

Parere n.86 del 22/05/2013

PREC 54/13/L

Oggetto: Istanza di parere per la soluzione delle controversie *ex* articolo 6, comma 7, lettera n) del D.Lgs. n. 163/2006 presentata dall'A.N.C.E. Lecce – “*Realizzazione di un centro polivalente per giovani nell'ambito dell'iniziativa Oltre il Giardino*” – Importo a base d'asta di euro 646.920,07 – S.A.: Comune di Carmiano.

Art. 133 del Codice – riduzione generalizzata del 28% sul prezzario regionale delle opere pubbliche – illegittimità.

Il Consiglio

Vista la relazione dell'Ufficio del Precontenzioso

Considerato in fatto

In data 8 febbraio 2013 è pervenuta l'istanza dell'A.N.C.E. – Associazione Nazionale Costruttori Edili di Lecce, con la quale viene contestata la legittimità del bando di gara del Comune di Carmiano per l'affidamento dei lavori di realizzazione di un centro polivalente per giovani, di importo complessivo presunto pari ad euro 646.920,07 da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'associazione istante contesta, in particolare, il criterio di determinazione del corrispettivo a base di gara.

Il Comune di Carmiano, al riguardo, ha recentemente approvato la deliberazione di Giunta n. 74 del 2 aprile 2012, con la quale è stata impartita all'ufficio tecnico comunale la seguente direttiva:

“...*nella progettazione di opere pubbliche di interesse comunale i tecnici interni ed esterni applicheranno una riduzione media del 28% sul prezzario regionale vigente*”, ossia sul prezzario approvato con delibera della Giunta della Regione Puglia n. 596 del 3 marzo 2010 (pubblicata sul B.U.R.P. n. 57 del 2010). Di tale riduzione forfetaria è stata fatta applicazione anche nella gara in epigrafe, al fine di determinare l'importo complessivo a base d'asta.

L'istruttoria è stata formalmente avviata con nota trasmessa in data 20 marzo 2013 alla stazione appaltante, che non è intervenuta nel procedimento.

Ritenuto in diritto

Viene all'esame dell'Autorità il pubblico incanto indetto dal Comune di Carmiano, con bando pubblicato in data 11 gennaio 2013, per l'appalto dei lavori di realizzazione di un centro polivalente per i giovani.

Il quesito formulato dall'A.N.C.E. Lecce attiene alla congruità del corrispettivo a base di gara, che è stato determinato dal Comune secondo le istruzioni impartite dalla Giunta municipale con delibera n. 74 del 2 aprile 2012, vale a dire applicando una riduzione forfetaria del 28% sul prezzario vigente approvato dalla Regione Puglia.

La doglianza è fondata.

Anche in materia di appalti sottosoglia vige il principio generale secondo il quale le amministrazioni aggiudicatrici devono effettuare un'attenta verifica in ordine alla congruità del prezzo a base di gara, anche per salvaguardare la *par condicio* e la serietà del confronto concorrenziale, che deve svolgersi su parametri tecnico-economici oggettivamente attendibili e rispondenti al reale andamento dei prezzi di mercato (cfr. A.V.C.P., parere 9 febbraio 2011 n. 28).

In materia di lavori, l'art. 133, ottavo comma, del Codice dei contratti pubblici prescrive che le stazioni appaltanti provvedano ad aggiornare annualmente i propri prezzari, specie con riferimento alle voci di elenco correlate ai prodotti destinati alle costruzioni che siano soggetti a significative variazioni di prezzo legate a particolari condizioni di mercato. Tale previsione deve essere letta congiuntamente all'art. 32, primo comma, del Regolamento approvato con D.P.R. n. 207 del 2010, ai cui sensi il computo metrico estimativo viene redatto applicando alle quantità delle lavorazioni i

prezzi unitari dedotti dai vigenti prezzari della stazione appaltante nel rispetto di quanto disposto dall'art. 133, ottavo comma, del Codice o, in mancanza della corrispondente voce, dai listini ufficiali vigenti nell'area interessata.

Come costantemente affermato dall'Autorità, i prezzari assumono un ruolo fondamentale tanto nella programmazione ed esecuzione delle opere pubbliche, quanto nello svolgersi delle dinamiche concorrenziali delle gare d'appalto, allo scopo di impedire che le Amministrazioni scendano al di sotto dei prezzi base dedotti dai listini correnti ed inneschino una spirale al ribasso. Il loro corretto utilizzo, peraltro, non può prescindere dalla verifica sostanziale della loro congruità alle condizioni di mercato della specifica zona territoriale nella quale dovrà eseguirsi l'appalto (cfr. A.V.C.P., parere 13 dicembre 2007 n. 143).

Anche la giurisprudenza ha più volte affermato la necessità che le procedure di gara siano indette sulla base di prezzari aggiornati, con valori economici coerenti con l'attuale ed effettivo andamento del mercato, per non incorrere in carenze di serietà delle offerte economiche ed in conseguenti alterazioni della concorrenza tra le imprese (cfr. TAR Campania, Napoli, sez. I, 1 ottobre 2009 n. 5130 ed i precedenti ivi richiamati).

Di recente, perciò, l'Autorità ha giudicato illegittima la delibera con la quale un'amministrazione provinciale aveva previsto l'indifferenziata ed immotivata decurtazione percentuale dei valori del prezzario regionale, senza lasciare spazio ad una specifica istruttoria che tenesse conto delle caratteristiche e dei presupposti del singolo affidamento contrattuale (cfr. A.V.C.P., deliberazione 21 settembre 2011, n. 25, nella quale si è ritenuto che la riduzione dei prezzi debba piuttosto essere rimessa alle dinamiche competitive delle gare d'appalto e sottoposta ad apposita verifica di anomalia nel corso del procedimento di esame delle giustificazioni, giacché diversamente vi sarebbe il rischio concreto di innescare spirali ribassiste apparentemente convenienti al momento dell'aggiudicazione della gara e destinate a provocare una patologica levitazione dei costi in fase di esecuzione dell'opera).

Tali principi, a ben vedere, sono esplicitamente condivisi e ribaditi anche dalla giurisprudenza che il Comune di Carmiano ha invocato per giustificare la delibera controversa (il riferimento è alla decisione del Cons. Stato, Sez. V, 16 agosto 2010, n. 5702, ove si legge che *“Non vi può essere dubbio sul fatto che il potere delle singole stazioni appaltanti di adottare un proprio tariffario deve essere fondato su una adeguata istruttoria e su motivazione coerente con gli elementi istruttori”*).

Nel caso di specie, il Giudice d'appello ha al fine considerato legittimo l'operato dell'amministrazione comunale che aveva approvato la riduzione del 20% sul prezzario della Regione Campania, dando atto che tale decisione era scaturita da una scrupolosa istruttoria che aveva messo in luce la centralità del territorio di Napoli e la media statistica dei ribassi percentuali praticati dalle imprese aggiudicatrici degli appalti indetti nel biennio precedente).

Con la delibera qui contestata, viceversa, il Comune di Carmiano ha formulato il proprio indirizzo ai progettisti incaricati della predisposizione dei bandi di gara e dei capitolati d'appalto, nel senso di applicare una riduzione forfetaria del 28% sul prezzario vigente approvato dalla Regione Puglia, basandosi su non meglio precisate notizie di *“organi di stampa”* circa i ribassi praticati dalle imprese concorrenti negli anni 2008 – 2009 (vale a dire in un biennio inspiegabilmente distante dal periodo nel quale la nuova delibera è destinata a produrre i suoi effetti), così incorrendo in manifesto difetto d'istruttoria e di motivazione.

Per tutte le suesposte considerazioni, il Comune di Carmiano dovrà dunque recepire le indicazioni dell'Autorità e modificare i provvedimenti contestati dall'A.N.C.E. Lecce.

In base a tutto quanto sopra considerato, pertanto,

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione:

- che il Comune di Carmiano abbia illegittimamente deliberato l'applicazione di una riduzione

forfetaria del 28% sul prezziario vigente approvato dalla Regione Puglia, ai fini della determinazione dei corrispettivi a base di gara per l'affidamento di lavori pubblici.

I Consiglieri Relatori: Giuseppe Borgia, Sergio Gallo

Il Presidente: Sergio Santoro

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 27 maggio 2013

Il Segretario Maria Esposito