



# **La condivisione delle conoscenze sugli appalti nel Progetto «Province & Comuni»**

**avv. Andrea Gandino (Esperto UPI)**

***Brescia***

***7 ottobre 2025***

# Il progetto Province e Comuni

- Il Progetto “Province & Comuni” intende definire e sostenere le azioni e gli interventi delle Province per **promuovere un modello più efficiente di amministrazione locale** attraverso la messa in opera di un sistema di servizi a supporto dei Comuni, che garantiscano maggiore efficacia e semplificazione delle azioni dell’amministrazione locale;
- La finalità generale del Progetto “Province & Comuni” è quella di **migliorare la capacità amministrativa** delle Province e degli enti locali, accompagnando il percorso avviato dalla Legge 56/14 che, accanto al riconoscimento di funzioni fondamentali, assegna alle Province un ruolo di **supporto** dei Comuni del territorio, per **migliorare l’efficienza e la funzionalità dei servizi** offerti dagli enti locali e **favorire lo sviluppo** dei territori;

# Il progetto Province e Comuni

Il Progetto ha previsto nella **prima fase** la definizione di un assetto organizzativo per la piena messa in opera del sistema di servizi a supporto dei Comuni, in modo da garantire maggiore efficacia e semplificazione delle azioni dell'amministrazione nei tre settori:

- ❑ **Stazione Unica Appaltante su lavori, forniture e servizi, per razionalizzare la spesa pubblica negli enti locali;**
- ❑ Progettazione e start up del Servizio Associato Politiche Europee, per supportare il territorio nel reperire risorse comunitarie;
- ❑ Servizi di innovazione, raccolta ed elaborazione dati, per la realizzazione dell'Agenda Digitale per migliorare, ammodernare e facilitare la realizzazione di servizi associati efficienti su bacini di area vasta

# Il progetto Province e Comuni

Nella **seconda fase** di progetto si intende rafforzare e ampliare le azioni già intraprese, coinvolgendo anche le Province delle Regioni a Statuto Speciale (RSS) Sicilia e Sardegna. I nuovi obiettivi che ci si prefigge di perseguire sono:




- Evoluzione, rafforzando la componente amministrativa delle Province attraverso il miglioramento della loro capacità di aggregazione territoriale;
- Rafforzamento delle funzioni provinciali di assistenza tecnica ai Comuni mediante il consolidamento della Piattaforma Collaborativa Pi.Co. ([www.pi-co.eu](http://www.pi-co.eu)) per l'implementazione dei modelli di servizio elaborati e nei processi cooperativi tra Province e Comuni del territorio;**
- Potenziamento delle competenze del personale delle Province nei settori SUA,
- SAPE, SIT e nel settore delle Politiche del personale;
- Supporto specialistico da parte di esperti di settore che forniranno un'assistenza costante nell'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province.**



# Il progetto Province e Comuni



Piattaforma Collaborativa Pi.Co.  
Unione delle Province d'Italia

Seguici su   

Cerca



Area informativa ▾

Area operativa ▾

Community ▾

Formazione ▾

Il progetto Province  
& Comuni

News ed eventi

Documenti

Osservatorio  
Province

Sito Unione  
Province d'Italia

UPI regionali  
aderenti

Forum

Sondaggi

Blog

Gestione  
documentale

## la Piattaforma Collaborativa

Ilizata dall'Unione Pr  
nce, un ambiente inform  
gano la maggior parte dei servizi al cittadino; una  
gevolare lo scambio di esperienze, la condivisione delle  
ire l'aggiornamento continuo sulle tematiche legate ai  
are, Pi.Co. offre strumenti innovativi per facilitare lo  
ormazioni e documenti e l'erogazione dei principali



Piattaforma Collaborativa

# PICO



# Il progetto Province e Comuni

Home / FORUM CONTRATTUALISTICA P...

