

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA

- Sezione Staccata di Catania -

RICORSO

CON ISTANZA DI ADOZIONE DI MISURE CAUTELARI

MONOCRATICHE E URGENTI

ANCHE INAUDITA ALTERA PARTE (ART. 56 C.P.A.)

nell'interesse di:

- **ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI - ANCE**, con sede legale in Roma, Via Giuseppe Antonio Guattani n. 16 (C.F. e P. IVA 80022490587), in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.* Gabriele Buia;
- **ALEANDRI S.P.A.** (C.F. e P.I. 04738280728), con sede legale in Bari, Corso Vittorio Emanuele II, 52, in persona del legale rappresentante *p.t.*, Ing. Roberto Giuseppe Rossi;
- **CARRON CAV. ANGELO S.P.A.** (P.IVA 01835800267), con sede legale in San Zenone degli Ezzelini (TV), Via Bosco, 14, in persona del legale rappresentante *p.t.* Paola Carron;
- **CONSORZIO INTEGRA SOCIETÀ COOPERATIVA** (C.F. e P.I. 03530851207), con sede legale in Bologna, Via Marco Emilio Lepido 182/2 in persona del legale rappresentante *p.t.* Aldo Soldi;
- **CONSORZIO STABILE BUILD S.C. A R.L.** (C.F. e P.I. 03661100242), con sede legale in Roma, Via Sistina 121, in persona dell'Amministratore Unico e legale rappresentante *p.t.*, Geom. Angelo Contessa;
- **CONSORZIO STABILE ITALIA S.C. A R.L.** (c.f. e P.I. 05641460877), con sede legale in Santa Venerina (CT) Via A. Volta 139, in persona del legale rappresentante *p.t.*, Dott. Marco Giuseppe Ferlito;
- **CONSORZIO STABILE MODENESE SOCIETÀ CONSORTILE PER AZIONI** (C.F. e P.I. 03126320369), con sede legale in Modena, Via Pietro Giardini, 1305 - Frazione Baggiovara, in persona del legale rappresentante *p.t.*, Ing. Sandro Grisendi;

- **COSEDIL S.P.A.** (C.F. e P. IVA 00512340878), con sede in Roma, Piazza della Marina, 1, in persona del legale rappresentante p.t., Andrea Vecchio;
- **DE SANCTIS COSTRUZIONI S.P.A.** (C.F. 00507450641; P.I. 03325020638), con sede legale in Roma, Via Genova 23, in persona del legale rappresentante p.t., Francesca De Sanctis;
- **ETERIA CONSORZIO STABILE S.C. A R.L.** (C.F. e P. IVA 16242941009), con sede legale in Roma (RM), Via Leonida Bissolati n. 76, in persona del legale rappresentante p.t., Ing. Vincenzo Onorato;
- **GHELLA S.P.A.** (C.F. 00462220583; P.I. 00898971007), con sede legale in Roma, (RM) Via Pietro Borsieri 2/A, in persona del legale rappresentante p.t., Federico Ghella;
- **ICM S.P.A.** (C.F. 00184540276; P.I. 02526350240), con sede legale in Vicenza, Viale dell'Industria n. 42, in persona del legale rappresentante p. t., Darik Gastaldello;
- **IMPRESA DI CINTIO S.R.L.** (C.F. e P.I. 01106530684), con sede legale in Pescara, Via Tasso 42, in persona del legale rappresentante p.t., Paolo di Cintio;
- **IMPRESA PIZZAROTTI & C. S.P.A.** (C.F. 01755470158; P.I. 00533290342), con sede legale in Parma, Via Anna Maria Adorni 1, in persona del legale rappresentante p.t, Carlo Luzzatto;
- **IRCOP S.P.A.** (C.F. 00471180588; P.I. 00901501007), con sede legale in Roma Via Appennini 52, in persona del legale rappresentante p.t., Antonio Ciucci;
- **MONACO S.P.A.** (C.F. 06497400587 P. I. 01560691006), con sede in Roma Via Lucrezio Caro 38, in persona del legale rappresentante p.t., Mila Monaco;
- **ROMANA SCAVI S.R.L.** (C.F. 00475580585; P.I. 00902971001), con sede legale in Roma, Via Anagnina 273, in persona del legale rappresentante p.t., Mario Gemini;
- **TOTO S.P.A. COSTRUZIONI GENERALI** (C.F. e P. IVA 02208250692), con sede legale in Chieti (CH) Viale Abruzzo 410, in persona del legale rappresentante p.t. Gianfranco Raposelli;

WEBUILD S.P.A. (C.F. 00830660155; P.I. 02895590962), con sede legale in Rozzano (MI), Centro Direzionale Milanofiori Snc - Strada 6 Palazzo L, in persona del legale rappresentante p.t., Donato Iacovone;
tutte rappresentate e difese, anche disgiuntamente tra loro, dagli Avv.ti Arturo Cancrini (C.F.: CNCRTR55C13H501S; PEC: arturo.cancrini@avvocato.pe.it; Fax: 06.56561640), Francesco Vagnucci (C.F.: VGNFNC71S12H501P; PEC: francescovagnucci@ordineavvocatiroma.org; Fax: 06.56561640) e Adriana Amodeo (C.F. MDADRN77C45L049Z; PEC: adriana.amodeo@legalmail.it; Fax: 06.56561640), con domicilio digitale esclusivo presso la casella PEC dell'Avv. Arturo Cancrini: arturo.cancrini@avvocato.pe.it, giusta procure rilasciate con separati atti (con indicazione dei seguenti recapiti per comunicazioni: PEC: arturo.cancrini@avvocato.pe.it; Fax: 06.56561640)

CONTRO

ANAS S.P.A., in persona del legale rappresentante p.t.,

PER L'ANNULLAMENTO,

**PREVIA CONCESSIONE DELLE OPPORTUNE MISURE CAUTELARI,
ANCHE INAUDITA ALTERA PARTE,**

- degli atti e provvedimenti relativi alla gara indetta da ANAS S.p.A., per l'affidamento dell'appalto "*ITINERARIO RAGUSA-CATANIA Collegamento viario compreso tra lo Svincolo della S.S. 514 "di Chiaramonte" con la S.S. 115 e lo Svincolo della S.S. 194 "Ragusana" – LOTTI 1-2-3-4 e relativo servizio di monitoraggio ambientale in corso d'opera*" con specifico ma non esaustivo riferimento a:

a) il Bando ed il Disciplinare di gara, pubblicati in data 30.3.2022, nella parte in cui hanno stimato il valore dell'intervento nell'incongruo ammontare di:

€ 189.713.416,86 per il Lotto 1;

€ 233.248.215,40 per il Lotto 2;

€ 200.765.893,59 per il Lotto 3;

€ 315.845.916,26 per il Lotto 4 (**doc. 1 e doc. 2**);

b) la determina a contrarre prot. n. CDG-0200013-int. del 29/03/2022, con cui ANAS S.p.A. ha deliberato di affidare l'intervento: ITINERARIO RAGUSA-CATANIA - Collegamento viario compreso tra lo Svincolo della S.S. 514 "di Chiaramonte" con la S.S. 115 e lo Svincolo della S.S. 194 "Ragusana" comprensivo del relativo servizio di monitoraggio ambientale in corso d'opera, suddiviso in n. 4 lotti (**doc. 3**);

c) l'atto del 17.12.2021 prot. CDG-0807326-I e del 25.02.2022 prot. CDG-0120916-I di validazione del progetto esecutivo a base di appalto e dei relativi allegati, citati non allegati al disciplinare di gara;

d) il progetto esecutivo, con tutti i relativi allegati e, segnatamente, gli elaborati economici:

- Allegato "Computo metrico-estimativo" per i lotti 1, 2, 3 e 4 (**doc. 4**);
- Allegato "Elenco Prezzi Unitario" per i lotti 1, 2, 3 e 4 (**doc. 5**);
- Allegato "Incidenza Percentuale della Manodopera" per i lotti 1, 2, 3 e 4 (**doc. 6**);

- il Listino Prezzi Anas 2022 (**doc. 10**);

- tutti gli altri atti presupposti, connessi e conseguenti, ancorché attualmente non conosciuti, inclusa l'aggiudicazione provvisoria e/o definitiva della gara qualora nelle more intervenuta.

FATTO

1.- Con bando pubblicato sulla G.U.R.I. in data 29.3.2022, ANAS S.p.A. ha indetto una procedura di gara per l'affidamento dell'appalto "ITINERARIO RAGUSA-CATANIA Collegamento viario compreso tra lo Svincolo della S.S. 514 "di Chiaramonte" con la S.S. 115 e lo Svincolo della S.S. 194 "Ragusana" – LOTTI 1-2-3-4 e relativo servizio di monitoraggio ambientale in corso d'opera", da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'appalto è suddiviso in quattro Lotti:

- LOTTO 1: Dallo svincolo n. 1 sulla S.S. 115 (compreso) allo svincolo n. 3 sulla S.P. 5 (escluso) - CIG: 9158414252 – importo a base d'asta €

- 189.713.416,86;
- LOTTO 2: Dallo svincolo n. 3 sulla S.P. 5 (compreso) allo svincolo n. 5 "Grammichele" (escluso) – CIG: 9158561B9E - – importo a base d'asta € 233.248.215,40;
 - LOTTO 3: Dallo svincolo n. 5 "Grammichele" (compreso) allo svincolo n. 8 "Francofonte" (escluso) - CIG: 9158650512 - – importo a base d'asta - € 200.765.893,59;
 - LOTTO 4: Dallo svincolo n. 8 "Francofonte" (compreso) allo svincolo della "Ragusana" (escluso) - CIG: 91587317E9 – importo a base d'asta € 315.845.916,26 (**doc. 1 e doc. 2**).

2.- Il termine per la presentazione delle offerte originariamente fissato da ANAS per il ristrettissimo termine del 22.4.2022, ore 12, è stato successivamente differito al giorno 12.5.2022, ore 12 (**doc. 7**).

3.- Il Progetto esecutivo a base di appalto è stato validato dal RUP con atto del 17.12.2021 prot. CDG-0807326-I e del 25.02.2022 prot. CDG-0120916-I.

4.- Dalla disamina della documentazione di gara, ed in particolare, degli elaborati economici allegati al disciplinare di gara, si è appurato che ai fini della redazione del progetto posto a base d'appalto, l'intestata Stazione Appaltante ha assunto valori assolutamente non in linea con i correnti prezzi di mercato.

Ed infatti, il Listino Prezzi 2022 utilizzato da ANAS per la determinazione dei prezzi a base d'appalto è assolutamente inadeguato rispetto agli attuali prezzi di mercato.

Giova evidenziare sin da ora che con nota trasmessa al Mims in data 11.3.2022, Autostrade per l'Italia, concessionaria autostradale e Stazione Appaltante, ha affermato che nonostante *“gli aumenti dell'EP ANAS 2022 si registra ancora per numerose voci, circa n. 180, una non remuneratività dei prezzi che incide in termini negativi sia sulla corretta definizione della base d'asta da pubblicare nelle procedure pubbliche, sia sulla corretta definizione di un ribasso medio da proporre in fase di gara da parte degli operatori economici, nonché sulla effettiva*

fattibilità in fase esecutiva delle attività richieste” (cfr. rassegna stampa - **doc. 8**).

Significativo che la segnalazione al Mims in ordine alla non remuneratività del prezzario ANAS rispetto agli attuali valori di mercato non provenga da un'impresa o da una Associazione di imprese colpite dal caro-materiali, ma da Autostrade per l'Italia, nel suo duplice ruolo di concessionaria autostradale e stazione appaltante.

5.- I prezzi assunti dalla Stazione Appaltante a base d'appalto, pur se formalmente riferiti ad un prezzario vigente, sono quindi assolutamente inadeguati in ragione dei pregiudizievoli fenomeni inflattivi (c.d. “caro materiali”) e le difficoltà di approvvigionamento delle materie prime che si stanno verificando negli ultimi tempi. È fin troppo noto, infatti, che dapprima l'emergenza sanitaria da Covid-19 e successivamente il conflitto bellico russo-ucraino, hanno prodotto e continuano a produrre straordinari incrementi dei prezzi dei maggiori materiali da costruzione e dei costi di acquisto praticati dalle aziende fornitrici.

6.- La mancata corrispondenza tra i prezzi presi in considerazione dalla Stazione Appaltante e quelli correnti sul mercato al momento attuale, determina “a valle” l'inevitabile sottostima dei costi delle lavorazioni di cui il progetto si compone, con conseguente fissazione di un importo a base di gara incongruo e inadeguato rispetto all'effettiva portata economica della commessa e agli effettivi costi che l'appaltatore sarebbe tenuto a sostenere in fase di esecuzione del contratto.

Ne consegue, con tutta evidenza, la **non remuneratività del corrispettivo stimato per l'appalto in esame che, in ultima analisi, si traduce in un indebito ostacolo alla partecipazione delle imprese che siano intenzionate a formulare un'offerta seria ed attendibile.**

7.- A fronte di tale gravissima illegittimità, l'Associazione Nazionale Costruttori Edili, ha deciso di reagire – a tutela degli interessi dei propri iscritti – affinché la gara controversa sia annullata e rieditata secondo logiche effettivamente concorrenziali, previa riaffermazione del fondamentale obbligo, positivamente sancito dal Codice dei contratti pubblici, che le stazioni appaltanti pongano a base di

gara, prezzi aggiornati e in linea con i correnti valori di mercato.

Non è un caso che all'iniziativa processuale promossa da ANCE abbiano deciso di aderire numerosi operatori economici operanti nel settore, a dimostrazione della rilevanza cruciale della *questio iuris* sottesa all'azione, non certo circoscritta ad una singola impresa.

* * *

Gli atti e i provvedimenti di gara qui impugnati si pongono in stridente contrasto con le norme codicistiche, nonché con i principi comunitari e nazionali in materia di libera concorrenza e *favor participationis* e, pertanto, devono essere annullati per le seguenti ragioni in

DIRITTO

PREMESSA SULLA LEGITTIMAZIONE DELL'ANCE (NAZIONALE E LOCALE)

In via preliminare, e al fine di prevenire pretestuose eccezioni, sembra opportuno chiarire i termini della legittimazione processuale dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili in relazione all'odierna controversia.

In proposito, l'**Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 12.11.2015** ha affermato la sussistenza della legittimazione processuale di ANCE ad impugnare gli atti indittivi di gara al ricorrere di due specifiche condizioni, ossia che:

1) *“la questione dibattuta attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione e, cioè, che la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non della mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati”;*

2) *“l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati, che non vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e che non siano, in definitiva, configurabili conflitti interni all'associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati), che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio”.*

Ebbene, nel caso di specie ricorrono ambedue le condizioni predette.

Con riguardo alla prima, infatti, è autoevidente che la *res controversa* attiene senz'altro agli scopi istituzionali dell'Associazione – ossia “*la tutela degli interessi della categoria delle imprese di costruzione anche specialistiche, per l'esecuzione, la promozione, la progettazione, l'ingegneria di opere pubbliche e private in funzione del progresso del Paese nel quadro dell'economia di mercato*” – essendo le censure dedotte in ricorso precipuamente finalizzate ad evitare che la gara controversa sia indetta secondo parametri manifestamente antieconomici e penalizzanti per le imprese del settore.

Con riferimento alla seconda condizione, non v'è dubbio che sia di comune interesse della totalità (e non solo di alcuni) degli operatori economici associati che la procedura di gara controversa sia indetta sulla base di quotazioni e stime dei magisteri da eseguire coerenti con i valori di mercato e tali da consentire una marginalità sia pur minima anziché una sicura perdita di commessa.

In un caso analogo a quello per cui è causa, il Giudice Amministrativo ha infatti chiarito che “*quanto alla posizione della ricorrente A.N.C.E. occorre rilevare che la stessa è legittimata ad agire in giudizio in quanto portatrice di un interesse collettivo omogeneo alla categoria di riferimento*” (TAR Puglia, Lecce, Sez. III, 6.4.2021, n. 497; Sez. III, 31.10.2019, n. 1664).

PREMESSA SULLA LEGITTIMAZIONE ATTIVA DELLE IMPRESE RICORRENTI

Tutte le imprese odierne ricorrente, operanti nel settore delle costruzioni, hanno deciso di non prendere parte alla procedura di gara *de qua* in quanto l'eclatante sottostima della base d'asta rende impraticabile la formulazione di un'offerta (effettivamente) economicamente sostenibile.

Le clausole della *lex specialis* di gara impugnate hanno senz'altro portata escludente e, come tali, possono essere utilmente contestate anche da chi – proprio a causa della loro presenza – non abbia partecipato alla gara.

Nell'accezione ampliativa divisata dalla giurisprudenza, infatti, per clausole “escludenti” debbono intendersi anche quelle recanti “condizioni negoziali che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e obiettivamente non

conveniente (Consiglio di Stato, sez. V, 21.11.2011 n. 6135; id., sez. III, 23 gennaio 2015, n. 293)” (Ad. Plen. Cons. Stato, 26.4.2018, n. 4).

Più precisamente, per potersi definire immediatamente escludente “*la previsione della lex specialis deve porre con immediata e oggettiva evidenza, nei confronti di tutti indistintamente gli operatori economici, l’astratta impossibilità per un qualsiasi operatore “medio” di formulare un’offerta economicamente sostenibile (ossia astrattamente idonea a produrre – pur nella normale alea contrattuale - un utile derivante dall’esecuzione del contratto)*” (Cons. Stato, Sez. V, 18.3.2019, n. 1736).

