

Sentenza del Tar Puglia di Lecce n. 3468/2007 in tema di prezziari

6 Novembre 2007

A seguito del ricorso presentato da alcune aziende associate, il Tar della Puglia, sezione di Lecce, ha espresso alcune interessanti considerazioni in tema di aggiornamento dei prezziari in base ai quali sono redatti i progetti posti a base di gara.

Si ricorda, infatti, che il vigente art. 133, comma 8 del codice dei contratti pubblici prevede che le pubbliche amministrazioni siano tenute ad aggiornare annualmente il proprio prezzario dei lavori pubblici, che dunque cessa di avere validità al 31 dicembre di ogni anno, potendo essere utilizzato soltanto fino al 30 giugno successivo per i progetti la cui approvazione sia intervenuta entro tale data. Ad avviso dell'Ance, la disposizione deve essere interpretata nel senso che abbia inteso dettare norme di azione da cui sorgono interessi legittimi per i privati, tutelabili, in quanto tali, dinanzi al giudice amministrativo.

Tale lettura risulta fondata sulla considerazione che, ritenendo diversamente, non si comprenderebbe il senso dell'obbligo per le amministrazioni di aggiornare i propri prezziari, nè la sanzione consistente nella cessazione di validità di questi allo scadere dell'anno.

Su tali presupposti, si può configurare un interesse legittimo pieno delle imprese all'aggiornamento dei prezziari, e perciò un vero e proprio diritto a che le amministrazioni pongano a base di gara prezziari aggiornati relativamente all'anno in corso (con l'unica deroga dell'utilizzabilità fino al 30 giugno dell'anno successivo).

Tale impostazione rileva sotto il profilo del regolare svolgimento del procedimento di gara, nel senso che, nel caso in cui venga posto a base d'asta un prezzario non aggiornato, i soggetti interessati a partecipare alla gara possano impugnare gli atti a base di gara, facendo valere dinnanzi al Tribunale amministrativo competente il vizio di violazione di legge e richiedendo in tal senso l'annullamento del bando per illegittimità di un presupposto essenziale (il prezzario) su cui lo stesso viene fondato.

La correttezza di tale interpretazione sta trovando adeguato riscontro nella giurisprudenza dei Tribunali di merito: infatti, già il Tar di Catania (si veda al riguardo la news Ance n. 4009 del 10.09.2007) si era espresso, in sede cautelare, nel senso di sospendere procedimenti di gara instaurati ponendo a base degli stessi progetti redatti con prezziari non aggiornati, decisione poi confermata dal Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia.

Il Tar di Lecce con la sentenza in esame riconosce sostanzialmente come legittima la pretesa delle imprese a che siano posti a base di gara progetti redatti con prezziari aggiornati, confermando nel merito l'annullamento del bando e del progetto a base d'asta nella parte relativa ai prezzi utilizzati.

In particolare, il Giudice amministrativo articola il proprio ragionamento su due profili, entrambi interessanti: uno di carattere meramente processuale; l'altro di carattere sostanziale.

Sul piano processuale, il Tribunale evidenzia la possibilità e l'onere, nel caso in cui appunto si contesti il bando, atto generale rivolto *erga omnes*, a causa del prezzario non aggiornato, di impugnare tale atto direttamente, senza necessità di partecipare alla gara e di attendere l'eventuale atto applicativo del bando. Ciò in quanto l'utilizzo di un prezzario non aggiornato costituirebbe una di quelle clausole c.d. escludenti, ossia una clausola idonea a generare una lesione immediata, diretta ed attuale della situazione soggettiva dell'interessato ed a suscitare di conseguenza un interesse immediato all'impugnazione (Cons. St., ad. pl., 27 gennaio 2003, n. 1).

Per la verità, al di là del riferimento alla nota sentenza del Consiglio di Stato in tema di clausole escludenti, è comunque rilevante il ragionamento svolto dal Tribunale, secondo cui appare del tutto inutile e contro ogni buon senso imporre ad un'impresa di partecipare alla gara per poter impugnare il bando, in un'ipotesi in cui l'impresa, contestando la bontà stessa del progetto in relazione alla sua stima economica, in quanto basato su di un prezzario non attualizzato ai prezzi di mercato, si

vedrebbe comunque costretta a formulare un'offerta proprio sulla base di quei medesimi prezzi che ovviamente non condivide e non ritiene congrui. Perciò, la scelta del Tribunale di considerare l'impresa legittimata a ricorrere appare del tutto condivisibile.

Sul piano sostanziale, poi, il Tar di Lecce evidenzia che la previsione della normativa nazionale di cui all'art.133, comma 8 del codice dei contratti, deve essere intesa nel senso che il termine per l'aggiornamento dei prezziari non abbia natura meramente sollecitatoria.

In ogni caso, poichè la Regione Puglia ha una propria legge regionale che disciplina il tema del prezzario regionale, il Tribunale chiarisce che, in base a tale normativa (art. 13 della legge regionale n. 13/2001), l'aggiornamento annuale del prezzario da parte della Regione è comunque obbligatorio e che tale prezzario deve essere utilizzato dalle stazioni appaltanti come base per i computi estimativi dei progetti da porre in gara.

Nel caso di specie, dunque, la stazione appaltante ha violato la norma nazionale e regionale, in quanto, pur essendo disponibile il prezzario regionale aggiornato al 2006, ha invece continuato a fare riferimento al prezzario del 2002, contenente prezzi inferiori del 30-35% rispetto a quelli del nuovo prezzario.

A parere del Giudice amministrativo, l'eventuale scelta dell'amministrazione di porre a base di gara prezzi inferiori a quelli del prezzario vigente deve essere comunque adeguatamente motivata: al riguardo, non sarebbe assolutamente sufficiente, ma anzi del tutto incongrua, una motivazione basata sulla necessità di evitare eccessivi ribassi.

Infatti, premesso che tale finalità appare perseguita dalla normativa vigente attraverso altri istituti, quali la verifica dell'anomalia delle offerte ed il potere dell'amministrazione di non procedere ad aggiudicazione laddove il prezzo offerto non appaia conveniente, l'utilizzo di un prezzario non aggiornato, lungi dall'evitare eccessivi ribassi, al contrario, costringe i concorrenti proprio a formulare offerte in concreto anormalmente basse rispetto alla realtà di mercato. Inoltre, la funzionalità di certi meccanismi a tutela della formulazione di ribassi adeguati e seri, quali la valutazione dell'anomalia, è garantita proprio dal fatto che a base di gara sia posto un progetto ben fatto e correttamente stimato in termini economici. Soltanto così si consente ai concorrenti di formulare adeguatamente la propria offerta e di attuare una seria ed oggettiva concorrenza nel mercato dei lavori pubblici.