



DELIBERA N. 618

20 dicembre 2022.

Oggetto

Istanza di parere di precontenzioso ex art. 211, comma 1, del d.lgs. 50/2016 presentata da Confindustria - Sezione Edile Valle d'Aosta - Procedura aperta per l'affidamento dei lavori di rifacimento del ponte al km 8+585 della S.R. n. 47 di Cogne in loc. Chevril in comune di Aymavilles - CIG: 9397396082 - Criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa - Importo a base di gara: 4.510.000 euro-SA: Stazione Unica Appaltante per la Regione Valle d'Aosta

PREC 159/2022/L-PB

Riferimenti normativi

Articolo 23, d.lgs. n. 50/2016

Articolo 26, d.l. n. 50/2022

Parole chiave

Appalto pubblico - Lavori - Prezzari - Obbligo di aggiornamento

Massima

Appalto pubblico - Lavori - Prezzari - Obbligo di aggiornamento - Riferimento alla fase di approvazione progettuale

L'obbligo di aggiornamento dei prezzi si riferisce alla fase di approvazione del progetto e non a quelle ad essa successive. Le stazioni appaltanti sono tenute a fare puntuale applicazione dei prezzari regionali aggiornati, secondo le previsioni dell'articolo 23 del Codice e tale obbligo è da riferirsi alla fase di approvazione degli elaborati progettuali.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 2022

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere prot. n. 87133 del 26 ottobre 2022, relativa alla procedura per l'affidamento del contratto in oggetto;

CONSIDERATO che l'istante Confindustria - Sezione Edile Valle d'Aosta contestava il bando di gara pubblicato in data 26 settembre 2022 dalla Stazione Unica Appaltante per la Regione Valle d'Aosta, lamentando la violazione delle norme contenute nell'articolo 26 del d.l. n. 50/2022 (come convertito in legge il 15 luglio 2022), che ha introdotto l'obbligo per le stazioni appaltanti di adottare, per le procedure avviate dopo il 18 maggio 2022, il prezzario aggiornato, ovvero nel caso della Regione Valle d'Aosta, il prezzario approvato con DGR 815 del 18 luglio 2022;

CONSIDERATO nello specifico che l'istante chiedeva all'Autorità di esprimersi sulla legittimità dell'importo posto a base di gara che sarebbe stato computato, in violazione delle disposizioni sopra richiamate, avendo quale parametro di riferimento il prezzario della Regione Valle d'Aosta del 2021, il prezzario Anas 2022 e delle Province di Trento e Bolzano, prevedendo per alcune delle lavorazioni più rilevanti (quali le perforazioni con micropali) prezzi non congrui;



CONSIDERATO che con determina a contrarre n. 5115 dell'8 settembre 2022 veniva disposto di dare avvio alla procedura di affidamento della gara in questione sulla base del progetto esecutivo approvato in data 27 giugno 2022;

VISTO il capitolato speciale d'appalto, parte tecnica, contenente la progettazione esecutiva riportante la data di gennaio 2022 e l'elenco prezzi del maggio 2022;

CONSIDERATO che la procedura è stata indetta il 26 settembre 2022 con termine di presentazione delle offerte al 2 novembre 2022;

VISTO il Regolamento di precontenzioso approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 10 nell'adunanza del 9 gennaio 2019 e integrato con le modifiche introdotte con la Delibera n. 654 del 22 settembre 2021 e con la Delibera n. 528 del 12 ottobre 2022;

RITENUTO che il parere possa essere reso ai sensi dell'articolo 11, comma 5, del Regolamento di precontenzioso;

VISTO l'avvio del procedimento avvenuto in data 15 novembre 2022, con nota prot. n. 94324;

VISTA la documentazione in atti e le memorie presentate dalle parti;

VISTA in particolare la memoria della stazione appaltante che, nel sostenere la legittimità del proprio operato, ha dichiarato che «a) L'utilizzo del prezzario della Regione Autonoma Valle d'Aosta del 2021 è avvenuto secondo i disposti della deliberazione della Giunta regionale n. 381 del 11.04.2022 recante "approvazione di ulteriori indicazioni operative riguardanti l'utilizzo dell'elenco prezzi per l'esecuzione di lavori pubblici di interesse regionale, approvato con DGR n. 758 in data 28 giugno 2021, di cui all'articolo 42 della LR 12/1996 e all'articolo 23, comma 16, del d.lgs. 50/2016" che stabilisce: "per i progetti di lavori pubblici in corso di elaborazione, fino alla prossima approvazione dell'elenco prezzi per l'esecuzione di lavori pubblici, (ai sensi dell'articolo 42 della legge regionale 20 giugno 1996 n. 12, e dell'articolo 23, comma 16, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), considerato il perdurare degli aumenti eccezionali di alcuni materiali da costruzione, i progettisti dovranno espletare, per quanto riguarda le voci riportate nell'allegato alla presente deliberazione, che sostituisce integralmente quello approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1369/2021, una attenta attività di rilevazione dei prezzi di mercato dei materiali e una altrettanto attenta attività di redazione di analisi prezzi al fine di giungere all'utilizzo di voci di opere compiute (prezzi) coerenti con l'attuale situazione di mercato, anche discostandosi da quelle presenti nell'elenco prezzi della Regione approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 758 del 28 giugno 2021, con particolare riferimento all'allegato alla DGR stessa che riporta, a titolo puramente indicativo, le percentuali rilevate nello scorso mese di marzo, minime e massime di aumento rispetto ai prezzi approvati con DGR 758/2021"; b) Per la contabilizzazione dei micropali non è stato possibile utilizzare le voci dell'elenco prezzi della Regione Autonoma Valle d'Aosta per l'anno 2021 (voci S05.M10.220 e S05.M10.230) in quanto» [...] «nel progetto esecutivo è prevista la realizzazione di "pali NON valvolati", l'EP RAVA 2021 non riporta tale lavorazione e, pertanto, si sono prese a riferimento due voci dell'elenco prezzi della Provincia Autonoma di Trento – Anno 2022 (D41.10.0210.020 e D41.10.0210.021)». Inoltre la stazione appaltante ha rappresentato che «entro il termine stabilito sono pervenute n. 2 offerte; in data 04/11/2022 si è svolta la prima seduta del seggio di gara per l'apertura della documentazione amministrativa con successiva richiesta di regolarizzazione documentale tramite soccorso istruttorio per un operatore economico partecipante; in data 15/11/2022 si è svolta la seduta del seggio di gara per la valutazione del soccorso istruttorio e l'ammissione degli operatori economici partecipanti alle successive fasi di gara»;



CONSIDERATO che la questione controversa sottoposta all'Autorità attiene alla legittimità di un importo a base di gara presuntivamente non conforme all'articolo 26 del d.l. n. 50/2022;

RILEVATO che l'articolo 23, comma 16 del d.lgs. n. 50/2016 prevede che «Per i contratti relativi a lavori il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni è determinato sulla base dei prezzari regionali aggiornati annualmente. Tali prezzari 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 delle Regioni, i prezzari sono aggiornati, entro i successivi trenta giorni, dalle competenti articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sentite le Regioni interessate»;

CONSIDERATO pertanto che, per espressa previsione normativa, per i contratti relativi alle opere pubbliche il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni deve essere determinato dalla stazione appaltante sulla base dei prezzari regionali aggiornati annualmente. L'istituto dei prezzari rileva, infatti, sotto un duplice profilo. «Da un lato la funzione dell'istituto è quella, nell'interesse precipuo delle Stazioni Appaltanti e della collettività, di assicurare la serietà dell'offerta e la qualità delle prestazioni finali rese dall'operatore economico selezionato, evitando che la previsione di importi di base eccessivamente bassi impedisca di formulare offerte di sufficiente pregio tecnico (come comprovato dalla collocazione della disciplina sotto l'art. 23 del d.lgs. n. 50/2016 in tema di "Livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi"). Dall'altro, l'istituto dei prezzari regionali ha 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 ad un dato territorio ed uno specifico frangente temporale), è in grado, infatti, di alterare il gioco della concorrenza ed impedire l'accesso al mercato in condizioni di parità (...)» (cfr. TAR Puglia, n. 497/2021; ANAC, parere Funzione Consultiva n. 60/2022);

CONSIDERATO conseguentemente che l'articolo 23, comma 16, del Codice, conferma «un principio generale già riconosciuto sotto il vigore della precedente normativa codicistica secondo cui risulta obbligatorio 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);

RILEVATO altresì 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 e le disposizioni di cui all'art. 26 del Codice)» (cfr. ANAC, delibera n. 768 del 4 settembre 2019) e che pertanto le stazioni appaltanti sono tenute a fare puntuale applicazione dei prezzari regionali aggiornati, secondo le previsioni dell'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016 e tale obbligo è da riferirsi alla fase di approvazione degli elaborati progettuali;

VISTO il contenuto dispositivo dell'articolo 26 del d.l. n. 50/2022 (recante "*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*") convertito in legge n. 91/2022;

CONSIDERATO che con riferimento alle condizioni di applicabilità dell'articolo 26 del d.l. 50/2022 l'Autorità ha espresso avviso in diverse pronunce, specificando che tale disposizione, in deroga all'articolo 23, comma 16 del d.lgs. n. 50/2016 e limitatamente all'anno 2022, ha previsto l'aggiornamento dei



prezzari regionali entro il 31 luglio 2022 (comma 2) stabilendo, altresì, nelle more di tale aggiornamento, per la determinazione dei prezzi dei prodotti, un incremento degli stessi fino al 20% rispetto ai prezzari aggiornati al 31 dicembre 2021 (comma 3) (cfr. ANAC, pareri Funzione Consultiva n. 26/2022, n. 49/2022, n. 60/2022, delibera n. 63/2022- AG1/2022, delibera n. 265/2022-AG 5/2022);

RILEVATO che la norma in questione trova applicazione in relazione agli appalti pubblici di lavori, aggiudicati sulla base di offerte presentate entro il termine del 31 dicembre 2021. Per tali appalti, «lo stato di avanzamento dei lavori afferente alle lavorazioni eseguite e contabilizzate dal direttore dei lavori ovvero annotate, sotto la responsabilità dello stesso, nel libretto delle misure dal 1° gennaio 2022 fino al 31 dicembre 2022, è adottato, anche in deroga alle specifiche clausole contrattuali, applicando i prezzari aggiornati ai sensi del comma 2 ovvero, nelle more del predetto aggiornamento, quelli previsti dal comma 3» e pertanto, per effetto della disposizione citata, per i lavori eseguiti e contabilizzati nel periodo 1 gennaio 2022 - 31 dicembre 2022, le regioni sono tenute ad attuare un aggiornamento straordinario dei prezzi ai sensi del comma 2, e nelle more di tale aggiornamento, le stazioni appaltanti procedono ad un aumento degli stessi fino al 20% rispetto a quelli aggiornati al 31 dicembre 2021. Tale norma, come evidenziato dall'Autorità «rappresenta un'ulteriore conferma del trend legislativo avviato con il d.l. n. 73/2021 e finalizzato a tutelare gli operatori economici dalle sempre più esorbitanti fluttuazioni del mercato. Sul punto anche il Presidente dell'ANAC, con comunicato del 17/02/2021, aveva dapprima invitato le Regioni a provvedere in modo tempestivo all'aggiornamento annuale del prezzario regionale, al fine di consentire alle stazioni appaltanti di definire il computo metrico sulla base di prezzi aggiornati al reale andamento del mercato e successivamente, con nota firmata il 22/02/2022, aveva chiesto al governo e al parlamento un urgente intervento normativo sulla revisione dei prezzi negli appalti, per far fronte agli esorbitanti incrementi delle materie prime nei contratti in corso di esecuzione riguardanti servizi e forniture» (Atto del Presidente del 27 luglio 2022);

CONSIDERATO che l'articolo 26 del d.l. n. 50/2022, come sopra evidenziato, trova applicazione «in relazione agli appalti pubblici di lavori, ivi compresi quelli affidati a contraente generale, aggiudicati sulla base di offerte, con termine finale di presentazione entro il 31 dicembre 2021» e con riguardo alle lavorazioni eseguite e contabilizzate dal direttore dei lavori nel periodo 1 gennaio 2022 - 31 dicembre 2022, per i quali lo stato di avanzamento dei lavori «è adottato, anche in deroga alle specifiche clausole contrattuali, applicando i prezzari aggiornati ai sensi del comma 2 ovvero, nelle more del predetto aggiornamento, quelli previsti dal comma 3» (articolo 26, comma 3). Pertanto «solo le lavorazioni eseguite e contabilizzate nell'anno 2022 possono essere oggetto dell'adeguamento prezzi in questione» (parere Mims n. 1487/2022, in termini n. 1464/2022) e nel caso di appalto pubblico per il quale non sia ancora intervenuta la stipula del contratto e la relativa esecuzione dei lavori, non sussistono quindi le condizioni di applicabilità della speciale disciplina dettata dall'articolo 26 del d.l. 50/2022, conv. in l. n. 91/2022 (ANAC, funzione consultiva 60/2022);

RITENUTO che, nel caso di specie, stante la tempistica progettuale e dell'iter di gara ed in considerazione delle menzionate condizioni di applicabilità dell'articolo 26 del d.l. n. 50/2022, trova applicazione il principio sopra richiamato secondo cui l'obbligo di aggiornamento dei prezzi sia da riferirsi alla fase di approvazione del progetto e non a quelle ad essa successive e che pertanto la contestazione sollevata è infondata;

Il Consiglio



ritiene, sulla base delle motivazioni che precedono e nei limiti del sindacato che compete all'Autorità, che l'operato della Stazione appaltante sia conforme alla normativa di settore.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 23 dicembre 2022
Il Segretario Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente