

N. 03951/2024 REG.PROV.COLL.

N. 03724/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3724 del 2023, proposto dall'ANCE - Associazione Nazionale Costruttori Edili, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Anna Romano, Filippo Arturo Satta e Francesco Parisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Filippo Satta in Roma, via Arenula, 29;

***contro***

il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'ISTAT-Istituto Nazionale di Statistica, in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***per l'ottemperanza***

della sentenza del TAR Lazio, Roma, III, n. 7215 del 3 giugno 2022, resa nel giudizio R.G. n. 902/2022, confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato, V, n. 7359 del 27 luglio 2023.

Visti il ricorso, le memorie e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio e le memorie delle Amministrazioni intimate;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 febbraio 2024 il dott. Massimiliano Scalise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1 – Col ricorso introduttivo del presente giudizio, l'Associazione Nazionale Costruttori Edili (di seguito "ANCE") ha agito per l'esecuzione della sentenza di questo Tribunale n. 7215 del 3 giugno 2022, avente efficacia esecutiva, in quanto, sebbene la stessa sia stata appellata, il Giudice di Appello, con l'ordinanza n. 4936/2022, non ne ha sospeso gli effetti.

2 – Con la pronuncia questo T.A.R. ha accolto il ricorso proposto dall'ANCE per l'annullamento del decreto del MIMS dell'11 novembre 2021, recante la *"rilevazione delle variazioni percentuali, in aumento o in diminuzione, superiori all'8 per cento, verificatesi nel primo semestre dell'anno 2021, dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi"*; e ciò nella parte in cui detto decreto ha stimato un aumento percentuale dei prezzi irragionevole per quindici dei complessivi cinquantasei materiali da costruzione più significativi.

3 - Tale decreto è stato emanato in esecuzione dell'art. 1-*septies* del d.l. n. 73/2021, conv. in l.n. 106/2021, recante un meccanismo straordinario di adeguamento dei prezzi dei materiali di costruzione più significativi impiegati nei contratti in corso di esecuzione, derogatorio rispetto a quanto previsto dall'art. 133, commi 4, 5 e 6-*bis* del d.lgs n. 163/2006 e dall'art. 6 del d.lgs n. 50/2016 nonché legato agli incrementi di prezzo superiori ad una determinata soglia.

In particolare, il Tribunale, nell'accogliere il ricorso, ha rilevato che:

- le risultanze inerenti agli incrementi di prezzo dei materiali monitorati confluite nel decreto impugnato sono state il frutto di un processo costellato da una serie di criticità in chiave applicativa, essendo emerse, già nella fase di raccolta dei dati, ad opera delle fonti "ufficiali" utilizzate (Provveditorati alle OO.PP., Unioncamere e ISTAT), diffuse difficoltà nel loro reperimento, profili di loro incompletezza e notevoli incongruenze o anomalie;
- l'attività istruttoria compiuta si è rivelata carente sia perché non sono state adeguatamente gestite le peculiarità emergenti nel contesto di riferimento territoriale, sia perché non sono stati approntati adeguati meccanismi per individuare omogenei criteri in sede di rilevazione e di lavorazione delle informazioni, in modo da gestire eventuali anomalie;
- a fronte del disvelarsi tali snodi problematici afferenti al reperimento dei dati e alla loro gestione, il metodo utilizzato dal Ministero avrebbe richiesto i necessari affinamenti, da compiersi con un supplemento istruttorio, volto ad utilizzare: i) le nuove metodiche di rilevazione, revisione e aggregazione dei dati; ii) altre fonti private di rilevazione dei prezzi, non per sostituire quelle "ufficiali" già utilizzare, ma semplicemente per colmare le lacune di quest'ultime e per rimediare ad eventuali

loro discrasie e aporie; sennonché, tale supplemento è mancato e ciò ha condotto alla caducazione del decreto.

4 – Col ricorso in epigrafe, parte ricorrente ha dedotto l'inerzia del Ministero nell'esecuzione della citata pronuncia e ne ha chiesto la corretta e integrale ottemperanza con la riedizione, ad opera del Ministero, dell'istruttoria: in tesi, l'Amministrazione non si dovrebbe limitare alla rielaborazione dei dati già acquisiti ma dovrebbe procedere: i) all'integrazione del *dataset* formato sulla base delle fonti "ufficiali", con le altre fonti private utilizzate dall'ANCE; ii) all'adozione dei meccanismi correttivi preordinati ad affinare l'attività di rilevazione dei dati e nonché all'implementazione dei consolidati *standard* in materia, come peraltro indicato nella verifica menzionata nella sentenza di questo Tribunale n. 8786/2022 relativa ad una vicenda analoga.

