

All' Ance

AG 25/2011

21 settembre 2011

Oggetto: richiesta di parere ai sensi del Regolamento interno sulla istruttoria dei quesiti giuridici - ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili - revisione dei prezziari nella Provincia Autonoma di Bolzano.

In esito a quanto richiesto con nota acquisita al protocollo dell'Autorità n. 50589 in data 9 maggio 2011, si comunica che il Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 21 settembre 2011 ha approvato le seguenti considerazioni.

Al fine di un corretto inquadramento giuridico della questione sottoposta si rende necessaria, preliminarmente, una breve ricostruzione degli atti provinciali segnalati e della normativa rilevante.

La deliberazione segnalata da parte dell'Istante modifica la deliberazione provinciale del 22 febbraio 2010, n. 305 recante "Approvazione dei Prezzi informativi opere edili e dell'elenco prezzi informativi per opere civili non edili" introducendo, al punto 1 del dispositivo quanto segue: "La stima dei costi dei singoli progetti deve essere predisposta avendo come riferimento i prezzi medi del prezzario da adattare alla dimensione del singolo appalto come segue:

- lavori fino 200.000 €: applicazione dei Prezzi informativi opere edili medi e l'elenco prezzi informativi per opere civili non edili medi in vigore;

- opere oltre 200.000 € fino ad 1.000.000 €: possono essere previsti prezzi inferiori fino al 5% rispetto ai prezzi informativi medi;

- opere tra 1.000.000 € e la soglia comunitaria: possono essere previsti prezzi inferiori fino al 10% rispetto ai prezzi informativi medi;

- opere tra la soglia comunitaria e i 20.000.000 €: possono essere previsti prezzi inferiori fino al 20% rispetto ai prezzi informativi medi;

- opere oltre i 20.000.000 €: possono essere previsti prezzi inferiori fino al 30% rispetto ai prezzi informativi medi..

Si rileva che la stessa disposizione è riportata con contenuto pressoché identico anche nella recente deliberazione della Giunta Provinciale del 27 giugno 2011, n. 1003, recante "Approvazione dell'Elenco prezzi informativi per opere civili non edili 2011".

In base a quanto previsto dall'art. 133, co. 8 del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163 "Le stazioni appaltanti provvedono ad aggiornare annualmente i propri prezziari, con particolare riferimento alle voci di elenco correlate a quei prodotti destinati alle costruzioni, che siano stati soggetti a significative variazioni di prezzo legate a particolari condizioni di mercato. I prezziari cessano di avere validità il 31 dicembre di ogni anno e possono essere transitoriamente utilizzati fino al 30 giugno dell'anno successivo per i progetti a base di gara la cui approvazione sia intervenuta entro tale data. In caso di inadempienza da parte dei predetti soggetti, i prezziari possono essere aggiornati dalle competenti articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture di concerto con le regioni interessate". Tale disposizione deve essere letta congiuntamente all'art. 32, co. 1 d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207: "Il computo metrico estimativo viene redatto applicando alle quantità delle lavorazioni i prezzi unitari riportati nell'elaborato elenco dei prezzi unitari. Tali prezzi sono dedotti dai vigenti prezziari della stazione appaltante nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 133, comma 8, del codice, o, in mancanza della corrispondente voce nei prezziari, dai listini ufficiali vigenti nell'area interessata."

Come emerge dal quadro normativo delineato e secondo quanto costantemente sostenuto dall'Autorità e dalla giurisprudenza amministrativa, i prezziari assolvono un ruolo fondamentale tanto nella programmazione ed esecuzione delle opere pubbliche, quanto nello svolgersi delle dinamiche concorrenziali delle gare di appalto. La corretta determinazione della base d'asta, inoltre, risulta essenziale ai fini della determinazione della normativa applicabile alla procedura di gara.

L'Autorità ha affermato che "L'utilizzo [dei prezziari] non può prescindere, per il rispetto dei basilari principi di efficienza, efficacia e correttezza, da una verifica sostanziale della loro congruità in relazione alle condizioni di mercato [...].l'articolo 34 del d.P.R. 554/1999, nell'impedire che le amministrazioni scendano al di sotto dei prezzi base dedotti dai listini correnti, intende evitare che le stazioni appaltanti inneschino, nelle gare di appalto, una spirale al ribasso"(Parere di precontenzioso 13 dicembre 2007, n. 143. Si vedano anche Tar Veneto, sez. I, sent. 17 marzo 2008, n. 670; Tar Sicilia - Catania, sez. I, sent. 20 maggio 2008 n. 938; Tar Umbria, sez. I, 7 giugno 2008 n. 247).

Nel caso di una stazione appaltante che aveva previsto una generale riduzione del 20 % dei valori del prezzario regionale, il giudice amministrativo ha ribadito che "la giurisprudenza ha puntualizzato la necessità che le procedure di gara siano poste in essere sulla base di prezzari aggiornati, con valori economici coerenti con l'attuale andamento del mercato, a pena di intuibili carenze di effettività delle offerte e di efficacia dell'azione della Pubblica Amministrazione, oltre che di sensibili alterazioni della concorrenza tra imprese, essendo penalizzate dai prezzi non aggiornati soprattutto le imprese più competitive, perché sopportano i maggiori oneri per l'aggiornamento dei costi del lavoro, per l'investimento, la formazione e così via (cfr. Tar Calabria Reggio Calabria n. 131 del 2009).

Applicando le coordinate ermeneutiche al caso di specie, la decisione gravata non appare rispettosa dei principi guida dell'azione amministrativa in materia di ragionevolezza e proporzionalità della scelta autoritativa. In fatto il Comune di Napoli, prendendo a base del computo il sistema tariffario regionale vigente, ha applicato una generalizzata decurtazione di un quinto (T.A.R. Campania - Napoli, sez. I, 01 ottobre 2009, n. 5130).

Ora, in base alla documentazione disponibile agli atti del procedimento, la decisione della Provincia Autonoma di Bolzano di introdurre un meccanismo che permetterebbe una progressiva e proporzionale decurtazione dei prezzi contenuti nel listino regionale all'aumentare del valore dell'appalto non risulta confortata da idonea motivazione. La decisione di discostarsi, soprattutto se in modo rilevante, dai prezzi determinati al termine di appositi procedimenti, infatti, deve essere assistita da specifica e approfondita istruttoria condotta, di volta in volta, dalla stazione appaltante interessata e non dovrebbe essere prevista in forma preventiva e generalizzata dalla Provincia; soprattutto tenendo conto che il prezzario viene di fatto utilizzato da molte amministrazioni locali (cfr. art. 32 del d.P.R. 207/2001, cit.). Inoltre, sebbene appaia possibile che la sussistenza di economie di scala permetta di ottenere risparmi per la stazione appaltante, si ritiene che la riduzione dei prezzi debba essere rimessa alle dinamiche competitive che si svolgono durante le gare di appalto e sottoposta ad apposita verifica nel corso del procedimento di cui all'art. 88 del d. lgs. 163/2006. Diversamente, come già affermato supra, è concreto il rischio di innescare spirali ribassiste che, apparentemente convenienti al momento dell'aggiudicazione della gara, determinano nel corso dell'esecuzione una patologica levitazione dei costi.

In virtù delle suesposte considerazioni, pertanto, si invita la Provincia Autonoma di Bolzano a recepire le indicazioni dell'Autorità modificando le disposizioni oggetto di segnalazione.

Avv. Giuseppe Busia