



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Ugo MONTELLA	Presidente
Paolo ONELLI	Consigliere
Enrico TEDESCHI	Consigliere (relatore)
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario
Federica LELLI	Referendario

nella Camera di consiglio del 15 dicembre 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il t.u. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340; VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, n. 4, recante *"Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da"*

parte delle Sezioni regionali di controllo”;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante *“Pronuncia di orientamento generale”* sull’attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54, depositata in data 17 novembre 2010;

VISTA la deliberazione n. 28/2025/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha fissato i termini per l’invio della relazione-questionario inerente al rendiconto 2024 al 31 luglio 2025.

VISTA la deliberazione del 30 gennaio 2025, n. 7/2025/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha approvato il Programma di controllo per l’anno 2025;

VISTA la nota del 12 dicembre 2025, n. 11589/2025, con la quale il Consiglio delle Autonomia Locali (CAL) ha inoltrato la richiesta di parere sottoscritta dal Direttore dell’Ufficio Speciale Ricostruzione post sisma 2016 per la Regione Abruzzo;

VISTO il verbale 27/2025 del 15 dicembre 2025;

UDITO il relatore, Cons. Enrico Tedeschi

FATTO

Con nota prot. n. 11589 del 12 dicembre 2025, il Consiglio delle autonomie locali (CAL), ha trasmesso, in riferimento all’appalto dei lavori di demolizione e ricostruzione della Caserma dei Carabinieri sita nel Comune di Montereale di cui all’Ordinanza Speciale n. 27/2021, la nota del Direttore dell’Ufficio Speciale Ricostruzione post sisma 2016 per la Regione Abruzzo¹ (di seguito USR), contenente la richiesta di parere **in ordine alla legittimità della procedura proposta dall’Agenzia del Demanio** - in veste di soggetto attuatore dell’intervento - di aggiornamento dei Nuovi Prezzi presenti nel Computo Metrico per l’acquisto di materiali e lavorazioni non desumibili dal Prezziario cratere o Prezziario regionale.

Risultano già trasmessi ed acquisiti in atti della Sezione² i seguenti documenti:

- ordinanza n. 126 del 28 aprile 2022 del Commissario Straordinario del Governo per la Ricostruzione;
- nota dell’Agenzia del Demanio firmata dal RUP in data 17.12.2024, recante *“Contributi integrativi per aggiornamento prezzi di cui al Decreto del Commissario Straordinario n. 469 del 21 giugno 2024 -Richiesta di trasferimento fondi”*, comprensiva di due allegati redatti dal Direttore dei lavori denominati rispettivamente di *“Revisione prezzi Sal. N. 2 integrativo”* e *“Revisione prezzi Sal. N. 3*

¹ Istituito dall’art. 3 del Decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 recante *“Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016”*, convertito con modificazioni in legge 15 dicembre 2016, n. 229, e ss.mm.ii.

² Nota prot. in arrivo n. 4464 del 3 novembre 2025.

integrativo”) - prot. n.0014617 del 18-12-2024;

➤ nota del Direttore dei Lavori prot. n. 032401-25-U-DL-ABQ1697 del 24 marzo 2025, recante “*Chiarimenti sulla modalità di redazione SAL integrativi di aggiornamento prezzi*”, comprensiva di due allegati denominati rispettivamente “*Analisi prezzi meccanici*” e “*Analisi prezzi elettrici*”.

Oltre a tale documentazione, al fine di una più completa ricostruzione della vicenda, sono stati reperiti, tramite il sito istituzionale dell’Agenzia del Demanio e dell’Ufficio Speciale Ricostruzione Sisma 2016 – Abruzzo, ulteriori atti relativi alla procedura in oggetto, che saranno menzionati nel prosieguo della trattazione, anche mediante note a margine.

Dalla documentazione agli atti, risulta che lo Stato è proprietario dell’immobile ubicato nel Comune di Montereale (AQ), via dei Cappuccini 9, già sede della Caserma dei Carabinieri, da destinare a futura sede della Stazione Territoriale Carabinieri e Stazione Carabinieri Forestali di Montereale.

L’intervento di demolizione e ricostruzione del predetto immobile, individuato come “*intervento di importanza essenziale*”, ai sensi e per gli effetti del comma 3-bis.1 dell’art. 14 del d.l. 189/2016³ ed inserito nell’elenco unico allegato all’Ordinanza n. 109/2020⁴ del Commissario Straordinario del Governo per la ricostruzione, (Id. Ord. 41), è finanziato con le risorse del Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate di cui all’art. 4 del decreto-legge n. 189 del 2016, come previsto dall’art. 9 dell’Ordinanza del Commissario Straordinario n. 33 dell’11 luglio 2017 e all’art. 11 dell’Ordinanza n. 56 del 10 maggio 2018⁵.

Per la sua realizzazione l’Agenzia del Demanio, in veste di soggetto attuatore ai sensi del citato art. 15, comma 1, lett. d), del D.L. 189/2016, ha previsto di ricorrere alla procedura accelerata di cui all’art. 6, comma 2 dell’Ordinanza 56/2018, mediante appalto integrato sulla base di un progetto definitivo approvato.

³ **Decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189** recante “*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016*”, convertito con modificazioni in legge 15 dicembre 2016, n. 229, integrato dal Decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8 recante “*Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017*”, convertito con modificazioni con modificazioni dalla L. 15 dicembre 2016, n. 229, e ss.mm.ii. (di seguito D.L. 189/2016). In particolare l’art. 32 del D.L. 189/2016 prevede l’istituzione del presidio di alta sorveglianza dell’Autorità (Unità Operativa Speciale) sugli appalti finalizzati alla ricostruzione pubblica, nonché l’ “*Accordo per l’esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla ricostruzione pubblica post-sisma*” del 02/02/2021 siglato dal Commissario del Governo per la Ricostruzione post sisma 2016, il Presidente dell’ANAC e Invitalia e i Presidenti delle Regioni Abruzzo, Marche, Lazio e Umbria.

⁴ **Ordinanza del Commissario Straordinario del Governo n. 109 del 21 novembre 2020** (di seguito anche Ordinanza 109/2020) “*Approvazione elenco unico dei programmi delle opere pubbliche nonché disposizioni organizzative e definizione delle procedure di semplificazione e accelerazione della ricostruzione pubblica*”.

⁵ **Ordinanza n. 56 del 10 maggio 2018 del Commissario Straordinario del Governo per la Ricostruzione:**

- Art. 1, comma 4: attribuisce esplicitamente all’Agenzia del Demanio il ruolo di soggetto attuatore di cui all’art. 15, comma 1, lett. d), del D.L. 189/2016 per gli immobili adibiti a caserme ricompresi nel Protocollo d’intesa del 20/12/2017 nonché l’art. 6, comma 2, dell’Ordinanza 109/2020 che prevede per i soggetti attuatori la facoltà di attuare direttamente gli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino degli edifici pubblici
- Art. 3: individua gli interventi definiti di *importanza essenziale* ai fini della ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto;
- Allegato 1 - successivamente sostituito ed integrato dall’Allegato 1 dell’Ordinanza 109/2020: individua l’Elenco unico degli immobili sui quali effettuare gli interventi definiti di importanza essenziale ai fini della ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016;
- Art. 6, comma 2: nell’ambito della disciplina la procedura accelerata per gli interventi di importanza essenziale, prevede l’affidamento della progettazione esecutiva e dell’esecuzione lavori mediante appalto integrato sulla base del progetto definitivo già elaborato ed approvato a norma del precedente art. 5

Con **Determina a contrarre n. 53, prot. 13540 del 28/11/2018**, la Direzione regionale Abruzzo e Molise dell'Agenzia del Demanio ha indetto una procedura aperta finalizzata all'affidamento dei servizi di progettazione definitiva, direzione lavori e coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione per l'intervento denominato "*Demolizione e ricostruzione della nuova sede della Stazione Territoriale Carabinieri e Carabinieri Forestale di Montereale (AQ)*".