5 – Le Amministrazioni intimete si sono costituite in resistenza al ricorso e con articolata memoria hanno:

- eccepito l'inammissibilità del ricorso a motivo dell'asserita genericità e contraddittorietà della sentenza ottemperanda, che non avrebbe fornito coordinate conformative precise e che, pertanto, sarebbe suscettibile di portare all'adozione di misure di ottemperanza che impingono nella discrezionalità amministrativa;
- rilevato l'ulteriore inammissibilità del gravame per la prevalenza di un asserito giudicato esterno successivo, rinvenibile nell'ordinanza del Consiglio di Stato n. 5043/2022, che ha accolto l'istanza cautelare del Dicastero in relazione alla sentenza n. 7216/2022, resa in una vicenda analoga ma in un'altra causa (il ricorso RG n. 7503/2022);
- osservato di aver adempiuto al giudicato: i) con un supplemento istruttorio, predisposto per il giudizio di appello della sentenza ottemperanda e volto a

dimostrare che la riedizione dell'istruttoria sulla base delle più aggiornate Linee guida ministeriali del 14 gennaio 2022 non avrebbe condotto a modificare i costi dei materiali già indicati nel decreto caducato; ii) con un ulteriore approfondimento condotto con l'ausilio del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, che avrebbe confermato la correttezza delle risultanze contestate;

- difeso l'attendibilità dei dati tratti dalle fonti "ufficiali" consultate e la validità della metodologia utilizzata.

5 – Nel frattempo il Consiglio di Stato, Sezione V, con sentenza n. 7359 del 27 luglio 2023, ha respinto l'appello principale proposto dal Ministero e quello incidentale spiegato dall'ANCE, confermando la portata della sentenza ottemperanda e integrandone la motivazione.

5.1 - In particolare, il Giudice di Appello, ha:

- affermato la correttezza in linea generale della scelta del Dicastero di avvalersi delle tre fonti di rilevazione "ufficiali" (Provveditorati alle OO.PP., Unioncamere e ISTAT) nonché della metodologia di aggregazione e di calcolo (secondo i diversi algoritmi di media ponderata, media aritmetica, media geometrica, mediana) dei dati raccolti su base territoriale e per ciascuno dei materiali inseriti nell'elenco;

- confermato le criticità rilevate in primo grado nell'applicazione in concreto dell'attività di rilevazione dei dati nonché le relative carenze istruttorie in sede di controllo e verifica degli stessi;

- ritenuto la discrasia e l'incongruenza dei dati raccolti sintomatiche della disomogeneità del metodo di rilevazione seguito da ciascun Provveditorato alle OO.PP., nonché dell'inadeguatezza scientifica della relativa verifica e del raffronto dei dati provenienti dalle diverse fonti: il Ministero avrebbe dovuto fornire agli enti interpellati indicazioni sulle specifiche tecniche da osservare nell'effettuare le

rilevazioni, in modo da consentire la verifica ed il controllo dei dati da parte ministeriale;

- osservato che i correttivi che il Ministero ha adottato di aver implementato non risultano idonei a garantire la correttezza delle rilevazioni, atteso che si sono limitati alla rielaborazione dei dati, senza risolvere le incongruità “a monte” nella loro raccolta;

- affermato: i) la rispondenza ai principi di ragionevolezza e di buona amministrazione dell'utilizzazione delle fonti alternative rispetto a quelle “ufficiali” per finalità di controllo del risultato ottenuto, nonché in funzione di supporto all'istruttoria, se e nei limiti in cui sia necessaria l'implementazione di dati eventualmente mancanti; ii) la necessità di procedere a rinnovare, in tutto o in parte, la fase della rilevazione dei dati, quando vi siano scarti eccessivi tra i valori rilevati in ambito ministeriale e i valori risultanti da fonti private.

5.2 - Nella chiusa (cfr. da par. 5.6), infine, il Giudice di Appello ha articolato l'effetto conformativo della pronuncia come segue “...*Il supplemento istruttorio che consegue all'effetto conformativo della presente sentenza riguarda la “Fase di rilevazione” e la “Fase di revisione” (secondo la terminologia delle Linee guida), necessitando l'una e l'altra di correttivi indispensabili per rendere completi, congrui ed attendibili i dati raccolti e per consentirne il controllo effettivo e l'adeguata attività di aggregazione a livello centrale relativamente al prezzo dei materiali indicati nel ricorso proposto in primo grado da ANCE.*

*L'attività di rilevazione va in primo luogo resa omogenea, quanto meno in ciascuno dei contesti di riferimento (quindi, in primo luogo, tra Provveditorati e tra Camere di commercio, sia riguardo ai territori che riguardo ai materiali). Garantita l'univocità dei criteri di rilevazione, il Ministero, continuando ad avvalersi delle fonti ufficiali - per le ragioni di affidabilità ed autorevolezza che, come esposto dalla difesa erariale, conseguono alla natura pubblica ed ai compiti istituzionali degli*

*organi ed enti di riferimento - qualora ottenga dati che presentano delle anomalie ovvero, anche per difficoltà di reperimento, profili di incompletezza, dovrà intervenire correggendo gli errori (sostituendo o eliminando i dati errati) e colmando le lacune anche mediante eventuale ricorso a fonti alternative.*

*5.6.2. In tal senso va integrata la motivazione della sentenza gravata laddove ha riconosciuto la possibilità per il Ministero di fare “ricorso ad altre fonti” e di tenere “se del caso” anche conto delle “introdotte nuove metodiche di rilevazione, revisione e aggregazione dei dati”. Invero, l’ordine di espletare un “supplemento istruttorio” va dato riconoscendo espressamente la necessità per l’Amministrazione di raffrontare i dati rilevati dalle proprie fonti e quelli risultanti da banche dati nazionali o internazionali di riferimento dei singoli materiali e di fare ricorso a queste ultime in caso di difficoltà di reperimento dei dati sul territorio o per determinati materiali, al fine di accertare la reale variazione percentuale del prezzo dei 15 materiali da costruzione oggetto del ricorso di ANCE.*

*6. Siffatta conclusione, pur correttiva della motivazione della sentenza gravata, conduce peraltro a confermare il rigetto della domanda principale di ANCE, riproposta con appello incidentale, di integrare/rettificare direttamente il decreto annullato mediante i valori di ulteriore incremento del prezzo dei materiali per cui è causa, rilevati dalle fonti alternative proposte da ANCE.*

*Essendo incontestabile che l’art. 1 septies d.l. n. 73/2021 imponga una rilevazione trasparente, congrua e verificabile di dati oggettivi riguardanti gli scostamenti percentuali dei prezzi, come dedotto da parte di ANCE, questo comporta che il Ministero debba dettare specifiche tecniche comuni di rilevazione dei dati e sottoporre a valutazione critica i dati rilevati dalle proprie fonti, ma non che debba sostituire queste ultime con altre che, per natura e fini statutarie, potrebbero offrire minori garanzie di affidabilità.*

*6.1. A quest’ultimo riguardo, si precisa, ad integrazione di quanto detto sull’effetto conformativo della decisione, che, fermo restando il requisito di indipendenza dei providers nazionali ed*

*internazionali, l'eventuale inattendibilità dei dati risultanti dalle banche dati gestite dai medesimi od anche soltanto l'inutilizzabilità ai fini della rilevazione per cui è causa costituisce un elemento sottratto ad un giudizio ex ante e rimesso al prudente e motivato apprezzamento dell'Amministrazione, da rendersi considerando le procedure in concreto seguite dalle fonti private per assicurare l'obiettività dei dati rilevati...".*

6 – E' seguito il deposito di un'ulteriore memoria da parte del Ministero, in cui quest'ultimo ha ribadito le argomentazioni già dedotte e ha informato di aver iniziato ad interpellare i Provveditorati alle OO.PP. per la rilevazione dei dati in vista dell'ottemperanza al giudicato.

7 – La ricorrente, poi, con memoria si è soffermata sulla portata della sentenza del Consiglio di Stato n. 7359/2023 e, in vista dell'udienza, ha ribadito e articolato le proprie tesi.

8 – All'udienza camerale del 21 febbraio 2024, uditi gli avvocati come da verbale, la causa è passata in decisione.

9 – In via preliminare, il Collegio deve innanzitutto affermare la propria competenza a conoscere dell'ottemperanza alla sentenza n. 7215/2022, ad onta della sua conferma, ad opera del Consiglio di Stato, con una motivazione in parte diversa e più articolata.

Sul punto, è ben vero che l'art. 113, comma 1, 2° periodo del cod.proc.amm. sancisce la competenza del Giudice di primo grado *“per i suoi provvedimenti confermati in appello con motivazione che abbia lo stesso contenuto dispositivo e conformativo dei provvedimenti di primo grado”*.

Tuttavia, il Collegio non può non fare applicazione dell'orientamento secondo cui il discrimine tra la conferma della sentenza di primo grado con diversa motivazione, che sposta la competenza verso il Consiglio di Stato, e la conferma che lascia la



competenza al T.A.R. va individuato nell'andamento del percorso argomentativo: non è, infatti, sufficiente uno sviluppo non meramente ripetitivo rispetto alla sentenza di primo grado a determinare la competenza funzionale del Giudice di Appello, dovendo invece realizzarsi uno scollamento della sentenza di appello con riguardo al percorso motivazionale; pertanto, se la diversa motivazione di conferma si sostanzia - come è avvenuto nel caso all'esame - in un approfondimento e/o ampliamento e/o arricchimento della motivazione di accoglimento del motivo o dei motivi già positivamente vagliati ed accolti dal giudice di primo grado, il contenuto dispositivo e conformativo del provvedimento di primo grado non può dirsi mutato, con conseguente individuazione del giudice competente nel T.A.R.; diversamente, laddove venga confermato l'esito dispositivo della sentenza di primo grado in seguito all'accoglimento di un diverso motivo di impugnazione, il contenuto dispositivo o conformativo della sentenza di appello si presenta indubbiamente come differente, con conseguente competenza del Consiglio di Stato per il successivo giudizio di ottemperanza (cfr. *ex multis* Cons. St., IV, n. 5489/2017; id., n. 409/2017; id., VI, n. 3331/2014).

A tale stregua l'esame della sentenza del Consiglio di Stato n. 7359/2023 mette in luce la conferma integrale delle statuizioni della sentenza ottemperanda nonché l'integrazione della sua motivazione, concretizzatasi nello sviluppo della relativa portata conformativa, in coerenza e in armonia con quanto già deciso dal Giudice di primo grado.

10 – Sempre introduttivamente, il Collegio rileva la palese infondatezza delle eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate dal Ministero.

10.1 - Ciò vale, innanzitutto, per quella fondata sulle asserite genericità e contraddittorietà della sentenza ottemperanda, tenuto conto: i) della sufficiente

specificità del suo contenuto conformativo, ulteriormente arricchito e puntualizzato in secondo grado; ii) del rilievo per cui il Giudice dell'ottemperanza ha una *cognitio piena*, estesa, ai sensi dell'art. 134, comma 1, lett. a) del cod.proc.amm., anche al merito della controversia: in tale sede, infatti, possono essere adottate le statuizioni necessarie a “riempire” gli eventuali spazi vuoti lasciati dal giudicato nonché a risolvere eventuali problemi interpretativi. Il Giudice, inoltre, può addirittura sostituirsi all'Amministrazione, senza trovare ostacolo nell'esistenza di poteri discrezionali o di valutazione tecnica ad essa riconosciuti.

10.2 – Le stesse conclusioni non possono non valere per l'eccezione di inammissibilità, basata sulla prevalenza di un presunto giudicato, peraltro cautelare, esterno e successivo (ordinanza del Consiglio di Stato n. 5043/2022).

Al proposito è sufficiente evidenziare che: i) tale seconda ordinanza, benché intervenuta su una fattispecie analoga, è stata emessa in un altro giudizio di appello, cui l'odierna ricorrente è rimasta totalmente estranea; ii) detta ordinanza ha, quindi, ad oggetto una sentenza diversa da quella ottemperanda; iii) in ogni caso, ogni sua ipotetica rilevanza è ormai venuta meno dopo la conferma della sentenza ottemperanda in grado di appello, sancita per effetto della pronuncia del Consiglio di Stato n. 7359/2023, ormai divenuta definitiva.

11 – Il ricorso risulta, poi, ammissibile quanto ai presupposti dell'intrapresa azione di ottemperanza, tenuto conto che lo stesso ha ad oggetto una pronuncia del Giudice amministrativo, esecutiva al tempo della sua proposizione e successivamente confermata e integrata nel suo nucleo motivazionale dal Consiglio di Stato con sentenza ormai divenuta definitiva.

Nessun dubbio, poi, residua sulla ricomprensione del provvedimento ottemperando fra i provvedimenti le cui statuizioni rimaste ineseguite possono trovare attuazione con il rimedio dell'ottemperanza ai sensi dell'art. 112, c. 1, lett. b) cod. proc. amm..

12 – Nel merito, il ricorso è anche fondato, atteso che l'Amministrazione non ha dimostrato di avere, ad oggi, posto in essere alcuna attività effettivamente idonea a dare esecuzione alla sentenza ottemperanda.

12.1 – Tali non possono essere certamente considerate: i) le analisi di sensitività sui dati raccolti e l'applicazione delle linee guida ministeriali del 14 gennaio 2022 condotte in occasione della proposizione dell'appello; ii) l'approfondimento istruttorio condotto con l'ausilio del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici in altro giudizio (il giudizio RG n. 8512/2022), in ottemperanza all'ordinanza di questo Tribunale n. 5916/2022.

12.2 – Quanto all'attività *sub i*), vanno rilevate: a) da un lato la sua inconferenza, atteso che le analisi compiute non si sono riferite ai materiali e alle rilevazioni oggetto del presente giudizio, bensì a tre diversi materiali (*"Ferro – Acciaio tondo per cemento armato"*, *"Travi laminate in acciaio di qualsiasi tipo e spessore per impieghi strutturali e per centine"* e *"Bitume"*) e alle variazioni di prezzo da questi subite nel 2018; b) dall'altro la sua illogicità, in quanto - come confermato dal Consiglio di Stato (par. 5.5) – l'Amministrazione si è limitata alla rielaborazione della medesima base dati già in precedenza acquisita, senza prima correggerne le lacune e le anomalie rilevate in sede giurisdizionale, che avevano minato l'attendibilità delle risultanze confluite nel decreto impugnato.

12.3 – Con riferimento all'attività *sub ii*), basti considerare che: a) l'approfondimento ha riguardato le rilevazioni relative ad un periodo diverso da quello considerato nel decreto impugnato (segnatamente quelle relative al secondo semestre dell'anno

2021, trasfusa nel d.m. 4 aprile 2022); b) il pronunciamento del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, adottato in esecuzione di una pronuncia cautelare la cui efficacia è venuta meno per effetto della sentenza di questo Tribunale n. 6894/2023, è stato travolto dall'intervenuta emanazione di tale pronuncia; iii) nel parere il Consiglio si è, comunque, solo limitato a ripercorrere i passaggi formali della procedura ministeriale e a verificare la correttezza delle operazioni aritmetiche compiute, senza pronunciarsi anche sulla qualità dei dati acquisiti.

12.4 – Altrettanto inidonee a integrare l'ottemperanza della pronuncia in epigrafe risultano le note inviate dal Ministero il 21 agosto 2023 ai Provveditorati alle OO. PP., alle Unioncamere e all'ISTAT. Al proposito, in disparte il carattere meramente preliminare e preparatorio delle citate note, è rilevante notare che nelle stesse il Ministero si è limitato a richiedere ai destinatari di trasmettere, attraverso la compilazione della tabella già usata in precedenza, i prezzi medi in valore assoluto del primo semestre dell'anno 2021 e le corrispondenti variazioni percentuali rispetto ai prezzi medi rilevati per il 2020 dei quindici materiali per cui è controversia, senza fornire previamente – come espressamente richiesto dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 7359/2023 – indicazioni necessarie a garantire l'accuratezza e l'affidabilità della fase di rilevazione dei dati. A tal fine non può ritenersi sufficiente il generico rinvio alle *“Linee guida per la rilevazione sui prezzi dei materiali da costruzione”*, richiedendosi un maggior dettaglio delle relative istruzioni.

13 – Alla stregua di quanto in precedenza rilevato, va ordinato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di dare piena e integrale esecuzione alla sentenza di questo Tribunale n. 7215 del 3 giugno 2022, come confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 7359/2023, rieditando l'attività amministrativa preordinata ad emendare il decreto del MIMS dell'11 novembre 2021 dai vizi accertati, rilevando in

modo corretto le variazioni di prezzo relative ai quindici materiali indicati dall'ANCE nel ricorso introduttivo del giudizio originario.

13.1 - La predetta attività amministrativa andrà compiuta entro 150 giorni dalla comunicazione o, se anteriore, dalla notificazione della presente sentenza, secondo le coordinate conformative già sinteticamente indicate al par. 6 della sentenza ottemperanda ma soprattutto di quelle ulteriori e più analitiche stabilite dal Consiglio di Stato. Ci si riferisce, in particolare, a quelle compendiate nei paragrafi finali della sentenza di appello (cfr. dal par. 5.6.1 al par. 6), integralmente riportati al par. 5.2 e qui integralmente richiamati.

In definitiva, è dal combinato disposto delle due pronunce che va ricavata la *regula agendi* per il riesercizio dell'azione amministrativa di ottemperanza.

Pertanto, è a tali coordinate che il Collegio intende riportarsi e nel solco delle stesse intende muoversi allo scopo di fornire alcune ulteriori precisazioni per agevolare l'attività di corretta esecuzione della pronuncia in esame, senza tuttavia giungere sin d'ora a vincolare integralmente tutti i profili operativi e procedurali dell'azione amministrativa e ad eliminarne ogni margine operativo; e ciò in un'ottica di gradualità, tenuto anche conto della formazione progressiva (fra primo e secondo grado) del giudicato ottemperando e nella consapevolezza che il Dicastero dovrà riorientarsi allo scopo di eseguirlo con correttezza e buona fede, evitando, ove non strettamente indispensabili, ulteriori e defatiganti passaggi fra procedimento e processo, oltremodo pregiudizievoli per l'effettività della tutela della situazione giuridica della ricorrente.

14 – Il Collegio procederà, quindi, nel seguito a formulare alcune precisazioni in merito ai profili di ottemperanza dedotti nel ricorso, sui quali si sono registrati contrasti fra le parti.

14.1 - Così, il Collegio intende, innanzitutto, confermare quanto già statuito con la sentenza n. 6984/2023, resa su una vicenda analoga, in merito alla legittimità: i) del ricorso generale alle fonti “ufficiali” (i Provveditorati alle OO.PP., le Unioncamere e l’ISTAT) per la rilevazione dei dati relativi ai prezzi dei materiali; ii) delle linee guida ministeriali del 14 gennaio 2022 e delle metodologie di elaborazione ivi riportate.

Del resto, come già riportato nel fatto, la sentenza ottemperanda e la successiva pronuncia del Consiglio di Stato n. 7359/2023 non hanno messo in dubbio la legittimità dell’utilizzo in sé delle citate fonti “ufficiali” né tanto meno la ragionevolezza e la logicità dei sistemi utilizzati dal Ministero per elaborare i dati ricevuti, bensì hanno stigmatizzato l’applicazione pratica delle regole e delle procedure utilizzate nella fase della rilevazione dei dati e nelle successive attività di controllo e di verifica degli stessi.

E’, quindi, emersa la necessità di: i) apportare, nella fase istruttoria relativa alle predette fasi, gli adattamenti necessari a garantirne la corretta applicazione, evitando lacune, incongruità e discrasie fra i dati; ii) favorire la raffrontabilità fra le serie storiche in modo chiaro, trasparente e verificabile.

14.2 - E’ in ogni caso necessario che, come confermato anche dal Consiglio di Stato, la riedizione del potere amministrativo volta a cogliere la reale variazione percentuale dei prezzi dei quindici materiali indicati nel ricorso dell’ANCE non si limiti, come ha fatto finora il Dicastero, alla mera rielaborazione dei dati già raccolti ma prenda l’abbrivio dal rinnovo della fase della loro acquisizione e del loro controllo.

14.3 - Tutta la procedura di riformulazione del decreto ministeriale impugnato in relazione alle parti annullate potrà essere disciplinata dalle regole e dai principi stabiliti dalle linee guida ministeriali del 14 gennaio 2022, che potranno essere estesi

al caso di specie, fermi restando gli affinamenti da effettuarsi nella fase di rilevazione e di verifica dei dati.

14.4 - Pur dovendo ritenersi rimessa la concreta individuazione degli adattamenti da implementare all'apprezzamento del Dicastero, è necessario che gli stessi abbiano caratteristiche tali da garantire: i) l'uniformità, la trasparenza e la verificabilità nella fase di raccolta dei dati sul prezzo dei quindici materiali di cui al ricorso originario dell'ANCE; ii) la loro completezza, la loro congruità e la loro attendibilità; iii) l'idoneità a consentire il loro controllo effettivo e l'adeguata attività volta alla loro aggregazione a livello centrale.

14.5 - In particolare, il Ministero, dovrà far precedere la fase di richiesta dei dati ai suoi interlocutori "ufficiali" da un insieme di indicazioni volte a conformare le metodologie e le modalità della rilevazione, in modo da assicurare la verificabilità di tutti i passaggi compiuti, l'accuratezza, la completezza e l'attendibilità di tale fase, ma soprattutto l'omogeneità in relazione a ciascun contesto di riferimento (tra Provveditorati e tra Camere di commercio, sia riguardo ai territori che riguardo ai materiali).

A tal fine, il Ministero stesso, potrà – sempreché le ritenga idonee a perseguire i succitati obiettivi - eventualmente valutare di recepire regole e prassi in tema di rilevazione statistica già adottate da enti e organismi internazionali operanti nel settore.

14.6 - Una volta acquisiti i dati dalle fonti "ufficiali", dovrà aver luogo la fase del loro controllo ad opera del Ministero.

In tale fase, il ricorso alle fonti alternative rispetto a quelle "ufficiali", che restano il riferimento principale, rappresenta, come ben evidenziato al paragrafo 5.6.2 della sentenza del Consiglio di Stato, uno strumento:

- i) per integrare la base dati acquisita nel caso in cui, malgrado le indicazioni volte a conformare la fase di rilevazione, si ravvisino carenze, lacune, errori e incongruenze nei dati trasmessi: emblematico è il caso dell'assenza o della difficoltà di reperimento delle informazioni sul territorio o per determinati materiali o componentistiche;
- ii) per testare l'attendibilità della base dati raccolta, laddove si riscontrino notevoli discrasie (superiori ad almeno il 20%) fra i valori rilevati dalle fonti "ufficiali" in relazione ai quindici materiali da costruzione indicati nel ricorso originario dell'ANCE e quelli risultanti dalle banche dati nazionali e internazionali assunte a riferimento (cfr. *infra* par. 14.7), discrasie che rappresentano il sintomo rivelatore di possibili anomalie e lacune dell'istruttoria.

In quest'ultima ipotesi, sarà onere del Ministero compiere sui dati per cui è emersa la cennata discrasia un supplemento istruttorio, volto a corroborare la correttezza e l'attendibilità del dato rilevato e la sua eventuale sostituzione con un valore più aderente al reale andamento del mercato (non necessariamente coincidente con quello indicato nella fonte alternativa). Le relative attività compiute e l'*iter* per giungere alla determinazione adottata dovranno essere adeguatamente tracciate e verificabili.

In linea generale il Collegio osserva che:

- nel caso *sub* i), le fonti alternative a quelle "ufficiali" consentono di supplire in chiave integrativa a carenze o incompletezze nella base dati e, se del caso, cioè soltanto in via eventuale, ad integrarla;
- nel caso *sub* ii), le risultanze di tali fonti alternative, a motivo della loro attitudine a rappresentare le dinamiche del mercato relative ai materiali in discorso, rappresentano uno strumento necessario per testare l'idoneità dei valori trasmessi dai Provveditorati alle OO.PP. e dagli altri enti rilevatori a rappresentare in modo



effettivo la reale variazione percentuale del prezzo registratasi nel semestre di riferimento, in coerenza con la lettera e la *ratio* dell'art. 1-*septies* del d.l. n. 73/2021.

Su quest'ultimo punto, il Collegio ritiene di richiamare in modo decisivo quanto statuito dal Consiglio di Stato al secondo capoverso del par. 5.6.2, a mente del quale *“Invero, l'ordine di espletare un “supplemento istruttorio” va dato riconoscendo espressamente la necessità per l'Amministrazione di raffrontare i dati rilevati dalle proprie fonti e quelli risultanti da banche dati nazionali o internazionali di riferimento dei singoli materiali e di fare ricorso a queste ultime in caso di difficoltà di reperimento dei dati sul territorio o per determinati materiali, al fine di accertare la reale variazione percentuale del prezzo dei 15 materiali da costruzione oggetto del ricorso di ANCE”*.

14.7 - Quanto alla tipologia di fonti alternative che il Ministero potrà assumere a riferimento, una lettura complessiva della motivazione della sentenza ottemperanda e di quella del Consiglio di Stato, induce a ritenere che:

- dette fonti non necessariamente devono coincidere con quelle utilizzate o indicate dall'ANCE (cfr. par. 6 della sentenza del Consiglio di Stato n. 7359/2023): in tal senso, decisivi risultano i passi della sentenza di appello, lì dove da un lato - a differenza di quanto indicato nella pronuncia n. 7355/2023 resa in altra causa, in cui si richiama la *“banca dati indicata dall'Associazione”* (cfr. par. 7.2.3) – si fa ricorso alla più generica nozione di *“banche dati nazionali o internazionali di riferimento dei singoli materiali”* (cfr. par. 5.6.2) e dall'altro si evoca la possibilità del Ministero di valutare di volta in volta il grado di indipendenza dei *“providers pubblici e privati”* al fine di valutare l'attendibilità dei dati (cfr. par. 6.1);
- deve ritenersi rimessa al Dicastero la scelta fra le banche dati nazionali o internazionali utilizzate nella prassi (da individuarsi preferibilmente fra quelle più diffuse e connotate dalle maggiori garanzie di indipendenza del gestore), con

apprezzamento da condursi, volta per volta, sia sull'attendibilità delle relative risultanze sia sulla loro utilizzabilità ai fini che qui rilevano (cfr. ancora par. 6.1 della sentenza del Consiglio di Stato n. 7359/2023).

Allo scopo di corroborare l'affidabilità dei dati e di neutralizzare i rischi connessi alla mancanza di indipendenza del rilevatore, potranno essere utili l'utilizzo di più banche dati nazionali o internazionali nonché la selezione del parametro che coincide con la media dei valori relativi ad un determinato materiale o componente da esse riportati.

14.8 - Compiuta la verifica dei dati nei modi suindicati, il Ministero potrà seguire per le successive fasi volte alla loro elaborazione e alla loro rappresentazione, facendo applicazione delle altre regole e dei principi stabiliti dalle linee guida ministeriali del 14 gennaio 2022, che potranno essere estesi al caso di specie, non ostando a ciò né il tenore della sentenza ottemperanda che quello della pronuncia del Consiglio di Stato n. 7359/2023.

15 – In conformità alle richieste della parte ricorrente occorre inoltre nominare fin d'ora, per il caso di inottemperanza perdurante oltre il termine appena assegnato, un commissario *ad acta* nella persona del Preposto alla Direzione Generale per la regolazione dei contratti pubblici e la vigilanza sulle grandi opere, senza facoltà di delega e senza diritto al compenso.

Il commissario dovrà attivarsi, dietro apposita istanza di parte ricorrente, in caso di vana scadenza del termine sopra indicato, e a sua volta provvedere nell'ulteriore termine di 150 giorni.

16 - Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione, e per l'effetto:

- ordina al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro *pro tempore* di dare esecuzione, con l'adozione dei relativi provvedimenti amministrativi a ciò finalizzati, alla sentenza di questo Tribunale 7215 del 3 giugno 2022, come confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, con sentenza n. 7359 del 27 luglio 2023, nel termine di 150 giorni dalla comunicazione in via amministrativa o dalla notificazione della presente decisione;

- nomina, in qualità di commissario *ad acta*, il Preposto alla Direzione Generale per la regolazione dei contratti pubblici e la vigilanza sulle grandi opere, senza facoltà di delega e senza diritto al compenso, affinché provveda all'esecuzione della sentenza indicata al precedente alinea, nell'ulteriore termine di 150 giorni, ove decorra inutilmente il termine di 150 giorni concesso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per dare esecuzione alla predetta sentenza.

Condanna in solido le Amministrazioni resistenti al pagamento delle spese di lite, che liquida nella misura di euro 3.000,00 (tremila/00), oltre agli accessori di legge, nonché al rimborso del contributo unificato versato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Chiara Cavallari, Referendario

Massimiliano Scalise, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Massimiliano Scalise**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppe Sapone**

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI