

NOVITÀ IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

# I "cantieri" aperti del Codice

A cura di Enrico Di Ienno

*Di Ienno*  
STUDIO LEGALE

Viale Giuseppe Mazzini 33 – 00196 Roma  
[posta@studiodiienno.com](mailto:posta@studiodiienno.com) [www.studiodiienno.com](http://www.studiodiienno.com)

---

---

## **Parleremo di**

**Revisione dei prezzi:** tra nuove Linee guida MIT e giurisprudenza

**Equivalenza del CCNL:** il nodo del superminimo e il giudizio complessivo

**Consorzi Stabili :** un cantiere sempre aperto

**Project financing:** la rivoluzione della CGUE e il nuovo art. 193

---

## Il quadro di riferimento : un sistema in assestamento

### IL NUOVO CODICE

#### **D.Lgs. 36/2023**

Il Codice dei contratti pubblici. Consolidamento dei principi di risultato e fiducia.

### IL CORRETTIVO

#### **D.Lgs. 209/2024**

L'intervento volto a correggere le criticità applicative del primo biennio.

### REGOLAZIONE

Assestamento guidato dalle **Linee Guida MIT**, dall'**ANAC** e dal **Consiglio di Stato**.

# Revisione prezzi e art. 9: l'equilibrio contrattuale

*La revisione dei prezzi non ha funzione compensativa o risarcitoria, ma è strumento fisiologico di conservazione dell'equilibrio*

**Le LG MIT riconducono l'art. 60 al  
Principio di conservazione  
dell'equilibrio contrattuale  
(Art. 9 del Codice)**

## **Tutela Bilaterale**

Protezione dell'Amministrazione (costi controllati) e dell'Impresa (standard qualitativi).

## **Natura Fisiologica**

La revisione è connaturata al ciclo di vita del contratto di appalto, non è un'eccezione straordinaria.

## La revisione dei prezzi: l'art. 60 del Codice

- Obbligatoria
- Non deve apportare modifiche che alterino la natura generale del contratto
- Indicazione indici di riferimento funzionali alla determinazione della variazione dei costi e prezzi

La disciplina si fonda e costituisce la specifica operativa del  
**Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale** (Art. 9)

### **SOGLIE DI ATTIVAZIONE**

#### **Servizi e Forniture**

**Variazione > 5%**

Riconoscimento dell'80% del valore eccedente.

#### **Lavori**

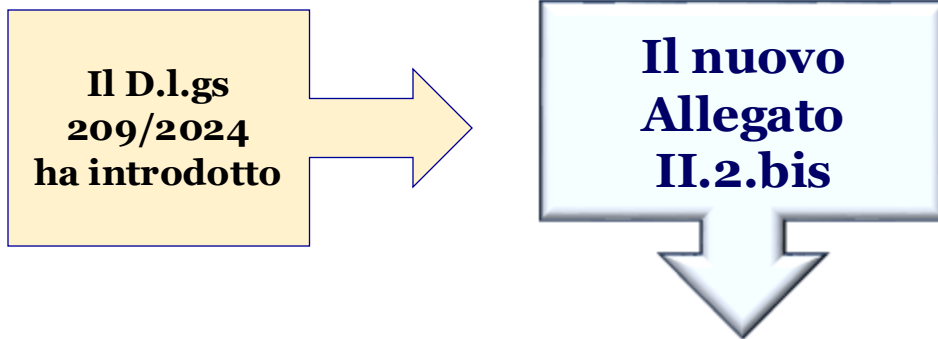
**Variazione > 3%**

Riconoscimento del 90% del valore eccedente.

#### **Riferimento Temporale**

**Cadenza Annuale**

Ai sensi dell'art. 12, Allegato II.2-bis.



