AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

DELIBERA N. 347

9 settembre 2025

Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 presentata dal C.C.S. Consorzio Campale Stabile – Procedura aperta per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata e integrata dei rifiuti solidi urbani – spazzamento strade nonché gestione CCR - Comune di Castel Morrone - Importo aggiudicato: euro 1.106.254,62 – S.A. Comunità Montana Tanagro Alto e Medio Sele per il Comune di Castel Morrone – CIG: B20EF76E39 - istanza in fase di esecuzione presentata singolarmente

UPREC-PRE 0234-2025-S

Riferimenti normativi

Art. 41, co. 13 e art. 60 del d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Revisione prezzi – costo della manodopera

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 9 settembre 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere acquisita al prot. n. 98411 del 4 luglio 2025, presentata in fase di esecuzione da C.C.S. Consorzio Campale Stabile, che in data 30 settembre 2024 si aggiudicava la gara per l'affidamento del servizio triennale di raccolta differenziata e integrata dei rifiuti solidi urbani,

spazzamento strade nonché gestione CCR del Comune di Castel Morrone. Il Consorzio riferisce che l'esecuzione del servizio iniziava regolarmente il 1° settembre 2024, previa presa in carico di 6 unità di personale per 30 ore settimanali, come previsto negli atti di gara, ed è tuttora in corso. Tuttavia, il Consorzio istante lamenta che ad oggi, e quindi dopo più di 60 giorni dall'aggiudicazione, non sia ancora stato stipulato il contratto d'appalto. Nel merito, poi, della questione principale oggetto dell'istanza, riguardante la revisione dei prezzi, il Consorzio rappresenta di aver richiesto al Comune, con nota del 21 maggio 2025, e successiva diffida del 10 giugno 2025, di provvedere all'adeguamento del costo del personale alla luce delle tabelle ministeriali aggiornate a luglio 2024, nonchè del canone annuo, in applicazione del meccanismo revisionale dei prezzi previsto negli atti di gara. Ciò anche in considerazione del fatto che l'aggiudicatario era stato tenuto ad assumere una unità di personale ulteriore non presente nel quadro economico di gara, a seguito di provvedimento del Tribunale che ne disponeva il reintegro. Il Consorzio istante sottolinea che gli atti di gara prevedono sia la revisione dei prezzi in fase di esecuzione (art. 5.3 del bando/disciplinare e art. 1.3 del capitolato speciale d'appalto) sia l'adeguamento del canone contrattuale (art. 2.21 del capitolato speciale d'appalto). Pertanto, chiede un parere all'Autorità con riguardo al mancato rispetto dei termini per la stipula del contratto, ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 36/2023, e alla mancata applicazione del meccanismo revisionale dei prezzi;

VISTO l'avvio del procedimento, effettuato con nota prot. n. 106609 del 23 luglio 2025;

VISTA la memoria prodotta dal Comune di Castel Morrone, acquisita al prot. 109533 del 30 luglio 2025, con cui l'Amministrazione evidenzia che, come emerso negli incontri con il Consorzio aggiudicatario, un'alterazione dei prezzi successiva all'aggiudicazione andrebbe ad alterare la *par condicio* dei concorrenti. Il Comune riferisce poi che il contratto è in fase di finalizzazione, dovendo essere adeguato al contratto ARERA, e sarà sottoscritto a breve. Evidenzia infine che le questioni relative all'adeguamento contrattuale dei dipendenti e al reintegro dell'unità di personale sono al vaglio dei legali dell'Ente, del RUP e dei legali del Consorzio stesso, e che è oggetto di valutazione anche la posizione del precedente gestore, che adeguava i

contratti e assumeva l'unità di personale senza alcuna autorizzazione da parte dell'Ente;

VISTA la memoria di replica dell'istante, acquisita al prot. 110477 del 1° agosto 2025, con cui il Consorzio eccepisce preliminarmente la tardività delle memorie presentate dalla S.A., ritenendo che esse non possano essere considerate nell'ambito del presente procedimento. Nel merito, il Consorzio ribadisce che la S.A. non ha ancora provveduto alla stipula del contratto, e che il Consorzio dovrà essere risarcito per l'obbligo di reintegro dell'unità di personale. Ribadisce di aver sopportato costi superiori a quanto offerto in gara, sia per le mutate condizioni di mercato sia per i mutamenti sopraggiunti nella gestione dell'appalto;

RITENUTO che l'eccezione riguardante la tardività delle memorie prodotte dalla S.A. non può essere accolta in quanto il Regolamento di precontenzioso non stabilisce, al riguardo, un termine perentorio a pena di decadenza ma si limita a disporre che l'Ufficio assegna un termine non superiore a cinque giorni per la presentazione di memorie e documenti (art. 8). E' rimessa quindi all'Ufficio la valutazione di ammissibilità delle memorie eventualmente pervenute oltre il termine assegnato, anche in considerazione dello stato di avanzamento dell'istruttoria;

CONSIDERATO che l'Autorità esprime pareri di precontenzioso in fase di esecuzione esclusivamente con riferimento alla "clausola di revisione del prezzo e al relativo provvedimento applicativo" (art. 4 del Regolamento). Esulano pertanto dal presente procedimento le questioni attinenti agli eventuali profili di responsabilità per il ritardo nella stipula del contratto, nonchè alle pretese risarcitorie dell'istante, sulle quali l'Autorità non è competente a pronunciarsi;

VISTO il bando/disciplinare della gara in oggetto, che all'art. 5.3 (Revisione prezzi) prevede che «Qualora nel corso di esecuzione del contratto si verifichi una variazione, in aumento o in diminuzione, del costo del servizio superiore al cinque per cento, dell'importo complessivo, i prezzi sono aggiornati, nella misura dell'ottanta per cento della variazione, in relazione alla prestazione principale. Ai fini del calcolo della variazione dei prezzi si utilizzano, con riguardo ai contratti di servizi e forniture, gli indici dei prezzi al consumo, dei

prezzi alla produzione dell'industria e dei servizi e gli indici delle retribuzioni contrattuali orarie (articolo 60, comma 3, lettera b del Codice d. lgs. 36/2023)»;

VISTO il capitolato speciale d'appalto, che all'art.1.3 (Revisione prezzi contrattuali) prevede che «Qualora nel corso di esecuzione del contratto si verifichi una variazione, in aumento o in diminuzione, del costo del servizio superiore al cinque per cento, dell'importo complessivo, i prezzi sono aggiornati, nella misura dell'ottanta per cento della variazione, in relazione alla prestazione principale. Ai fini del calcolo della variazione dei prezzi si utilizzano, con riguardo ai contratti di servizi e forniture, gli indici dei prezzi al consumo, dei prezzi alla produzione dell'industria e dei servizi e gli indici delle retribuzioni contrattuali orarie (articolo 60, comma 3, lettera b del Codice d. lgs. 36/2023)», e all'art. 2.21 (Revisione del canone - Aggiornamento Canone) stabilisce che «Relativamente al canone annuale da riconoscere alla società, il prezzo di aggiudicazione dei servizi oggetto del presente appalto a partire dalla consegna del servizio stesso è fisso per il primo anno di servizio; per gli anni successivi l'aggiornamento del canone, sia in aumento che in diminuzione, sarà assoggettato alla revisione periodica tenendo in considerazione i seguenti parametri [...] aggiornamento o rinnovo del C.C.N.L. di categoria [...]»;

VISTO l'art. 60 del d.lgs. 36/2023, secondo cui: «1. Nei documenti di gara iniziali delle procedure di affidamento è obbligatorio l'inserimento delle clausole di revisione prezzi riferite alle prestazioni oggetto del contratto. 2. Queste clausole non apportano modifiche che alterino la natura generale del contratto o dell'accordo quadro; si attivano al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva, che determinano: [...] b) una variazione del costo della fornitura o del servizio, in aumento o in diminuzione, superiore al 5 per cento dell'importo complessivo e operano nella misura dell'80 per cento del valore eccedente la variazione del 5 per cento, applicata alle prestazioni da eseguire»;

VISTA la Relazione al d.lgs. 36/2023 che, con riferimento all'art. 60, evidenzia che l'obbligo di inserire nei documenti di gara la clausola di revisione prezzi deriva dall'attuazione del criterio di delega di cui all'art. 1, co. 2, lett. g) della legge n. 78/2022, recante l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, un regime obbligatorio di revisione dei prezzi al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva e non prevedibili al momento della formulazione

dell'offerta, […], applicabili in relazione all'oggetto dell'appalto. La Relazione sottolinea che «all'origine delle variazioni dei prezzi che renderanno in concreto attivabile il meccanismo della revisione siano *"particolari condizioni di natura oggettiva, non prevedibili al momento della formulazione dell'offerta"*, concentrando l'attenzione sia sul profilo temporale della valutazione dell'imprevedibilità ("imprevedibili al momento della formulazione dell'offerta") sia sul dato quantitativo di essa (variazioni imprevedibili nel *quantum*) e prevedendo di fare riferimento agli indici sintetici delle variazioni dei prezzi relativi ai contratti di lavori, servizi e forniture approvati dall'ISTAT con proprio provvedimento entro il 30 settembre di ciascun anno, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti»;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 41, co. 13 del d.lgs. 36/2023, «il costo medio del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative, tenuto conto della dimensione o natura giuridica delle imprese, delle norme in materia previdenziale e assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali»;

CONSIDERATO che l'orientamento consolidato della giurisprudenza è nel senso che il meccanismo della revisione prezzi non può essere invocato per far fronte agli aumenti retributivi futuri dei lavoratori che fossero già prevedibili al momento dell'indizione della gara (Cons. Stato, Sez. V, 25 luglio 2025, n. 6638 e giurisprudenza ivi richiamata). Il giudice amministrativo ritiene infatti che «l'aumento del costo del personale impiegato, derivante dal periodico rinnovo dei contratti collettivi di lavoro non dovrebbe essere considerato un evento imprevedibile ma una normale evenienza di cui l'imprenditore dovrebbe sempre tenere conto nel calcolo della convenienza economica dell'offerta presentata in gara». La lettura combinata degli artt. 41, co. 13 e 108, co. 9 del d.lgs. 36/2023 lascia emergere infatti «la volontà di responsabilizzare gli operatori economici, allo scopo di assicurare che questi ultimi, prima di formulare il proprio ribasso complessivo, svolgano una seria valutazione preventiva dei predetti costi». Secondo la giurisprudenza, quindi, ammettere la possibilità di far fronte, attraverso il meccanismo revisionale, agli aumenti

retributivi che fossero già noti al momento del bando, finirebbe innanzi tutto per snaturare la *ratio* dell'istituto, che è volta a garantire l'interesse pubblico alla perdurante qualità delle prestazioni contrattuali evitando che il corrispettivo subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo tali da sconvolgere l'equilibrio finanziario sulla cui base è avvenuta la stipula, e allo stesso tempo tutelare l'interesse dell'impresa a non subire alterazioni dell'equilibrio contrattuale per l'incremento dei costi sopravvenuti durante l'arco del rapporto. Inoltre, si finirebbe per consentire l'utilizzazione del meccanismo della revisione prezzi per revisionare i prezzi formulati in sede di offerta trasformandolo in una sorta di automatismo, per di più ancorato a evenienze già ampiamente prevedibili e calcolabili. Infine, ciò sarebbe incompatibile con la volontà del legislatore di responsabilizzare gli operatori economici allo svolgimento di una seria valutazione preventiva dei costi della manodopera;

CONSIDERATO che la stessa giurisprudenza evidenzia come le disposizioni della *lex specialis* che operino un richiamo all'art. 60 del d.lgs. 36/2023 non possono essere interpretate come dirette a introdurre un automatico riconoscimento economico da parte della S.A. ad ogni scatto salariale previsto dai CCNL, pena la trasformazione della revisione prezzi in una sorta di indicizzazione. Inoltre, il giudice amministrativo rammenta che tale meccanismo non opera automaticamente bensì al verificarsi di particolari condizioni, non comportando quindi un diritto all'automatico aggiornamento del corrispettivo contrattuale e demandando all'amministrazione di procedere agli adempimenti istruttori normativamente imposti (Cons. Stato, n. 6638/2025 cit.);

CONSIDERATO anche che, con riferimento alla generale possibilità di rinegoziare le condizioni contrattuali sia in corso d'esecuzione che prima della stipula del contratto, la giurisprudenza la ammette al ricorrere di particolari circostanze di fatto che ne evidenzino la ragionevolezza e la plausibilità come «(i) il tempo intercorso tra la formulazione/presentazione dell'offerta e l'avvio delle prestazioni contrattuali», circostanza da considerare caso per caso in relazione al contesto economico; (ii) la necessità per la stazione appaltante di assicurarsi «di giungere alla stipula di un contratto in condizioni di equilibrio, valutando ogni sopravvenienza segnalata dagli operatori economici

partecipanti alla gara che, alla luce del quadro normativo vigente e del contesto socio economico, appaia in grado di alterare tali condizioni, adottando le misure necessarie a ristabilire l'originario equilibrio contrattuale»; (iii) in relazione alle circostanze sopravvenute, deve trattarsi «di sopravvenienze imprevedibili, estranee anche al normale ciclo economico, in grado di generare condizioni di shock eccezionale»; (iv) deve ritenersi «preclusa la negoziazione di modifiche che non mirino al recupero dell'equilibrio iniziale del contratto che la gara stessa perseguiva ma che si presentino in grado di estendere in modo considerevole l'oggetto dell'appalto ad elementi non previsti, alterare l'equilibrio economico contrattuale originario in favore dell'aggiudicatario» (T.A.R. Sardegna, 16 novembre 2022, n. 770, T.A.R. Piemonte, 20 febbraio 2023, n. 180, e T.A.R. Piemonte, 28 giugno 2021, n. 667 ivi richiamata. Sul tema, delibera Anac n. 335 del 12 luglio 2023-AG1/2023);

VISTO il decreto del Ministero del Lavoro n. 14 del 19 marzo 2024, il quale stabilisce che «1. Il costo medio orario del lavoro per i lavoratori dipendenti da imprese e società esercenti servizi ambientali, pubbliche e private, è aggiornato per gli operai e per gli impiegati, a valere dai mesi di luglio 2022; da gennaio, luglio e ottobre 2023; da gennaio e luglio 2024. 2. Il costo del lavoro è determinato, a livello nazionale, per operai e impiegati, nelle tabelle allegate che costituiscono parte integrante del presente decreto»;

CONSIDERATO quindi che, per quel che attiene al caso di specie, il citato decreto del Ministero del Lavoro del 19 marzo 2024 già contemplava gli aggiornamenti del costo del lavoro e le relative tabelle, compresi gli aggiornamenti del mese di luglio 2024, che quindi erano noti al momento dell'indizione della gara avvenuta con bando del 17 giugno 2024;

RITENUTO pertanto, alla luce dell'orientamento della giurisprudenza sopra richiamato, che nel caso di specie, essendo già stata prevista la decorrenza del rinnovo contrattuale del mese di luglio 2024, la circostanza invocata dall'istante relativa all'inatteso aumento del costo del lavoro dovuto all'aggiornamento di luglio 2024 non può essere considerata quale circostanza imprevedibile e sopravvenuta all'aggiudicazione, tale da giustificare una rinegoziazione prima della stipula del contratto bensì, come evidenziato dalla

giurisprudenza, doveva essere seriamente e preventivamente valutata dal concorrente ai fini della formulazione della propria offerta;

RITENUTO che le eventuali sopravvenienze riguardanti il personale devono essere valutate dalla S.A. alla stregua della normativa e dei principi appena espressi;

Il Consiglio

ritiene, per le motivazioni che precedono, che:

- nel caso di specie, la circostanza dell'aumento del costo del lavoro dovuto all'aggiornamento di luglio 2024 non può essere considerata imprevedibile e sopravvenuta all'aggiudicazione, tale da giustificare una rinegoziazione prima della stipula del contratto, in quanto gli aumenti contrattuali erano già previsti prima dell'indizione della gara ed era onere del concorrente tenerne conto ai fini della formulazione dell'offerta. Il meccanismo revisionale non può essere utilizzato per far fronte agli aumenti retributivi già noti al momento dell'indizione della gara.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 15 settembre 2025

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente