

Ricostruzione post-sisma: annullata gara da 8 milioni per mancato aggiornamento prezziari

24 Novembre 2025



Le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di **verificare la congruità dei prezzi posti a base di gara**, utilizzando prezziari aggiornati e parametri tecnico-economici rispondenti al reale andamento dei prezzi di mercato. L'**aggiornamento** dei prezzi ai valori effettivi **ha carattere imperativo**, in quanto posto a presidio di interessi di rilievo pubblicistico quali le **condizioni di serietà dell'offerta, la qualità delle prestazioni, l'effettiva concorrenzialità e convenienza economica dell'appalto**.

Questo principio vale anche per gli appalti finanziati con fondi per la ricostruzione post-sisma, dove la facoltà di utilizzare il Prezzario Unico del Cratere Centro Italia **non esime dall'obbligo di verifica della congruità**, soprattutto quando intercorre un lasso temporale significativo tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando.

È questo, in sintesi, quanto affermato dal TAR Abruzzo con la [sentenza n. 480 del 6 novembre 2025](#), con cui è stato accolto il ricorso proposto da ANCE L'Aquila e da imprese associate guidate dai presidenti di ANCE L'Aquila e ANCE Abruzzo avverso gli atti della procedura di gara europea aperta indetta dal Comune di Pizzoli per l'affidamento dei *"lavori di demolizione e ricostruzione dell'Istituto Scolastico Don Lorenzo Milani"* per un valore complessivo di € 8.128.072,62.

Di seguito l'approfondimento della sentenza da parte della Direzione Legislazione Opere Pubbliche.

1. Il caso esaminato

Il Comune di Pizzoli aveva pubblicato il 27 maggio 2025 il bando per l'affidamento dei lavori di demolizione e ricostruzione di un istituto scolastico danneggiato dagli eventi sismici del 2016, finanziati nell'ambito dei fondi per la ricostruzione post-sisma.

Dalla disamina degli atti di gara (computo metrico estimativo, analisi dei prezzi, quadro tecnico-economico), **ANCE L'Aquila** e le imprese ricorrenti hanno rilevato una serie di illegittimità nella determinazione dell'importo a base di gara e dei presupposti valori economici delle lavorazioni, ritenuti non coerenti con i valori di mercato e con la disciplina di riferimento.

In particolare, emergeva che:

- a) il progetto esecutivo era stato redatto utilizzando il Prezzario Unico Cratere Centro Italia 2022, il Prezzario Abruzzo 2022 e il Prezzario Marche 2022;
- b) i costi della manodopera erano stati determinati sulla base delle tabelle ministeriali del

maggio 2019; c) il progetto era stato approvato nell'ottobre 2023, ma il bando era stato pubblicato solo nel maggio 2025, a quasi due anni di distanza; d) non era stato effettuato alcun aggiornamento dei valori economici prima dell'indizione della gara.

2. Le censure di ANCE L'Aquila

Secondo la parte ricorrente, ai sensi dell'art. 41, comma 13, del d.lgs. n. 36/2023 (già art. 26 d.lgs. n. 50/2016), nella elaborazione della documentazione progettuale a base di gara: a) il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni deve essere determinato facendo riferimento ai prezzi correnti alla data dell'approvazione del progetto riportati nei prezziari aggiornati predisposti annualmente dalle regioni; b) il costo della manodopera deve essere determinato annualmente dal Ministero del Lavoro sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale.

Per una gara indetta nel maggio 2025, i valori avrebbero dovuto essere determinati utilizzando il prezzo regionale Abruzzo aggiornato al 2024 (o quantomeno al 2023) e le tabelle ministeriali sul costo medio orario approvate con decreto direttoriale n. 12 del 5 aprile 2023.

La gara era stata indetta ponendo a base d'asta un importo inadeguato e sottostimato, basato su prezziari non aggiornati da tre anni e parametri economici sul costo del lavoro risalenti al 2019, non coerenti con le tabelle vigenti e con l'attuale andamento del mercato.

Ciò determinava un grave pregiudizio per l'effettività delle offerte, per l'efficacia dell'azione amministrativa e per la concorrenza tra le imprese del settore.

Emergeva una **contraddizione insanabile** nella documentazione: da un lato, la base d'asta era calcolata utilizzando valori della manodopera risalenti al 2019; dall'altro, la determina a contrarre del 20 maggio 2025 prevedeva espressamente che "è applicabile al presente appalto il costo medio orario del lavoro per i dipendenti delle imprese edili ed affini, approvato con Decreto Direttoriale n. 12 del 5 aprile 2023".

Gli operatori economici erano quindi chiamati a formulare offerte su una base d'asta sottostimata, ma dovendo rispettare il costo medio orario dei lavoratori previsto dalle tabelle ministeriali del 2023, con evidente impossibilità di presentare offerte sostenibili.

L'amministrazione aveva inserito tra i "nuovi prezzi" (non presenti nei prezziari) una serie di lavorazioni in realtà presenti nei prezziari di riferimento, operandone una artificiosa riduzione del valore economico (v. voce P.N. 401 che raggruppava 6 lavorazioni autonome).

3. La risposta del Comune: la disciplina della ricostruzione

A tale ricostruzione, il Comune aveva opposto che, trattandosi di intervento di ricostruzione post-sisma finanziato con fondi della ricostruzione, trovava applicazione la **normativa speciale emanata per l'emergenza sismica** (D.L. n. 189/2016) che prevale, per principio di specialità, sulla disciplina generale degli appalti pubblici. In particolare:

- con Ordinanza commissariale n. 7/2016 era stato approvato il Prezzario Unico Cratere Centro Italia 2016, obbligatorio per i bandi di opere pubbliche riguardanti il cratere sismico;
- con Ordinanza n. 126 del 28 aprile 2022 era stato approvato il Prezzario Unico Cratere Centro

Italia – Edizione 2022, applicabile ai contratti stipulati successivamente e ai progetti in corso di elaborazione;

– il progetto era stato redatto nel giugno 2022 e approvato nell’ottobre 2023 proprio sulla base del Prezzario Unico Cratere 2022.

L’utilizzo del prezzario speciale sisma sarebbe quindi giustificato in quanto norma speciale rispetto a quella generale degli appalti pubblici, avendo il precipuo scopo **“di standardizzare e rendere trasparenti i costi degli interventi necessari per la ricostruzione post-sisma e mira a garantire equità, efficienza e tracciabilità dei costi, facilitando la pianificazione e l’esecuzione dei lavori”**.

4. La decisione del TAR Abruzzo

4.1. Principio generale: obbligo di aggiornamento dei prezzi

Il TAR ha preliminarmente respinto l’eccezione di inammissibilità del ricorso, richiamando il principio (Cons. Stato, Ad. Plen. n. 4/2018) secondo cui l’illegittimità di regole inidonee a consentire una corretta e concorrenziale offerta economica va immediatamente contestata, senza attendere l’esito della gara né sussistendo l’onere di partecipazione alla procedura.

Nel merito, il Collegio ha osservato che:

a) è pacifico che trovi applicazione la **disciplina speciale** per la ricostruzione post-sisma;

b) tuttavia, tra l’approvazione del quadro economico (ottobre 2023) e la pubblicazione del bando (maggio 2025) è trascorso un lasso temporale decisamente superiore ai **tre mesi** previsti dall’art. 17, comma 3-bis, del Codice, norma che trova applicazione anche alle opere soggette alla disciplina post-sisma;

c) la stessa Ordinanza commissariale n. 126/2022, all’art. 1, comma 6, attribuisce alle stazioni appaltanti una facoltà di utilizzare il Prezzario Unico Cratere **“in alternativa al prezzario regionale di riferimento vigente”**;

d) tale facoltà non può trasmodare in mero arbitrio e deve essere esercitata nel rispetto del principio generale secondo cui corrisponde ad un **principio di responsabilità, economicità e buona amministrazione** l’obbligo per le Stazioni appaltanti di non limitarsi ad adottare un prezzario aggiornato, di effettuare una verifica attenta della congruità dei prezzi posti a base di gara, di salvaguardare la par condicio e la serietà del confronto concorrenziale, di basarsi su parametri tecnico-economici attendibili e rispondenti al reale andamento dei prezzi di mercato.

4.2. Carattere imperativo dell’aggiornamento

Il TAR ha affermato un principio fondamentale: *“L’aggiornamento dei prezzi ai reali valori di mercato ha carattere imperativo, in quanto posto a presidio di interessi di rilievo pubblicistico, quali le **condizioni di serietà dell’offerta**, la **qualità** delle prestazioni, l’effettiva **concorrenzialità** e **convenienza economica** dell’appalto.”*

Pertanto, il Comune avrebbe dovuto tenere conto dei prezzi non aggiornati da tre anni, valutarne l’eventuale incongruenza, e, nel caso, applicare i prezzi aggiornati del vigente Prezzario Regione

Abruzzo 2024, e non quelli del Prezzario Unico Cratere 2022.

4.3. Utilizzo di prezzari regionali non aggiornati

Il TAR ha evidenziato una **sostanziale incongruenza nella condotta del Comune**, il quale aveva sì invocato l'applicazione della normativa speciale sisma sostenendo di essere **vincolato al Prezzario Unico Cratere 2022**; tuttavia, dalla documentazione di gara emergeva che il **progetto esecutivo** era stato redatto non solo con il Prezzario Unico Cratere 2022, ma anche con il **Prezzario Abruzzo 2022** e il **Prezzario Marche 2022**.

Questo elemento dimostrava innanzitutto che il Comune non era affatto vincolato ad applicare esclusivamente il Prezzario Unico Cratere 2022, ma aveva esercitato la facoltà prevista dall'art. 1, comma 6, dell'Ordinanza commissariale n. 126/2022 di utilizzare in alternativa anche i prezzari regionali. Tale facoltà, però, comporta un preciso vincolo: l'Ordinanza si riferisce espressamente al **"prezzario regionale di riferimento vigente"**, escludendo la possibilità di utilizzare prezzari regionali non aggiornati.

Il Comune aveva invece **applicato prezzari regionali risalenti a tre anni prima** (edizione 2022 per una gara pubblicata nel 2025), in evidente contrasto con i principi e le norme di riferimento nonché con la stessa ordinanza commissariale invocata a difesa.

4.4. Sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica

Il TAR ha chiarito che, pur trattandosi di valutazione informata da discrezionalità tecnica, il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici può svolgersi (Cons. Stato n. 601/1999) mediante verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche, controllo della correttezza in relazione al criterio tecnico utilizzato e verifica dell'iter procedimentale applicativo del criterio.

Non è l'opinabilità degli apprezzamenti tecnici che ne determina la sostituzione, ma la loro inattendibilità per:

- insufficienza del criterio;
- vizio del procedimento applicativo;
- illogicità delle conseguenze della valutazione.

4.5. Incongruenze e contraddizioni

Nel caso specifico, l'applicazione *tout court* del prezzario del 2022 aveva dato luogo a incongruenze e illogicità manifeste, in primis per quanto riguarda il costo della manodopera: il CME e analisi prezzi facevano riferimento alle **tabelle ministeriali maggio 2019**, la Determina a contrarre al decreto direttoriale n. 12 del 2023.

Gli operatori dovevano quindi formulare offerte su una base d'asta sottostimata (2019) ma rispettare costi della manodopera vigenti (2023), parametro che *"ha effetti diretti sul costo del lavoro indicato in offerta"* (Cons. Stato n. 2605/2025).

In secondo luogo, il TAR evidenzia che **le lavorazioni presenti nei prezzari erano state**

artificialmente raggruppate come “nuovi prezzi”; ciò consentiva di operare riduzioni arbitrarie dei valori economici.

L'esempio più evidente riguardava la voce “P.N. 401” che raggruppava in un'unica entità di prezzo lavorazioni diverse e autonome (demolizione totale, caratterizzazione materiali, smaltimento amianto, cernita materiale, trasporto in discarica, conferimento), applicando un prezzo unitario sottostimato di € 10,20/mc anziché riferirsi ai singoli prezzi previsti dai prezziari per ciascuna lavorazione.

5. Conclusioni e implicazioni pratiche

Dal punto di vista dell'ANCE, la sentenza del TAR Abruzzo costituisce un importante chiarimento sugli appalti di ricostruzione post-sisma: *“corrisponde ad un principio di responsabilità, economicità e buona amministrazione l'obbligo per le Stazioni appaltanti di non limitarsi ad adottare un prezziario aggiornato, ma effettuare una **verifica attenta della congruità dei prezzi** posti a base di gara, e ciò nell'ottica di salvaguardare la par condicio e la serietà del confronto concorrenziale, che deve basarsi su parametri tecnico economici attendibili e rispondenti al reale andamento dei prezzi di mercato”*.

Pertanto, anche per le opere finanziate con **fondi per la ricostruzione post-sisma**, le stazioni appaltanti hanno l'**obbligo imperativo di utilizzare prezzi aggiornati** ai reali valori di mercato. Sotto tale profilo, il termine di tre mesi dell'art. 17, comma 3-bis, del Codice, tra approvazione del quadro economico e pubblicazione del bando, trova applicazione anche per le opere soggette alla disciplina speciale post-sisma. Il superamento di tale termine impone una verifica dell'attualità dei prezzi e, ove necessario, l'aggiornamento della documentazione economica.

L'utilizzo di prezziari regionali non aggiornati costituisce violazione delle norme di riferimento e della stessa ordinanza commissariale che consente l'alternativa tra prezziario unico e prezziario regionale vigente.

L'adozione di prezzi non previsti nei prezziari deve essere motivata e determinata mediante specifiche analisi e ragguagli a lavori consimili. È illegittimo raggruppare artificialmente lavorazioni autonome presenti nei prezziari per creare *“nuovi prezzi”* ridotti, eludendo i valori di riferimento. Tale pratica integra una determinazione arbitraria e artificiosa dei costi.

È infine illegittima **la contraddizione tra parametri utilizzati per la base d'asta** (tabelle manodopera 2019) e parametri richiesti in fase esecutiva (tabelle 2023), che impedisce la formulazione di offerte sostenibili.

Per informazioni rivolgersi a:

Direzione Legislazione

Opere Pubbliche

Tel. 06 84567.224

E-Mail:

operepubbliche@ance.it