# Revisione dei prezzi in caso di adesione a convenzioni quadro stipulate da soggetti aggregatori

*di Grazia Pignatelli*

*Data di pubblicazione: 5-11-2026*

*L'istituto della revisione dei prezzi ha la finalità di salvaguardare l'interesse pubblico a che le prestazioni di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni non siano esposte col tempo al rischio di una diminuzione qualitativa e al contempo essa è posta a tutela dell'interesse dell'impresa a non subire l'alterazione dell'equilibrio contrattuale conseguente alle modifiche dei costi sopraggiunte durante l'arco del rapporto.*

*Nel caso di adesione a convenzioni quadro stipulate da CONSIP, pur in assenza di dati testuali certi (il codice non indica il soggetto deputato alla revisione prezzi nelle ipotesi di "convenzioni quadro") il soggetto pubblico competente alla revisione dei prezzi, a cui deve essere correttamente rivolta la relativa domanda, è l'amministrazione contraente, ossia quella che spicca i singoli ordinativi di fornitura in adesione alla convenzione, e non il soggetto aggregatore ossia CONSIP.*

**Guida alla lettura**

La pronuncia in rassegna della V Sezione del Consiglio di Stato trae origine da una richiesta di revisione prezzi avanzata dall'Operatore economico aggiudicatario di una convenzione quadro al soggetto aggregatore (Consip), poiché, negli anni successivi alla stipula, si erano verificate imprevedibili circostanze dalle quali era scaturito uno straordinario incremento dei prezzi di acquisto delle materie prime.

Consip riscontrava l'istanza ritenendo che la deliberazione circa la concreta operatività del meccanismo revisionale, così come la quantificazione dell'adeguamento rispetto ai singoli contratti attuativi, fosse di competenza delle singole amministrazioni aderenti alla convenzione.

L'Appaltatore impugnava il suddetto riscontro lamentando che Consip, del tutto illegittimamente, avrebbe rimesso alle amministrazioni aderenti alla Convenzione sia la valutazione sull'*an* (quindi sulla fondatezza della pretesa di aggiornamento dei prezzi applicati), sia sul *quomodo* (ossia sulle modalità con cui deve operare la revisione, secondo uno degli indici Istat astrattamente applicabili), nonché sul *quantum* (ovvero sulla misura da riconoscere come aumento dei prezzi).

Il ricorso è stato ritenuto infondato dal Tar adito e tale pronuncia è stata confermata dal Consiglio di Stato in sede di appello.

Secondo il Collegio, **la revisione prezzi riguarda la fase esecutiva del singolo contratto attuativo e la relativa domanda deve essere rivolta all'amministrazione contraente,**

**anziché al soggetto aggregatore**.

A sostegno di tale decisione i Giudici richiamano la **funzione propria della revisione prezzi** e la **giurisprudenza consolidata formatasi sul tema**, ricordando che "*la revisione prezzi costituisce uno* ***strumento in grado di salvaguardare l'interesse pubblico a che le prestazioni di beni e servizi alle Pubbliche amministrazioni non siano esposte al rischio di una diminuzione qualitativa nel corso del tempo****; in particolare è un istituto connesso all'eccessiva onerosità sopravvenuta delle prestazioni stesse, determinata dall'aumento dei costi gravanti sull'esecutore privato, per cui con la revisione del corrispettivo si assicura il mantenimento della convenienza del contratto per il medesimo privato e, correlativamente della qualità delle prestazioni a favore della Pubblica Amministrazione*".

La stessa clausola ha lo **scopo di evitare che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione**.

Ne discende che **la revisione prezzi ha, dunque, un duplice scopo**. Per un verso, **mira a tutelare l'esigenza dell'amministrazione di evitare che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo e tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione del contratto**; per altro verso, **mira a tutelare l'interesse dell'impresa a non subire l'alterazione dell'equilibrio contrattuale conseguente alle modifiche dei costi che ragionevolmente si verificano durante l'arco del rapporto e che potrebbero indurla ad una riduzione degli standard qualitativi delle prestazioni**.

La *ratio* sottesa all'istituto di cui si discorre, comporta che **ogni relativa valutazione connessa alla regolare esecuzione del contratto attuativo non potrà che spettare alla singola amministrazione contraente e beneficiaria delle relative prestazioni**.

Una simile valutazione di adeguatezza circa il livello dei servizi non può che essere riservata alla stazione appaltante diretta destinataria, in concreto, di quel servizio stesso.

Ne consegue che **il bilanciamento tra costi del servizio e qualità delle relative prestazioni, deve essere demandata alla singola amministrazione che stipula il contratto attuativo della convenzione quadro e non certamente al soggetto aggregatore** (ossia CONSIP).

Il Consiglio di Stato nella sentenza in esame **richiama l'importanza della completezza dell'istruttoria sottesa al procedimento di revisione per garantire la correttezza degli esiti del procedimento stesso**. Questa istruttoria può essere **assicurata solo dall'amministrazione contraente che si avvantaggia più da vicino della prestazione, ossia il soggetto che ha cognizione piena di tutti gli elementi di natura economica, tecnica e procedurale che governano la singola commessa**.

Nell'ambito delle convenzioni quadro, la ripartizione delle competenze va, quindi, **distinta tra la fase di affidamento centralizzato in capo al soggetto aggregatore e la fase di esecuzione dei singoli contratti attuativi, al cui interno si inserisce la revisione prezzi, in**

**capo alle singole Amministrazioni aderenti**.

Pubblicato il 15/10/2026

**N. 07544/2026 REG.PROV.COLL.**

**N. 03216/2026 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3216 del 2026, proposto in relazione alla procedura CIG 6820564B75 da
Consorzio Leonardo Servizi e Lavori “Società Cooperativa Consortile Stabile”, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Orlando, Antonietta Favale, Matteo Valente, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Consip Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 01236/2026, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Consip Spa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2026 il Cons. Massimo Santini e uditi per le parti l’avv. Antonietta Favale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Si tratta di una controversia in materia di revisione prezzi. Più in particolare:

1.1. Consorzio Leonardo si aggiudicava il lotto 3 della convenzione quadro CONSIP per servizi di *contact center*;

1.2. A tale convenzione facevano seguito i relativi contratti attuativi con le singole amministrazioni contraenti, tra cui anche il Comune di Roma e ADER;

1.3. In vista della scadenza dei suddetti contratti attuativi Consorzio Leonardo chiedeva a Consip, in data 27 settembre 2022, la revisione dei prezzi in considerazione del notevole aumento di taluni costi e di certe materie prime (in particolare, quella energetica) e tanto sia a seguito del COVID, sia a causa della guerra in Ucraina;

1.4. CONSIP, con nota del 2 luglio 2024, si dichiarava a tal fine incompetente e indicava, quali amministrazioni destinatarie della richiesta di revisione, le singole amministrazioni contraenti ossia i soggetti pubblici con cui l’appellante consorzio aveva a suo tempo stipulato i relativi contratti attuativi;

2. Il TAR Lazio, adito dal Consorzio Leonardo, condivideva tale impostazione: la revisione prezzi andrebbe infatti chiesta non ai soggetti aggregatori che hanno stipulato la convenzione quadro ma alle singole stazioni appaltanti, ossia a coloro con cui il consorzio ha stipulato i singoli contratti esecutivi.

3. La sentenza di primo grado formava oggetto di appello per erroneità nella parte in cui si è ritenuto che CONSIP ossia il soggetto aggregatore non avrebbe competenza in materia di revisione prezzi per i contratti che scaturiscono da convenzioni quadro.

4. Si costituiva in giudizio CONSIP per chiedere il rigetto del gravame.

5. Alla pubblica udienza del 24 settembre 2026, la difesa di Consorzio Leonardo rassegnava le proprie conclusioni ed il ricorso in appello veniva infine trattenuto in decisione.

6. Tutto ciò premesso, la tesi del TAR risulta condivisibile dal momento che, quanto all’unico motivo di appello sub 3:

6.1. Questa la giurisprudenza in materia:

- *“La ratio dell’istituto della revisione prezzi è quella di evitare, anche a tutela dell’interesse dell’impresa, che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo, tali da sconvolgere in maniera significativa l’equilibrio finanziario sulla base del quale è intervenuta la stipulazione del contratto, così che il meccanismo revisionale opera sulla base di un’attività di preventiva verifica dei presupposti necessari per il riconoscimento del compenso revisionale, che è espressione di un potere autoritativo di carattere tecnico-discrezionale (Consiglio di Stato, Sez. III, 28 luglio 2025, n. 6667)”* [così Cons. Stato, sez. V, 20 marzo 2026, n. 2367];

- *“l'istituto della revisione prezzi ha un duplice scopo. Esso, per un verso, mira a tutelare l'esigenza dell'amministrazione di evitare che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo e tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione del contratto; per altro verso, mira a tutelare l'interesse dell'impresa a non subire l'alterazione dell'equilibrio contrattuale conseguente alle modifiche dei costi che ragionevolmente si verificano durante l'arco del rapporto e che potrebbero indurla ad una riduzione degli standard qualitativi delle prestazioni”* (Cons. Stato, sez. IV, 5 maggio 2025, n. 3787);

- *“l'istituto della revisione è preordinato, nell'attuale disciplina, alla tutela dell'esigenza, propria dell'Amministrazione, di evitare che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati, nel corso del tempo, tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione del contratto. Solo in via mediata l'istituto in esame tutela l'interesse dell'impresa a non subire l'alterazione dell'equilibrio contrattuale conseguente alle modifiche dei costi che si verifichino durante l'arco del rapporto e che potrebbero indurla ad una surrettizia riduzione degli standards qualitativi delle prestazioni (cfr. Cons. Stato, Sez. III, Sentenza, 01/04/2016, n. 1309)”* [Cons. Stato, sez. V, 14 marzo 2023, n. 2650];

- proprio in quest’ultima direzione: *“l'istituto della revisione dei prezzi, in particolare, ha la finalità di salvaguardare l'interesse pubblico a che le prestazioni di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni non siano esposte col tempo al rischio di una diminuzione qualitativa e al contempo essa è posta a tutela dell'interesse dell'impresa a non subire l'alterazione dell'equilibrio contrattuale conseguente alle modifiche dei costi sopraggiunte durante l'arco del rapporto”* (Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2022, n. 5667);

- ed ancora: *“questo Consiglio ha rilevato come la revisione prezzi costituisca "uno strumento in grado di salvaguardare l'interesse pubblico a che le prestazioni di beni e servizi alle Pubbliche amministrazioni non siano esposte al rischio di una diminuzione qualitativa nel corso del tempo; in particolare è connesso all'eccessiva onerosità sopravvenuta delle prestazioni stesse, determinata dall'aumento dei costi gravanti sull'esecutore privato, per cui con la revisione del corrispettivo si assicura il mantenimento della convenienza del contratto per il medesimo privato e, correlativamente della qualità delle prestazioni a favore della Pubblica Amministrazione; dall'altro la stessa clausola ha lo scopo di evitare che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione del contratto" (cfr. Cons. Stato,*

*sez. V, 28 marzo 2018, n. 1940; id., sez. III, 5 marzo 2018, n. 1337)"* [Cons. Stato, sez. II, 9 novembre 2020, n. 6893].

6.2. Da quanto sopra riportato emerge che la revisione prezzi attiene in buona sostanza alla fase esecutiva del contratto, fase questa di sicuro appannaggio delle singole amministrazioni contraenti ossia di coloro che, all'interno del sistema delle convenzioni quadro, sono poi chiamate a stipulare i singoli contratti esecutivi o attuativi delle ridette convenzioni. Del resto, è in questa fase che sorgono le diverse peculiarità che caratterizzano ciascun rapporto contrattuale per poi ridondare, secondo una logica conseguenza, sulla rimodulazione del rapporto di equilibrio che deve sempre sussistere tra prestazioni e costi del servizio. In siffatta direzione, un soggetto aggregatore non potrebbe certamente essere in grado di intercettare e sintetizzare tutte quelle variabili ed esigenze che possono ragionevolmente mutare, se non altro anche in ragione della differente incidenza territoriale, da una fornitura o da un servizio all'altro;

6.3. In questa stessa direzione, se da un lato è vero che l'interesse pubblico legato alla revisione prezzi è quello di mantenere adeguato il livello delle prestazioni da effettuare in favore delle pubbliche amministrazioni (prezzi troppo bassi e fuori mercato potrebbero infatti indurre il singolo prestatore a fornire servizi di qualità scadente), è anche vero, dall'altro lato, che una simile valutazione di adeguatezza circa il livello dei servizi non potrebbe che essere riservata alla stazione appaltante la quale risulti diretta destinataria, in concreto, di quel servizio stesso;

6.4. Ne consegue da quanto detto che una valutazione di questo tipo, diretta a bilanciare costi del servizio e qualità delle relative prestazioni, non potrebbe che essere demandata alla singola amministrazione che stipula il contratto esecutivo della convenzione quadro e non certamente al soggetto aggregatore (ossia CONSIP);

6.5. Riepilogando sul punto specifico si deve pertanto ritenere che:

6.5.1. L'*interesse* alla revisione dei prezzi e quindi, *ex latere* PA, al mantenimento di un livello qualitativo adeguato, deve essere ricondotto alla sola amministrazione contraente ossia al soggetto pubblico che beneficia della prestazione contrattuale;

6.5.2. Anche in termini di *adeguatezza* della funzione revisionale, il soggetto pubblico più idoneo a stimare il giusto equilibrio tra livello qualitativo/quantitativo delle prestazioni contrattuali e relativi costi non può che essere l'amministrazione contraente che si giova in foma diretta del servizio;

6.5.3. Infine, quanto alla *completezza* dell'istruttoria sottesa al procedimento di revisione (istruttoria oltre modo necessaria per garantire la correttezza degli esiti del procedimento stesso), questa non potrebbe che essere assicurata dall'amministrazione contraente che si avvantaggia più da vicino della prestazione ossia il soggetto che ha cognizione piena di tutti gli elementi di natura economica, tecnica e procedurale che governano la singola commessa.

6.6. Alla luce di tutte le considerazioni sopra svolte si deve pertanto concludere che, pur in

assenza di dati testuali certi (in effetti: né il codice, né la convenzione indicano il soggetto deputato alla revisione prezzi nelle ipotesi di “convenzioni quadro” quali quelle di specie) il soggetto pubblico competente alla revisione dei prezzi, ossia di colui cui deve essere correttamente rivolta la relativa domanda, è comunque l’amministrazione contraente, quella ossia che spicca i singoli ordinativi di fornitura, e non il soggetto aggregatore ossia CONSIP.

6.7. Da quanto detto consegue il rigetto dell’unico motivo di appello.

7. In conclusione, il ricorso in appello deve essere rigettato con conseguente conferma della sentenza di primo grado.

8. Le spese di lite possono essere integralmente compensate attesa la novità e la complessità delle esaminate questioni.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Valerio Perotti, Presidente FF

Stefano Fantini, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere, Estensore