- **Modalità di attuazione della revisione prezzi**
- **Facoltà per le parti di risolvere il contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta**
- **Disciplina individuazione del CPV e modalità di associazione agli indici ISTAT**

- ✓ La revisione **scatta automaticamente** al ricorrere delle condizioni dell'art. 60 e non più a istanza dell'OE
- ✓ Il momento di riferimento per il calcolo è **quello del mese di scadenza del termine massimo per il provvedimento di aggiudicazione**
- ✓ La revisione prezzi è «passante» in caso di **subappalto**, ossia deve essere garantita anche al subappaltatore (cfr. art. 119, comma 2-bis)
- ✓ Per i Lavori si utilizza **l'Indice Sintetico Revisionale**, come individuato dal progettista, composto da una media ponderata di indici selezionati tra quelli individuati dal MIT, sentito l'Istat, sulla base delle tipologie omogenee di lavorazioni di cui alla Tabella A dell'allegato, tenuto conto delle lavorazioni del progetto posto a base di gara
- ✓ In caso di **Accordi Quadro** l'Indice Sintetico Revisionale va determinato con riguardo a ciascun contratto attuativo
- ✓ **Per i Servizi e Forniture è facoltà di inserire nel contratto, meccanismi ordinari di adeguamento del prezzo all'indice inflattivo convenzionalmente individuato tra le parti**

# Le nuove Linee Guida MIT (5 giugno 2026)

Strumento di ausilio  
interpretativo volto a ridurre  
incertezze e deflazionare il  
contenzioso

Focus sui settori esposti a fluttuazioni  
ricorrenti dei costi

## PUNTI OPERATIVI

### **Allineamento ISTAT**

Clausola allineata alla data di  
aggiornamento indici.

### **Cadenza Annuale**

Frequenza ex art. 12, Allegato II.2-bis.

### **Divieto Doppio Computo**

Meccanismi ordinari vs straordinari.



# Il paradosso della clausola "facoltativa"

## DATO LETTERALE (ART. 60, C. 2-BIS)

Le stazioni appaltanti hanno la "**facoltà**" di inserire meccanismi convenzionali di adeguamento del prezzo.

## LETTURA SISTEMATICA (LG MIT & ART. 9)

La facoltatività non è discrezionalità illimitata: l'omissione in contratti esposti a inflazione può configurare **vizio di eccesso di potere** per irragionevolezza.

# Rinegoziazione e responsabilità del RUP

## (art. 120 comma 8)

### DIRITTO SOGGETTIVO

L'esecutore vanta un vero e proprio **diritto alla rinegoziazione** secondo buona fede, non subordinato alla mera discrezionalità della S.A.

### OBBLIGO DI CONDOTTA

La S.A. deve partecipare lealmente al processo rinegoziativo, motivando l'eventuale rifiuto (obbligo di condotta, non di risultato).

### RESPONSABILITÀ DEL RUP

L'inerzia del RUP nel formulare proposte o nell'avviare il tavolo rinegoziativo può generare profili di **responsabilità amministrativa**.

## E' cambiato il sistema

---

1. Lo strumento di elezione per il mantenimento dell'equilibrio contrattuale è la revisione prezzi (art.60)
  2. In seconda battuta si colloca la rinegoziazione secondo buona fede (art. 9 → 120) che si può avvalere anche dello strumento della variante in corso d'opera
  3. Come *extrema ratio* resta il rimedio demolitorio, ossia la risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta
-

## L'indicazione del CCNL e la dichiarazione di equivalenza

*"Le stazioni appaltanti indicano nei documenti di gara il contratto collettivo nazionale e territoriale applicabile al personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto."*

ART. 11, COMMA 4, D.LGS. 31 MARZO 2023, N. 36

### Parametro Tecnico

L'indicazione va riferita alle prestazioni oggetto dell'appalto. Va inserita nei documenti di gara o nella determina a contrarre in caso di affidamento diretto e non può imporre a pena di esclusione un determinato CCNL quale requisito di partecipazione

### Facoltà dell'Operatore

L'operatore economico può indicare un **diverso contratto collettivo, purché dichiari l'equivalenza** delle tutele economiche e normative rispetto a quello indicato dalla S.A.

# Il D.Lgs. 209/2024 presunzione equivalenza

1. ... **si considerano equivalenti le tutele garantite da CCNL e territoriali di lavoro sottoscritti congiuntamente dalle medesime OO.SS.** comparativamente più rappresentative con organizzazioni datoriali diverse da quelle firmatarie del contratto collettivo di lavoro indicato dalla stazione appaltante, attinenti al medesimo sottosettore **a condizione che ai lavoratori dell'operatore economico sia applicato il CCNL corrispondente alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa.**

Art. 3, Allegato I.01 D.Lgs. 209/2025

## Parametri di natura economica

Retribuzione tabellare annuale  
Indennità di contingenza  
EDR - Elemento distinto retribuzione  
Mensilità aggiuntive (13<sup>^</sup> e 14<sup>^</sup>)  
Altre indennità

## Parametri di natura normativa

Retribuzione tabellare annuale  
Lavoro supplementare e part-time  
Disciplina compensativa delle festività soppresse  
Durata del periodo di prova e del periodo di preavviso  
Durata periodo comporto per malattia e infortunio  
Disciplina del lavoro straordinario  
Disciplina Malattia, Infortunio, Maternità  
Monte ore di permessi retribuiti  
Sanità e Previdenza integrativa  
Bilateralità

## Comunicato del Presidente ANAC n. 2/2026

*L'omessa indicazione del CCNL integra un'irregolarità essenziale non sanabile ai sensi dell'art. 101, comma 1, D.Lgs. 36/23*

- Fornisce indicazioni alle SA sulla corretta individuazione del CCNL precisando che deve basarsi su criteri di vigenza nel settore/zona di dislocazione geografica, di rappresentatività comparativa delle associazioni firmatarie e di stretta connessione con l'attività oggetto del contratto tenendo conto le Tabelle del Ministero del Lavoro
  - Le SA devono identificare il settore tramite i codici ATECO (correlati ai codici CPV del bando) e consultare l'Archivio nazionale dei contratti presso il CNEL
  - Obbligo di motivazione sintetica ma esaustiva
  - L'obbligo di indicazione del CCNL non si applica generalmente ai servizi di natura intellettuale e alle forniture senza posa in opera.
- 
- La mancata indicazione del CCNL in offerta configura causa di esclusione (non sanabile con soccorso istruttorio)
  - L'indicazione di un CCNL non adeguato determina l'onere di equivalenza in capo all'offerente, con conseguente subprocedimento istruttorio
  - La SA deve motivare espressamente la valutazione di equivalenza o **non equivalenza nel provvedimento di aggiudicazione**

## La verifica di equivalenza: un obbligo sostanziale

### Natura e Tempi della Verifica

La verifica di equivalenza è **obbligatoria e deve essere** necessariamente preventiva rispetto all'aggiudicazione

*"La PA non può limitarsi a una presa d'atto acritica della dichiarazione dell'impresa, ma deve svolgere un controllo effettivo e motivato."*

### Oneri e Rischi Istruttori

La Stazione Appaltante deve accertare in concreto se il contratto alternativo assicuri le medesime soglie di tutela.

L'omissione della verifica o una motivazione apparente espongono l'atto all'**annullamento** per violazione dell'**art. 11, comma 4, D.Lgs. 36/2023** e per difetto di istruttoria.

## La comparazione dei trattamenti economici (Allegato I.01 e Cons. Stato, Sez. V, 24 aprile 2026, n. 3209)

### Parametri (All. I.01)

Il giudizio di equivalenza economica deve basarsi sulle **sole componenti fisse** della retribuzione globale annua (**Art. 4, Allegato I.01**). Sono escluse le voci eventuali o accessorie che non garantiscono stabilità.

### Metodologia di Valutazione

Il giudizio deve essere **complessivo e sintetico**. Non si richiede una perfetta sovrapposizione atomistica, ma il mantenimento della **soglia sostanziale di tutela** economica e normativa.

### L'Irrelevanza del Superminimo

La **sentenza** chiarisce che il superminimo individuale **non può colmare** differenze retributive tra CCNL, non essendo una componente strutturalmente garantita per l'intera commessa.



# Il nodo del superminimo: contrasto risolto

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, SENT. N. 3209 DEL 24 Aprile 2026

*"Il superminimo costituisce per definizione un elemento eventuale e accessorio, non può al tempo stesso essere qualificato come voce fissa della retribuzione."*

## ESCLUSIONE DAL PERIMETRO

Il giudizio di equivalenza economica ex **art. 11, comma 4, D.Lgs. 36/2023** deve riguardare esclusivamente le componenti fisse della retribuzione globale annua.

## ORIENTAMENTO CONSOLIDATO

Conferma in **CdS sent. 3204/2026** e **TAR Lazio, Roma Sez. V quater n. 22443/2025**.

Il superminimo è voce retributiva accessoria e individuale, estranea al confronto unitario.

## Il “cumulo alla rinfusa” nei lavori pubblici

Nel testo originario dell'art. 67, il consorzio stabile poteva cumulare i requisiti tecnici e finanziari delle consorziate, anche nei lavori pubblici. Il d.lgs. 209/2024 ha ridimensionato tale meccanismo nel settore lavori



### ESECUZIONE DIRETTA

Con la struttura del consorzio: il **cumulo alla rinfusa resta ammesso**.



### ESECUZIONE MEDIANTE DESIGNATE

Requisiti posseduti autonomamente dalle esecutrici, oppure tramite avvalimento (art. 104 d.lgs. 36/2023).



### ATTENZIONE

Per i lavori, se il consorzio designa alcune consorziate quali esecutrici, queste devono dimostrare in proprio la qualificazione SOA (o ricorrere all'avvalimento): il cumulo alla rinfusa non è più utilizzabile a loro beneficio.

## La legge annuale per le PMI n. 34/2026

E' intervenuta sull'art. 67, comma 5, D.lgs. 36/2023, estendendo ai consorzi stabili un regime prima riservato ai consorzi di cooperative e di imprese artigiane.

§ *La novella consente al consorzio stabile di far leva, ai fini della qualificazione, anche su mezzi d'opera, attrezzature e organico medio delle consorziate, senza incidere sul cumulo alla rinfusa nei lavori come ridisegnato dal correttivo.*

### ? INTERPRETAZIONE — SERVIZI E FORNITURE

La distinzione tra esecuzione diretta e mediante designate riguarda **testualmente il settore lavori**. Per **servizi e forniture** il cumulo alla rinfusa resta, in linea di principio, ancorato al regime generale dell'art. 67, comma 1: profilo da verificare puntualmente sul testo vigente e sugli orientamenti ANAC/giurisprudenziali.

# Il modello di qualificazione “a doppio binario” nei lavori

- 1 Attestazione SOA autonoma del consorzio stabile, che si aggiunge a quella delle singole consorziate
- 2 Valorizzazione mutualistica di mezzi d'opera, attrezzature e organico medio delle consorziate (art. 67, comma 5, come novellato dalla l. 34/2026)
- 3 Vincoli fermi in esecuzione: cumulo ammesso solo per esecuzione diretta; requisiti autonomi o avvalimento per le designate (art. 67, comma 1, e correttivo).
- 4 Coordinamento con il sistema di qualificazione ex Allegato II.12 d.lgs. 36/2023.

*Il consorzio stabile si configura sempre più come soggetto imprenditoriale autonomo, idoneo ad aggregare micro, piccole e medie imprese.*

# La riscrittura dell'Art. 193 (Correttivo 2024)

## UNICITÀ DELLA RIFORMA

L'Art. 193 è l'unico articolo del Codice ad essere stato oggetto di **sostituzione integrale** in sede di Correttivo.

Il **D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209** ha ridisegnato la finanza di progetto a iniziativa privata per superare le criticità di compatibilità eurounitaria e favorire la concorrenza.

### Manifestazione di Interesse

Introduzione di una fase preliminare (comma 2) per sollecitare il mercato prima della selezione del promotore.

### Procedura Comparativa

La selezione tra il promotore e le eventuali proposte concorrenti avviene mediante un confronto competitivo trasparente.

### Apertura al Mercato

Obiettivo: rendere la selezione del promotore più aperta, riducendo le barriere all'ingresso per i nuovi operatori.

# Fine del diritto di prelazione del promotore

CORTE DI GIUSTIZIA UE, SENTENZA 5 FEBBRAIO 2026

*"Il diritto di prelazione del promotore nelle procedure di finanza di progetto è incompatibile con il diritto dell'Unione Europea e con i principi di concorrenza."*

## DISAPPLICAZIONE IMMEDIATA

Obbligo di disapplicazione dell'**art. 193, comma 13, D.Lgs. 36/2023** per tutte le concessioni sopra soglia UE (Direttiva 2014/23/UE).

## DIRITTO AL RIMBORSO

Resta fermo il diritto al rimborso delle spese sostenute dal promotore non aggiudicatario, nel limite del **2,5% del valore dell'investimento**.

**Community Appalti  
Unindustria**

---

**Grazie per l'attenzione**

**Avv. Enrico Di Ienno**

---

*Di Ienno*  
STUDIO LEGALE

Viale Giuseppe Mazzini 33 – 00196 Roma  
[posta@studiodiienzo.com](mailto:posta@studiodiienzo.com) [www.studiodiienzo.com](http://www.studiodiienzo.com)