



DELIBERA N. 129

2 aprile 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 Comune di Pedaso (FM) – Riqualificazione tratto di costa litorale sud di Pedaso - Importo a base di gara: euro 3.295.344,09 – S.A. Comune di Pedaso tramite la S.U.A. della Provincia di Fermo – CIG: B41740FB1B - istanza presentata singolarmente
UPREC-PRE 0033-2025-L

Riferimenti normativi

Art. 9, art. 41, co. 13 e art. 60 del d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Revisione prezzi – prezzo – rinegoziazione – equilibrio contrattuale

Massima

Revisione prezzi – prezzo regionale – si applica alla data di approvazione del progetto - rinegoziazione prima della stipula – equilibrio contrattuale - deve trattarsi di circostanze straordinarie e imprevedibili

Le stazioni appaltanti sono tenute a fare puntuale applicazione dei prezzi correnti alla data di approvazione del progetto. Ai fini di una rinegoziazione prima della stipula del contratto occorre riscontrare circostanze straordinarie ed imprevedibili sopravvenute all'aggiudicazione, estranee al normale ciclo economico e in grado di alterare in maniera rilevante le condizioni di equilibrio originarie.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione



nell'adunanza del 2 aprile 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere prot. n. 14837 del 30 gennaio 2025, reiterata con prot. 27348 del 20 febbraio a firma di soggetto a ciò legittimato, con cui il Comune di Pedaso rappresenta che in data 26 settembre 2024 veniva approvato il progetto esecutivo dell'intervento relativo ai lavori di riqualificazione del tratto di costa litorale sud di Pedaso. Con determinazione a contrarre del 15 ottobre 2024 veniva indetta la procedura negoziata telematica senza bando e veniva attribuito lo svolgimento della selezione alla S.U.A. della Provincia di Fermo. Il successivo 31 ottobre 2024 la S.U.A. procedeva ad invitare dieci operatori economici, fissando al 21 novembre il termine per la presentazione delle offerte, e il 23 dicembre 2024 aggiudicava la gara all'ATI costituenda fra Impresa Costruzioni Mentucci Aldo S.r.l. (mandataria) e Progeco Costruzioni Generali S.r.l. (mandante). Il Comune di Pedaso, nell'evidenziare che il relativo contratto non è ancora stato stipulato, riferisce che con delibera n. 1710 dell'11 novembre 2024, quindi prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte, la Regione Marche approvava una revisione in aumento di alcuni prezzi del prezzario regionale, fra cui quelli della fornitura e posa in opera di scogli naturali, le cui lavorazioni sarebbero particolarmente consistenti nell'appalto in oggetto. L'aggiudicatario sollevava pertanto la questione relativa all'aumento dei prezzi intervenuto in corso di gara, prima della scadenza dei termini per la presentazione delle offerte, e la S.A. chiede parere all'Autorità sulla possibilità di applicare, nel caso di specie, l'istituto della revisione prezzi di cui all'art. 60 del d.lgs. 36/2023, che ammonterebbe a circa € 300.000,00;

VISTO l'avvio del procedimento, effettuato con nota prot. n. 31494 in data 27 febbraio 2025 dopo aver acquisito l'istanza a firma del rappresentante legale dell'ente e la prova dell'avvenuta notifica alle parti interessate;

CONSIDERATO che la questione posta è essenzialmente incentrata sulla possibilità di apportare modifiche alle condizioni economiche di aggiudicazione, prima della stipula del contratto d'appalto, nel caso in cui il



prezzario regionale utilizzato per la stima economica dell'appalto subisca una revisione in corso di gara;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 41, co. 13 del d.lgs. 36/2023, le stazioni appaltanti sono tenute a fare puntuale applicazione dei prezzi correnti alla data dell'approvazione del progetto riportati nei prezzari regionali. La norma ricalca l'art. 23, co. 16 del codice previgente d.lgs. 50/2016, a proposito del quale l'Anac aveva sottolineato il principio generale secondo cui «risulta obbligatoria per le Regioni la revisione annuale dei prezzari, nonché l'obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare tali mercuriali come imprescindibile parametro di riferimento ai fini del calcolo finale della base d'asta, di modo che l'eventuale sensibile scostamento, in aumento o diminuzione, dei prezzi utilizzati per il singolo appalto rispetto a quelli indicati nei prezzari regionali è ammissibile purché sorretto da adeguate motivazioni tecniche e/o riferibili alle condizioni attuali del mercato»(cfr. ANAC, delibera n. 768 del 4 settembre 2019);

CONSIDERATO che l'istituto dei prezzari regionali ha da un lato la funzione, «nell'interesse precipuo delle stazioni appaltanti e della collettività, di assicurare la serietà dell'offerta e la qualità delle prestazioni [...]. Dall'altro, [...] ha la funzione di regolare il mercato delle opere pubbliche e di prevenirne le storture. L'impiego di parametri eccessivamente bassi (o, viceversa troppo elevati), comunque non in linea con le caratteristiche reali del settore imprenditoriale (come declinate in concreto con riguardo a un dato territorio e ad uno specifico frangente temporale), è in grado, infatti, di alterare il gioco della concorrenza ed impedire l'accesso al mercato in condizioni di parità [...]» (T.A.R. Puglia Lecce, 6 aprile 2021, n. 497);

CONSIDERATO che, nella citata delibera Anac n. 768/2019, dopo aver osservato che «è possibile che talvolta, per ragioni non imputabili alla stazione appaltante, trascorra un lasso temporale significativo tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando di gara che di fatto potrebbe frustrare le finalità per le quali è previsto l'aggiornamento annuale dei prezzi, e che tuttavia tali finalità sono cedevoli rispetto alla necessità di garantire l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa [...], l'Anac ribadiva che l'obbligo di aggiornamento dei prezzi non può che riferirsi alla fase di approvazione del progetto e non a quelle ad essa successive (in tal senso



depongono anche le indicazioni contenute in proposito nelle Linee Guida n. 3 [...]». Pertanto, le stazioni appaltanti sono tenute a fare puntuale applicazione dei prezzi regionali aggiornati, e tale obbligo è da riferirsi alla fase di approvazione degli elaborati progettuali» (v. Parere di precontenzioso n. 618 del 20 dicembre 2022);

VISTO l'art. 60 del d.lgs. 36/2023 (nel testo vigente alla data di indizione della gara in oggetto), secondo cui: «1. Nei documenti di gara iniziali delle procedure di affidamento è obbligatorio l'inserimento delle clausole di revisione prezzi. 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 una variazione del costo dell'opera, 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 della variazione stessa, in relazione 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»;



VISTO l'art. 9, co. 1 e 2 del d.lgs. 36/2023 ("Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale"), secondo cui «Se sopravvengono circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea, all'ordinaria fluttuazione economica e al rischio di mercato e tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto, la parte svantaggiata [...] ha diritto alla rinegoziazione secondo buona fede [...]. 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»;

VISTO il parere Anac di funzione consultiva n. 1/2024 sul tema della revisione prezzi, che ha rammentato come, in generale, non sia consentito, prima della stipula del contratto d'appalto, procedere ad una modifica delle condizioni di aggiudicazione, in ossequio ai principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza. Come evidenziato dalla giurisprudenza, «non può omettersi di considerare come la pretesa alla rimodulazione dei corrispettivi prima della stipula del contratto (e, quindi, in una fase differente dall'esecuzione) alteri il confronto tra gli operatori, finendo per "*premiare*" il concorrente che indica il prezzo maggiormente competitivo (anche senza quella necessaria prudenza che si richiede ad un soggetto qualificato e da tempo operante nel mercato), salvo poi predicare la insostenibilità delle condizioni originarie del contratto, determinate anche in ragione delle proprie offerte. Va poi considerato come non vi sia alcuna regola o principio che possa supportare la pretesa ad ottenere una commessa alterando prima della stipula le condizioni economiche a cui lo stesso operatore si vincola nella formulazione dell'offerta. Le mutate condizioni del mercato che rendano non remunerativa l'offerta possono legittimare un ritiro dell'operatore dalla gara o la non accettazione della stipula, ma non supportare la pretesa ad ottenere la commessa a prezzi differenti e senza riapertura di un nuovo dialogo competitivo. Né risultano evocabili gli istituti posti a governo delle sopravvenienze contrattuali che, per l'appunto, riguardano la fase di esecuzione del contratto e le alterazioni che possono generarsi nel corso della durata del negozio ma non si riferiscono, invece, ad una fase antecedente alla stipula ove l'eventuale insostenibilità si traduce nella possibilità di non sottoscrivere il contratto (T.A.R. Lombardia, 10 giugno 2022, n. 1343);



CONSIDERATO che l’Autorità ha anche evidenziato un orientamento giurisprudenziale volto a ritenere ammissibili – entro specifici limiti – modifiche alle condizioni di aggiudicazione prima della stipula del contratto d’appalto (sul tema, v. delibera n. 335 del 12 luglio 2023-AG1/2023). Il giudice amministrativo ha infatti osservato che la disciplina in materia di appalti pubblici «è anche informata ai criteri di efficacia ed economicità che, in presenza di particolari circostanze, possono condurre alla rinegoziazione delle condizioni contrattuali sia in corso d’esecuzione che prima della stipula del contratto» (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). Secondo tale orientamento, «una richiesta di rinegoziazione deve essere presa in considerazione, al ricorrere di particolari circostanze di fatto che ne evidenzino la ragionevolezza e la plausibilità». A tal fine si ritiene apprezzabile, sotto il profilo delle valutazioni rimesse alla stazione appaltante, «(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 in cui gli operatori si trovano ad operare; (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», sussistendo altrimenti il rischio di avviare prestazioni contrattuali in condizioni di disequilibrio economico che potrebbero comportare contestazioni in corso d’opera e generare ostacoli alla sua regolare esecuzione; (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, rimettere in discussione l’aggiudicazione dell’appalto (nel senso che, se esse fossero state previste nei documenti disciplinanti la



procedura di aggiudicazione originaria, avrebbe potuto verosimilmente risultare aggiudicatario un altro offerente oppure avrebbero potuto essere ammessi offerenti diversi)»;

CONSIDERATO quindi che, sulla base di quanto sin qui esposto, le stazioni appaltanti sono tenute a fare puntuale applicazione dei prezzari regionali aggiornati, e tale obbligo è da riferirsi alla fase di approvazione degli elaborati progettuali. Inoltre, fermo il necessario rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza, dai quali deriva l'impossibilità, dopo l'aggiudicazione di un appalto pubblico, di apportare variazioni sostanziali alle condizioni di affidamento dello stesso, è consentito alla stazione appaltante valutare l'opportunità di apportare modifiche non sostanziali alle condizioni di affidamento, secondo il prudente apprezzamento della stessa, in presenza di circostanze eccezionali, impreviste e imprevedibili, sopravvenute dopo l'aggiudicazione e prima della stipula del contratto d'appalto, in assenza di profili di illegittimità della procedura di aggiudicazione;

CONSIDERATO che nel caso di specie, dato il breve lasso di tempo intercorso fra l'approvazione del progetto e il provvedimento di aggiudicazione, occorre riaffermare il principio per cui la stazione appaltante è tenuta a fare puntuale applicazione dei prezzi correnti alla data di approvazione del progetto. Ai fini di una rinegoziazione prima della stipula occorrerebbe riscontrare circostanze imprevedibili sopravvenute all'aggiudicazione, estranee al normale ciclo economico e in grado di generare condizioni di shock eccezionale;

RITENUTO pertanto, nel caso di specie, di richiamare la stazione appaltante ad una attenta valutazione di tutti gli elementi del caso concreto, alla luce dei principi di concorrenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, in ragione del tempo intercorso fra la indizione della gara e l'aggiudicazione.

Il Consiglio

ritiene, per le motivazioni che precedono, che:

- nel caso di specie, dato il breve lasso di tempo intercorso fra l'approvazione del progetto e il provvedimento di aggiudicazione, occorre ribadire il principio per cui la stazione appaltante è tenuta a fare puntuale applicazione dei prezzi correnti alla data di approvazione del progetto. Ai



fini di una rinegoziazione prima della stipula occorrerebbe riscontrare circostanze straordinarie ed imprevedibili sopravvenute all'aggiudicazione ed estranee al normale ciclo economico che non appaiono sussistere in base agli elementi rappresentati in relazione al caso di specie.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 7 aprile 2025

Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente.