

Appalti di lavori: chiarimenti ANAC sull'adozione dei prezzari regionali e sul principio di risultato come "criterio guida" dell'azione amministrativa

6 Febbraio 2026



La segnalazione di **ANCE Venezia** sulla procedura di affidamento in oggetto ha condotto l'ANAC ad esprimersi sulle **criticità connesse all'adozione dei prezzari regionali**, nonché su ulteriori profili di anomalia emersi nel corso dell'istruttoria.

In sintesi, nella **Delibera n. 502 del 17 dicembre 2025**, l'ANAC precisa che, in materia di prezzari, la Stazione appaltante non dispone di alcun margine di discrezionalità, poiché l'**art. 41, comma 13, del d.lgs. 36/2023** fornisce indicazioni dettagliate circa la determinazione dei costi.

Le Stazioni appaltanti, pertanto, sono chiamate ad adottare prezzari regionali aggiornati, nel rispetto della normativa di riferimento, nonché ad inserire nella documentazione di gara un'adeguata motivazione in merito all'eventuale decisione di applicare la riduzione dei prezzi.

Al contempo, l'Autorità fornisce chiarimenti riguardo ai limiti della discrezionalità amministrativa nella fase di verifica e validazione del progetto, nonché nell'ambito dell'affidamento diretto di lavori aggiuntivi.

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

1. **Il caso esaminato**

La vicenda trae origine dalla convenzione stipulata tra il Ministero dell'interno e la Città metropolitana di Venezia, con la quale sono state affidate a quest'ultima le funzioni di Centrale di Committenza per la **progettazione, l'espletamento della gara d'appalto, l'affidamento e l'esecuzione dei lavori della nuova Questura a Marghera ad utilizzo della Questura di Venezia**, per un importo complessivo di **€ 39.636.462,97**.

Con bando pubblicato il 10 febbraio 2021, la Stazione appaltante ha avviato **la gara aperta per l'affidamento del servizio di progettazione di fattibilità tecnica ed economica, progettazione definitiva, progettazione esecutiva** e coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione per la realizzazione dei lavori.

In seguito all'**approvazione definitiva del progetto esecutivo**, avvenuta in data 20/09/2024, è stato pubblicato nella Gazzetta UE il **bando di gara dei lavori**, mediante procedura aperta e con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

2. **Le criticità censurate dall'ANAC**

2.1. **Violazione dell'art. 41, comma 13, del Codice dei contratti pubblici**

In relazione alla procedura in esame, **ANCE Venezia ha segnalato** all'Autorità **anomalie nella determinazione dei prezzi del progetto esecutivo posto a base di gara**, in quanto riferiti ad un prezzario non aggiornato e con l'applicazione, tra l'altro, di una riduzione lineare del 17%.

In sede di istruttoria, l'ANAC ha rilevato che **il progetto esecutivo dei lavori è stato posto in gara nell'ottobre 2024 sulla base del prezzario della Regione Veneto del 2023**. In difformità, dunque, a quanto disposto dall'**art. 41, comma 13, d.lgs. 36/2023**, il quale stabilisce che: *"Per i contratti relativi a lavori, il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni è determinato facendo riferimento ai **prezzi correnti alla data dell'approvazione del progetto** riportati nei prezzari predisposti dalle regioni..."*.

A tale riguardo, l'ANAC sottolinea come, in materia di prezzari, il Codice non riconosca margini di discrezionalità alla Stazione appaltante, in quanto la normativa di riferimento indica chiaramente che il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni deve essere determinato sulla base di prezzari regionali aggiornati annualmente, a **garanzia della concorrenza**.

A sostegno della propria argomentazione, l'Autorità cita la giurisprudenza sul tema, evidenziando che la **funzione dell'istituto dei prezzari** è, da un lato, quella di assicurare – nell'interesse dell'Amministrazione e della collettività – **la serietà dell'offerta e la qualità delle prestazioni finali** rese dall'operatore economico selezionato, dall'altro, quella di **regolare il mercato delle opere pubbliche** e di **prevenirne le distorsioni**.

Ad ulteriore chiarimento, l'ANAC richiama il recente **parere n. 2686 del 18/07/2024**, nel quale il **MIT** ha sottolineato che *"i prezzari cessano di avere validità al 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."*

Di conseguenza, la Stazione appaltante avrebbe dovuto adottare il prezzario della Regione Veneto del 2024, entrato in vigore il 30 giugno dello stesso anno e, dunque, in un momento antecedente alla data in cui il progetto è stato definitivamente approvato (20/09/2024).

È emerso, inoltre, che **sui prezzi del 2023** adottati dalla Stazione appaltante **è stata applicata una riduzione lineare del 17%**. Nessuna motivazione, tuttavia, è stata riportata nella documentazione di gara in merito a tale decisione.

A tal proposito, l'ANAC ha ritenuto le giustificazioni dell'Amministrazione non sufficienti, in quanto il generico richiamo *"all'andamento del mercato e all'entità dell'opera da realizzare"*, non appare idoneo a supportare la decisione di applicare **la riduzione del prezzo**. Quest'ultima, quindi, **potrà essere legittimamente adottata soltanto in presenza di una solida motivazione inserita nella documentazione di gara**, nel rispetto del **principio di trasparenza** negli atti amministrativi.

2.2 **Le ulteriori criticità segnalate**

Dall'istruttoria compiuta a seguito della segnalazione di ANCE Venezia, sono emerse ulteriori perplessità in merito alla suindicata procedura di affidamento.

– Illegittimo affidamento diretto, all'operatore economico aggiudicatario, di

prestazioni aggiuntive

Con la **determina di aggiudicazione dei lavori di realizzazione della nuova questura di Venezia**, la Stazione appaltante ha affidato all'aggiudicatario **lavori aggiuntivi**, citati nel disciplinare di gara, ai sensi dell'**art. 120 comma, comma 1, lett. a) del d.lgs. 36/2023**, in diffinità, tuttavia, a quanto stabilito dalla medesima norma, in virtù della quale tali prestazioni possono essere affidate *"se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state previste in **clausole chiare, precise e inequivocabili dei documenti di gara iniziali.**"*

A tale riguardo, l'ANAC precisa che le clausole chiare, precise e inequivocabili dovrebbero comprendere, quantomeno, la valorizzazione delle possibili prestazioni che la Stazione appaltante si riserva di affidare. Dall'esame degli atti di gara iniziali, al contrario, non è stata rinvenuta alcuna **valutazione economica** degli stessi, in tal modo contravvenendo **all'art. 14, comma 4, del Codice**, il quale disciplina il calcolo dell'importo stimato degli appalti pubblici.

In secondo luogo, l'ANAC ha ritenuto **priva di motivazione** la scelta dell'Amministrazione di affidare quali opere aggiuntive attività chiaramente previste nel progetto, ed anzi propedeutiche all'avvio del cantiere, tanto da essere presenti nel cronoprogramma dei lavori.

Ed invero, le ragioni di urgenza addotte dalla Stazione appaltante a fondamento dell'affidamento diretto di tali prestazioni, non risultano esplicitate nella determina di aggiudicazione, comportando anche un **difetto di trasparenza nell'operato amministrativo**.

L'affidamento dei lavori aggiuntivi, dunque, è stato considerato non conforme alle disposizioni di cui all'art. 120, comma 1, lett. a) del d.lgs. 36/2023.

– Verifica e validazione del progetto

La Stazione appaltante ha ritenuto di **sottrarre alla verifica dell'organismo di controllo molteplici elaborati progettuali**, richiamando l'art. 41 comma 5 del codice e l'art. 41 comma 2 dell'Allegato 1.7 al Codice dei contratti pubblici, il quale specifica che *"Le verifiche, come indicate agli articoli 39 e 40, devono essere adeguate al livello progettuale in esame e costituiscono la base di riferimento; il loro livello può essere comunque semplificato o integrato dalla stazione appaltante in relazione alla natura e alla complessità dell'opera"*.

Nondimeno, l'ANAC ha rilevato la distorta applicazione della normativa di riferimento, in quanto l'**attività di semplificazione delle verifiche** può avvenire soltanto in specifiche circostanze, esplicitate dall'**art. 41, Allegato 1.7 al Codice, al comma 3**: *"In presenza di elevata ripetitività di elementi progettuali o di esistenza di casi analoghi già oggetto di verifica, di cui si ha evidenza oggettiva, possono essere adottati, a seconda dei casi, metodi di controllo "a campione" o "a comparazione", nonché al comma 4*: *"Nel caso di verifiche precedentemente espletate, l'attività di controllo successiva può essere svolta sulle parti costituenti modifica o integrazione della documentazione progettuale già esaminata"*.

Al contrario, il progetto dell'opera in esame risulta dotato di una **peculiare complessità tecnica**, di conseguenza, afferma l'Autorità, il caso di specie non rientra nelle ipotesi indicate dalla normativa richiamata.

L'Anac rammenta, tra l'altro, che la semplificazione non può comportare la sottrazione di elaborati progettuali all'attività di verifica. Quest'ultima, infatti, come stabilito **dall'articolo 34, comma 1, dell'allegato 1.7 al Codice**, è finalizzata *"ad accertare la conformità della soluzione progettuale prescelta alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute negli elaborati progettuali dei livelli già approvati"*.

La stessa, pertanto, **deve essere condotta considerando tutti gli elaborati relativi al progetto** e che evidenziano le caratteristiche tecniche ed economiche della soluzione progettuale prescelta.

Al contrario, l'Amministrazione ha ritenuto di validare il progetto esecutivo, attestandone l'idoneità ai fini della successiva fase di aggiudicazione dei lavori, nonostante l'attività di verifica risultasse incompleta, come indicato dallo stesso organismo di controllo. Il verificatore, infatti, ha espresso sul progetto esecutivo **un chiaro giudizio complessivo di non conformità**.

Di conseguenza, anche l'atto di validazione è stato ritenuto non conforme alle disposizioni normative, in quanto affetto da numerosi profili di illegittimità.

– Omessa emissione dell'attestazione dello stato dei luoghi

In sede di istruttoria, inoltre, l'ANAC ha rilevato **l'assenza dell'attestazione dello stato dei luoghi** rilasciata dal Direttore dei Lavori ai sensi **dell'art. 1 comma 2, lettera a) e b) dell'allegato II.14 al Codice dei contratti pubblici**.

A tal proposito, l'Autorità chiarisce che l'attestazione ha la **funzione di documentare ed attestare le condizioni materiali dei luoghi** sui quali l'intervento dovrà essere realizzato, **prima dell'indizione della gara**. Tale adempimento è funzionale a **garantire l'effettiva realizzabilità** del progetto posto a gara.

Nel lasso di tempo intercorrente tra la redazione del progetto e l'avvio della gara dei lavori, infatti, lo stato dei luoghi potrebbe subire modificazioni che rendono necessari interventi preliminari, quali sgomberi o rimozione di eventuali rifiuti presenti.

Ne consegue che l'adempimento di cui all'art. 1, comma 2, dell'Allegato II.14, lungi dall'aver una *"connotazione puramente formalistica"* - come sostenuto dalla Stazione appaltante - risponde, invece, **ad una logica di buona amministrazione e corretto esercizio dell'azione pubblica**, espressione dei principi costituzionalmente rilevanti.

3. Chiarimenti sulla funzione del "principio di risultato"

L'Autorità, infine, ritiene che il **"principio di risultato"** - richiamato nelle controdeduzioni della Stazione appaltante a sostegno delle proprie determinazioni - non sia stato correttamente interpretato e applicato.

A riguardo, l'ANAC chiarisce che l'attuazione di tale principio, sebbene comporti un ampliamento della discrezionalità amministrativa, **non legittima condotte arbitrarie**, né tantomeno può determinare un indebolimento dei principi fondamentali che governano l'azione amministrativa, ovvero i principi di legalità, imparzialità, trasparenza, economicità e buon andamento, sanciti dall'articolo 97 della Costituzione e richiamati dallo stesso Codice dei contratti pubblici.

Il principio di risultato, dunque, deve essere interpretato come **criterio guida dell'azione amministrativa** ed è **finalizzato ad assicurare il concreto e tempestivo perseguimento dell'interesse pubblico** mediante l'affidamento e l'esecuzione del contratto.

4. La decisione dell'ANAC e i rimedi richiesti

In conclusione, l'ANAC ha riscontrato **molteplici criticità nella procedura di affidamento** in esame.

Ad avviso dell'Autorità, invero, la Stazione appaltante ha operato **in deroga a numerose disposizioni normative** inerenti alla fase di approvazione del progetto e al successivo avvio della gara, senza peraltro fornire un'adeguata e puntuale motivazione circa le decisioni adottate.

Per tali ragioni, l'ANAC ha invitato l'Amministrazione ad adeguare in futuro il proprio operato ai principi e alle prescrizioni del Codice dei contratti pubblici richiamati nella Delibera, rimettendo alla discrezionalità della stessa le valutazioni circa le possibili iniziative da intraprendere, con assegnazione di un **termine di 45 giorni** per comunicare le relative determinazioni assunte.

Allegati

[Delibera_n_502_del_17_dicembre_2025_-_ANCE_VENEZIA_e_Nuova_Questura Apri](#)

Per informazioni rivolgersi a:

Direzione Legislazione

Opere Pubbliche

Tel. 06 84567.224

E-Mail:

operepubbliche@ance.it