## FORUM CONTRATTUALISTICA PUBBLICA

AGGIUNGI CATEGORIA

NUOVA DISCUSSIONE



### CATEGORIE

I. PRINCIPI, DIGITALIZZAZIONE, PROGRAMMAZIONE E PROGETTAZIONE

0 Categories

4 Discussioni



II. APPALTI

2 Categories

32 Discussioni



III. SETTORI SPECIALI

0 Categories

0 Discussioni



IV. PPP E CONCESSIONI

0 Categories

4 Discussioni



V. CONTENZIOSO E ANAC



# Il progetto Province e Comuni

Forum



Area tematica nuovo Codice degli Appalti

AGGIUNGI CATEGORIA

NUOVA DISCUSSIONE

## DISCUSSIONI



LAVORI IN ACCORDO QUADRO: LA GARANZIA DEFINITIVA VA RIFERITA ALL'IMPORTO COMPLESSIVO O AI SINGOLI CONTRATTI ATTUATIVI?

Andrea Gandino, ha risposto 3 Giorni fa.

2  9 



È OBBLIGATORIO INDICARE (SEPARATAMENTE) I COSTI DELLA MANODOPERA DEL SUBAPPALTATORE?

Andrea Gandino, ha risposto 18 Giorni fa.

2  10 



BANDO DI GARA IMPUGNABILE SE RICHAMA IN MODO GENERICO I CAM

Andrea Gandino, ha risposto 25 Giorni fa.

2  8 



OBBLIGHI DICHIARATIVI (ANCHE) IN ORDINE AD ILLECITI RISALENTI: LA PRONUNCIA DEL CONSIGLIO DI STATO



Andrea Gandino, ha risposto 2 Mesi fa.

2  8 



RIBASSABILITÀ DEI COSTI DELLA MANODOPERA: L'INTERVENTO CHIARIFICATORE DEL CONSIGLIO DI STATO

Andrea Gandino, ha risposto 2 Mesi fa.

3  17 



INCENTIVI SULLE FUNZIONI TECNICHE DESTINATI ALLA CUC: COME CALCOLARE CORRETTAMENTE IL 25% DELLA QUOTA BASE

Andrea Gandino, ha risposto 2 Mesi fa.



## AUMENTI SALARIALI CCNL: POSSONO INCIDERE SULLA REVISIONE PREZZI?



Andrea Gandino

13 Giorni Fa

Con la recente sentenza n. 6638 del 25 luglio 2025 il Consiglio di Stato si è pronunciato su una questione di particolare rilievo per gli operatori economici e per le stazioni appaltanti: la possibilità di ricondurre al meccanismo della revisione prezzi, di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 36/2023, gli incrementi retributivi futuri già stabiliti in sede di rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro.

### Il caso in esame

Il contenzioso scrutinato dal Collegio prendeva le mosse da una procedura di gara indetta per l'affidamento di servizi, nella quale un operatore economico risultava essere stato stato escluso per anomalia dell'offerta, ex art. 110 del Codice. L'impresa, infatti, aveva calcolato i costi della manodopera unicamente sulla base delle tabelle ministeriali vigenti al momento della presentazione dell'offerta, **senza**



Il contenzioso scrutinato dal Collegio prendeva le mosse da una procedura di gara indetta per l'affidamento di servizi, nella quale un operatore economico risultava essere stato escluso per anomalia dell'offerta, ex art. 110 del Codice. L'impresa, infatti, aveva calcolato i costi della manodopera unicamente sulla base delle tabelle ministeriali vigenti al momento della presentazione dell'offerta, **senza tener conto degli aumenti retributivi già previsti dal rinnovo del CCNL delle Cooperative Sociali, sottoscritto il 5 marzo 2024.**

La procedura era stata avviata dalla stazione appaltante il 1° luglio 2024. A quella data, però, non solo era già stato firmato il nuovo CCNL, ma risultavano altresì pubblicati, con il Decreto Ministeriale n. 30 del 14 giugno 2024, gli scatti retributivi progressivi che sarebbero entrati in vigore nei mesi successivi: ottobre 2024, gennaio 2025, settembre 2025, ottobre 2025 e gennaio 2026.

Nonostante ciò, l'impresa concorrente aveva ritenuto di potersi limitare a computare i costi correnti, confidando nella possibilità di riversare gli oneri derivanti dai futuri incrementi salariali sul meccanismo della revisione prezzi, una volta avviata l'esecuzione contrattuale.

## L'interpretazione del Consiglio di Stato

I giudici di Palazzo Spada hanno respinto integralmente le argomentazioni difensive della summenzionata impresa. Secondo il Collegio, infatti: (i) la revisione prezzi non può essere invocata per coprire aumenti retributivi già conosciuti al momento dell'offerta, poiché non si tratta di eventi sopravvenuti e imprevedibili, ma di circostanze note che devono essere incluse nel calcolo preventivo dei costi; (ii) gli operatori economici hanno l'obbligo di formulare offerte complete e consapevoli, stimando i costi della

# Il progetto Province e Comuni

La sentenza conferma dunque un orientamento giurisprudenziale consolidato: gli incrementi retributivi derivanti dai rinnovi contrattuali non possono mai essere qualificati come eventi imprevedibili (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 453/2024; n. 6652/2023). Essi rappresentano una componente fisiologica e ordinaria dei rapporti di lavoro, che l'operatore economico deve necessariamente valutare ex ante nella predisposizione dell'offerta.

## Conclusioni

La pronuncia in esame fornisce un chiarimento importante per tutti i soggetti coinvolti nelle procedure di evidenza pubblica. In primo luogo, le stazioni appaltanti sono chiamate a verificare la congruità delle offerte non soltanto con riferimento alla situazione retributiva vigente al momento della gara, ma anche tenendo conto degli aumenti già programmati nei rinnovi contrattuali. In secondo luogo, gli operatori economici non possono fare affidamento sul meccanismo della revisione prezzi per colmare eventuali sottostime dei costi del personale: essi devono fin dall'inizio predisporre un'offerta seria, sostenibile e coerente con l'intera durata dell'appalto.

In definitiva, la decisione rafforza l'obbligo di una **valutazione preventiva** accurata dei costi della manodopera, che si conferma come requisito essenziale di affidabilità dell'offerta. Allo stesso tempo, delimita con chiarezza i confini applicativi della revisione prezzi, ribadendone la funzione di strumento di riequilibrio eccezionale e non di correzione ordinaria delle scelte economiche operate dall'impresa nella fase di gara.

# Il progetto Province e Comuni

NEWS

## ANAC: NON È POSSIBILE PREVEDERE CERTIFICAZIONI DI QUALITÀ QUALE REQUISITO DI AMMISSIONE

30 Settembre 2025



# Il progetto Province e Comuni

Con il recente parere di precontenzioso del 9 settembre 2025, n. 345, l'ANAC ha fornito chiarimenti in ordine ai seguenti interrogativi: una stazione appaltante può richiedere, oltre ai requisiti economici e tecnici previsti dal Codice, anche il possesso di più certificazioni di qualità come condizione necessaria per partecipare a una gara? In che misura questa scelta rispetta i principi del nuovo Codice dei contratti, fondato sulla tassatività delle cause di esclusione e sul *favor participationis*?

L'Autorità ha ricordato anzitutto che se da una parte l'art. 100 del Codice individua le tipologie di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale, ribadendo che devono essere sempre pertinenti e proporzionate all'oggetto dell'appalto, dall'altra l'art. 10, comma 3, sancisce la tassatività delle cause di esclusione: non è consentito introdurre requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dal Codice o da leggi speciali. Sicché, **le certificazioni di qualità (ISO), in questo contesto, non rientrano tra i requisiti di ammissione, potendo al più essere valorizzate in sede di valutazione dell'offerta tecnica quale requisito premiale.** E ciò, peraltro sottolineando che la disciplina del nuovo Codice *“non lascia spazio a interpretazioni”* che consentano di inserire requisiti di partecipazione ulteriori (cfr. anche delibera ANAC n. 203/2025).

Dunque, chiarisce l'Autorità, il principio enucleato dalla giurisprudenza formatasi sulla scorta del precedente Codice e richiamato dalla stazione appaltante (secondo il quale la SA dispone di ampia discrezionalità nella redazione degli atti di gara, purché tale scelta non sia eccessivamente ed irragionevolmente limitativa della concorrenza), va applicato alle condizioni sancite dal nuovo Codice, e in particolare, nel rispetto dei principi (i) del risultato di cui all'art. 1, (ii) di accesso al mercato di cui all'art. 3 e (iii) di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione di cui all'art. 10.


L'ANAC ha ritenuto quindi non conforme la clausola del disciplinare e ha invitato l'amministrazione ad annullarla in

# Il progetto Province e Comuni

Home / BOLLETTINI UPI / APPALTI

## DOCUMENTI

### Comuni




I Criteri Ambientali Minimi (CAM)

**Bollettino UPI n. 8 I-Criteri-Ambien...** ⋮  
27 Giorni fa da Elisabetta Gabrielli

APPROVATO

### Comuni




Il Subappalto

**Bollettino 7 - Il-Subappalto** ⋮  
2 Mesi fa da Elisabetta Gabrielli

APPROVATO

### Comuni




L'Affidamento Diretto

**Bollettino 6 - L&#39;Affidamento ...** ⋮  
4 Mesi fa da Elisabetta Gabrielli

APPROVATO

### Comuni




Il Collegio Consultivo Tecnico

**Bollettino 5 - Il Collegio Consultivo ...** ⋮  
5 Mesi fa da Elisabetta Gabrielli

APPROVATO

### Comuni




Le tutele giuslavoristiche nella disciplina dei contratti pubblici

**Bollettino 4 - LE TUTELE GIUSLAV...** ⋮  
6 Mesi fa da Elisabetta Gabrielli

APPROVATO

### Comuni



La verifica di anomalia dell'offerta.

**Province&Comuni-BollettinoA...** ⋮  
7 Mesi fa da Elisabetta Gabrielli

APPROVATO

# Il progetto Province e Comuni

**Oggetto: Progetto “Province & Comuni” - Programma Azione Coesione Complementare al PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 – Calendario Call di approfondimento con gli esperti UPI sulle tematiche di progetto.**

Carissimi,

facendo seguito alla Nota Prot. n. 464 del 6 maggio u.s. relativa all’attivazione da parte di UPI del Gruppo degli esperti incaricati di fornire, nell’ambito del Progetto “*Province & Comuni*”, supporto specialistico sui quattro ambiti di intervento (Appalti, Europa, Innovazione e Digitalizzazione, Politiche del personale), Vi informiamo che nei prossimi mesi si svolgeranno da remoto dei momenti di confronto dedicati a tutto il sistema delle Province.

Le call, ciascuna dalla durata indicativa di circa due ore, saranno gestite dai singoli esperti e saranno l’occasione per approfondire i temi più attuali trattati attraverso le pubblicazioni (Blog, Forum, News, Newsletter e sezione documentale) sulla **Piattaforma Pi.Co.** ([www.pi-co.eu](http://www.pi-co.eu)) e per porre direttamente quesiti su questioni di interesse specifico per le vostre amministrazioni.

Vi ricordiamo che gli esperti selezionati sono i seguenti:

- **Contrattualistica pubblica:** Avv. Andrea GANDINO
- **Fondi Europei, PNRR e Politiche di Coesione:** Dott. Giovanni BURSI
- **Innovazione & Digitalizzazione della PA:** Dott. Andrea SUSA
- **Gestione del personale delle Province e relativo trattamento economico e giuridico:** Dott. Gianluca BERTAGNA

Saranno, inoltre, previsti momenti più tecnici di formazione da remoto sull’utilizzo sui diversi moduli verticali della piattaforma (SUA, SAPE, SIT) a cura del Dott. Alberto VOMUZZI.

Vi forniamo, pertanto, di seguito il Calendario delle attività per i mesi di giugno e luglio con i relativi argomenti di riferimento e Link per collegarsi:







# Il progetto Province e Comuni


Home / PRIMA FASE DI PROGETTO / Manualistica a supporto delle SU...


## CARTELLE


 **FORMULARIO** 

 **BUSSOLA E LINEE G...** 

## DOCUMENTI





**SCHEMA\_CONVENZIONE\_SUA\_1...** 

10 Mesi fa da Elisabetta Gabrielli

**APPROVATO**



***GRAZIE***  
***PER***  
***L'ATTENZIONE***

**avv. Andrea Gandino (Esperto UPI)**