Revisione prezzi negli appalti pubblici: i contratti ponte non escludono l'adeguamento dei corrispettivi

di Dario Immordino

Data di pubblicazione: 5-11-2026

La prosecuzione del servizio alle condizioni originarie non costituisce un rinnovo contrattuale senza una reale rinegoziazione. La revisione dei prezzi resta applicabile anche durante le proroghe e non può essere esclusa dalla clausola che impone il mantenimento dei corrispettivi.

Guida alla lettura

La sottoscrizione di un nuovo contratto per garantire la continuità di un servizio pubblico non impedisce all'impresa di ottenere la revisione dei prezzi, se le parti non hanno effettivamente rinegoziato le condizioni economiche del rapporto. Anche quando viene formalizzata attraverso successivi contratti ponte la prosecuzione dell'appalto conserva la natura di proroga se si limita a differire la scadenza originaria, senza una nuova determinazione delle condizioni contrattuali.

La distinzione assume particolare importanza negli **appalti di servizi**, nei quali **l'aumento dei costi del personale, dell'energia e degli altri fattori produttivi può alterare progressivamente l'equilibrio economico dell'offerta**. **La revisione dei prezzi serve proprio a evitare che l'impresa debba continuare a eseguire prestazioni alle condizioni economiche stabilite molti anni prima, quando i costi erano differenti**. La sua funzione non è garantire la redditività dell'appalto, ma **preservare nel tempo un rapporto sostenibile tra il corrispettivo e gli oneri necessari per assicurare il servizio**.

La possibilità di ottenere l'adeguamento dipende, tuttavia, dalla **natura della prosecuzione contrattuale**. La **proroga mantiene in vita il rapporto originario**, mentre il **rinnovo presuppone una nuova manifestazione dell'autonomia negoziale delle parti**. Nel **primo caso, il contratto continua a essere regolato dalle condizioni iniziali e dalle disposizioni che ne consentono l'adeguamento**. **Nel secondo, le parti concordano nuovamente le condizioni della prestazione, potendo tenere conto dei mutamenti economici intervenuti**.

La ragione della differenza è legata alla funzione stessa della revisione. Quando l'impresa accetta liberamente un nuovo assetto contrattuale, si presume che abbia valutato i costi esistenti e la convenienza delle condizioni concordate. Se invece è tenuta a proseguire il servizio sulla base di un rapporto già costituito, manca quella nuova valutazione negoziale che potrebbe giustificare il mantenimento dei prezzi precedenti nonostante l'aumento dei costi (Cons. Stato, Sez. III, 22 dicembre 2025, n. 10203; 10 ottobre 2023, n. 8830).

Per distinguere le due situazioni non è sufficiente verificare se sia stato sottoscritto un

nuovo documento contrattuale. Occorre accertare se le parti abbiano realmente esercitato la propria autonomia negoziale, dando vita a un rapporto distinto, oppure si siano limitate a formalizzare la prosecuzione di quello esistente. **La riproduzione del prezzo originario, l'accettazione della continuità del servizio e la sottoscrizione di un contratto ponte non dimostrano, da sole, l'esistenza di un rinnovo**. Possono costituire **semplicemente modalità di attuazione della proroga già prevista dal contratto iniziale** (Cons. Stato, Sez. III, 24 marzo 2022, n. 2157; Sez. V, 16 febbraio 2023, n. 1635).

Nel caso in oggetto l'impresa aveva continuato a svolgere servizi di lavanderia e gestione della biancheria per strutture ospedaliere attraverso una successione di contratti ponte, mantenendo sostanzialmente i corrispettivi originari. L'amministrazione aveva negato la revisione, considerando le successive prosecuzioni come rapporti autonomi.

La qualificazione non trovava però riscontro nelle condizioni contrattuali. Il capitolato attribuiva all'amministrazione il potere di imporre la prosecuzione del servizio in attesa del nuovo affidamento, senza riconoscere all'impresa la possibilità di sottrarsi alla proroga. La successiva dichiarazione di disponibilità dell'appaltatore non esprimeva quindi una libera scelta di stipulare un nuovo contratto, ma si inseriva nell'esecuzione di un obbligo già previsto.

Neppure la richiesta dell'amministrazione di formulare condizioni migliorative dimostrava l'esistenza di una rinegoziazione. In assenza di una concreta modifica delle condizioni contrattuali quella richiesta non trasformava la prosecuzione del servizio in un nuovo accordo. Il **rapporto rimaneva regolato dal contratto originario, con la conseguente applicabilità della disciplina revisionale**.

Un ulteriore principio riguarda la compatibilità tra l'obbligo di mantenere i corrispettivi e il diritto di richiederne la revisione. La previsione contrattuale che impone all'impresa di proseguire il servizio agli stessi prezzi non equivale necessariamente a una rinuncia all'adeguamento. Il mantenimento delle condizioni economiche esclude che la proroga diventi occasione per ottenere un compenso liberamente maggiorato, ma non impedisce di applicare i meccanismi destinati a compensare gli aumenti dei costi sopravvenuti.

Le due previsioni rispondono a esigenze differenti. La prima evita che la continuità del servizio comporti automaticamente condizioni più onerose per l'amministrazione; la seconda impedisce che il protrarsi del rapporto comprometta l'equilibrio economico sul quale si fondava l'offerta. Interpretare la clausola di invariabilità dei prezzi come esclusione assoluta della revisione significherebbe confondere il divieto di modificare unilateralmente il corrispettivo con l'applicazione di un meccanismo di adeguamento previsto dalla disciplina contrattuale e dalla legge.

Per i contratti soggetti al precedente Codice del 2006 l'articolo 115 prevedeva la revisione periodica dei prezzi nei servizi e nelle forniture a esecuzione continuativa o periodica. La disposizione aveva natura imperativa, perché la conservazione dell'equilibrio economico tutela anche l'interesse pubblico alla regolare esecuzione delle prestazioni. L'aumento dei costi, infatti, può incidere sulla capacità dell'appaltatore di mantenere nel tempo gli standard qualitativi richiesti. Per questa ragione, le clausole incompatibili con la disciplina obbligatoria

della revisione sono soggette ai meccanismi civilistici di integrazione del contratto e di nullità parziale (Cons. Stato, Sez. II, 6 maggio 2020, n. 2860).

La tutela dell'equilibrio contrattuale non comporta, tuttavia, il riconoscimento automatico degli aumenti richiesti dall'impresa. **La revisione presuppone una verifica dell'effettiva variazione dei costi e della sua rilevanza rispetto alle condizioni economiche applicabili al rapporto**. Occorre inoltre individuare correttamente il momento dal quale misurare le variazioni: se è intervenuto un effettivo rinnovo, il riferimento è costituito dalle condizioni nuovamente concordate; se il contratto è stato soltanto prorogato, restano rilevanti quelle precedentemente stabilite, tenendo conto degli eventuali adeguamenti già riconosciuti.

La revisione richiede quindi un procedimento amministrativo nel quale la stazione appaltante accerti i presupposti dell'adeguamento e ne determini l'entità. Prima di tale verifica, l'impresa vanta un interesse legittimo al corretto esercizio del potere amministrativo; una volta riconosciuta la spettanza della revisione le questioni relative alla quantificazione del compenso assumono natura di diritto soggettivo (Cons. Stato, Ad. plen., 6 agosto 2021, n. 14; Sez. III, 7 novembre 2025, n. 8690).

Questa distinzione incide anche sull'estensione temporale della tutela. **La richiesta rivolta all'amministrazione delimita il periodo per il quale viene sollecitata la verifica dei presupposti della revisione**. Non è possibile ottenere direttamente in giudizio il riconoscimento di adeguamenti relativi ad annualità sulle quali l'amministrazione non sia stata ritualmente chiamata a pronunciarsi. Nel caso esaminato, la domanda del 2022 non consentiva quindi di estendere l'accertamento all'intero periodo precedente, risalente al 2013.

L'annullamento del diniego, limitatamente al periodo compreso tra gennaio e ottobre 2022, non ha perciò comportato il riconoscimento immediato delle somme richieste, ma ha restituito all'amministrazione il compito di verificare gli aumenti dei costi e la loro incidenza sul corrispettivo, assumendo come riferimento le condizioni contrattuali vigenti al 30 aprile 2020.

La soluzione riguarda un rapporto disciplinato dal Codice del 2006 e non può essere trasferita automaticamente alla normativa vigente. **Il Codice del 2023 ha rafforzato la disciplina della revisione, prevedendo clausole obbligatorie e meccanismi di adeguamento collegati a presupposti e parametri normativamente definiti**. Rimane però **rilevante il principio secondo cui la continuità del servizio non può essere utilizzata per sottrarre il rapporto alle regole di riequilibrio economico applicabili, attraverso la semplice qualificazione delle proroghe come nuovi contratti**.

Per le amministrazioni ne deriva **l'esigenza di distinguere la formalizzazione della prosecuzione del servizio da un'effettiva rinegoziazione delle condizioni contrattuali**. Per le imprese, la tutela revisionale resta legata alla corretta qualificazione del rapporto, alla tempestiva presentazione delle richieste e alla dimostrazione delle variazioni economiche rilevanti. **La revisione conserva così la propria funzione di tutela dell'equilibrio contrattuale, senza trasformarsi in un aumento automatico dei corrispettivi né in una garanzia generalizzata contro ogni rischio economico dell'appalto**.

https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dcsnprr?p_p_id=decisioni_pareri_web_DecisioniPareriWebPortlet_INSTANCE_XKc17mrB8J10&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_decisioni_pareri_web_DecisioniPareriWebPortlet_INSTANCE_XKc17mrB8J10_javax.portlet.action=search&p_auth=tu1zpvOs