Con **Determina n. 29, prot. n. 2019/6374/DRAM del 12/06/2019** è stato aggiudicato l'appalto sopra indicato, stipulando il relativo contratto di affidamento, rep. n. 281 del 23/07/2019, con il raggruppamento temporaneo costituito da (...omissis...), (...omissis...), (...omissis...), (...omissis...), (...omissis...). (Società consorziate esecutrici (...omissis...) e (...omissis...)).

Il **progetto definitivo**, restituito dall'operatore economico (...omissis...), è stato **verificato e validato** dal RUP, ai sensi dell'art. 26 del D.lgs. 50/2016, con nota **prot. n. 14713 del 03/12/2020** e prevedeva una spesa, per l'esecuzione dei **lavori**, pari ad **euro 2.691.692,35**, oltre IVA, di cui euro 61.382,30 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso.

Il predetto importo è stato calcolato con riferimento al "Prezzario Unico del Cratere del Centro Italia" (Ed. 2018), allegato all'Ordinanza commissariale n. 58 del 04/07/2018 nonché con riferimento al documento "Analisi prezzi" ed "Elenco Prezzi Unitari" costituenti parte integrante della documentazione predisposta dall'o.e. (...omissis...).

Dalla documentazione rinvenuta si evince che il Progetto definitivo consta di 362 voci di cui n. 63 desunte da analisi prezzi, giacché contraddistinte da prestazioni tecniche e specialistiche non rinvenibili nel prezzario di riferimento.

Il progetto definitivo è stato approvato dall'USR con Decreto n. 1628 del 22 settembre 2021.

Con **determina a contrarre n. 15, prot. n. 5070, del 09/04/2021**, la Direzione regionale Abruzzo e Molise dell'Agenzia del Demanio ha deliberato di affidare il servizio di progettazione esecutiva e di esecuzione dei lavori finalizzati alla demolizione e ricostruzione della nuova sede della Stazione territoriale dei Carabinieri e Carabinieri Forestali nel Comune di Montereale (AQ), in linea con quanto previsto dall'art. 6, comma 2, primo periodo, dell'Ordinanza del Commissario Straordinario del Governo n. 56/2018 e con la procedura di gara originariamente indetta nel novembre 2018 (quale procedura accelerata ai sensi dell'art. 6, comma 1, dell'Ordinanza 56/2018) per l'affidamento della progettazione definitiva.

La gara di cui sopra è stata pubblicata in data **19 aprile 2021** con termine di presentazione delle offerte fissato il **25 maggio 2021**.

Sulla base del progetto definitivo redatto dal RTP (...omissis...) e validato, l'importo a base d'asta dell'appalto era pari a euro 2.800.708,80, di cui Euro 2.630.310,05 per lavori soggetti a ribasso, euro 61.382,30 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso ed euro 109.016,45 per servizi di progettazione esecutiva, oltre IVA e oneri previdenziali e assistenziali.

La gara è stata aggiudicata al (...omissis...) (data di aggiudicazione non disponibile) - a fronte di un ribasso unico percentuale del 15% sull'importo dei lavori soggetto a ribasso e sul servizio di progettazione - ed il **contratto di appalto è stato stipulato in data 12.05.2022 con prot. n. 5279**.

In base a quanto riferito dall'USR nella nota prot. n. 0009764 del 27.10.2025, a seguito dell'aggiudicazione definitiva⁶ e prima della sottoscrizione del contratto⁷, il progettista indicato, nel dare avvio alla progettazione esecutiva, si è avvalso di quanto previsto dall'art. 6 dell'**Ordinanza del Commissario Straordinario del Governo n. 118 del 7 settembre 2021**⁸, utilizzando "il *prezziario regionale 2021, aggiornato con i costi aumentati del 6%*"⁹.

A seguito di verifiche effettuate in fase istruttoria, confrontando l'elenco prezzi del progetto definitivo posto a base di gara - rinvenuto sul sito dell'Agenzia del Demanio¹⁰ - e gli allegati redatti dal Direttore dei lavori denominati rispettivamente di "Revisione prezzi Sal. N. 2 integrativo" e "Revisione prezzi Sal. N. 3 integrativo" - prot. n.0014617 del 18.12.2024, si evince che la procedura

⁶ Il provvedimento di aggiudicazione definitiva non è stato rinvenuto.

⁷ Cfr. **art. 6, Ordinanza del Commissario Straordinario del Governo per la Ricostruzione n. 56 del 10 maggio 2018**:

"6. All'esito delle operazioni di gara, esperite le procedure di controllo da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione nei casi e con le modalità determinati ai sensi del successivo articolo 8, il soggetto attuatore provvede all'approvazione della proposta di aggiudicazione. Il provvedimento di approvazione è in ogni caso adottato nei dieci giorni successivi al completamento delle operazioni di gara ovvero alla ricezione della comunicazione dell'esito positivo dell'eventuale verifica condotta dall'Autorità nazionale anticorruzione sugli atti relativi alla procedura di affidamento.

7. Immediatamente dopo l'approvazione della proposta di aggiudicazione e comunque entro cinque giorni dalla stessa, il responsabile unico del procedimento nominato dal soggetto attuatore, con apposito ordine di servizio, dispone che l'affidatario dia immediato inizio alla redazione del progetto esecutivo, che dovrà essere completata entro un termine non superiore a 60 giorni. Nel caso di ritardo nella consegna del progetto esecutivo, si applicano, in caso di successiva sottoscrizione del contratto, le penali previste nell'articolo 4, comma 3, dell'ordinanza del Commissario straordinario n. 18 del 3 aprile 2017 ed indicate nello schema di contratto allegato al progetto definitivo. Ove il ritardo nella consegna del progetto esecutivo superi i dieci giorni complessivi, non si procede alla sottoscrizione del contratto, né al rimborso degli oneri sostenuti dall'aggiudicatario e si applicano le previsioni di cui al secondo periodo del successivo comma 8".

⁸ Cfr. **Ordinanza del Commissario Straordinario del Governo per la Ricostruzione n. 118 del 7 settembre 2021** "Disposizioni relative alle attività delle imprese operanti nella ricostruzione e integrazioni delle ordinanze vigenti in materia di ripresa delle attività produttive danneggiate dal sisma" - **Art. 6** (Applicazione transitoria dei prezzi regionali e rivalutazione dei costi parametrici):

1. Nelle more della revisione e dell'aggiornamento dell'elenco prezzi, approvato con ordinanza n. 78 del 2 agosto 2019, al Prezzario Unico del Cratere è applicata la variazione dell'Indice generale del costo di costruzione di un fabbricato residenziale registrato dall'Istat nel periodo di riferimento (1 gennaio 2017 – 31 maggio 2021) pari al 6,0%.

2. Per la determinazione del costo degli interventi sugli immobili pubblici e privati danneggiati dal sisma, nelle more della revisione di cui al comma 1, sarà facoltà del professionista applicare alternativamente il Prezzario unico del cratere come aggiornato al comma 1 ovvero il prezziario regionale di riferimento vigente e, limitatamente alle voci non contemplate dallo stesso, anche i prezziari delle altre regioni interessate dal sisma 2016.

⁹ Cfr. nota USR pag. 2.

Sul punto, ormai divenuto prassi, vedasi:

- **Parere MIT n. 1765 del 2 aprile 2023**: Il Servizio Supporto Giuridico del MIT, richiamando i principi di economicità, efficacia ed efficienza, ha chiarito che in caso di appalto integrato il progetto esecutivo deve fare riferimento al prezziario aggiornato, non a quello di gara.
- **Parere ANAC n. 64 del 7 dicembre 2022**: Conferma il medesimo orientamento, secondo cui il progetto esecutivo deve riflettere i prezzi correnti di mercato, pur mantenendo il ribasso originario contrattuale.
- **TAR Piemonte n. 180/2023**: Supporta interpretazioni analitiche coerenti, orientate alla salvaguardia del corretto andamento dei lavori e del cronoprogramma.

¹⁰ Documentazione presente al seguente link: <https://www.agenziademanio.it/it/gare-aste/lavori/gara/Lavori-e-servizi-tecnici-per-lintervento-di-demolizione-e-ricostruzione-della-nuova-sede-dei-Carabinieri-sita-Comune-di-Montereale-AQ>.

seguita sia stata quella di aggiornare le singole voci di computo desunte dal progetto definitivo validato, incrementandone il relativo prezzo nella misura del 6%.

Dalla lettura della menzionata nota dell'USR, non risulta tuttavia altrettanto chiaro se in fase di progettazione esecutiva siano stati inseriti ulteriori nuovi prezzi¹¹ rispetto a quelli già previsti nel progetto definitivo; per tale circostanza, qualora presente, non è parimenti indicato lo strumento normativo utilizzato, posto che le eventuali migliorie prodotte in fase di offerta non avrebbero dovuto comportare ulteriori oneri a carico della stazione appaltante rispetto al costo dell'opera determinato in fase di progettazione definitiva. Sul punto sarebbe auspicabile un chiarimento da parte dell'USR.

Ad ogni buon conto, tale procedura, avrebbe *“comportato l'assorbimento totale delle economie derivanti dal ribasso di gara”*¹².

In tale contesto, l'importo del contratto di appalto integrato - sottoscritto in data 12 maggio 2022 - risulterebbe pari ad “Euro 2.958.978,40 al netto di IVA e oneri previdenziali e assistenziali, di cui Euro 86.919,91 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso e Euro 92.663,98 per la progettazione esecutiva, in base al ribasso percentuale offerto del 15% e dell'aggiornamento prezzi e del quadro economico per effetto dell'applicazione dell'art. 6 dell'Ordinanza n. 118 del 7 settembre 2021 *“Applicazione transitoria dei prezzi regionali e rivalutazione dei costi parametrici”* a seguito di nulla-osta dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione Abruzzo, prot. n. 0500187/21 dell'11/11/2021”¹³.

Per quanto desumibile dalla documentazione rinvenuta, i lavori hanno avuto inizio in data 30 maggio 2022¹⁴.

Nel medesimo arco temporale degli eventi sopra descritti, contraddistinto dalla crisi post pandemica e da quella dovuta al conflitto in Ucraina, con **Ordinanza n. 126 del 28 aprile 2022** del Commissario straordinario per la ricostruzione, è stato approvato il *“Prezzario unico del cratere del Centro Italia – Edizione 2022”*, costituente il prezzario unico interregionale delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria ai sensi dell'articolo 6, comma 7 del decreto-legge n. 189 del 2016.

L'art. 1 della prefata ordinanza prevede l'applicazione del Prezzario in parola secondo quanto appresso:

¹¹ Dalle tabelle prodotte dal Direttore dei lavori (cfr. file denominati *“Revisione prezzi Sal. N. 2 integrativo”* e *“Revisione prezzi Sal. N. 3 integrativo”*) si evince la presenza di ulteriori nuovi prezzi rispetto all'elenco prezzi posto a base di gara.

¹² Cfr. nota USR pag. 2.

¹³ Cfr. VERBALE DI PROROGA dei lavori del 02 maggio 2023, pubblicato sul sito dell'Agenzia del Demanio, diversamente da quanto asserito nella nota dell'USR, ove si riporta *“L'USR è venuto a conoscenza di tutte queste modifiche intervenute tra progetto definitivo ed esecutivo solo diverso tempo dopo e precisamente quando, in occasione della richiesta di trasferimento della percentuale dei fondi stabilita in Ordinanza per pagare all'impresa l'anticipazione e i SAL (stato avanzamento lavori), l'Agenzia del Demanio aveva formulato la predetta richiesta sulla base degli importi di questo nuovo progetto e non di quello approvato in forma di definitivo dall'USR”*.

¹⁴ Dato reperito nella Determina Dirigenziale n. 10 del 08/02/2024 dell'Ufficio Speciale Ricostruzione Abruzzo – Sisma 2016

“3. Per la ricostruzione pubblica, ai contratti di appalto stipulati successivamente alla data di entrata in vigore della presente ordinanza, ai progetti in corso di elaborazione e approvazione alla data di entrata in vigore della presente ordinanza nonché ai lavori eseguiti a far data dal giorno 1° luglio 2021.

4. Nella ricostruzione pubblica e nella ricostruzione privata il direttore dei lavori accerta le quantità dei lavori realizzati e i materiali da costruzione impiegati nelle lavorazioni contabilizzate a far data dal giorno 1° luglio 2021 e ridetermina, sulla base del Prezzario unico 2022, i maggiori importi dovuti da corrispondere nella liquidazione dei SAL.

5. Nella ricostruzione privata gli USR competenti accertano, entro il termine di 30 giorni, la congruità e la regolarità dell’asseverazione del direttore dei lavori, in ordine alla determinazione dei maggiori oneri di cui al comma precedente, secondo quanto previsto dall’art. 7 dell’ordinanza n. 118/2021.

6. Per gli interventi di cui ai commi precedenti, fino al 31 dicembre 2022, le stazioni appaltanti, nei bandi e nelle procedure di affidamento dei lavori della ricostruzione pubblica, e i beneficiari dei contributi, nei progetti di riparazione, ricostruzione e demolizione dei lavori della ricostruzione privata, possono applicare, ai sensi e per gli effetti di cui ai commi precedenti, alternativamente il Prezzario unico del cratere 2022 ovvero, anche rispetto alle singole voci, il prezzario regionale di riferimento vigente e, limitatamente alle voci non contemplate dallo stesso, anche i prezzari delle altre regioni interessate dal sisma 2016”.

Su tale ordinanza e sulla corretta interpretazione della stessa in caso di non confrontabilità di lavorazioni tra prezziari di epoche differenti si incardina il quesito proposto dall’USR Abruzzo. Nello specifico vengono posti i seguenti quesiti:

1) *“È corretta la procedura di adeguamento della voce riferita ai cosiddetti Nuovi Prezzi attraverso la richiesta del Direttore dei Lavori di nuovi preventivi rispetto a quelli richiesti al momento della redazione del progetto esecutivo posto a base di gara, dal momento che la normativa introdotta con l’Ordinanza Commissariale n° 126 del 22 aprile 2022 fa riferimento esclusivamente al raffronto tra i diversi importi risultanti dalle stesse voci dei prezziari – quello utilizzato al momento della redazione del progetto e quello vigente al momento della redazione del SAL – ma nulla dice per l’attualizzazione delle voci contenute nei **Nuovi Prezzi?**”*

2) *“È corretta la richiesta formulata dall’USR all’impresa di esibire le fatture di pagamento dei fornitori relative ai componenti o ai materiali dei quali si sostiene si sia verificato il notevole aumento dei costi, al fine di poter vagliare l’effettività della spesa sostenuta e considerare quindi legittima la richiesta?”.*

DIRITTO

1. L’ammissibilità del quesito

Secondo consolidati orientamenti assunti dalla magistratura contabile in tema di pareri da rendere ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell’organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l’attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1 Quanto all'ammissibilità soggettiva, essa deve essere valutato secondo i profili della legittimazione soggettiva "esterna" e della legittimazione soggettiva "interna" (cfr. Sezione Autonomie, deliberazione n. 11/2020/QMIG).

La legittimazione soggettiva "esterna" è requisito posto espressamente dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003. Secondo il quale *"Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane"*

La normativa sopra riportata, dunque non annovera, tra gli enti fruitori dell'attività consultiva della Corte, gli uffici speciali.

Al riguardo di detti uffici, il decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 *"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016"* art 3, comma 1 recita: *Per la gestione della ricostruzione ogni Regione istituisce, unitamente agli enti locali interessati, un ufficio comune, denominato «Ufficio speciale per la ricostruzione post sisma 2016», di seguito «Ufficio speciale per la ricostruzione». Il Commissario straordinario, d'intesa con i comitati istituzionali di cui all'articolo 1, comma 6, predispone uno schema **tipo di convenzione***".

L'art. 1 dello schema di convenzione approvato con Ordinanza del commissario n. 1 del 2016 (sottoscritta 4 ottobre 2017 presso la sede della Regione Abruzzo a L'Aquila), recita: *"Con il presente articolo viene istituito l'Ufficio speciale per la ricostruzione post sisma 2016 della Regione _____, di seguito denominato "Ufficio speciale per la Ricostruzione", per l'esercizio associato di funzioni, attività e servizi comunali ai sensi dell'art. 30¹⁵ del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 dell'art. 3 comma 1 del decreto-legge, 17ottobre 2016, n. 189;*

Anche la Deliberazione di Giunta Regionale Abruzzo n. 766 del 22/11/2016 conferma tale ruolo affermando che l'ufficio speciale afferisce all' *"l'esercizio associato di funzioni, attività e servizi comunali, ai sensi dell'art. 30 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e dell'art. 3, comma I del Decreto Legge 17 ottobre 2016, n. 189"*.

Gli enti sottoscrittori della convenzione, secondo il successivo art. 2, *"partecipano alla gestione associata attraverso l'ufficio speciale per la Ricostruzione"*. Ai sensi dell'art. 8 della citata Convenzione, *"le*

¹⁵ Articolo 30
(Convenzioni)

1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.
2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.
3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.
4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

funzioni di programmazione e di indirizzo generali dell'ufficio" sono assegnate al Comitato istituzionale di cui all'art. 1 comma 6 del d.l. 189/2016. Secondo tale norma, "in ogni Regione è costituito un comitato istituzionale, composto dal Presidente della Regione, che lo presiede in qualità di vice commissario, dai Presidenti delle Province interessate e dai Sindaci dei Comuni di cui agli allegati 1 e 2, nell'ambito dei quali sono discusse e condivise le scelte strategiche, di competenza dei Presidenti".

Pertanto, l'Ufficio speciale costituisce una sorta di proiezione della volontà degli enti locali interessati.

La disciplina sopra riportata, dunque, ricalca quanto già previsto dal legislatore nel TUEL al comma 4 dell'art 30 "Convenzioni" secondo il quale *"le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti..."*.

Secondo l'art. 10 della DGR Abruzzo n. 766 del 2017, *"alla direzione dell'ufficio speciale per la ricostruzione è preposto un dirigente pubblico individuato dalla Regione"*.

Appare chiaro che detto ufficio rientri **nelle c.d. "Convenzioni" e, ai sensi del comma 4 dell'art 30 del TUEL** è prevista unicamente l'istituzione di un ufficio comune per l'esercizio delle funzioni afferenti alla ricostruzione post sisma 2016.

Dette convenzioni, secondo un'interpretazione normativa rigorosa, risulterebbero escluse dal tassativo perimetro normativo dell'art. dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Tuttavia, è bene ricordare che in passato, la Sezione autonomie, con deliberazione, n. 01/SEZAUT/2021/QMIG aveva **riconosciuto alle Unioni dei comuni**, pur non essendo annoverate tra gli enti di cui al art. 8 comma 7 della legge 131/2003, il diritto ad accedere alle funzioni consultive della Corte affermando che **"L'Unione di comuni, in persona del Presidente, è legittimata a ricorrere all'attività consultiva della Corte, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa"**.

Nel caso di specie, gli atti normativi sopra richiamati, **escludono che ci si possa riferire all'USR Abruzzo nei termini di un'Unione di Comuni (ex art. 32 del Tuel¹⁶)**, per la quale sono previsti, tra gli altri aspetti, la presenza di appositi "organi politici" quali, il Presidente, la Giunta ed il Consiglio.

¹⁶ Articolo 32

(Unione di comuni)

1. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.

2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.

3. **Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune.**

4. L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima

Le funzioni svolte dall'Ufficio speciale non risultano dissimili da quelle di un'unione dei comuni che, secondo l'art. 32 del Tuel, è parimenti "finalizzat[a] all'esercizio associato di funzioni e servizi".

Invero, la citata decisione della Sezione autonomie, n. 01/SEZAUT/2021/QMIG era motivata dal fatto che, **"la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è finalizzata a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli Comuni e per conseguire condivisibili obiettivi di razionalizzazione della spesa e di una maggiore efficienza dei servizi"** (in tal senso, deliberazione n. 15/2020/SEZAUT).

Occorre considerare che le funzioni di cui si tratta **sono funzioni proprie dell'ente "comune" che devono necessariamente essere svolte o dall'ente uti singulus o, in virtù del patto associativo (normativamente imposto o liberamente contratto), dall'Unione di cui fa parte.**

In questa prospettiva, le Unioni di comuni sono **quindi proiezioni dei singoli enti partecipanti** finalizzate all'esercizio congiunto di funzioni di competenza dei comuni, cui si applicano i principi previsti per l'ordinamento di tali enti. In questi termini solo le Unioni, e non altre forme associative (consorzi, ATO, etc.), possono essere assimilate al comune, anche per quanto riguarda la possibilità di accedere alla Corte dei conti in funzione consultiva".

Nel caso di specie, si riscontrano tutti gli aspetti posti a motivazione della deliberazione sopra menzionata che, **in effetti, possono essere facilmente "trasposti" al caso di una convenzione tra enti, per la quale, ai sensi del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 è prevista l'istituzione di un ufficio comune per l'esercizio delle funzioni afferenti alla ricostruzione ed il suo coordinamento da parte di un comitato che risulta essere la promanazione degli enti locali convenzionati.**

Tuttavia, la deliberazione della sezione autonomie n. 01/SEZAUT/2021/QMIG, esprimendosi anche per ciò che attiene alla **legittimazione soggettiva "interna"** afferma, nel caso di un'Unione di comuni, che la competenza a proporre un parere spetta all'organo di vertice, ovvero al Presidente dell'Unione, quale proiezione dei singoli enti partecipanti.

istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione.

5. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale. ((I comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all'unione di comuni di cui fanno parte)).

5-bis. Previa apposita convenzione, i sindaci dei comuni facenti parte dell'Unione possono delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'Unione stessa, o dei singoli comuni associati, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, e dall'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, recante regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127.

5-ter. Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai segretari delle unioni di comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 8 della legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni.

6. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.

7. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

8. Gli statuti delle unioni sono inviati al Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo 6, commi 5 e 6.

Nel caso di specie, la richiesta di parere avanzata proviene dal Direttore dell'Ufficio Speciale Ricostruzione post sisma 2016 per la Regione Abruzzo e non da soggetto "politico" dotato, per le funzioni oggetto di gestione associata, di una qualche rappresentanza di tutti gli enti interessati.

In proposito, occorre rammentare che la norma che ha previsto le attività di ricostruzione post sisma 2016 (d.l. 186/2016), norma connotata da carattere di specialità, impone **come unica soluzione quella dell'esercizio associato di funzioni ex art 30 del TUEL (convenzione), senza prevedere alcuna possibilità di gestione attraverso strumenti collaborativi differenti (es. Unione dei comuni) né la gestione diretta dei singoli enti locali**. Di fatto l'USR è l'**"unico gestore"** di molte delle procedure afferenti al sisma 2016 e, dunque, il **reale destinatario della normativa commissariale oggetto di parere**.

Ciò considerato, la Sezione ritiene che precludere all'USR Abruzzo l'accesso alla funzione consultiva **in riferimento a norme afferenti alle attività ad esso demandate per legge**, escluderebbe, per le materie afferenti alla ricostruzione 2016, ogni intervento della Corte previsto, ai sensi dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ai **"fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa"**.

Considerata, pertanto, la specificità della normativa in materia ed il **peculiare ruolo di supporto ai fini dell'interpretazione normativa attribuito alla Corte** dalla norma sopra citata, il parere è da considerarsi ammissibile sotto il punto di vista soggettivo.

1.2 Per quanto attiene il profilo oggettivo, giova preliminarmente ricordare che la richiesta di parere deve riguardare questioni interpretative riconducibili strettamente alla nozione di *"contabilità pubblica"*. A riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ne hanno tracciato una nozione unica fondata su un insieme di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri, da svolgersi in ordine a *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (cfr. deliberazione n. 54 del 2010).

Al contempo, non può trascurarsi, come da costante giurisprudenza contabile, la necessaria sussistenza dei caratteri della **generalità ed astrattezza** del quesito oggetto dell'istanza.

La richiesta di parere, infatti, può essere diretta unicamente a conseguire più approfondite conoscenze, informazioni e valutazioni inerenti alla corretta interpretazione di principi, norme e

regole afferenti alla contabilità pubblica e non può né intervenire sulla concreta attività gestionale dell'amministrazione istante, configurando, in caso contrario, una sorta di non consentita cogestione amministrativa, né, tra l'altro, generare interferenze con le funzioni requirenti o giudicanti della magistratura contabile ovvero di altri plessi magistratuali.

In merito, diverse Sezioni regionali di controllo, nel considerare quesiti privi dei caratteri di generalità e astrattezza hanno evidenziato come l'eventuale accoglimento della richiesta di parere avrebbe determinato un coinvolgimento diretto nella sfera dell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni attribuite alla Corte dei conti dal vigente ordinamento, nonché con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità quale Organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità (cfr., *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 4/2011/PAR; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 22/2011/PAR).

Dello stesso orientamento è anche questa Sezione regionale di controllo secondo cui *“le Sezioni regionali di controllo [...] non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'Ente”* (cfr. deliberazione n. 305/2020/PAR).

Relativamente agli altri aspetti della funzione consultiva di questa Corte (cfr. Sez. Autonomie deliberazione n. 11/2020/QMIG) è stato ulteriormente evidenziato che tale funzione *“non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari»* (deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG). Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità. In proposito, si ricorda che l'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile, nel disciplinare le ipotesi di archiviazione del fascicolo istruttorio da parte del P.M. erariale, stabilisce espressamente l'assenza di colpa grave anche quando *«l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi»*”.

Nel caso in esame, per quel che concerne la prima richiesta di parere, partendo dalla rappresentazione di un caso specifico, essa risulta finalizzata a individuare la corretta procedura da applicarsi per l'aggiornamento dei Nuovi Prezzi presenti nel Computo Metrico per l'acquisto di materiali e lavorazioni non desumibili dal Prezziario cratere.

La specificità della rappresentazione, pertanto, non contrasta con i richiesti requisiti di “generalità

ed astrattezza", ma va intesa come **esclusivamente strumentale alla migliore descrizione, da parte dell'USR, di una difficoltà interpretativa riscontrata nella normativa operante nei processi di ricostruzione post-sisma in riferimento all'adeguamento dei c.d. "Nuovi prezzi".**

In effetti, l'Ufficio speciale motiva l'istanza in esame in considerazione del fatto che *"tale tipo di adeguamento per i cosiddetti Nuovi Prezzi non è disciplinato dalle norme nazionali, né dall'Ordinanza n°126/2022, che fanno entrambe riferimento al confronto tra voci di prezziario uguali o simili e non disciplinano per niente l'ipotesi di adeguamento delle voci di computo riferite ai Nuovi Prezzi."*

In funzione di ciò, la richiesta di parere operata dall'USR **deve essere intesa esclusivamente nell'ottica della corretta interpretazione normativa.** Dunque, essa è volta **unicamente ad ottenere più approfondite conoscenze, informazioni e valutazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme e regole vigenti:** nel caso di specie sull'ordinanza del Commissario per la ricostruzione n. 126/2022.

Con riferimento al secondo quesito, anch'esso, pur partendo da un caso specifico, mira a conoscere i limiti entro i quali, in occasione di una nuova analisi prezzi per prestazioni non contemplate nei prezziari regionali, possano essere avanzate richieste di ostensione documentale, come ad esempio le fatture pagate per i materiali o i componenti di cui si assume un aumento dei costi.