Nella fattispecie per cui è causa (in cui l’importa a base d’asta non consente neppure la copertura dei costi), siamo quindi, senza dubbio alcuno, nel paradigma delineato da **Cons. Stato, Sez. III, 26.2.2019, n. 1331**, secondo cui: “*è principio ormai acquisito che l’imprenditore che non ha presentato domanda di partecipazione alla gara è, nondimeno, legittimato ad impugnarne il bando qualora esso contenga clausole escludenti (C.d.S., Ad. Plen., 26 aprile 2018, n. 4; 25 febbraio 2014, n. 9; 7 aprile 2011, n. 4; 29 gennaio 2003, n. 1), le quali, per condivisibile orientamento, non sono solo quelle riguardanti i requisiti soggettivi di partecipazione, ma anche quelle che prevedono un importo a base di gara insufficiente alla copertura dei costi (cfr. C.G.A.R.S., 20 dicembre 2016, n. 474, con ulteriori richiami), poiché questo si traduce in un fattore ostativo alla partecipazione e mina in radice la serietà delle offerte di gara e dell’intero procedimento contrattuale, nonché, più in generale, quelle che stabiliscono condizioni negoziali che rendono il rapporto eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente (cfr. C.d.S., Ad. Plen., n. 4/2018 cit.)*”.

I) VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 97 COST. E DELL’ART. 1, COMMA 1, E 3 DELLA L. N. 241/1990, CON PRECIPUO RIFERIMENTO AI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO, ECONOMICITÀ ED EFFICACIA DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA

VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 23, CO. 16, 26, CO. 4, 30,

CO. 1, E SRT. 95, CO. 1, D.LGS. N. 50/2016

VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI FAVOR PARTECIPATIONIS E LIBERA CONCORRENZA

ECESSO DI POTERE SOTTO I CONCORRENTI PROFILI SINTOMATICI DEL DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE, ILLOGICITÀ, IRRAGIONEVOLEZZA, INGIUSTIZIA MANIFESTA

Come accennato in narrativa, l'operato dell'Ente intimato risulta palesemente illegittimo per violazione degli artt. 23, comma 16, 30, comma 1, e 95, comma 1, del D.Lgs. n. 50/2016, avendo l'Amministrazione resistente assunto a riferimento – per il calcolo della base d'asta – prezzi significativamente inferiori rispetto ai correnti prezzi di mercato.

Il che – oltre a costituire un profilo *ex se* invalidante – ha sortito l'effetto di rendere l'appalto in questione manifestamente anti-economico e non remunerativo per gli operatori del settore.

I.1) Com'è noto, l'art. 30 del D.Lgs. n. 50/2016 – in continuità con il previgente Codice – ha sancito il principio di diritto per cui “*L'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni ai sensi del presente codice garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice”.*

L'art. 95, comma 1, del Codice, inoltre, ha fissato il principio di effettività del confronto concorrenziale, sancendo che “*i criteri di aggiudicazione garantiscono la possibilità di una concorrenza effettiva”.*

Nel caso dell'affidamento di lavori, onde garantire il rispetto dei surrichiamati principi, il Legislatore si è preoccupato di individuare uno *standard* certo cui i prezzi a base d'asta debbano essere agganciati.

Ai sensi dell'art. 23, comma 16, 3° e 4° periodo, del Codice, infatti, “*Per i*

contratti relativi a lavori il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni è determinato sulla base dei prezzi regionali aggiornati annualmente. Tali prezzi 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”.

Di talché, l'aggiornamento dei prezzi (ai reali valori di mercato) ha carattere cogente, siccome posto a presidio di interessi di rilievo pubblicistico quali le condizioni di serietà dell'offerta, la qualità delle prestazioni, nonché l'effettiva concorrenzialità e convenienza economica dell'appalto.

La disposizione in parola assume evidentemente tra le proprie finalità (anche) quella di regolare il mercato delle opere pubbliche e a prevenirne le storture, atteso che l'impiego di parametri eccessivamente bassi e comunque non in linea con le caratteristiche reali del settore imprenditoriale, è in grado di alterare il gioco della concorrenza ed impedire l'accesso al mercato in condizioni di parità.

In ragione di ciò, in applicazione del citato art. 23, co. 6 del Codice, non solo si impone l'aggiornamento annuale dei prezzi, ma la corretta interpretazione sistematica e teleologica della norma in parola, in combinato disposto con i principi fondamentali sottesi al Codice e al diritto eurounitario in materia, implica inevitabilmente **l'obbligo delle stazioni appaltanti di accertare l'adeguatezza e l'effettiva rispondenza dei prezzi applicati ai reali valori del mercato di riferimento.**

E, in caso di inadeguatezza dei prezzi considerati, di provvedere al relativo aggiornamento e all'applicazione di prezzi in linea con i reali valori del mercato, non essendo sufficiente la mera rispondenza dei prezzi considerati ai prezzi vigenti *ratione temporis*.

La portata dell'obbligo sancito dall'art. 23, comma 16 del Codice dev'essere quindi interpretata in senso sostanziale, in ossequio ai principi di cui all'art. 30 del medesimo Codice, nonché ai principi fondamentali, anche di rango costituzionale ed europeo ad esso sottesi, per cui le committenti sono tenute ad effettuare

una revisione dei prezzi disponibili - e, conseguentemente, dei progetti - ogniqualvolta sia riscontrabile una loro non aderenza al dato reale.

La sussistenza di tale obbligo in capo alle stazioni appaltanti trova ulteriore conferma a livello positivo nell'art. 26, comma 4 del Codice, ai sensi del quale, conclusa la progettazione, l'Amministrazione, in fase di validazione del progetto, è tenuta a un'ulteriore verifica degli elaborati progettuali prima dell'avvio della gara, accertandone la regolarità anche sotto i profili della "coerenza e completezza del quadro economico in tutti i suoi aspetti" e della "adeguatezza dei prezzi unitari utilizzati" (26, co. 4, lett. b e lett. h).

I rilievi che precedono sono dirimenti nel senso della sussistenza dell'obbligo delle stazioni appaltanti di provvedere all'accertamento dell'adeguatezza dei prezzi utilizzati in rispetto ai reali valori correnti di mercato e al relativo aggiornamento in caso di disallineamento.

I.2) Con riferimento alla necessità che le Stazioni Appaltanti pongano a base di gara prezziari aggiornati e in linea con i correnti prezzi di mercato, codesto Ecc.mo TAR ha affermato che l'aumento del prezzo delle materie prime intervenuto negli ultimi tempi amplifica lo "scollamento" fra prezzi reali e prezzi preventivati dalla Stazione Appaltante e assunti a base d'appalto.

L'intestato TAR ha infatti chiarito che *"l'istituto dei prezziari regionali soddisfa una duplice esigenza: l'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; la funzione di regolare il mercato delle opere pubbliche e di prevenirne le storture, posto che l'impiego di parametri eccessivamente bassi (o, al contrario, 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 di alterare il gioco della concorrenza e impedire l'accesso al mercato in condizioni di parità (cfr. cit. T.A.R.*

Puglia, Lecce, sez. III, 6 aprile 2021, n. 497)” (TAR Catania, 7.12.2021, n. 3693; TAR Puglia, Lecce, Sez. III, 6.4.2021, n. 497).

Ed ancora, la giurisprudenza amministrativa ha precisato che *“L’obbligo di porre a base di gara valori economici coerenti con l’attuale andamento del mercato trova la sua ragione nella necessità di evitare carenze di effettività delle offerte e di efficacia dell’azione della pubblica amministrazione, oltre che sensibili alterazioni della concorrenza tra le imprese. Una Amministrazione che non si adegua a tali regole penalizza soprattutto le imprese più competitive e virtuose, perché esse sopportano maggiori oneri per l’adeguamento dei costi del lavoro, per l’investimento, per la formazione, per la sicurezza (T.a.r. Sardegna, Sez. I, 16 agosto 2011 n. 895)”* (TAR Sardegna, Sez. II, 20.6.2019, n. 554).

In termini analoghi, è stato precisato che *“la giurisprudenza amministrativa ha in più occasioni puntualizzato la necessità che le procedure di gara siano poste in essere sulla base di prezzi aggiornati, contenenti valori economici coerenti con l’attuale andamento del mercato, a pena di intuibili carenze di effettività delle offerte e di efficacia dell’azione della Pubblica Amministrazione, oltre che di sensibili alterazioni della concorrenza tra imprese, essendo penalizzati dai prezzi non aggiornati soprattutto gli operatori economici più competitivi, perché sopportano i maggiori oneri per l’aggiornamento dei costi del lavoro, per l’investimento, la formazione e così via”* (TAR Puglia, Bari, Sez. I, 3.12.2019, n. 1581).

Corrisponde pertanto, ad un principio di responsabilità, economicità e buona amministrazione, l’obbligo per le Stazioni Appaltanti di non limitarsi ad adottare un prezzario 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.

I.3) L’urgenza di dar risposta a simili impellenti esigenze ha trovato conferma anche nell’ultimo intervento del Governo che, all’articolo 29, D.L. n. 4/2022 (cd.

“Sostegni-ter”), ha espressamente ribadito, in attesa delle future linee guida MIMS in materia, che le Stazioni Appaltanti possono procedere anche in modo autonomo all’aggiornamento dei prezziari.

Tale aggiornamento, per essere reale ed efficace non può che tener conto dei prezzi realmente praticati sul territorio regionale.

Dello stesso avviso anche l’ANAC che con Comunicato del Presidente del 17.2.2021, ha chiaramente evidenziato che il progetto a base d’asta va redatto “sulla base di prezzi aggiornati al reale andamento del mercato”.

L’utilizzo di prezziari con valori non in linea con gli attuali prezzi di mercato, appare quindi non coerente con la previsione di cui all’art. 23, comma 16, D.Lgs. n. 50/2016 che, oltre ad imporre alle regioni – così come a tutte quelle stazioni appaltanti che utilizzano prezziari propri – di aggiornare inderogabilmente i prezziari con cadenza annuale, implica soprattutto l’obbligo, per qualsiasi Stazione Appaltante, di accertare comunque l’adeguatezza dei prezzi applicati ai reali valori del mercato di riferimento.

Il rispetto di tale obbligo normativo, peraltro, non può essere inteso in senso meramente formalistico, ritenendo le amministrazioni adempienti per il solo fatto di applicare l’ultimo prezzo disponibile, ma deve essere inteso in senso sostanziale per cui, in caso di mancato aggiornamento o di disallineamento rispetto ai mutati parametri del mercato, le Stazioni Appaltanti sono comunque tenute a verificare l’effettiva aderenza dei dati del prezzo ai reali valori esistenti sul mercato quantomeno in sede di validazione del progetto esecutivo (ex art. 26, comma 4 del Codice).

1.5) Orbene, nella fattispecie per cui è causa, i prezzi posti da ANAS a base d’appalto sono sensibilmente inferiori rispetto ai prezzi realmente praticati sul mercato, in quanto non tengono conto del “caro materiali” verificatosi negli ultimi mesi e che ha riguardato i costi delle principali materie prime utilizzate nell’ambito dei lavori pubblici.

Come ci si appresta a dimostrare e come rappresentato da Autostrade per l’Italia

nella comunicazione avente ad oggetto “*anomalo incremento dei prezzi delle materie prime e dei materiali da costruzione – impatti su elenco prezzi*”, trasmessa al MIMS in data 11.3.2022, il listino prezzi ANAS 2022, pur con il recente aggiornamento, presenta la **sottostima di almeno 180 voci rispetto ai reali valori di mercato, sottostima che rende assolutamente «non remunerativa» per le imprese la partecipazione alle procedure di gara** (cfr. rassegna stampa - doc. 8).

Secondo quanto rappresentato da Autostrade per l'Italia, l'aggiornamento del listino prezzi ANAS prevede un incremento medio del 14% rispetto alla precedente versione dell'elenco prezzi ANAS.

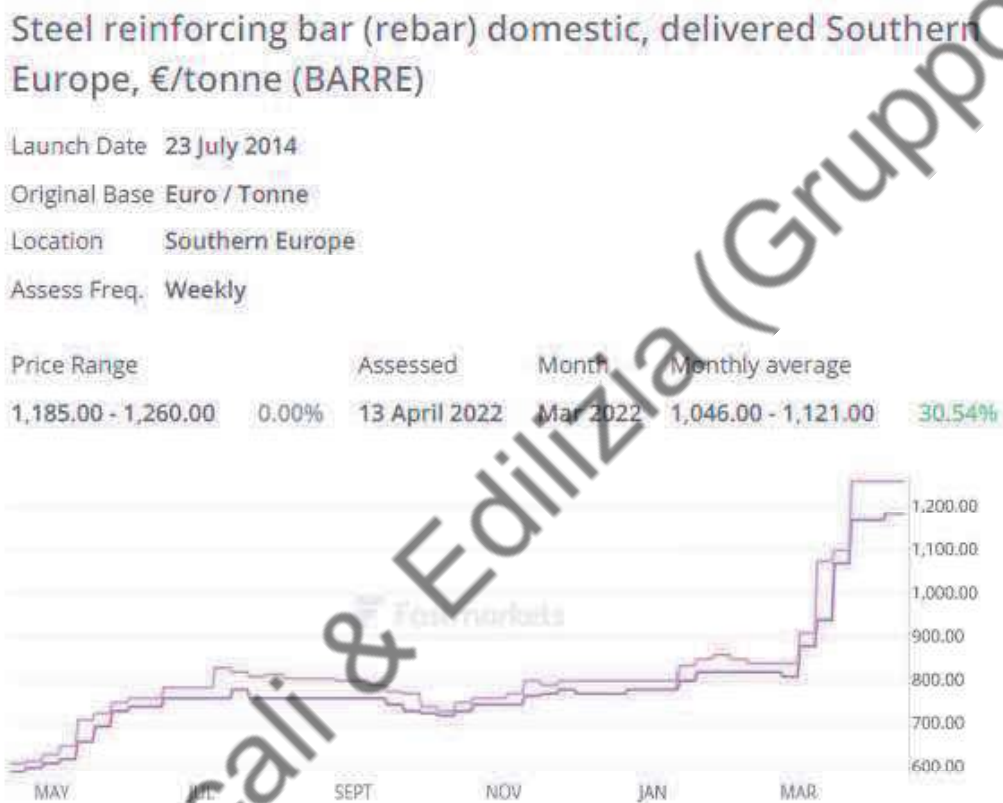
Si tratta tuttavia di un incremento assolutamente non rappresentativo della reale situazione del mercato delle materie prime, in quanto non tiene conto dei pregiudizievole fenomeni inflattivi (c.d. “caro materiali”) e delle difficoltà di approvvigionamento delle materie prime che si sono verificati nel secondo semestre del 2021 e che continuano a prodursi ancora oggi a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e della crisi russo-ucraina.

Sotto tale profilo, giova innanzitutto rilevare che con DM 2.11.2021, recante, “*rilevazione delle variazioni percentuali in aumento o in diminuzione superiore all'8 per cent, verificatosi nel primo semestre dell'anno 2021, dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi*”, il MIMS ha rilevato l'aumento dei prezzi dei principali materiali da costruzione registrato nel primo semestre del 2021 rispetto alla media dei prezzi del 2020.

Orbene, l'aggiornamento del listino prezzi ANAS (avvenuto, si ripete, a febbraio 2022) si basa sui rilevamenti effettuati dal MIMS con il DM del 23.11.2021 e, pertanto, su dati economici assolutamente anacronistici e inattuali in quanto riferiti al primo semestre del 2021.

Nell'aggiornamento del prezzario, invece, ANAS avrebbe dovuto tener conto dell'impennata dei prezzi registrata nel secondo semestre del 2021 e degli ulteriori rincari verificatisi dei primi mesi del 2022 a causa della crisi russo-ucraina.

Era infatti specifico onere dell'ANAS aggiornare il proprio listino prezzi sulla base di dati economici attuali e concreti: all'epoca dell'aggiornamento del prezzario (avvenuto nel febbraio del 2022), infatti, i prezzi delle materie prime erano già radicalmente mutati rispetto a quelli registrati dal MIMS nel DM 23.11.2021 ed assunti dall'ANAS come parametro di riferimento per l'aggiornamento del proprio prezzario (cfr. grafico riferito all'incremento del prezzo delle barre in acciaio - **doc. 15**):



Proprio in virtù di ciò, Autostrade per l'Italia, con riferimento al nuovo prezzario ANAS 2022, ha denunciato la *“non remuneratività dei prezzi che incide in termini negativi sia sulla corretta definizione della base d’asta da pubblicare nelle procedure pubbliche, sia sulla corretta definizione di un ribasso medio da proporre in fase di gara da parte degli operatori economici, nonché sulla effettiva fattibilità in fase esecutiva delle attività richieste”* (cfr. rassegna stampa - **doc. 8**).

Si riporta qui di seguito una tabella di sintesi che indica le voci di costo non

remunerative (suddivise per capitoli) presenti nell'EP ANAS 2022:

SUPER CATEGORIE	CATEGORIE	Numerosità
MOVIMENTO MATERIE E DEMOLIZIONI	RILEVATI E DRENAGGI	10
OPERE D'ARTE	SCAVI DI FONDAZIONE	1
OPERE D'ARTE	CONSOLIDAMENTI	3
OPERE D'ARTE	MANUFATTI PREFABBRICATI	28
LAVORI IN SOTTERRANEO	CONGLOMERATI E MURATURE	12
LAVORI IN SOTTERRANEO	INTERVENTI CONSERVATIVI E VARIE	2
LAVORI IN SOTTERRANEO	IMPERMEABILIZZAZIONI E RIVESTIMENTI	3
PAVIMENTAZIONI	PAVIMENTAZIONI STRADALI	47
LAVORI DIVERSI	MANUFATTI IN FERRO E GHISA - RECINZIONI	2
BARRIERE	BARRIERE DI SICUREZZA	1
BARRIERE	BARRIERE SICUREZZA TIPO ANAS	5
IMPIANTI TECNOLOGICI	CAVI	66
TOTALE		180

Entrando nel merito delle singole categorie, per un corretto allineamento alle quotazioni di mercato, sarebbero oggi necessari i seguenti incrementi:

- per la voce “Opere d’arte”, un incremento di un ulteriore 20% rispetto all’aumento medio riconosciuto da ANAS pari al 9%;
- per la categoria “Cavi”, un ulteriore incremento pari a circa il 30% a fronte di un aumento registrato nell’Elenco Prezzi ANAS 2022, pari al 25%;
- per le “Pavimentazioni stradali”, un ulteriore incremento ricompreso tra il 10% e il 20%.

Si riporta di seguito la tabella di sintesi elaborata da Autostrade per l’Italia nella nota dell’11.3.2022, con evidenza – rispetto alle principali voci di costo – dei disallineamenti percentuali riscontrati rispetto alle reali quotazioni del mercato:

SUPER CATEGORIE	CATEGORIE	Delta % vs. Mercato
MOVIMENTO MATERIE E DEMOLIZIONI	RILEVATI E DRENAGGI	20%/25%
OPERE D'ARTE	SCAVI DI FONDAZIONE	20%
OPERE D'ARTE	CONSOLIDAMENTI	20%
OPERE D'ARTE	MANUFATTI PREFABBRICATI	20%
LAVORI IN SOTTERRANEO	CONGLOMERATI E MURATURE	8%/10%
LAVORI IN SOTTERRANEO	INTERVENTI CONSERVATIVI E VARIE	25%/30%
LAVORI IN SOTTERRANEO	IMPERMEABILIZZAZIONI E RIVESTIMENTI	20%/45%
PAVIMENTAZIONI	PAVIMENTAZIONI STRADALI	10%/20%
LAVORI DIVERSI	MANUFATTI IN FERRO E GHISA - RECINZIONI	15%
BARRIERE	BARRIERE DI SICUREZZA	15%
BARRIERE	BARRIERE SICUREZZA TIPO ANAS	15%
IMPIANTI TECNOLOGICI	CAVI	30%

In considerazione della presenza di 180 voci di costo non remunerative all’Interno dell’Elenco prezzi ANAS 2022, Autostrade per l’Italia ha quindi invitato il

Mims “*ad assumere i provvedimenti necessari affinché siano adeguate le voci di prezzi ricomprese nelle categorie in argomento alle effettive dinamiche di mercato, facendo così venir meno le difficoltà che le stesse ingenerano, come precedentemente indicato, sia in fase di procedura di gara che in fase esecutiva*” (cfr. - **doc. 8**).

È significativo che la segnalazione al Mims in ordine all’inadeguatezza del listino prezzi ANAS 2022 rispetto agli attuali valori di mercato, non provenga da imprese colpite dal caro-materiali o da una loro Associazione rappresentativa, ma da Autostrade per l’Italia, nel suo duplice ruolo di Concessionaria e Stazione Appaltante.

Ad ulteriore conferma di quanto sin qui esposto, si evidenzia che i prezzi del listino ANAS 2022 (**doc. 10**) sono di molto inferiori rispetto alle analoghe voci di costo contenute nel prezzario Regione Sicilia (**doc. 11**), aggiornato sulla base dei prezzi del secondo semestre 2021.

A titolo esemplificativo si riporta, di seguito, una tabella di confronto tra alcuni prezzi unitari rappresentativi del Listino prezzi ANAS 2022 (**doc. 10**) utilizzati dalla S.A. per la redazione del Computo Metrico Estimativo del Progetto Esecutivo posto a base di gara, e gli analoghi prezzi estratti dal Tariffario Regione Sicilia 2022 (**doc. 11**).

Descrizione articolo	EP ANAS 2022	EP Regione SICILIA 2022	% incremento
MOVIMENTI DI MATERIA E DEMOLIZIONI SCAVI SOVRAPREZZO PER TRASPORTO A DISCARICA E/O DA CAVA DI PRESTITO OLTRE 5 KM Dal perimetro del lotto con autocarro, per ogni mc e km. Volume geometrico o misurato in banco per il solo viaggio di andata.	€ 0,25	€ 0,55	120%
OPERE D'ARTE ACCIAI E STRUTTURE IN ACCIAIO ACCIAIO IN BARRE TONDE B450C BARRE AD ADERENZA MIGLIORATA Acciaio classe B450C controllato in stabilimento, di qualsiasi diametro per lavori in cemento armato, dato in opera compreso l'onere delle piegature, il filo per le legature, le eventuali saldature per giunzioni, distanziatori, lo sfrido, ecc. Compresa la fornitura e la posa in opera.	€ 1,45	€ 2,55	76%

<p>OPERE D'ARTE ACCAI E STRUTTURE IN ACCIAIO STRUTTURE IN ACCIAIO AUTOPROTETTO TIPO S355W (UNI EN 10025) A DOPPIO T - LUCI 40,01 - 70,00 M - VARO PER SOLLEVAMENTO Per l'esecuzione di strutture di ponti o viadotti, dato in opera, di qualunque resistenza e spessore, compresi: - la fornitura e la posa in opera; - l'incidenza di bulloni, piastre, elementi di unione e materiali vari; - l'onere per l'assemblaggio ed il varo, con autogrù di qualunque portata o attrezzatura per varo di qualunque tipo e/o qualunque tipologia di mezzi alternativi e integrativi, nessuna esclusa; - il nolo delle strutture provvisorie di ausilio al varo ed all'assemblaggio, con esclusione delle opere di fondazione; ed ogni onere necessario per dare compiuta la lavorazione a perfetta regola d'arte.</p>	<p>€ 3,21</p>	<p>€ 8,78</p>	<p>174%</p>
<p>MOVIMENTI DI MATERIA E DEMOLIZIONI SCAVI SCAVO DI SBANCAMENTO IN ROCCIA DURA DA MINA - CON DEMOLIZIONE MECCANICA (MARTELLONE) Per: - apertura sede stradale e relativo cassonetto; - la bonifica del piano di posa dei rilevati oltre la profondità di 20 cm; - l'apertura di gallerie in artificiale; - la formazione o l'approfondimento di cunette, fossi e canali; - l'impianto di opere d'arte; - la regolarizzazione o l'approfondimento di alvei in magra; senza uso di mine, al fine di salvaguardare edifici, manufatti, opere di consolidamento o presidio presenti nei pressi dello scavo, con uso di mezzi di demolizione meccanica costituiti dal tipo di attrezzatura che l'impresa riterrà opportuno adoperare (martelloni, demolitore a barre, demolizione a mano ecc.) purché non si abbiano velocità di vibrazione superiori a 25 mm/sec nel luogo salvaguardia dei suddetti manufatti; escluso l'onere di sistemazione a gradoni delle scarpate per ammorsamento di nuovi rilevati; compreso l'onere della riduzione del materiale dei trovanti di dimensione inferiore ad 1 mc alla pezzatura di cm 20 per consentirne il reimpiego a rilevato; con gli oneri e prescrizioni di cui alla voce A.01.001.</p>	<p>€ 10,40</p>	<p>€ 41,30</p>	<p>297%</p>
<p>PAVIMENTAZIONI PAVIMENTAZIONI STRADALI FONDAZIONE STRADALE IN MISTO CEMENTATO Fornitura e posa in opera di misto cementato costituito da una miscela di aggregati lapidei, acqua e cemento realizzata secondo il CSA, da stendere con vibrofinitrice in spessore finito di norma di 20 cm, compreso l'onere del successivo spandimento sulla superficie dello strato di una mano di emulsione bituminosa di emulsione bituminosa sovrastabilizzata C60B10 (norma UNI EN 13808) in ragione di 1,5-2 kg/mq, compresa la fornitura dei materiali, lavorazione e costipamento dello strato con idonee attrezzature ed ogni altro onere per dare il lavoro compiuto secondo le modalità prescritte, misurato in opera dopo il costipamento.</p>	<p>€ 42,39</p>	<p>€ 95,09</p>	<p>124%</p>
<p>IDRAULICA TUBAZIONI TUBAZIONE IN POLIETILENE (AD) - SN 8 KN/MQ - DN DIAMETRO ESTERNO 630 Posate secondo la UNI ENV 1046 per condotte di scarico interrate non in pressione, corrugata esternamente e con parete interna liscia, realizzato per coestrusione a doppia parete, prodotta in conformità alla norma UNI EN 13476-3 (tipo B), certificata con marchio di qualità di prodotto rilasciato da soggetto accreditato, dotato di sistema di giunzione a bicchiere o manicotto e rispettiva guarnizione elastomerica di tenuta in EPDM a norma UNI EN 681-1. È compresa la posa in opera ed il collaudo ai sensi della norma UNI EN 1610 e quant'altro occorrente per dare il lavoro compiuto a regola d'arte, escluso lo scavo ed il reinterro con idonei materiali prescritti dalla D.L. Classe di rigidità anulare misurata secondo le UNI EN ISO 9969. Compresa fornitura e posa in opera. Con diametro interno minimo di mm 527 conforme alla norma UNI EN 13476-3</p>	<p>€ 117,26</p>	<p>€ 194,94</p>	<p>66%</p>

<p>LAVORI DIVERSI CORDONATURE STRADALI COSTRUZIONE DI CORDONATA STRADALE - SEZIONE DI CM 15 X 25 Costituita da elementi prefabbricati in conglomerato cementizio vibrato, retti o curvi, della lunghezza di cm 50 o 100, allettati su massetto di calcestruzzo, compreso lo scavo, la fornitura ed il getto di calcestruzzo e quant'altro occorra per dare il lavoro finito a perfetta regola d'arte.</p>	€ 16,24	€ 34,27	111%
<p>LAVORI DIVERSI DRENI - GABBIONI - TERRE RINFORZATE FORNITURA E STESA DI TELI DI GEOTESSILE CON FUNZIONE DI SEPARAZIONE E FILTRAZIONE RESISTENZA A TRAZIONE(*) UNI EN ISO 10319 (kN/m)>18 (kN/m) Fornitura e stesa (compresi ogni onere e spese) di geotessile a marchiatura CE costituito al 100% di fibre di prima scelta resistenti all'invecchiamento da UV e immarcescibili, a struttura isotropa (non tessuti) con funzione di separazione, filtrazione dei piani di posa dei rilevati o in opere in terra, (escluso l'utilizzo nella realizzazione di manufatti in terra rinforzata e muri verdi), mediante l'inserimento alla base o in strati intermedi di geotessili, nella direzione di sforzo prevalente. ALLUNGAMENTO AL CARICO MAX(*) UNI EN ISO 10319 >40 (%) JSEC UNI EN ISO 10319(*) >15 (kN/m) Apertura caratteristica pori UNI EN ISO 12956 <0,13 mm Cone drope test UNI EN ISO 13433 <22 mm (*) valore minimo tra le due direzioni ortogonali e Jsec al 5% di deformazione.</p>	€ 2,80	€ 6,50	132%
<p>OPERE D'ARTE CONSOLIDAMENTI - FONDAZIONI - PALI - PERFORAZIONI - TIRANTI TUBO PER MICROPALI DI OGNI DIMENSIONE - IN ACCIAIO S355 CON O SENZA VALVOLATURA Fornitura e posa in opera, nei fori dei pali speciali o micropali, di armatura portante costituita da tubi di acciaio congiunti tra loro a mezzo di appositi manicotti filettati muniti di finestre costituite da due coppie di fori di opportuno diametro, a due a due diametralmente opposti e situati, per ogni coppia, in piani orizzontali distanziati tra loro di circa mm.60 lungo l'asse del tubo; ogni gruppo di fori sarà distanziato di circa m1,50 lungo l'asse del tubo e sarà ricoperto da idoneo manicotto di gomma di adeguata lunghezza, escluso gli oneri per la formazione del foro e per le iniezioni da pagarsi a parte. Fornitura e posa in opera nei fori, di armatura portante costituita da tubi di acciaio di qualità S355, di primo impiego opportunamente certificato, congiunti tra loro a mezzo di appositi manicotti filettati, muniti di finestre costituite da due coppie di fori di opportuno diametro, a due a due diametralmente opposti. Esclusi gli oneri per la formazione del foro, delle valvole e delle iniezioni da pagarsi a parte.</p>	€ 1,95	€ 3,48	78%
<p>MOVIMENTI DI MATERIA E DEMOLIZIONI RILEVATI E DRENAGGI SISTEMAZIONE IN RILEVATO O IN RIEMPIMENTO - APPARTENENTI AI GRUPPI A1, A2-4, A2-5, A3 Ovvero di frantumati di roccia o smarino di galleria, di materiali idonei provenienti sia dagli scavi che dalle cave di prestito, compreso il compattamento a strati fino a raggiungere la densità prescritta, compreso l'eventuale inumidimento; comprese la sagomatura e profilatura dei cigli, delle banchine e delle scarpate, rivestita con terra vegetale, compresa ogni lavorazione ed onere per dare il rilevato a perfetta regola d'arte.</p>	€ 1,63	€ ,57	180%
<p>IDRAULICA TUBAZIONI TUBAZIONE IN POLIETILENE (AD) - SN 8 KN/MQ - DN DIAMETRO ESTERNO 800 Posate secondo la UNI ENV 1046 per condotte di scarico interrate non in pressione, corrugata esternamente e con parete interna liscia, realizzato per coostruzione a doppia parete, prodotta in conformità alla norma UNI EN 13476-3 (tipo B), certificata con marchio di qualità di prodotto rilasciato da soggetto accreditato, dotato di sistema di giunzione a bicchiere o manicotto e rispettiva guarnizione elastomerica di tenuta in EPDM a norma UNI EN 681-1. È compresa la posa in opera ed il collaudo ai sensi della norma UNI EN 1610 e quant'altro occorrente per dare il lavoro compiuto a regola d'arte, escluso lo scavo ed il reinterro con idonei materiali prescritti dalla D.L.</p>	€ 191,61	€ 348,73	82%

Classe di rigidità anulare misurata secondo le UNI EN ISO 9969. Compresa fornitura e posa in opera. Con diametro interno minimo di mm 669 conforme alla norma UNI EN 13476-3.			
LAVORI DIVERSI DRENI - GABBIONI - TERRE RINFORZATE FORNITURA E STESA DI GEOGRIGLIA CON MARCATURA CE - CON RESISTENZA NELLA DIREZIONE DI MAGGIOR RESISTENZA OLTRE 80 kN/m E FINO A 150 kN/m Per il rinforzo, confinamento di rilevati e terreni a struttura piana orientata in poliestere o polietilene o polipropilene o aramide o polivinilalcol, resistenti o protetti ai raggi u.v. con resistenza a trazione (secondo UNI EN 10319) variabili da 20 kN/m a 300 kN/m nella direzione di maggior resistenza, con allungamento massimo del 13%, data in opera su qualunque superficie, anche con battente d'acqua di altezza non superiore a cm 50, stesa sullo strato di posa del terreno da rinforzare compresa la sovrapposizione dei rotoli per una fascia di almeno 30 cm. Tutte le ditte produttrici dei materiali impiegati dovranno essere in certificazione di sistema di qualità in conformità alle normative vigenti ISO-EN 9001. I livelli di sollecitazione e le caratteristiche meccaniche delle geogriglie dovranno essere certificate per una vita superiore a 120 anni, come pure la riduzione delle prestazioni a lungo termine. Compreso ogni altro onere e magistero per dare il lavoro a perfetta opera d'arte.	€ 12,92	€ 22,15	71%

La discrepanza tra le quotazioni contenute nel listino prezzi ANAS 2022 e le analoghe voci del prezziario Regione Sicilia 2022 è, in tutta evidenza, abissale.

La mancata corrispondenza tra i prezzi presi in considerazione dalla Stazione Appaltante e quelli correnti sul mercato al momento attuale (o anche semplicemente rispetto il più aggiornato prezziario della Regione Sicilia), determina “a valle” l’inevitabile sottostima dei costi delle lavorazioni di cui il progetto si compone, con conseguente fissazione di un importo a base di gara incongruo e inadeguato rispetto all’effettiva portata economica della commessa e agli effettivi costi che l’appaltatore sarebbe tenuto a sostenere in fase di esecuzione del contratto.

I.6) Il problema dell’allineamento dei prezziari vigenti ai reali valori di mercato è fortemente sentito non solo dalle imprese e dalle Associazioni di categoria, ma anche da numerose Stazione Appaltanti (tra queste, Autostrade per l’Italia, che ha chiesto l’aggiornamento del listino prezzi ANAS, nonché RFI, che si è dotata di un proprio listino prezzi aggiornato agli incrementi del secondo semestre del 2021).

Ma non solo. Anche l’ANAC ha ripetutamente sollevato il problema dell’inadeguatezza dei prezziari (vigenti) rispetto ai reali valori di mercato che è causa

del fenomeno delle “gare deserte” che si sta diffusamente riscontrando negli ultimi mesi.

Recentemente, in una fattispecie analoga a quella per cui è causa, il TAR Lazio, Sede di Roma, ha accolto l’istanza cautelare monocratica proposta da ANCE e da diverse imprese operanti nel settore delle costruzioni (sospendendo, per l’effetto, una procedura di gara indetta dall’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale per la realizzazione del Nuovo Porto Commerciale di Fiumicino) in quanto:

- la determinazione del prezzo a base di gara non può prescindere da una seria verifica, soprattutto nelle congiunture economiche sfavorevoli, della reale congruità rispetto alle prestazioni e ai costi per l'esecuzione dell'appalto;
- i concorrenti devono essere in grado di presentare una proposta concreta e realistica, onde l'analisi preliminare dei dati di mercato, propedeutica alla fissazione dei prezzi, è in sé funzionale all'individuazione dei corretti parametri di gara, garantisce la trasparenza ed evita a priori l'abuso di discrezionalità tecnica, senza la necessità di interventi giudiziari in corso di gara, quando non dopo l'aggiudicazione” (TAR Lazio, Roma, Sez. III, decreto n. 2560 del 15.4.2022).

Con comunicato del 22.4.2022 il Presidente dell’ANAC ha commentato lo stop inferto dal TAR Lazio alla gara *de qua* osservando come il decreto in parola “confermi quanto Anac va dicendo da tempo: il prezzo a base di gara non può prescindere da una verifica puntuale della congruità rispetto a costi e prestazioni” (doc. 9).

Il Presidente Busia ha infatti osservato che “la guerra in Ucraina e l’aggravarsi della situazione internazionale rendono ancora più drammatico l’aumento dei prezzi delle materie prime, già impennatosi precedentemente. Serve un urgente intervento normativo per la revisione dei prezzi negli appalti così da far fronte agli esorbitanti incrementi delle materie prime”.

Il Presidente dell'ANAC ha quindi ribadito che “vanno stabiliti con urgenza meccanismi che consentano di riguadagnare un equilibrio contrattuale, **tenendo conto dei costi reali**. Se non lo si fa: o alle gare non partecipa nessuno, oppure solo chi poi chiederà varianti con aumento dei prezzi. O accadrà quanto abbiamo visto in questo caso del Porto di Fiumicino, con l'intervento del Tar che accoglie il ricorso e sospende la gara”.

*“In questo momento – ha chiarito il Presidente dell'ANAC – non dobbiamo illuderci sperando in un risparmio immediato, ma riconoscere che **bisogna avere clausole di adeguamento dei prezzi che tengano conto dei costi reali, indicizzando i valori inseriti nel bando di gara**. Altrimenti si vanificherà lo sforzo del Pnrr, perché le gare di appalto andranno deserte, o favoriranno i “furbetti” che punteranno subito dopo l'aggiudicazione a varianti per l'aumento dei prezzi.*

Molto meglio stabilire dei meccanismi trasparenti e sicuri di indicizzazione, così da favorire un'autentica libera concorrenza e apertura al mercato plurale, e serietà in chi si aggiudica l'appalto” (doc. 7.3).

I.7) Nella fattispecie per cui è causa, l'incongruità del listino ANAS 2022 si traduce, inevitabilmente, in una sottostima dell'importo posto a base di gara che, difatti, risulta di molto inferiore rispetto all'importo valutato sulla base dei costi che le imprese sosterebbero realmente per la gestione dell'appalto in base agli attuali valori di mercato.

Pertanto, l'importo a base d'asta appare nel caso di specie insufficiente alla copertura dei costi ed inidoneo ad assicurare all'impresa un sia pur minimo margine di redditività. Di converso, imporrebbe l'esecuzione della commessa in perdita, non consentendo all'operatore economico di presentare un'offerta congrua, idonea e remunerativa.

Si porta, di seguito, uno studio effettuato in relazione alle quotazioni reali delle principali voci di costo del Lotto 1 che rispetto ad un importo (calcolato sulla base del LP ANAS 2022) di € 55.213.065,52, indica un valore congruo pari a € 77.546.656,55, con una **perdita di € 22.333.591,04**, pari al **40,45%** (doc. 13).

l'impiego degli stessi materiali) emerge che **l'appalto bandito da ANAS opera oggettivamente ed incontrovertibilmente in perdita.**

Tanto emerge in particolare dall'esame della colonna "*costo diretto*", i cui importi sono determinati sulla base di preventivi reali (**doc. 14.1. doc. 14.2 e doc. 14.3**).

Orbene, dall'esame della colonna "costo diretto" emerge che i costi di acquisto dei materiali (quindi, al netto, di costi indiretti al 13% e utile di impresa al 10%) sono maggiori rispetto ai prezzi unitari indicati nel listino prezzi ANAS 2022 che, al contrario, sono comprensivi di spese generali e utile d'impresa; ed infatti, come espressamente indicato nel listino prezzi ANAS 2022, "*le voci di elenco prezzi comprendono il 13% di Spese Generali ed il 10% di Utile d'Impresa, per tener conto dei maggiori oneri derivanti da una conduzione organizzata e tecnicamente qualificata del cantiere*" - **doc. 10**, pag. 3).

Ciò fornisce una prima significativa dimostrazione della assoluta incongruità dei prezzi posti da ANAS a base d'appalto.

Ancora più evidente appare l'incongruità dei prezzi a base d'appalto analizzando le voci "*B.05.003.a - strutture in acciaio*" e "*B.05.030 acciaio in barre*" che rappresentano una parte economicamente determinante delle lavorazioni in parola.

Con riferimento al Lotto 3, applicando il listino ANAS, la voce "strutture in acciaio" quoterebbe € 9.432.330,42, mentre le analisi di mercato dimostrano un prezzo congruo di € 13.822.220,04, con un incremento del 46,54%.

Analogamente, per la voce "*acciaio in barre*" applicando il listino ANAS si avrebbe un importo pari a € 23.537.740,80, mentre il reale valore di mercato della predetta voce di costo è pari a € 30.193.239,92, con un incremento del 28,28%.

Analoghe considerazioni possono essere svolte per il conglomerato bituminoso (- 43,52%), per il calcestruzzo (- 40,34%) e per tutte le voci indicate in tabella (**doc. 14**).

A fronte di un listino prezzi formalmente aggiornato, ma assolutamente inadeguato rispetto agli attuali prezzi di mercato, l'occasione per ANAS di verificare "la coerenza e completezza del quadro economico in tutti i suoi aspetti", "l'appaltabilità della soluzione progettuale prescelta", nonché, "l'adeguatezza dei prezzi unitari utilizzati", era senza dubbio, ai sensi dell'art. 26, comma 4, lett. b), c) e h), D.Lgs. n. 50/2016, la validazione del progetto esecutivo.

Ora, nel caso di specie, in sede di **validazione del progetto esecutivo**, avvenuta in data **25.2.2022**, ANAS non si è minimamente preoccupata di verificare che i prezzi posti a base di gara fossero effettivamente adeguati e congrui rispetto ai valori di mercato correnti.

La gara in questione, fortemente attesa da tutte le imprese operanti nel settore delle costruzioni, è stata bandita da ANAS nonostante la assoluta e conclamata non remuneratività del corrispettivo stimato per l'appalto.

Va da sé che la sensibile difformità tra i prezzi posti dalla Stazione Appaltante a base di gara e quelli realmente praticati sul territorio nazionale, rende *ex se* impossibile, per qualsivoglia operatore, la formulazione di un'offerta seria ed economicamente sostenibile. Un'offerta che, ove mai presentata, sarebbe fatalmente anomala e incongrua, così come anomala e incongrua è *ab origine* la base d'asta su cui l'offerente sarebbe chiamato ad applicare un ulteriore e irrealistico sconto.

Il tutto, naturalmente, a discapito dell'obiettivo di "qualità delle prestazioni" *ex art. 30, comma 1, del Codice*, oltre che dell'economicità e dell'effettiva concorrenzialità e remuneratività dell'appalto.

Non può revocarsi in dubbio, infatti, la sussistenza dell'obbligo, in capo alle stesse stazioni appaltanti di porre a base di gara prezzi adeguati ai reali valori di mercato, né il carattere cogente e inderogabile dello stesso, essendo posto - come si è rilevato - a presidio di interessi di rilievo pubblicistico quali le condizioni di serietà dell'offerta, la qualità delle prestazioni e l'effettività del confronto concorrenziale.

L'illegittimità dell'operato di ANAS ha infatti immediati riflessi non solo

sull'effettiva competitività dell'appalto, ma anche sulla stessa qualità delle prestazioni, la quale deve essere assicurata dalle stazioni appaltanti "non solo nella fase di scelta del contraente (cfr. art. 97 in tema di esclusione delle offerte anormalmente basse), ma anche nella fase di predisposizione dei parametri della gara (cfr. art. 30, co. 1 D.Lgs. n. 50 del 2016)" (Cons. Stato, Sez. III, 24.9.2019, n. 6355).

I.8) Appare, quindi, del tutto evidente che l'utilizzo, ai fini della determinazione della base di gara per i 4 lotti, di importi incongrui ed inadeguati rispetto ai correnti valori di mercato, comporta effetti molto gravi sulla libera concorrenza e sull'interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell'intervento in parola.

Anzitutto, perché pregiudica la partecipazione a quelle imprese che intendano presentare offerte serie, congrue e che si riveleranno affidabili in sede esecutiva.

Ciò in chiara violazione dei principi comunitari di uguaglianza, non discriminazione, parità di trattamento, massima concorrenza (art.18, direttiva 2014/24; art. 30, commi 1 e 2, D.Lgs. n. 50/2016), nonché di effettività del confronto concorrenziale, come sancito dall'art. 95, comma 1, del Codice, ai sensi del quale "*i criteri di aggiudicazione garantiscono la possibilità di una concorrenza effettiva*".

In secondo luogo perché, a prescindere dalle considerazioni di cui sopra, la previsione di un corrispettivo contrattuale palesemente incongruo rispetto agli attuali valori di mercato, produce inevitabili ricadute sul regolare avanzamento delle opere e sul rispetto dei relativi cronoprogrammi, amplificando per questa via il rischio della realizzazione di opere pubbliche inadeguate dal punto di vista qualitativo. Circostanza, questa, che ove dovesse verificarsi produrrebbe severi pregiudizi agli interessi della collettività alla realizzazione delle opere, nonché una lievitazione dei costi necessari per ultimare i lavori.

Sotto tale profilo, l'indizione (ed eventuale aggiudicazione) di una procedura di gara a condizioni economiche *ab origine* inique determinerebbe un grave pregiudizio alla collettività configurando una causa di "*danno da disservizio*" inteso

come lesione del principio costituzionale di buon andamento che, nei suoi corollari di efficacia, efficienza ed economicità, evoca l'emersione "*di un nuovo interesse finanziario pubblico tutelato: quello al funzionale impiego dei fattori della produzione del servizio che rinvengono proprio dalla partecipazione della comunità alle spese pubbliche*" (Corte conti, sez. III app., 26.9.2017, n. 479).

I.9) La partecipazione alla gara *de qua* è ulteriormente aggravata dal fatto che il disciplinare di gara prevede l'assegnazione di 12 punti (su 80 punti previsti per l'offerta tecnica) per l'individuazione di cave e discariche alternative a quelle previste nel progetto, la cui disponibilità dovrà essere comprovata dal concorrente attraverso la presentazione di dichiarazioni di disponibilità dei cavaatori. Inoltre, solo ove il concorrente sia in grado di individuare una discarica più vicina al tracciato rispetto a quelle individuate nel progetto, è consentita la riduzione delle quantità dei trasporti dei materiali da discarica (a corpo) con evidenti ricadute anche sull'offerta economica.

Si tratta, in tutta evidenza, di una previsione fortemente distorsiva della concorrenza in quanto aggrava ulteriormente i già consistenti oneri economici a carico delle imprese.

Si tratta, del resto, di una previsione assolutamente irragionevole per il Lotto 3, posto che nel suddetto lotto è previsto un "bilancio terre" quasi nullo (il materiale di scavo verrà riutilizzato completamente nella costruzione dell'opera).

Più correttamente, nelle proprie gare, RFI individua direttamente i siti ove condurre il materiale in esubero delle proprie opere (siti da "riambientalizzare"), liberando i concorrenti prima, e l'appaltatore poi, dagli oneri di gestione di queste indennità e pagando il trasporto dei materiali verso questi siti con oneri a misura.

I.10) Ad ulteriore dimostrazione della spregiudicatezza con cui ANAS sta portando avanti la gara in contestazione, si evidenzia che il bando pubblicato in data 30.3.2022 prevedeva, come scadenza per la presentazione delle offerte, il ristretto termine del 22.4.2022.

In data 15.4.2022 (a soli 7 giorni dalla scadenza fissata dal bando) ANAS ha

concesso una proroga per la presentazione delle offerte, fissando il nuovo (ma comunque insufficiente) termine del 12.5.2022.

Sotto tale profilo, deve rilevarsi che solo per il Lotto 4 sono previste a base di gara 2600 tavole di progetto (rese disponibili solo dopo la pubblicazione del bando di gara). Il termine concesso da ANAS per lo studio del progetto esecutivo posto a base di gara (appena 42 giorni!), in aggiunta alla già evidenziata incongruità dell'importo a base di gara non consente alle imprese di formulare un'offerta seria e attendibile.

* * * *

Alla luce di tutto quanto precede è, quindi, evidente come la gara in questione sia affetta da plurimi – e gravissimi – profili di illegittimità, essendo stata imposta da ANAS secondo logiche spregiudicatamente contrarie ai più elementari principi di buona amministrazione, oltre che in aperta violazione degli artt. 23, comma 16, 30, comma 1, e 95, comma 1, del D.Lgs. n. 50/2016.

La gara merita, quindi, di essere annullata e rieditata secondo criteri che effettivamente consentano agli operatori del settore di formulare offerte serie e remunerative.

ISTANZA CAUTELARE

ANCHE IN VIA MONOCRATICA EX ART. 56 C.P.A.

Il *fumus boni juris* è attestato dal tenore dei motivi di gravame.

Quanto al *periculum in mora*, è di tutta evidenza che la mancata adozione delle opportune misure cautelari consentirebbe alla Stazione Appaltante di procedere nello svolgimento di una procedura concorrenziale gravemente viziata ed illegittima, e dunque destinata ad essere successivamente annullata e/o ritirata, determinandosi una situazione di incertezza sull'affidamento.

Si segnala, ai fini dell'urgenza del qui richiesto intervento cautelare, che il termine di presentazione delle offerte è attualmente fissato per il 12.5.2022.

Appare quindi evidente che la mancata concessione delle misure cautelari anche monocratiche *inaudita altera parte* richieste avrebbe l'effetto praticamente

certo di aggiudicare la gara ad un prezzo palesemente incongruo, con effetti molto gravi sulla libera concorrenza e sull'interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell'intervento in parola.

Gli atti in questa sede impugnati sono infatti suscettibili di determinare quella condizione di gravità prevista dal Legislatore per la concessione della misura monocratica anteriore alla discussione della domanda cautelare, in ragione della scadenza del termine per la presentazione delle offerte, fissato per il 12.5.2022 (cfr. TAR Toscana, decreto 7.10.2021, n. 575; TAR Lombardia, decreto 12.3.2020, n. 301).

Solo la concessione di una misura cautelare monocratica *inaudita altera parte*, infatti, consentirebbe di mantenere la situazione integra sino alla valutazione dell'istanza cautelare in sede collegiale.

In una fattispecie analoga a quella per cui è causa, il TAR Lazio, Sede di Roma ha sospeso in sede monocratica la gara indetta dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale per la realizzazione del Nuovo Porto Commerciale di Fiumicino) in quanto:

- la determinazione del prezzo a base di gara non può prescindere da una seria verifica, soprattutto nelle congiunture economiche sfavorevoli, della reale congruità rispetto alle prestazioni e ai costi per l'esecuzione dell'appalto;
- i concorrenti devono esser in grado di presentare una proposta concreta e realistica, onde l'analisi preliminare dei dati di mercato, propedeutica alla fissazione dei prezzi, è in sé funzionale all'individuazione dei corretti parametri di gara, garantisce la trasparenza ed evita a priori l'abuso di discrezionalità tecnica, senza la necessità di interventi giudiziari in corso di gara, quando non dopo l'aggiudicazione" (TAR Lazio, Roma, Sez. III, decreto n. 2560 del 15.4.2022).

Sotto concorrente profilo, una breve sospensione delle operazioni concorsuali (prima fra tutte l'apertura delle offerte eventualmente pervenute) fino all'esito

della trattazione collegiale dell'istanza cautelare (specie a fronte dei gravi ritardi imputabili ad ANAS nella conduzione della procedura de *qua*), non pregiudica in alcun modo l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell'opera.

Pertanto, attesa l'estrema gravità ed urgenza e l'imminenza del danno grave ed irreparabile innanzi rappresentato, si domanda che l'Ill.mo Presidente del TAR adito Voglia disporre l'immediata sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati.

P.Q.M.

si confida nell'accoglimento del su esteso ricorso con conseguente annullamento, previa adozione delle opportune misure cautelari, anche monocratiche e urgenti ex art. 56 c.p.a., dei provvedimenti impugnati meglio indicati in epigrafe. Vinte le spese.

Ai fini delle vigenti disposizioni in materia di spese di giustizia, la controversia riguarda un appalto pubblico di valore superiore a € 2.000.000 e che il presente ricorso comporta il pagamento del contributo unificato in misura pari a € 6.000.

Roma, 29 aprile 2022

Avv. Arturo Cancrini

Avv. Francesco Vagnucci

Avv. Adriana Amodeo