

# La determinazione del prezzo a base d'asta negli appalti pubblici. Applicazione dei prezziari opere pubbliche vigenti.

**Autore:** Bonafede Alessandra

**In:** Diritto amministrativo

## PREMESSE:

La disciplina dell'affidamento e dell'esecuzione degli appalti pubblici nel nostro ordinamento è interamente improntata sui principi desumibili dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria.

Una delle norme presenti nel nostro ordinamento che rappresenta il frutto di tale connubio, è l'art. 2 del D.leg.vo n. 163/06 (prima art. 1 L. n. 109/94) il quale riprende fedelmente il dato normativo fornito dall'omonimo articolo della Direttiva Unica degli appalti (n.18/2004) che recita: "...le amministrazioni aggiudicatrici trattano gli operatori su un piano di parità, in modo non discriminatorio e agiscono con trasparenza...".

Il Legislatore italiano, anche sulla scorta delle interpretazioni più evolute dell'art. 97 della Costituzione e dei principi fondamentali del Trattato Istitutivo della Comunità Europea, nell'art. 2 ha sancito che l'affidamento e l'esecuzione di lavori pubblici, servizi e forniture devono garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, rispettando altresì i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità.

In materia di affidamento di un appalto pubblico, trova una valenza applicativa pregnante di tali principi la disposizione contenuta nell'**art. 34 del DPR 554/99 il quale prescrive che la stima sommaria dell'intervento consiste nel computo metrico estimativo, redatto applicando alle quantità delle lavorazioni i prezzi unitari dedotti dai prezziari della stazione appaltante o dai listini correnti nell'area interessata**, che (n.d.r.) conseguentemente devono rispecchiare l'andamento reale ed aggiornato dei prezzi di un determinato territorio.

Cuore propulsore, quindi, della determinazione dei prezzi progettuali prima e a base d'asta poi, è rappresentato dal sopraccitato articolo che fornisce la modalità generale di determinazione del singolo prezzo secondo la quale il progettista deve fare riferimento per i materiali, la mano d'opera, i noli ed i

trasporti ai rispettivi prezzi elementari dedotti dai listini ufficiali o dai listini delle locali camere di commercio o, in difetto di questi, dai prezzi correnti di mercato. All'importo così determinato vanno aggiunte una percentuale per le spese relative alla sicurezza, una relativa alle spese generali (13%-15%) ed un'altra percentuale per l'utile dell'impresa (10%).

Con una norma di questa portata, espressione dei principi comunitari, l'impresa che intende partecipare ad una gara d'appalto è posta nella situazione di fare un'offerta "seria", congrua appunto perché i prezzi fissati dalla stazione appaltante sono quelli di mercato evincibili dai c.d. "prezziari regionali delle opere pubbliche". Diversamente, se i prezzi fissati dall'ente fossero inferiori a quelli di mercato e quindi sottostimati, l'impresa vedrebbe frustrato il suo interesse a svolgere l'attività in quel determinato territorio e ciò configurerebbe una palese violazione della "libera concorrenza".

Tale assunto da ultimo, ha trovato conferma in alcuni Pareri dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici: n. 41 del 9 ottobre '07, n. 76 del 23.10.'07 e n. 140 del 13 dicembre '07.

Per altro verso, con il rispetto della suddetta norma, l'ente appaltante può conseguire realmente l'economicità cioè il massimo risparmio economico (e non fittizio come accade quanto i prezziari utilizzati sono vetusti), poiché l'opera può essere realizzata a regola d'arte, nel rispetto delle norme vigenti in materia di sicurezza e tutela dei lavoratori, e senza un inutile contenzioso giudiziario.

Come chiaramente rileva anche la giurisprudenza, la suddetta norma "ha inteso impedire alle amministrazioni aggiudicatrici di scendere al di sotto dei prezzi base individuabili nel senso indicato, al fine di favorire il corretto adempimento dell'aggiudicatario, e perseguire l'interesse pubblico alla più efficiente attribuzione di denaro pubblico; in altri termini la disposizione denunciata ha voluto evitare che gli enti appaltanti inneschino una spirale al ribasso nelle gare ad evidenza pubblica, ottenendo un risparmio di denaro che si rivelerebbe illusorio, perché verrebbe poi scontato con una minore qualità delle realizzazioni commesse, o dei beni acquistati" (TAR Genova, sez. II, 11.6.2005 n. 887).

Infine, anche gli art. 43 e 44 del DPR 554/99 fanno riferimento all'art. 34 (e quindi al relativo obbligo) nel disciplinare la redazione dell'elenco dei prezzi unitari e dei computi metrici estimativi facenti parte integrante del progetto esecutivo.

## **BASE D'ASTA DELL'APPALTO ANCORATA AI PREZZIARI VIGENTI NEL TERRITORIO E OBBLIGO DI AGGIORNARE I PREZZIARI**

Strettamente collegato all'obbligo inderogabile (del progettista) di redigere un computo metrico estimativo il quale contenga i prezzi desunti dal prezzario della stazione appaltante - che, appunto, deve

rispecchiare l'andamento reale ed aggiornato dei prezzi di un determinato territorio - sussiste, a sua volta, l'**obbligo delle stazioni appaltanti di aggiornare annualmente i propri prezziari prescritto dall'art. 133 D.leg.vo n. 163/06** (prima art. 26 L. n. 109/94).

Tale obbligo, altrettanto ineludibile come il primo, è stato introdotto dalla L. n. 311/04 (comma 550 art. 1- L. Finanziaria 2005) la quale ha previsto una durata temporanea del singolo prezzario prescrivendo che "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...".

L'osservanza delle suddette disposizioni (art. 34, 43 e 44 DPR 554/99 e art. 133 D.leg.vo 133/06) - la cui portata perentoria e inderogabile emerge ictu oculi - favorisce un giusto equilibrio dei prezzi praticati nel mercato delle opere pubbliche nelle diverse aree territoriali, oltre a garantire il livello qualitativo delle opere da realizzare in sintonia con i principi postulati dall'art. 2, comma 1, del D.leg.vo 163/06 come sopra in premessa evidenziato. Ciò trova conferma in alcune pronunce dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici rese nelle procedura GE/325-326/2006, GE 372/2006 e GE/912/2007.

Appare, pertanto, che con le disposizioni in argomento il legislatore abbia voluto attribuire agli operatori economici che partecipano alla gara d'appalto un'effettiva posizione legittimante all'aggiornamento dei prezziari e alla conseguente applicazione di prezzi aggiornati; diversamente non si comprenderebbe il senso dell'obbligo per le amministrazioni di aggiornare i prezziari, né la sanzione dell'invalidità di quest'ultimi allo scadere dell'anno.

Volendo azzardare un parallelismo di ratio legis, notiamo che anche nell'istituto della "compensazione prezzi" introdotto sempre dalla L. 311/2004 (comma 550 art. 1) - il quale verosimilmente deroga alla regola del "prezzo chiuso" garantista dell'interesse della P.A. all'economicità dei lavori appaltati - il legislatore ha voluto mantenere un giusto equilibrio tra gli interessi dell'impresa e quelli pubblici della stazione appaltante, ovvero sia il mantenimento dell'equilibrio delle contrapposte prestazioni contrattuali (c.d. sinallagma contrattuale).

Per mero scrupolo di completezza, un cenno va fatto anche agli art. 47-49 DPR 554/99 i quali disciplinano la fase successiva alla progettazione, cioè la "validazione" del progetto esecutivo (o definitivo, a secondo il tipo di procedura di scelta del contraente). Tale fase è condotta dal responsabile del procedimento in contraddittorio con i progettisti, i quali tutti verificano la conformità del progetto alla normativa vigente, con particolare riferimento alla fattibilità economica dell'intervento, alla completezza e adeguatezza degli elaborati tecnico-economici, all'immediata cantierabilità del progetto, al rispetto delle disposizioni tecniche e normative applicabili al progetto, nonché alla verifica del progetto ai canoni di legalità.

Pertanto, anche laddove il computo metrico estimativo di un progetto esecutivo sia stato redatto sulla base del prezzario vigente nel territorio all'epoca, nella successiva fase della validazione, qualora sia entrato in vigore un nuovo prezzario, i relativi elaborati tecnico-economici devono essere

conseguentemente aggiornati

affinché il relativo progetto sia validato e approvato in ossequio ai dettami di legge e ritenersi legittima la successiva procedura di gara.

## **SPECIFICITA' NELLA LEGISLAZIONE SICILIANA**

Nella legislazione siciliana, l'obbligo degli enti appaltanti di attenersi per la realizzazione dei lavori pubblici al

prezziario oo.pp. regionale vigente che deve essere aggiornato ogni dodici mesi, è sancito negli **art. 18-bis e 18-ter L. 109/94** nel testo coordinato con la L.R. 7/02 e s. m. ed i., i quali rispettivamente dispongono che "...il prezziario unico regionale è aggiornato ogni dodici mesi...", "...gli enti appaltanti nel caso in cui sia stato pubblicato un nuovo prezziario regionale, prima dell'indizione della gara devono aggiornare i prezzi progettuali, a meno del parere motivato negativo del responsabile del procedimento fondato sull'assenza di significative variazioni economiche...".

Articolo da ultimo integrato dalla L. 20/07 con la quale - al fine di evitare ritardi e maggiori costi nell'esecuzione degli appalti - è stata prevista una possibilità "automatica" della stazioni appaltanti di indire la procedura (nonostante la vigenza di un nuovo prezziario) nell'arco di tre mesi dall'entrata in vigore dello stesso (5 agosto '07- 5 novembre '07). Ciò a condizione che la procedura riguardi progetti la cui approvazione tecnica sia intervenuta entro i tre mesi precedenti l'entrata in vigore del nuovo prezziario regionale. Pertanto, resta fermo che, nel caso in cui non si verificano le condizioni previste dalla norma (progetto approvato entro il 5 maggio '07 e gara indetta entro il 5 novembre '07), riemerge l'obbligo dell'ente appaltante di aggiornare i prezzi progettuali.

Nessuna incertezza sembra possa derivare nell'interpretazione della normativa regionale che rispecchia seppur più incisivamente quella statale, nel senso che: da un lato

**le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di redigere computi metrici estimativi con i prezzi vigenti, di indire le gare con i prezzi "attuali" e aggiornati e, dall'altro, gli organi competenti (in Sicilia la Giunta Regionale) hanno l'obbligo di aggiornare annualmente il prezziario regionale delle oo.pp.**

La violazione delle su citate norme (art. 18-bis e art. 18-ter), considerato il loro tenore perentorio, nonché le finalità di pubblico interesse che perseguono, determina certamente l'illegittimità dei procedimenti di gara attuati sulla base di prezziari non più vigenti o non aggiornati.

## CASISTICA:

Spunto per questa disamina normativa, è stata l'osservazione della dilagante prassi di alcuni enti appaltanti, i quali hanno bandito procedure di gare d'appalto di lavori pubblici i cui prezzi progettuali erano stati desunti da prezziari non più in vigore o addirittura, pur applicando i prezziari vigenti, i relativi prezzi progettuali del computo metrico estimativo erano stati "scontati" cioè decurtati di una percentuale fissa o variabile.

L'illegittimità di tali procedure di gara per "eccesso di potere, violazione e falsa applicazione della legge" dell'ente appaltante è stata eccepita con ricorsi al TAR competente, tra cui quelli promossi dall'A.N.C.E. (Associazione Nazionale Costruttori Edili) di Catania che rappresentano l'apripista delle prime importanti pronunce giurisprudenziali sull'argomento.

Nelle fattispecie oggetto dei ricorsi promossi dall'ANCE Catania, i relativi enti appaltanti avevano bandito (da maggio 2007) delle gare d'appalto i cui prezzi progettuali erano stati ricavati alcune volte dal prezziario oo.pp. regione Sicilia del 1999 ed altre volte da quello del 2002, anziché da quello all'epoca vigente cioè anno 2004 (la cui adozione è stata confermata fino all'emanazione di quello attuale luglio 2007).

Dalle consulenze tecniche effettuate nei casi in specie è stato riscontrato, che le voci di prezzo più significative presenti nei progetti, avevano subito un incremento medio del 30% circa tra il 1999 e il 2004, e del 50% circa tra il 1999 e il 2007.

Di fronte a tali considerevoli incrementi d'importo, appare indubbio che l'impresa non è stata posta in condizione di fare un'offerta congrua e remunerativa che garantisse anche la qualità della prestazione e il conseguimento, per l'ente appaltante, di una reale economicità.

Invero i giudici amministrativi siciliani in sede cautelare (TAR CATANIA Ord. n. 768/07, n. 832/07 rispettivamente confermate dal Consiglio di Giustizia amministrativa con Ord. n. 604/07 e n. 669/07; ed ancora Ord. Tar Catania n. 1456/07, Decreto Pres. TAR Catania N. 1517/07, e da ultimo Decr. Pres. TAR CT n. 19 del 9 gennaio 2008), hanno ordinato la sospensione dell'espletamento delle relative gare d'appalto "nel fondato timore della violazione del principio della massima partecipazione alla gara e dell'interesse dell'impresa a presentare un'offerta seria" così come prescritto dalla normativa di settore.

Altresì, in analoghe circostanze i giudici amministrativi - in sede di merito - si sono espressi sull'illegittimità del bando di gara e del progetto a base d'asta, ordinandone l'annullamento (TAR Lecce 11 ottobre 2007 n. 3468).

In conclusione, queste prime decisioni giurisprudenziali rivestono particolare rilevanza poiché riaffermano inequivocabilmente il principio secondo il quale **gli enti appaltanti sono tenuti a porre a base di gara progetti i cui prezzi progettuali siano aggiornati all'attualità.**

Catania, 10 gennaio  
2008

**Avv. Alessandra Bonafede**

Responsabile Area Legale Appalti Pubblici. A.N.C.E. Associazione costruttori edili di Catania -  
Confindustria  
Catania  
bonafede@ancect.it

<https://www.diritto.it/la-determinazione-del-prezzo-a-base-d-asta-negli-appalti-pubblici-applicazione-dei-prezziari-opere-pubbliche-vigenti/>