Intesa in tal senso la richiesta appare conforme ai criteri di genericità ed astrattezza richiesti dalla disciplina normativa

Dunque, la richiesta di parere, per quanto sopra esposto, **anche sotto il punto di vista del requisito oggettivo, deve ritenersi ammissibile.**

2. La risposta al quesito n. 1

Come riferito nella nota dell'USR *"la problematica emersa, [omissis], è legata al fatto che la normativa di adeguamento prezzi introdotta con la Legge 50/2022 sopra richiamata e disciplinata per i lavori del Cratere sisma 2016 con l'Ordinanza n°126/2022 è solo parzialmente risolutiva dei problemi di adeguamento dei prezzi, perché prende in considerazione soltanto le differenze che emergono dal confronto tra le stesse voci di lavorazioni e componenti così come previsti dai Computi Metrici redatti utilizzando i Prezziari precedenti con le stesse voci contenute nel Prezziario Cratere 2022, confronto dal quale è agevole desumere l'aumento.*

Il punto critico è invece rappresentato dalle voci del computo metrico che sono state redatte sulla base dei cosiddetti Nuovi Prezzi. [omissis]

Il problema che nasce allora è che, se viene proposto un adeguamento di questi Nuovi Prezzi, non è possibile per questi ultimi effettuare un raffronto tra voci di prezziario"

Da tali considerazioni deriva la formulazione del **quesito n. 1** posto all'attenzione della Corte dei conti e relativo alle modalità di determinazione di nuovi prezzi per prestazioni non previste nei prezziari regionali.

L'ordinanza n. 126/2022 del Commissario per la ricostruzione, come modificata dalle successive

ordinanze (n. 131 del 30 dicembre 2022¹⁷; n. 136 del 23 marzo 2023¹⁸ ; n. 139 del 10 maggio 2023; n. 160 del 13 dicembre 2023), all'art. 1, comma 7, prevede che *"7. Per gli interventi di cui alle lettere a.1) e a.2) del comma 2, in presenza di voci non previste e già ammesse a contributo mediante analisi dei prezzi e nel caso di persistente assenza delle medesime voci nei prezziari di cui al comma 6, l'aggiornamento del relativo costo avviene mediante nuova analisi prezzi, ovvero incremento percentuale dello stesso, fermi restando i limiti di cui all'art. 2, comma 1, della presente ordinanza"*¹⁹."

Il comma 10 dell'art. 4 a sua volta dispone che *"10. Con riferimento ai fondi speciali di cui al presente articolo, il ricorso all'analisi dei prezzi, come disciplinata dall'articolo 32, comma 2, del D.P.R. n. 207 del 2010, è consentito per soli casi eccezionali preventivamente autorizzati dall'Ufficio speciale."*

Dal tenore delle disposizioni sopra richiamate, si ritiene di poter affermare che:

- il comma 7 dell'art. 1 citato dell'Ordinanza 126/2022 - aggiunto dall'Ordinanza 139/2023 - sebbene afferente all'esclusivo ambito della ricostruzione privata, fornisce criteri in merito all'adeguamento delle voci di prezzo non presenti nei prezziari regionali - e pertanto oggetto di analisi - estendibili, in via analogica, anche alla ricostruzione pubblica;
- il comma 10 dell'art. 4 aggiunto sempre dall'Ordinanza 139/2023, afferente alla ricostruzione

¹⁷ **Ordinanza n. 131 del 30 dicembre 2022 del Commissario Straordinario del Governo per la riparazione: Art. 5 (Proroga del termine per l'applicazione alternativa del prezzo regionale di riferimento):**

"1. Nelle more dell'espletamento dei compiti assegnati all'Osservatorio per il monitoraggio dei prezzi di cui all'art. 7 dell'ordinanza n. 126 del 28 aprile 2022, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al comma 6, dell'art. 1, della medesima ordinanza di cui sono prorogati i termini non oltre il 31 dicembre 2023"

¹⁸ **Ordinanza n. 136 del 23 marzo 2023 del Commissario Straordinario del Governo per la riparazione - Art. 12 (Modifiche e integrazione all'ordinanza n. 126 del 28 aprile 2022 in tema di eccezionale aumento dei costi delle materie prime):**

"All'ordinanza n. 126 del 28 aprile 2022 sono apportate le seguenti modifiche e integrazioni:

- a) all'articolo 1, comma 6, le parole *" , anche rispetto alle singole voci,"* sono soppresse;
- b) all'articolo 4, comma 1, secondo periodo, le parole *"e da eventuali somme accantonate per imprevisti nel quadro economico di ogni intervento"* sono soppresse;
- c) all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, dopo le parole *"Ai medesimi fini"* sono aggiunte le seguenti: *" , in relazione agli interventi di demolizione e ricostruzione,"*;
- d) all'articolo 5, comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente capoverso:

"Negli interventi della ricostruzione pubblica e della ricostruzione privata, di importo superiore ad euro dieci milioni, la stazione appaltante e l'USR competente sono autorizzati, sulla base della richiesta dell'impresa nonché della relazione favorevole da parte del direttore dei lavori, a disporre la liquidazione di un numero di SAL straordinari non superiore a 2 rispetto a quanto previsto dal contratto di appalto, a condizione che sia stato già realizzato almeno il 10% della quantità di lavori corrispondente al SAL e che sia confermato in forma scritta l'impegno dell'impresa alla prosecuzione dei lavori. L'importo del SAL deve essere determinato in misura corrispondente alle lavorazioni eseguite."

¹⁹ **Ordinanza n. 136 del 23 marzo 2023 del Commissario Straordinario del Governo per la riparazione - Art. 2 (Aggiornamento dei costi parametrici):**

1. I costi parametrici relativi alla ricostruzione privata, ai sensi dell'art. 6 del decreto legge 189/2016, di cui all'Allegato 1 dell'ordinanza 14 dicembre 2016, n. 8, alla tabella 6 dell'Allegato 2 dell'ordinanza 9 gennaio 2017, n.13 e alla tabella 6 dell'Allegato 1 dell'ordinanza 7 aprile 2017, n.19 e di cui all'art. 2 dell'ordinanza 5 ottobre 2018, n. 68, aggiornati ai sensi dell'art. 6 dell'ordinanza 118/2021, come novellato dall'ordinanza 123/2021, sono aumentati, in coerenza con la variazione dell'Indice generale Istat per i costi di costruzione di un capannone industriale e di un fabbricato residenziale, nonché con l'incremento delle materie prime e la relativa incidenza nell'aggiornamento del prezzo unico, nel modo seguente: al citato art. 6 dell'ordinanza n. 118/2021, come novellato dall'ordinanza n. 123/2021, la cifra "6%", è sostituita dalla cifra "20%" per i fabbricati residenziali o ad essi assimilabili, e la cifra "11%" è sostituita dalla cifra "25%" per gli edifici adibiti ad attività produttive. Si applicano le modifiche e le integrazioni previste dai successi artt. 8 e 9.

pubblica in considerazione del fatto che il “Fondo speciale per le compensazioni” è stato istituito appositamente per far fronte agli oneri derivanti dall’istituto della revisione dei prezzi disciplinato dall’art. 3 della medesima Ordinanza n. 126, introduce il ricorso all’analisi dei prezzi, come disciplinata dall’articolo 32, comma 2, del D.P.R. n. 207 del 2010, seppur in via “eccezionale” e previa autorizzazione da parte dell’USR.

- A sua volta l’art. 32 del DPR n. 207/2010 dispone che *“i prezzi sono dedotti dai vigenti prezziari della stazione appaltante nel rispetto di quanto disposto dall’articolo 133, comma 8, del codice, o, in mancanza della corrispondente voce nei prezziari, dai listini ufficiali vigenti nell’area interessata”* o in mancanza *“**il relativo prezzo viene determinato mediante analisi ...**”*;
- l’introduzione dei due commi sopra menzionati ad opera della medesima fonte – l’Ordinanza 139/2023 – e le premesse della parte motiva dell’ordinanza 160/2023²⁰, suggeriscono una lettura combinata dei principi ad essi sottesi da cui può evincersi come l’intento della norma applicabile agli interventi di ricostruzione post sisma, miri alla conservazione dei meccanismi di adeguamento dei prezzi mediante l’adozione di misure simili a quelle introdotte dall’art. 26 del d.l. 50/2022 (*“Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi Ucraina”*) conv. in l. n. 91/2022.

Ebbene, al fine di fornire riscontro al quesito posto, soccorrono sia i pareri relativi alle previsioni emergenziali dettate per la compensazione/revisione dei prezzi dei contratti pubblici di cui all’art. 26 del d.l. 50/2022, adottati da ANAC (tra i tanti pareri Funz. Cons n. 26/2022, n. 49/2022, n. 51/2022, n. 4/2023, n. 7/2023, n. 42/2023, n. 5/2024, delibera n. 63/2022-AG1/2022, delibera n. 265/2022-AG 5/2022, Funz. Cons n. 4/2025) sia quelli resi dal Servizio Supporto Giuridico del

²⁰ “Considerata, anche nell’ottica dei principi del risultato e della fiducia di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legislativo n. 36 del 2023, la necessità di chiarire ai soggetti attuatori degli interventi pubblici e ai soggetti titolari degli interventi di natura privata, nonché a tutti i funzionari pubblici coinvolti nelle attività di ricostruzione, l’utilizzabilità dei diversi prezziari vigenti sia nell’ambito delle attività di ricostruzione privata, sia nella ricostruzione pubblica, il tutto per non rallentare le attività di predisposizione dei progetti e della documentazione di gara;

Ritenuto allo scopo – anche nell’esercizio dei poteri di deroga previsti dalla legislazione vigente – stabilizzare temporalmente il meccanismo previsto dall’articolo 1, comma 6, dell’Ordinanza n. 126 del 2022, già prorogato dall’articolo 5 dell’Ordinanza n. 131 del 2022;

Visto, altresì, l’articolo 3 dell’Ordinanza n. 126 del 2022 alla stregua del quale “I bandi e gli avvisi adottati per l’affidamento di contratti pubblici e le lettere di invito a presentare offerta inviate successivamente al 27 gennaio 2022 e fino al 31 dicembre 2023, per qualsiasi importo, dovranno contenere obbligatoriamente le clausole di revisione dei prezzi di cui all’articolo 106, comma 1, lett. a), primo periodo, del decreto legislativo n. 50/2016, fermo restando quanto previsto dal secondo e terzo periodo della medesima lettera a), sulla base delle variazioni dei materiali da costruzione rilevate dall’Istat e secondo quanto determinato con decreto semestrale del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili”;

Considerato che l’articolo 60 del decreto legislativo n. 36 del 2023 ha disposto l’obbligo generalizzato di inserimento delle clausole di revisioni prezzi nei documenti di gara e, in dettaglio, ha stabilito quanto segue:[omissis]

Ritenuto di dover aggiornare tale disposizione chiarendo l’applicazione obbligatoria del meccanismo della revisione prezzi ai sensi del richiamato articolo 60 del decreto legislativo n. 36 del 2023 e in applicazione del principio generale di conservazione dell’equilibrio contrattuale codificato all’articolo 9 del medesimo decreto legislativo.”

Quest'ultimo in particolare si è espresso;

- con pareri n. 1511 del 20/09/2022 n. 1330 del 23/05/2022, affermando che: “[omissis] La disciplina di nuova introduzione non considera espressamente l'ipotesi in cui l'incremento eccezionale dei prezzi interessi lavorazioni non rinvenibili nel prezzario regionale. A fronte di siffatta lacuna normativa, avuto riguardo alla ratio sottesa alla tipologia di parametri individuati per la determinazione degli importi da corrispondere per l'adeguamento dei prezzi, appare applicabile in via analogica la medesima modalità utilizzata nel caso in cui si debba calcolare il prezzo di una lavorazione non riscontrabile nel prezzario o i nuovi prezzi di lavorazioni non previste nel contratto. In tale evenienza sarà cura della direzione lavori procedere all'analisi dei prezzi sulla scorta di un'aggiornata indagine di mercato, da documentare adeguatamente”.
- con parere n. 1780 del 08/02/2023, laddove ha ribadito che: “In considerazione della ratio della norma in questione, volta a fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi in relazione agli appalti pubblici di lavori, si ritiene che l'aggiornamento dei prezzi previsto dall'art. 26, comma 1, del d.l. 50/2022 e s.m.i. debba riguardare tutte le voci di prezzo che compongono il contratto. Pertanto, nel caso in cui il prezzario della propria Regione aggiornato al 31 luglio 2022 non dovesse contenere alcune voci di elenco prezzi previste in contratto, queste dovranno essere riformulate aggiornando puntualmente le relative analisi prezzi”.

Trasponendo tale principio alla fattispecie oggetto del quesito, si ritiene che il meccanismo di adeguamento di cui all'art. 1, comma 4 dell'Ordinanza 126/2022 e ss.mm.ii., operi indistintamente per tutte le voci di prezzo inserite in contabilità ivi comprese pertanto quelle derivate da analisi prezzi, ai sensi dell'art. 4, comma 10 della prefata ordinanza.

Ed allora, con riferimento alla procedura da adottare per l'adeguamento della voce riferita ai cd. nuovi prezzi e dei relativi sovrapprezzi (per le prestazioni non incluse nei prezzari regionali), la modalità non possono che essere le medesime così come delineate nell'art. 32 del DPR 207/2010 (specificamente richiamato dall'Ordinanza n. 160/2023) e nell'art. 8 del DM 49/2018 (per la fase esecutiva):

Art. 32 DPR 207/2010

“2. Per eventuali voci mancanti il relativo prezzo viene determinato mediante analisi:

- a) applicando alle quantità di materiali, mano d'opera, noli e trasporti, necessari per la realizzazione delle quantità unitarie di ogni voce, i rispettivi prezzi elementari dedotti da listini ufficiali o dai listini delle locali camere di commercio ovvero, in difetto, dai prezzi correnti di mercato;
- b) aggiungendo ulteriormente una percentuale variabile tra il tredici e diciassette per cento, a seconda della importanza, della natura, della durata e di particolari esigenze dei singoli lavori, per spese generali;

*c) aggiungendo infine una percentuale del dieci per cento per utile dell'esecutore."*²¹

Tuttavia, considerato che non è sempre agevole effettuare una nuova/aggiornata indagine di mercato presso imprese produttrici, al fine di evitare manovre speculative e ferma restando la responsabilità del Direttore dei lavori, possono essere adottate, in via residuale, le seguenti procedure:

- a) incrementare ovvero decrementare il nuovo prezzo (o parti di esso), della percentuale media di incremento del prezzario di riferimento utilizzato per le restanti voci, ovvero utilizzando in via analogica i limiti percentuali stabiliti dall'art. 2, comma1 dell'ordinanza n. 126/2022 e ss.mm.ii.²²;
- b) incrementare ovvero decrementare il nuovo prezzo del valore di aggiornamento ISTAT per le categorie interessate, riferito all'intervallo temporale interessato dall'adeguamento.

Quanto sopra anche in considerazione del ricorso al modello di indicizzazione opzionato dal legislatore nella disciplina dell'istituto della revisione dei prezzi nel vigente Codice, d.lgs. 36/2023 e ss.mm.ii.

3. Risposta al quesito n. 2

In relazione al **quesito n. 2**, relativo alla possibilità, per la stazione appaltante di richiedere all'impresa, in occasione di una nuova analisi dei prezzi, di esibire le fatture di pagamento dei fornitori dei componenti o dei materiali dei quali venga sostenuto un notevole aumento dei costi, al fine di verificare l'effettività della spesa sostenuta dall'impresa per i materiali o componenti oggetto di rincaro anche al fine di prevenire richieste speculative e garantire un adeguamento prezzi proporzionato e giustificato, si ritiene che una tale richiesta trovi fondamento nei principi generali del diritto amministrativo e nella normativa sugli appalti pubblici

Ed infatti la stazione appaltante ha il diritto (e il dovere) di richiedere prove documentali, (fatture di acquisto, contratti di fornitura, documenti di trasporto, listini ufficiali) al fine di verificare la veridicità di richieste di compensazione o revisione prezzi.

La richiesta è coerente con il principio di buona amministrazione e con l'obbligo di verifica della spesa pubblica, soprattutto in un contesto straordinario come quello della ricostruzione post-sisma. Un eventuale rifiuto dell'operatore economico non potrebbe essere giustificato dalla necessità di

²¹ Art. 32, comma 2 del DPR 207/2010

²² I costi parametrici relativi alla ricostruzione privata, ai sensi dell'art. 6 del decreto legge 189/2016, di cui all'Allegato 1 dell'ordinanza 14 dicembre 2016, n. 8, alla tabella 6 dell'Allegato 2 dell'ordinanza 9 gennaio 2017, n.13 e alla tabella 6 dell'Allegato 1 dell'ordinanza 7 aprile 2017, n.19 e di cui all'art. 2 dell'ordinanza 5 ottobre 2018, n. 68, aggiornati ai sensi dell'art. 6 dell'ordinanza 118/2021, come novellato dall'ordinanza 123/2021, sono aumentati, in coerenza con la variazione dell'Indice generale Istat per i costi di costruzione di un capannone industriale e di un fabbricato residenziale, nonché con l'incremento delle materie prime e la relativa incidenza nell'aggiornamento del prezzario unico, nel modo seguente: al citato art. 6 dell'ordinanza n. 118/2021, come novellato dall'ordinanza n. 123/2021, la cifra "6%", è sostituita dalla cifra "20%" per i fabbricati residenziali o ad essi assimilabili, e la cifra "11%" è sostituita dalla cifra "25%" per gli edifici adibiti ad attività produttive. Si applicano le modifiche e le integrazioni previste dai successi artt. 8 e 9.

tutelare segreti commerciali o industriali in quanto le informazioni rese in tale occasione non sarebbero in alcun modo oggetto di accesso agli atti da parte di terzi e la stazione appaltante, da parte sua, sarebbe tenuta al segreto d'ufficio.

Un perdurante rifiuto legittimerebbe il Direttore dei lavori all'assunzione motivata di determinazioni differenti da quelle indicate in risposta al quesito n. 1. Ad esempio, potrebbe essere proposta una variante in corso d'opera ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c), n. 1, del d.lgs. 50/2016, che assicuri risparmi, da utilizzare esclusivamente in compensazione per far fronte alle variazioni in aumento dei costi dei materiali, in analogia con quanto previsto dal legislatore in ambito PNRR, ai sensi dell'art. 7, comma 2-ter, del d.l. 36/2022 (*"Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)"*). In proposito l'Anac con il parere FUNZ CONS 67/2022, ha sottolineato come «Ancorché si tratti di una previsione specificamente riferita all'attuazione del PNRR (come si evince dalla rubrica della norma), alla stessa può essere assegnata valenza generale, stante il carattere interpretativo della medesima, volta a chiarire l'ambito di applicazione dell'art. 106, comma 1, lett. c) del d.lgs. 50/2016. In tal senso, l'applicazione della disposizione de qua può essere invocata, come ivi previsto, nel caso di circostanze "impreviste ed imprevedibili che alterano in maniera significativa il costo dei materiali necessari alla realizzazione dell'opera", anche in relazione a contratti d'appalto non specificamente riferiti all'attuazione del PNRR, fermi in ogni caso i limiti imposti dall'art. 106 del Codice, in ordine al divieto di modifiche sostanziali al contratto d'appalto ai sensi del comma 4 e ai vincoli stabiliti dal comma 7 della stessa disposizione» (in tal senso pareri Funz Cons 34/2022 e 37/2022) e ferme altresì le ulteriori condizioni di applicabilità della norma, fissate dal comma 2-ter dell'art. 7 citato (parere Funz Cons 53/2022). La norma, invero, «non stabilisce la possibilità di modificare il corrispettivo dell'appalto a fronte dell'aumento dei costi dei materiali, ma chiarisce che tra le circostanze impreviste ed imprevedibili che possono condurre ad una variante in corso d'opera, ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c), n.1) del d.lgs. 50/2016, è incluso l'aumento significativo del costo dei materiali. Infatti il comma 2-quater ha precisato al riguardo che nei casi indicati al comma 2-ter – cioè in presenza dell'aumento considerevole dei prezzi dei materiali -senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la stazione appaltante o l'aggiudicatario possono proporre, senza che sia alterata la natura generale del contratto e ferma restando la piena funzionalità dell'opera, una variante in corso d'opera che assicuri risparmi, rispetto alle previsioni iniziali, da utilizzare esclusivamente in compensazione per far fronte alle variazioni in aumento dei costi dei materiali. Pertanto, per far fronte al predetto aumento dei costi dei materiali, sia la stazione appaltante sia l'appaltatore possono proporre l'adozione di una variante in corso d'opera ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c), n. 1, del Codice, che assicuri risparmi, da utilizzare esclusivamente in compensazione per far fronte alle variazioni in aumento dei costi dei materiali.

Il legislatore, pertanto, con la previsione dell'art. 7, commi 2-ter e 2-quater, del d.l. 36/2022, ha chiarito che tra le circostanze impreviste e imprevedibili che intervengano nel corso dell'esecuzione del contratto d'appalto, e che possono dare luogo a variante contrattuale ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett.c), n.1 del Codice, è incluso

l'aumento considerevole dei prezzi dei materiali, nei termini ed entro i limiti indicati dalla norma e sopra illustrati".

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Regione Abruzzo.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa all'Ufficio Speciale Ricostruzione post sisma 2016 per la Regione Abruzzo, nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 15 dicembre 2025.

Il Magistrato relatore

Enrico TEDESCHI

f.to digitalmente

Il Presidente

Ugo MONTELLA

f.to digitalmente

Depositata in segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA