo di riferimento.

Trattasi, con tutta evidenza, di una circostanza straordinaria e imprevedibile le cui ricadute economiche non possono essere ragionevolmente poste a carico dell'operatore economico e che impone l'individuazione di strumenti giuridici idonei a preservare l'equilibrio del rapporto.

In questa prospettiva, il presente parere si propone di esaminare, nel prosieguo, i rimedi a disposizione degli operatori economici, distinguendo tra due macrocategorie di contratti, ciascuna soggiacente ad un differente regime di gestione delle sopravvenienze, segnatamente gli appalti di lavori le cui procedure di gara siano state bandite anteriormente al 1° luglio 2023 e che soggiacciono, pertanto, alla disciplina del D.lgs. 50/2016, per i quali trova applicazione, peraltro, il meccanismo di adeguamento dei prezzi di cui all'art. 26 del D.L. 50/2022, come da ultimo stabilizzato dalla Legge di bilancio 2026 (L. 199/2025, art. 1, commi 487 e ss.), e gli appalti le cui procedure di gara siano state bandite a decorrere dal 1° luglio 2023, soggetti alla disciplina del D.lgs. 36/2023, per i quali operano la clausola di revisione prezzi di cui all'art. 60 e il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale di cui all'art. 9 del medesimo Codice.

2. Appalti soggetti alla disciplina del D.lgs. 50/2016 e al meccanismo di adeguamento dei prezzi di cui all'art. 26 del D.L. 50/2022.

Come anticipato in premessa, per gli appalti di lavori le cui procedure di gara siano state bandite anteriormente al 1° luglio 2023, e che soggiacciono pertanto alla disciplina del D.lgs. 50/2016, lo strumento primario di tutela dell'equilibrio contrattuale a fronte degli incrementi dei prezzi è costituito dallo straordinario meccanismo di adeguamento di cui all'art. 26 del D.L. 50/2022.

Tale disposizione, originariamente concepita quale misura di carattere eccezionale e temporaneo per fronteggiare gli aumenti dei prezzi dei materiali da costruzione, dei carburanti e dei prodotti energetici innescati dalla crisi pandemica e dal successivo conflitto russo – ucraino, è stata più volte prorogata e, da ultimo, resa strutturale dalla Legge di bilancio 2026 (L. 30 dicembre 2025, n. 199, art. 1, commi 487 e ss.).

In particolare, ai sensi del comma 490 del citato art. 1, per gli appalti pubblici di lavori – ivi compresi quelli affidati a contraente generale – nonché per gli accordi quadro aggiudicati sulla base di offerte con termine finale di presentazione entro il 30 giugno 2023, lo stato di avanzamento

dei lavori afferente alle lavorazioni eseguite o contabilizzate dal direttore dei lavori ovvero annotate nel libretto delle misure dal 1° gennaio 2026 e fino alla data di fine lavori è adottato applicando, anche in deroga alle clausole contrattuali o agli indici di aggiornamento inflattivo previsti dalla normativa applicabile al contratto, i prezzi predisposti annualmente dalle Regioni e dalle Province autonome ovvero, laddove applicabili, i prezzi speciali.

I maggiori importi derivanti dall'applicazione dei prezzi aggiornati, al netto dei ribassi formulati in sede di offerta, sono riconosciuti dalla stazione appaltante nelle misure percentuali stabilite dalla legge.

Trattasi, dunque, di un meccanismo che il legislatore ha inteso rendere permanente, superando definitivamente l'originaria logica emergenziale, e che opera attraverso il confronto tra i prezzi contrattuali e quelli risultanti dal prezzario regionale da ultimo aggiornato, con riconoscimento del differenziale in favore dell'appaltatore. La novità più significativa introdotta dalla L. 199/2025 risiede, invero, nella circostanza che l'adeguamento non è più circoscritto ad annualità predeterminate, bensì accompagna il contratto sino alla sua naturale conclusione, fornendo in tal modo una copertura temporalmente illimitata che in precedenza difettava.

Tanto premesso, occorre interrogarsi sulla idoneità di tale meccanismo a ristorare effettivamente gli operatori economici a fronte degli incrementi di costo determinati dal conflitto in atto.

Orbene, il fulcro del sistema delineato dall'art. 26 risiede interamente nel prezzario regionale aggiornato, il quale costituisce al contempo il parametro di riferimento per la quantificazione del maggior importo e il veicolo attraverso il quale lo shock di mercato dovrebbe essere intercettato e trasfuso nella contabilizzazione delle lavorazioni.

Pertanto, l'effettività del ristoro dipende, in via pressoché esclusiva, dalla capacità del prezzario di riflettere fedelmente i costi reali di cantiere al momento dell'esecuzione delle lavorazioni.

Ed è precisamente su tale presupposto che il meccanismo, nel contesto attuale, potrebbe mostrare i propri limiti strutturali.

Come già evidenziato in premessa, i prezzi regionali attualmente in vigore – siano essi le edizioni 2025 in regime di utilizzo transitorio ovvero le edizioni 2026 già pubblicate – sono stati redatti sulla base di rilevazioni dei prezzi elementari condotte in un periodo nel quale le quotazioni del greggio e il costo del gasolio si attestavano su valori sensibilmente inferiori a quelli attuali e nel quale, soprattutto, l'evento bellico non si era ancora verificato.

Ne discende che il differenziale risultante dal confronto tra i prezzi contrattuali e quelli del prezzario da ultimo aggiornato non esprime la reale entità dell'incremento di costo sopportato

dall'impresa, giacché il termine di paragone – ossia il prezzario stesso – fotografa una realtà di mercato differente.

In altri termini, il prezzario che dovrebbe fungere da strumento di riequilibrio risulta esso stesso disallineato rispetto ai costi effettivi, con la conseguenza che il maggior importo calcolato sulla sua base sottostima inevitabilmente lo squilibrio reale.

Tale disallineamento potrebbe, peraltro, essere ancor più accentuato per le Regioni che non hanno ancora provveduto alla pubblicazione del prezzario 2026, ove il confronto resta ancorato ai valori dell'edizione 2025 o antecedente.

Né va sottaciuto che il prezzario nazionale, che avrebbe potuto fungere da riferimento correttivo e di coordinamento, non è stato ancora adottato, con termine fissato per la sua emissione al 30 giugno 2026, con la conseguenza che, nel frattempo, gli operatori economici sono costretti ad operare con strumenti di rilevazione dei prezzi che potrebbero risultare strutturalmente inadeguati.

A tale criticità – che attiene, per così dire, al disallineamento temporale tra la rilevazione e la congiuntura – se ne affianca una di carattere ancor più profondo, che investe la stessa struttura del prezzario quale strumento di rappresentazione dei costi.

Anche qualora le Regioni provvedessero – come peraltro auspicato dalle associazioni di categoria – ad un aggiornamento straordinario infrannuale dei propri prezzari, analogo a quello disposto nel 2022 ai sensi del comma 2 del medesimo art. 26, il meccanismo potrebbe scontare un limite intrinseco connesso alla peculiare modalità con cui il carburante concorre alla formazione del prezzo unitario delle lavorazioni.

Come si è detto in premessa, il gasolio non è una voce autonoma dell'elenco prezzi, bensì una componente elementare che si annida nel costo orario dei noli a caldo, nel costo dei trasporti e, per il tramite di questi ultimi, nel prezzo franco cantiere dei materiali.

L'incremento del gasolio non si traduce, dunque, nella variazione di un'unica voce di prezzario facilmente aggiornabile, bensì in una variazione diffusa e capillare che attraversa trasversalmente le analisi prezzi di una pluralità di lavorazioni, con intensità diversa a seconda della tipologia di opera e della composizione della singola voce.

Ciò significa che un aggiornamento del prezzario che si limiti a rilevare i nuovi prezzi dei materiali e dei noli – come per lo più avviene nella prassi delle rilevazioni regionali – senza procedere ad una puntuale e analitica rivisitazione di ciascuna analisi prezzi sottostante, con specifica rivalutazione della componente carburante nei noli a caldo e della componente trasporto nei materiali franco cantiere, rischia di intercettare solo parzialmente l'incremento reale,

restituendo un quadro dei costi che, pur più aggiornato, potrebbe non corrispondere alla effettiva esposizione economica dell'impresa.

In altri termini, la criticità non risiede tanto nella misura percentuale del riconoscimento operato dalla norma, quanto piuttosto nella circostanza che il differenziale da cui muove il calcolo potrebbe essere esso stesso viziato da un difetto di rappresentatività, derivante tanto dal disallineamento temporale dei prezzi rispetto alla congiuntura bellica, quanto dalla strutturale incapacità del sistema dei prezzi di intercettare compiutamente un incremento di costo – quale quello del gasolio – che non si manifesta in una singola voce, bensì si propaga per via mediata nell'intero tessuto delle lavorazioni.

A ciò si aggiunga che il sistema dei prezzi regionali presenta, già a prescindere dalla congiuntura bellica, significativi scostamenti territoriali nella valorizzazione delle medesime lavorazioni, il che potrebbe rendere il ristoro ottenibile dall'operatore economico fortemente dipendente dalla Regione di riferimento, introducendo un ulteriore elemento di aleatorietà nel *quantum* del riconoscimento.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ritiene che il meccanismo di adeguamento dei prezzi di cui all'art. 26 del D.L. 50/2022 – pur costituendo lo strumento primario e certamente attivabile, la cui applicazione deve senz'altro essere disposta dalla stazione appaltante – potrebbe non risultare sufficiente, da solo, ad assicurare il pieno riequilibrio del sinallagma contrattuale.

Il differenziale emergente dal confronto con i prezzi vigenti, per le ragioni sopra esposte, rischia di sottostimare in misura significativa l'effettivo squilibrio patito dall'operatore economico, lasciando a suo carico una quota di maggiori oneri che non trova ristoro nel meccanismo di legge e che, nondimeno, è causalmente riconducibile alla medesima sopravvenienza straordinaria e imprevedibile.

Tanto premesso, qualora l'applicazione del meccanismo di adeguamento prezzi non sia idoneo a coprire tutti i maggiori costi, per la parte eccedente l'impresa potrà attivarsi al fine di ottenere dalla stazione appaltante la rinegoziazione delle condizioni contrattuali secondo il canone della buona fede oggettiva.

Il fondamento giuridico di tale pretesa è da rinvenirsi nei principi generali di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto, codificati agli artt. 1175 e 1375 c.c., letti in combinato con il principio costituzionale di solidarietà sociale ed economica di cui all'art. 2 della Costituzione, nonché con il principio di conservazione del contratto desumibile dall'art. 1371 c.c. e dall'intero sistema delle norme sull'esecuzione delle obbligazioni. È d'uopo precisare, a tale riguardo, che per i contratti soggetti alla disciplina del D.lgs. 50/2016 non trova applicazione – *ratione temporis*

– l’art. 9 del D.lgs. 36/2023, il quale ha codificato nel diritto speciale degli appalti pubblici il principio di conservazione dell’equilibrio contrattuale e il connesso diritto alla rinegoziazione quale soluzione primaria, tanto da prevedere un obbligo in capo al Committente di perseguire tale percorso.

Come chiarito dal Consiglio di Stato (Sez. V, 18 novembre 2024, n. 9212), l’art. 9 citato non ha portata retroattiva, in quanto non è norma interpretativa di un principio generale già presente nell’ordinamento, ma introduce *ex novo* il rimedio generale di manutenzione del contratto.

Ne discende che, per i contratti in esame, il fondamento della facoltà di rinegoziazione deve essere ricercato esclusivamente nei principi civilistici generali sopra richiamati.

In questa prospettiva, assume rilievo sistematico decisivo la Relazione tematica n. 56/2020 resa dalla Corte di Cassazione con riferimento alle sopravvenienze generate dalla crisi pandemica, i cui principi – stante la loro portata generale – risultano pienamente applicabili alle sopravvenienze determinate dall’attuale conflitto bellico.

In particolare, la Relazione muove dalla constatazione che il Codice civile, all’art. 1467, offre alla parte svantaggiata dalla sopravvenienza un rimedio essenzialmente demolitorio – la risoluzione del contratto per eccessiva onerosità – riservando alla sola controparte la facoltà di ricondurre il contratto ad equità.

Tuttavia, prosegue affermando che la norma di cui all’art. 1467 c.c. ha natura dispositiva e, come tale, è “*derogabile, non soltanto per volontà delle parti, ma a monte da quelle norme imperative di legge nel cui novero si iscrive il precetto di buona fede oggettiva di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c.*”.

Di tal che, la correttezza e la buona fede, con le sue regole, ivi compresa quella sul dovere di rinegoziare un contratto sperequato, non è soppiantata dal rimedio formalizzato nell’art. 1467 c.c., trovando rispetto ad esso un proprio autonomo spazio di prevalenza.

La buona fede, in tale ricostruzione, sostituisce alla logica del negozio statico quella dinamica della leale collaborazione tra le parti, tesa a superare le sopravvenienze che abbiano inciso sull’equilibrio originario del contratto.

Quanto ai presupposti per l’attivazione dell’obbligo di rinegoziazione, dalla Relazione 56/2020 possono desumersi i seguenti elementi, tutti ricorrenti nel caso che ci occupa: la sopravvenienza di un fatto nuovo, successivo alla stipulazione del contratto, connotato dai caratteri della straordinarietà e della imprevedibilità; la sua estraneità alla normale alea contrattuale e all’ordinaria fluttuazione economica; l’alterazione rilevante dell’equilibrio originario del

contratto; il nesso causale tra la sopravvenienza e lo squilibrio; la mancata assunzione volontaria del relativo rischio da parte del contraente svantaggiato.

In ordine a ciascuno di tali presupposti, appare evidente che il conflitto armato in atto e il conseguente blocco dello Stretto di Hormuz integrano una sopravvenienza che, per la sua natura, la sua portata e la sua assoluta estraneità al quadro previsionale delle parti al momento della stipulazione del contratto, non può in alcun modo essere ricondotta all'alea ordinaria del rapporto.

Quanto al contenuto dell'obbligo, che il Consiglio di Stato per quanto sopra chiarito ha limitato in facoltà, la medesima Relazione, precedendo di fatto la portata dell'art. 9 D.Lgs 36/2023, precisa che esso impone ad entrambe le parti di intavolare nuove trattative e di condurle correttamente, con spirito costruttivo, proponendo soluzioni di riequilibrio eque e accettabili.

Sarà verosimilmente il contraente svantaggiato – ossia l'appaltatore – a domandare alla controparte l'adeguamento del contratto, indicando le modifiche da apportare alle condizioni precedentemente pattuite, mentre la stazione appaltante dovrà condurre la rinegoziazione in modo costruttivo.

La sede idonea per lo svolgimento della rinegoziazione secondo buona fede, nel contesto dei contratti pubblici di lavori, potrebbe essere individuata nel Collegio Consultivo Tecnico, il quale – ai sensi degli artt. 215 e ss. del D.lgs. 36/2023, – è preposto alla prevenzione delle controversie e alla rapida risoluzione delle dispute insorte nell'esecuzione dei contratti, con funzione espressamente orientata alla conservazione del rapporto e al superamento delle sopravvenienze.

3. Appalti soggetti alla disciplina del D.lgs. 36/2023 e la funzione degli artt. 9 e 60.

Per gli appalti di lavori le cui procedure di gara siano state bandite a decorrere dal 1° luglio 2023, e che soggiacciono pertanto alla disciplina del D.lgs. 36/2023, il quadro dei rimedi a fronte delle sopravvenienze che incidono sull'equilibrio contrattuale si presenta sensibilmente diverso, sia sotto il profilo della revisione dei prezzi, sia sotto quello, più generale, della rinegoziazione del contratto.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha introdotto, all'art. 60, una clausola di revisione dei prezzi di carattere strutturale e obbligatorio, superando in tal modo la logica emergenziale e derogatoria che aveva caratterizzato la disciplina dell'art. 26 del D.L. 50/2022 e colmando la lacuna che, sotto la vigenza del D.lgs. 50/2016, aveva lasciato la gestione delle sopravvenienze di prezzo sostanzialmente priva di un meccanismo ordinario e sistematico, giacché era prevista solo la facoltà (e non anche l'obbligo) di inserire delle clausole di revisione prezzi.

L'art. 60, comma 1, del D.lgs. 36/2023, invece, stabilisce che nei documenti di gara iniziali è obbligatorio l'inserimento delle clausole di revisione prezzi, le quali si attivano al verificarsi di una variazione del costo dell'opera, in aumento o in diminuzione, superiore alla soglia di attivazione fissata dal medesimo articolo, che opera con riferimento all'indice sintetico complessivo dell'opera determinato secondo le modalità di cui all'Allegato II.2 – bis.

Il meccanismo revisionale così congegnato presenta, rispetto al sistema dell'art. 26 del D.L. 50/2022, una differenza di impostazione che è necessario mettere in luce, atteso che da essa discendono conseguenze rilevanti in ordine all'effettività del ristoro nel contesto attuale.

Mentre il sistema dell'art. 26 opera mediante il confronto diretto tra i prezzi contrattuali e quelli del prezzario regionale aggiornato, voce per voce, il meccanismo dell'art. 60 è parametrato alla variazione complessiva dell'opera, misurata attraverso un indice sintetico che aggrega l'andamento dei costi delle diverse componenti – manodopera, materiali, noli, trasporti – ponderandole in ragione della loro incidenza relativa sul costo totale dell'intervento.

La soglia di attivazione della clausola revisionale è, pertanto, riferita a tale variazione aggregata, con la conseguenza che incrementi anche molto significativi di singole componenti di costo – quale, per l'appunto, il carburante e i materiali di derivazione petrolchimica – potrebbero risultare, una volta diluiti nel computo complessivo dell'opera, inferiori alla soglia necessaria per l'attivazione del meccanismo.

A tale criticità strutturale se ne affianca una di ordine operativo.

L'Allegato II.2-bis, introdotto dal decreto correttivo D.lgs. 209/2024, demanda ad un provvedimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito l'ISTAT, l'adozione dei singoli indici di costo delle lavorazioni, sulla base delle venti tipologie omogenee di lavorazioni (TOL) individuate nella Tabella A del medesimo Allegato, ai fini della determinazione degli indici sintetici revisionali di cui all'art. 60, comma 4.

Alla data odierna, detto provvedimento non risulta ancora emanato, con la conseguenza che le disposizioni dell'Allegato II.2-bis non sono ancora applicabili ai contratti di lavori e che, in regime transitorio, continuano ad utilizzarsi gli indici sintetici di costo di costruzione pubblicati dall'ISTAT nella versione originaria dell'art. 60 vigente al 1° luglio 2023, ossia gli indici relativi al fabbricato residenziale, al capannone industriale e al tronco stradale con tratto in galleria.

Trattasi di indici che, per la loro stessa natura di indicatori aggregati riferiti a tipologie-tipo di opere, risultano strutturalmente inadeguati a intercettare con sufficiente tempestività e specificità gli incrementi di singole componenti di costo — quale, per l'appunto, il carburante — e che, in

concreto, non hanno fatto registrare variazioni superiori alle soglie di attivazione della clausola revisionale per il periodo successivo al 1° luglio 2023.

A ciò si aggiunga che tali indici scontano un fisiologico ritardo di rilevazione e pubblicazione, il che significa che l'impatto dello shock energetico determinatosi a partire dal 28 febbraio 2026 non sarà verosimilmente catturato prima di diversi mesi, con un ulteriore differimento temporale del ristoro che aggrava la tensione finanziaria dell'impresa.

Si tratta, ad ogni evidenza, di criticità che rendono il meccanismo dell'art. 60 – pur nella sua valenza di rimedio ordinario e strutturale – potenzialmente insufficiente a garantire all'operatore economico un ristoro adeguato e tempestivo a fronte di uno shock di prezzo della portata di quello in atto.

Si pone, a questo punto, la questione centrale del presente paragrafo, ossia se, nell'ipotesi in cui la clausola revisionale di cui all'art. 60 non si attivi – vuoi perché la variazione complessiva dell'opera non raggiunge la soglia, vuoi perché il meccanismo non è ancora pienamente operativo – l'operatore economico possa nondimeno invocare il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale di cui all'art. 9 del D.lgs. 36/2023 quale fondamento autonomo del diritto alla rinegoziazione.

La risposta, a parere di chi scrive, è affermativa, e ciò sulla base di una pluralità di argomenti convergenti.

L'art. 9 del D.lgs. 36/2023 è collocato dal legislatore nel Titolo I del Libro I del Codice, dedicato ai principi generali, e non già nel Titolo dedicato alla fase esecutiva o alla revisione dei prezzi.

Tale collocazione sistematica non è casuale, ma risponde alla precisa scelta del legislatore di elevare la conservazione dell'equilibrio contrattuale al rango di principio ordinante dell'intero sistema dei contratti pubblici, dotato di portata precettiva autonoma e non già di mera enunciazione programmatica.

Il comma 1 dell'art. 9 configura, in termini inequivoci, un vero e proprio diritto soggettivo della parte svantaggiata alla rinegoziazione secondo buona fede, subordinandolo alla ricorrenza di presupposti propri e distinti da quelli che governano l'attivazione della clausola revisionale, segnatamente la sopravvenienza di circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea, all'ordinaria fluttuazione economica e al rischio di mercato, tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto.

Decisivo, ai fini della ricostruzione qui proposta, è il rapporto tra l'art. 9 e gli artt. 60 e 120 del medesimo Codice.

In effetti, il comma 5 dell'art. 9 stabilisce che *"in applicazione del principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale si applicano le disposizioni di cui agli articoli 60 e 120"*.

Tale formulazione potrebbe essere letta nel senso che l'art. 9 troverebbe attuazione esclusivamente per il tramite degli artt. 60 e 120, i quali ne esaurirebbero il contenuto precettivo.

Siffatta lettura non appare, tuttavia, condivisibile.

La locuzione "in applicazione" non equivale a "esclusivamente per il tramite", ma indica piuttosto che gli artt. 60 e 120 costituiscono declinazioni operative del principio, senza tuttavia esaurirne la portata.

Se il legislatore avesse inteso circoscrivere il principio dell'art. 9 ai soli meccanismi revisionali e modificativi disciplinati dagli artt. 60 e 120, non avrebbe avuto ragione di enunciarlo come principio generale autonomo, dotato di propri presupposti e di una propria disciplina, ma si sarebbe limitato a prevedere la revisione dei prezzi e le modifiche contrattuali quali rimedi specifici.

L'art. 9, in questa prospettiva, svolge la funzione di clausola generale di chiusura del sistema, presidio ultimo dell'equilibrio contrattuale che opera ogni qual volta i meccanismi specifici – revisione dei prezzi, modifiche contrattuali – non siano in grado di assorbire integralmente lo squilibrio determinato dalla sopravvenienza.

Tale ricostruzione trova conferma nel disposto dell'art. 120, comma 8, del medesimo Codice, il quale, nel disciplinare la procedura di rinegoziazione, stabilisce che *"Il contratto è sempre modificabile ai sensi dell'articolo 9"* e che, ove non si pervenga ad un nuovo accordo entro un termine ragionevole, *"la parte svantaggiata può agire in giudizio per ottenere l'adeguamento del contratto all'equilibrio originario"*.

L'avverbio "sempre" e il richiamo diretto all'art. 9 confermano che la rinegoziazione fondata sul principio di equilibrio contrattuale è un rimedio disponibile in via permanente e autonoma, non condizionato dall'attivazione della clausola revisionale dell'art. 60 né dalle soglie ivi previste.

Se così non fosse, del resto, si perverrebbe ad un esito sistematicamente inaccettabile, giacché si dovrebbe ammettere che un contratto di appalto il cui equilibrio sia stato gravemente alterato da una sopravvenienza di portata eccezionale – quale un conflitto bellico con blocco delle rotte energetiche globali – resti privo di rimedi manutentivi per il solo fatto che la variazione complessiva dell'opera, calcolata sull'indice sintetico aggregato, non raggiunga la soglia di attivazione della clausola revisionale.

In tale ipotesi, l'unico rimedio residuo sarebbe la risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta ai sensi dell'art. 1467 c.c., trattandosi di rimedio demolitorio che, tuttavia, il legislatore del nuovo Codice ha inteso espressamente superare proprio con l'introduzione dell'art. 9, nella dichiarata prospettiva di privilegiare la conservazione del rapporto rispetto alla sua distruzione.

Privare l'art. 9 di operatività autonoma significherebbe, in definitiva, vanificarne la funzione e contraddire la *ratio* che ne ha ispirato l'introduzione.

Ciò posto, la rinegoziazione fondata sull'art. 9 soggiace a presupposti e limiti che è opportuno richiamare.

Quanto ai presupposti, si è già detto che la norma richiede la sopravvenienza di circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea e tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto, a condizione che la parte svantaggiata non abbia volontariamente assunto il relativo rischio.

Presupposti, questi, che – come ampiamente argomentato in premessa con riguardo alla natura e alla portata del conflitto in atto – risultano pienamente integrati nel contesto attuale.

Quanto ai limiti, il comma 2 dell'art. 9 chiarisce che la rinegoziazione si limita al ripristino dell'originario equilibrio del contratto, quale risultante dal bando e dal provvedimento di aggiudicazione, senza alterarne la sostanza economica.

Come già rilevato per la rinegoziazione secondo buona fede nel contesto dei contratti soggetti al D.lgs. 50/2016, anche nel regime del nuovo Codice l'operatore economico non potrà pretendere un equilibrio diverso o più favorevole rispetto a quello originariamente pattuito, ma esclusivamente la neutralizzazione degli effetti della sopravvenienza sul sinallagma contrattuale.

Tale limite assolve, nel sistema del Codice, alla funzione di presidio della *par condicio* dei concorrenti, impedendo che la rinegoziazione si traduca in una surrettizia riscrittura delle condizioni di gara che avrebbe potuto condurre ad una diversa partecipazione e ad un diverso esito della procedura.

Il comma 1 dell'art. 9 individua, altresì, le fonti di copertura degli oneri della rinegoziazione, stabilendo che essi sono riconosciuti all'esecutore a valere sulle somme a disposizione indicate nel quadro economico dell'intervento, alle voci imprevisti e accantonamenti e, se necessario, anche utilizzando le economie da ribasso d'asta.

Si tratta di un perimetro finanziario che, nei contratti in corso di esecuzione, potrebbe risultare insufficiente a coprire integralmente l'entità degli squilibri determinati dalla congiuntura bellica,

circostanza che dovrà essere valutata caso per caso dalla stazione appaltante e che, in ogni caso, non esime la medesima dall'obbligo di attivarsi per la rinegoziazione.

Quanto alla procedura, l'art. 120, comma 8, disciplina il percorso di rinegoziazione stabilendo che la richiesta va avanzata senza ritardo e non giustifica, di per sé, la sospensione dell'esecuzione del contratto. Il RUP provvede a formulare la proposta di un nuovo accordo entro un termine non superiore a tre mesi.

Nel caso in cui non si pervenga al nuovo accordo entro un termine ragionevole, la parte svantaggiata può agire in giudizio per ottenere l'adeguamento del contratto all'equilibrio originario, salva la responsabilità per la violazione dell'obbligo di rinegoziazione.

Emerge, dunque, un quadro in cui il legislatore del nuovo Codice ha predisposto un sistema di tutela dell'equilibrio contrattuale articolato su due livelli che operano in modo complementare e non alternativo: un primo livello, rappresentato dalla clausola revisionale dell'art. 60, che interviene in via automatica al superamento di determinate soglie di variazione dei costi, e un secondo livello, rappresentato dal principio generale dell'art. 9, che presidia l'equilibrio contrattuale anche al di là e al di fuori del perimetro della revisione prezzi, ogniqualvolta circostanze straordinarie e imprevedibili alterino in maniera rilevante il sinallagma originario.

L'operatore economico che si trovi a fronteggiare gli incrementi di costo generati dall'attuale conflitto potrà, pertanto, attivare cumulativamente entrambi i rimedi, invocando la revisione dei prezzi ai sensi dell'art. 60, ove ne ricorrano i presupposti operativi, e contestualmente richiedendo la rinegoziazione ai sensi dell'art. 9 per la parte di squilibrio non coperta dal meccanismo revisionale ovvero, nell'ipotesi in cui quest'ultimo non si attivi, quale rimedio autonomo e sufficiente.

Anche nel contesto degli appalti soggetti al D.lgs. 36/2023, il Collegio Consultivo Tecnico si conferma quale sede naturale per la gestione della rinegoziazione. L'art. 215 del Codice attribuisce al CCT la funzione di prevenire le controversie e di favorire la rapida risoluzione delle dispute insorgenti nell'esecuzione dei contratti, mentre l'art. 216 annovera tra le competenze obbligatorie dell'organo il rilascio di pareri su ogni questione che possa condurre a una controversia tra le parti, ivi espressamente compresa la rinegoziazione.

Qualora, nonostante l'attivazione dei rimedi sopra descritti, non si pervenga ad una composizione soddisfattiva della vicenda e lo squilibrio contrattuale permanga in misura tale da rendere la prosecuzione dell'esecuzione insostenibile per l'operatore economico, residua – quale rimedio estremo – la facoltà di richiedere la risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta

ai sensi dell'art. 1467 c.c., ovvero di avvalersi delle ulteriori facoltà di scioglimento previste dal Codice.

Si tratta, tuttavia, di un esito che – per le ragioni sistematiche più volte richiamate e per le evidenti ricadute negative che esso comporta sia per l'operatore economico sia per l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera – deve essere riguardato come *extrema ratio*, da perseguire soltanto in difetto della praticabilità di soluzioni conservative del rapporto.

4. Rimedi per l'operatore economico

Come si è avuto modo di evidenziare nei paragrafi che precedono, gli strumenti di adeguamento e revisione dei prezzi attualmente disponibili — segnatamente il meccanismo di cui all'art. 26 del D.L. 50/2022 e la clausola revisionale di cui all'art. 60 del D.Lgs. 36/2023 — potrebbero non risultare sufficienti, da soli, ad assicurare il pieno riequilibrio del sinallagma contrattuale, rendendo necessario il ricorso alla rinegoziazione secondo buona fede.

Tuttavia, anche l'attivazione di quest'ultimo rimedio presuppone tempi di definizione che potrebbero non essere compatibili con l'esigenza dell'operatore economico di contenere nell'immediato l'esposizione economica derivante dalla prosecuzione dell'esecuzione a condizioni di mercato radicalmente mutate.

Nelle more della definizione di una soluzione di riequilibrio — che richiede, a seconda dei casi, l'aggiornamento dei prezzi, l'attivazione del procedimento di rinegoziazione, il pronunciamento del Collegio Consultivo Tecnico — l'impresa continua a sostenere costi che eccedono in misura significativa i corrispettivi contrattuali, con un aggravamento progressivo dello squilibrio che rischia di compromettere irreversibilmente la sostenibilità economico-finanziaria della commessa.

In tale contesto, si pone la questione se il conflitto armato in atto e le sue ricadute sui costi di esecuzione possano legittimare il ricorso alla **sospensione dei lavori per causa di forza maggiore**, quale rimedio di immediata efficacia idoneo a contenere l'esposizione dell'operatore economico in attesa che le soluzioni di riequilibrio divengano operative.

Secondo la consolidata elaborazione giurisprudenziale, è ascrivibile alla categoria della “forza maggiore” l'evento imprevisto o imprevedibile che impedisca la regolare esecuzione del contratto e renda inefficace qualsiasi azione dell'obligato diretta ad eliminarlo, a condizione che l'evento stesso non dipenda da azioni od omissioni dirette od indirette del debitore.

Il codice dei contratti pubblici, tanto nella formulazione dell'art. 107 del D.Lgs. 50/2016 quanto nella corrispondente disciplina dell'art. 121 del D.Lgs. 36/2023, annovera espressamente le cause di forza maggiore tra i presupposti che legittimano la sospensione dei lavori.

In merito alla riconducibilità di un conflitto bellico e delle sue ricadute economiche al novero delle fattispecie di forza maggiore rilevante ai fini della sospensione dei contratti pubblici, un precedente di significativo rilievo è rinvenibile nella Delibera dell'ANAC n. 227 dell'11 maggio 2022, resa con riferimento alle conseguenze delle misure di *lock-down* adottate in Cina e della situazione bellica in Ucraina sul regolare adempimento delle obbligazioni assunte nell'ambito dei contratti pubblici.

In tale delibera, l'Autorità ha chiarito che l'adozione delle misure di contenimento in Cina e la situazione bellica in Ucraina sono eventi astrattamente ascrivibili alla categoria della causa di forza maggiore, potendo sostanziarsi in circostanze imprevedibili ed estranee al controllo dei fornitori, e che pertanto, nel caso in cui sia reso oggettivamente impossibile o difficoltoso procedere con la necessaria regolarità e tempestività all'esecuzione delle prestazioni per ragioni strettamente connesse a detti eventi, le stazioni appaltanti sono tenute a valutare, caso per caso, la possibilità di ritenere configurabile la causa di forza maggiore e di applicare le disposizioni normative conseguenti.

Tra tali disposizioni, l'ANAC ha espressamente indicato la possibilità di disporre la sospensione del contratto per il tempo strettamente necessario, ovvero di rinegoziare i termini concordati per l'adempimento, ovvero ancora di escludere l'applicabilità delle penali e della risoluzione contrattuale.

Orbene, i principi enunciati dall'ANAC nella citata Delibera, ancorché formulati con riferimento ad eventi diversi, risultano pienamente applicabili alla fattispecie in esame, stante l'identità di *ratio*.

Il conflitto armato in atto nel Golfo Persico e il conseguente blocco dello Stretto di Hormuz presentano, sotto il profilo della qualificazione giuridica, caratteri analoghi — e per taluni aspetti ancor più intensi — rispetto alla situazione bellica in Ucraina presa in considerazione dall'Autorità.

Trattasi, in entrambi i casi, infatti, di eventi bellici di portata internazionale, del tutto imprevedibili ed estranei alla sfera di controllo degli operatori economici, le cui ricadute sui costi delle materie prime, dei carburanti e dei trasporti rendono oggettivamente difficoltoso, se non impossibile, proseguire l'esecuzione delle prestazioni contrattuali alle condizioni originariamente pattuite.

Ne discende che, ove la stazione appaltante non provveda nell'immediatezza all'adozione di una soluzione di riequilibrio — circostanza questa che assume particolare criticità negli appalti finanziati con risorse PNRR, ove i termini di ultimazione imposti a livello europeo rendono ancor più urgente la necessità di una composizione tempestiva — l'operatore economico potrà legittimamente richiedere la sospensione dei lavori ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. 50/2016 ovvero dell'art. 121 del D.Lgs. 36/2023, a seconda del regime normativo applicabile, invocando la sussistenza di una causa di forza maggiore, dalla quale non potrà che discendere altresì la proroga dei termini contrattuali di esecuzione.

Tale sospensione, lungi dal rappresentare un rimedio alternativo alla rinegoziazione, ne costituisce piuttosto il necessario presupposto temporale, consentendo all'operatore economico di limitare la propria esposizione economica nelle more della definizione delle misure di riequilibrio e preservando, al contempo, la possibilità di una ripresa dell'esecuzione a condizioni riallineate.

Conclusioni

Alla luce di quanto esposto, il conflitto bellico in corso integra una sopravvenienza straordinaria e imprevedibile idonea ad alterare in maniera rilevante l'equilibrio sinallagmatico dei contratti pubblici di lavori in corso di esecuzione, determinando incrementi dei costi di entità tale che gli strumenti attualmente disponibili – siano essi i prezzi regionali su cui si fonda il meccanismo di adeguamento prezzi di cui all'art. 26 del D.L. 50/2022, ovvero gli indici sintetici di costo su cui si fonda la clausola revisionale di cui all'art. 60 del D.Lgs. 36/2023 – potrebbero non essere in grado di intercettare compiutamente e con la necessaria tempestività.

Di tal ché, gli strumenti di tutela a disposizione degli operatori economici si articolano come segue.

Per gli appalti soggetti al D.Lgs. 50/2016, l'operatore economico dovrà richiedere l'applicazione del meccanismo di adeguamento dei prezzi di cui all'art. 26 del D.L. 50/2022 e — per la parte di squilibrio non coperta dal predetto meccanismo — invocare la rinegoziazione secondo buona fede ai sensi degli artt. 1175 e 1375 c.c., sulla scorta dei principi enunciati dalla Relazione tematica n. 56/2020 della Corte di Cassazione.

Per gli appalti soggetti al D.Lgs. 36/2023, l'operatore economico potrà richiedere l'attivazione della clausola revisionale di cui all'art. 60, ove ne ricorrano i presupposti, e — indipendentemente dall'attivazione di quest'ultima — invocare il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale di cui all'art. 9, il quale opera quale rimedio autonomo fondante un diritto alla rinegoziazione secondo buona fede.

Per entrambe le categorie di contratti, si ritiene che la sede naturale per la rinegoziazione sia il Collegio Consultivo Tecnico, il quale è nella condizione di pervenire ad una composizione della vicenda che salvaguardi l'equilibrio contrattuale offrendo al contempo alla stazione appaltante un adeguato presidio sotto il profilo della responsabilità erariale.

Qualora, nonostante l'attivazione dei rimedi indicati, lo squilibrio permanga in misura tale da rendere la prosecuzione dell'esecuzione insostenibile, residua — quale *extrema ratio* — la risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta ai sensi dell'art. 1467 c.c.

Resta intesa, altresì, per entrambe le categorie di contratti, la possibilità per l'operatore economico di richiedere la sospensione dei lavori per causa di forza maggiore ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. 50/2016 ovvero dell'art. 121 del D.Lgs. 36/2023, atteso che il conflitto bellico in atto, per le ragioni esposte nel presente parere, rientra nel novero degli eventi astrattamente ascrivibili a tale categoria, in coerenza con i principi enunciati dall'ANAC nella Delibera n. 227 dell'11 maggio 2022.

Tale rimedio, di immediata operatività, consente all'operatore economico di contenere la propria esposizione economica nelle more della definizione delle soluzioni di riequilibrio sopra indicate, preservando al contempo la possibilità di una ripresa dell'esecuzione a condizioni riallineate.

Roma, li 1° aprile 2026

Avv. Arturo Cancrini

