

Pubblicato il 21/04/2023

N. 06894/2023 REG.PROV.COLL.

N. 08512/2022 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 8512 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da A.N.C.E. – Associazione Nazionale Costruttori Edili, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Anna Romano, Filippo Arturo Satta, Francesco Parisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Filippo Satta in Roma, via Arenula, 29;

contro

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili - Commissione per il Rilevamento del Costo dei Materiali, Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili - Provveditorati Interregionali Alle Oo Pp, Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura – Unioncamere, non costituiti in giudizio;

Istat - Istituto Nazionale di Statistica, Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Piemonte Valle D'Aosta Liguria, Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Veneto Trentino A A Friuli V G - Venezia, Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Lombardia Emilia Romagna, Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Toscana Marche Umbria, Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Lazio Abruzzo Sardegna, Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Campania Molise Puglia e Basilicata, Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Sicilia Calabria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

e/o l'accertamento dell'illegittimità e la conseguente integrazione, in parte qua, previa adozione di idonee misure cautelari ai sensi dell'art. 55, co. 10, c.p.a.

- del Decreto direttoriale del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili del 4 aprile 2022, pubblicato in G.U.R.I – Serie Generale n. 110 del 12 maggio 2022, recante “Rilevazione delle variazioni percentuali, in aumento o in diminuzione, superiori all'8 per cento, verificatesi nel secondo semestre dell'anno 2021, dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi” e degli Allegati n. 1 e 2 al suddetto Decreto, nella parte in cui – in presenza di dati evidentemente lacunosi, irragionevoli e contraddittori trasmessi da Provveditorati, Unioncamere e Istat e in mancanza di adeguati meccanismi correttivi di lavorazione dei dati stessi e gestione delle anomalie – hanno rilevato un aumento percentuale del tutto irragionevole e di gran lunga inferiore all'aumento reale registrato sul mercato – di cui si chiede il riconoscimento – per i seguenti 13 materiali: i) “Lamiere in acciaio di qualsiasi spessore lisce, piane, striate”; ii) “Lamiere in acciaio ‘Corten’”; iii) “Lamiere in acciaio zincate per lattoneria (gronde, pluviali e relativi accessori)”; iv) “Chiusini

e caditoie in ghisa sferoidale”; v) “Gabbioni filo ferro zincato”; vi) “Tubazioni in ferro senza saldatura per armature di interventi geostrukturali”; vii) “Tubazioni in acciaio elettrosaldate longitudinalmente”; viii) “Tubazioni in acciaio nero senza saldatura”; ix) “Tubazione in PVC rigido”; x) “Tubo in polipropilene corrugato per impianti elettrici”; xi) “Acciaio armonico in trefoli, trecce e fili metallici”; xii) “Legname abete sottomisura”; xiii) “Fibre in acciaio per il rinforzo del calcestruzzo proiettato (spritz beton)”;

- dei verbali delle riunioni della Commissione consultiva centrale per il rilevamento del costo dei materiali da costruzione del 30 marzo e 4 aprile 2022;

- delle note metodologiche per la “rilevazione materiali da costruzione 2° semestre 2021”, delle Tabelle A e C e dell'Allegato 2, sottoposti all'approvazione dalla Commissione consultiva centrale per il rilevamento del costo dei materiali da costruzione nelle riunioni del 30 marzo e 4 aprile 2022;

- degli atti, trasmessi ad ANCE il 17 giugno 2022 – come integrati il successivo 27 giugno – recanti le rilevazioni effettuate dalle singole articolazioni territoriali di ciascun Provveditorato Interregionali alle OO.PP., da Unioncamere e dall'Istat, nell'ambito dell'istruttoria volta alla pubblicazione del DM 4 aprile 2022;

- delle Tabelle recanti la “Analisi di sensibilità svolta dal Ministero in merito alla rilevazione prezzi II semestre 2021”, trasmesse ad ANCE il 17 giugno 2022;

ove occorrer possa, altresì:

- del Decreto del Ministero delle Infrastrutture n. 12273 del 19 settembre 2007 e ss.mm.ii., di costituzione della Commissione consultiva centrale per il rilevamento del costo dei materiali da costruzione, nella parte in cui sono ivi fissati i criteri operativi;

- delle “Linee guida per la rilevazione sui prezzi dei materiali da costruzione”, adottate dal Dipartimento per le opere pubbliche, le politiche abitative e urbane, le

infrastrutture idriche e le risorse umane e strumentali del MIMS in data 13 gennaio 2022;

- nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ivi compreso il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili del 24 maggio 2022, pubblicato in G.U.R.I – Serie Generale n. 124 del 28 maggio 2022, recante “Rettifica dell'allegato 1 e dell'allegato 2 del decreto 4 aprile 2022”, nella misura in cui ha confermato le rilevazioni intervenendo in senso modificativo soltanto sui prezzi medi del materiale “Tubazioni in cemento vibrato per fognature”.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati l'8/2/2023:

per l'annullamento:

- della nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Dipartimento per le opere pubbliche, le politiche abitative e urbane, le infrastrutture idriche e le risorse umane e strumentali - Direzione generale per la regolazione dei contratti pubblici e la vigilanza sulle grandi opere, prot. 1077 del 27 gennaio 2023, nella parte in cui, in asserito adempimento dell'ordine di riesame di cui all'ordinanza di codesto Ecc.mo TAR n. 5916/2022, ha confermato “la correttezza della metodologia adottata e, di conseguenza, la congruità dei dati rilevati e la coerenza dei risultati trasfusi nel decreto impugnato, anche alla luce dell'acquisito parere favorevole da parte del CSLP”;

- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente, eventualmente adottato e ancorché non conosciuto dall'associazione ricorrente, ivi inclusi, ove occorrer possa, il suddetto parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, prot. n. 96/2022, reso nell'adunanza dell'Assemblea Generale del 26 gennaio 2023 e l'annessa “Relazione (ex ordinanze del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 5916/2022 e n. 1393/2022)”.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Istat - Istituto Nazionale di Statistica e di Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili e di Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Piemonte Valle D'Aosta Liguria e di Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Veneto Trentino A A Friuli V G - Venezia e di Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Lombardia Emilia Romagna e di Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Toscana Marche Umbria e di Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Lazio Abruzzo Sardegna e di Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Campania Molise Puglia e Basilicata e di Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Sicilia Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 aprile 2023 il dott. Roberto Montixi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. ANCE, Associazione Nazionale Costruzione Edili, adiva questo Tribunale per ottenere l'annullamento e/o l'accertamento dell'illegittimità e la conseguente integrazione, in parte qua, del Decreto direttoriale del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili del 4 aprile 2022, pubblicato in G.U.R.I – Serie Generale n. 110 del 12 maggio 2022, recante “Rilevazione delle variazioni percentuali, in aumento o in diminuzione, superiori all'8 per cento, verificatesi nel secondo semestre dell'anno 2021, dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi” e degli Allegati n. 1 e 2 al suddetto Decreto, oltre che di tutti i provvedimenti correlati come meglio indicati in epigrafe;

2. Esponeva la ricorrente che, per fronteggiare gli eccezionali aumenti dei prezzi dei materiali da costruzione verificatisi nell'anno 2021 e le connesse conseguenze negative per gli operatori economici impegnati nell'esecuzione di appalti pubblici e

per le stazioni appaltanti, l'art. 1-septies del decreto-legge 25 maggio 2021 n. 73 (c.d. "Decreto Sostegni bis"), convertito con modificazioni in legge 23 luglio 2021 n. 106, aveva introdotto un meccanismo straordinario di adeguamento dei prezzi dei materiali da costruzione impiegati nei contratti in corso di esecuzione.

In particolare, tale disposizione –in deroga all'art. 133 del d.lgs. n. 163/2006 e all'art. 106, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 50/2016- prevedeva che, per i materiali da costruzione più significativi, "si procede a compensazioni, in aumento o in diminuzione", per le variazioni percentuali di prezzo, rispetto al prezzo medio dell'anno d'offerta, "eccedenti l'8 per cento se riferite esclusivamente all'anno 2021 ed eccedenti il 10 per cento complessivo se riferite a più anni".

Tale compensazione era determinata applicando, alle quantità dei singoli materiali impiegati nelle lavorazioni eseguite e contabilizzate dal direttore dei lavori dal 1° gennaio 2021 fino al 31 dicembre 2021, le variazioni dei relativi prezzi rilevate da appositi decreti ministeriali.

A tal fine, dapprima, è stato previsto che il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili dovesse adottare, entro il 31 ottobre 2021, un decreto volto a rilevare "le variazioni percentuali, in aumento o in diminuzione, superiori all'8 per cento (...) dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi" verificatesi nel primo semestre del 2021 (cui si è provveduto con il DM 11 novembre 2021). Successivamente, in forza dell'art. 1, co. 398, della l. 30 dicembre 2021 n. 234, il meccanismo è stato esteso all'intera annualità, con la previsione dell'adozione di un altro decreto entro il 31 marzo 2022, relativo al secondo semestre.

3. Tale decreto, veniva emanato in data 4 aprile 2022, successivamente emendato dal d.m. 24 maggio 2022 per la rettifica del prezzo medio di uno specifico materiale;

4. Lamentava parte ricorrente l'illegittimità di tali decreti ministeriali, nella parte in cui avrebbe stimato un aumento percentuale dei prezzi irragionevole e di gran lunga inferiore all'aumento reale registrato sul mercato per 14 dei complessivi 56 materiali

da costruzione più significativi rilevati, così come individuati ed approvati dalla citata Commissione consultiva, sulla cui base era stato emanato il citato D.M.;

5. In particolare, Ance sottolineava che già in fase istruttoria aveva segnalato all'amministrazione precedente la sussistenza di ampie discrepanze tra i valori desunti dal Ministero e quelli da essa stessa raccolti attraverso un puntuale sistema di verifica e rilevazione, che aveva riguardato 26 materiali ritenuti più significativi e per il quale si era fatto ricorso a banche dati di provider nazionali e internazionali, in quanto per ben 14 dei 26 materiali monitorati, poi scesi ai 13 per cui è causa (a seguito della correzione del prezzo del Bitume) si registravano profondi scostamenti, anche superiori al 20%;

6. Sulla scorta di tali riscontrate anomalie l'esponente richiedeva al Ministero di effettuare un supplemento di rilevazione per i 14 materiali in questione, come specificatamente individuati nella nota di osservazioni successivamente inviata;

7. Evidenziava Ance come tuttavia il supplemento di indagine veniva condotto in maniera incompleta e parziale;

8. L'esponente, in ragione di quanto sopra formulava istanza di accesso agli atti, al cui esito si determinava alla proposizione del presente gravame.

9. Assumeva ANCE che il DM 4 aprile 2022 si rivelava illegittimo in quanto viziato da Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per carenza dei presupposti; Violazione e falsa applicazione dell'art. 1-septies del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73; Violazione e falsa applicazione del D.M. n. 617 del 14 aprile 2005; Violazione e falsa applicazione del D.M. n. 12273 del 19 settembre 2007; Ingiustizia manifesta; Violazione e falsa applicazione del principio del buon agere amministrativo; Violazione e falsa applicazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento e trasparenza; Inosservanza degli standard internazionali e nazionali consolidati in materia di rilevazioni statistiche.

9.1. Assumeva la ricorrente che il Ministero –pur a fronte di dati discordanti e palesemente anomali– avrebbe omissso di procedere ad un completo approfondimento istruttorio, così riconoscendo un aumento del prezzo dei materiali indicati in epigrafe avulso dal prezzo reale di mercato corrisposto dalle imprese.

Lamentava Ance che l'operato del Ministero si sarebbe posto in contrasto con l'art. 1-septies, comma 1, del d.l. n. 73/2021, il quale nell'attribuire al Ministero la responsabilità in ordine alla rilevazione di dati reali, avrebbe imposto la conduzione di un accertamento di natura tecnica e obiettiva ancorato alla reale oscillazione del prezzo dei singoli materiali sul mercato e finalizzato a garantire un riequilibrio del nesso sinallagmatico intercorrente fra le controprestazioni dedotte in contratto;

Il Ministero, in particolare, avrebbe avuto il preciso onere di analizzare e sottoporre a valutazione critica i dati trasmessi dai Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche, da Unioncamere e dall'Istat, e nel caso in cui i dati trasmessi da tali Enti fossero risultati palesemente anomali e/o irragionevoli, avrebbe dovuto procedere ad un approfondimento istruttorio, sia autonomamente, sia eventualmente facendo ricorso ad altre fonti di rilevazione.

Invece, pur a fronte dei chiari e reiterati rilievi formulati dall'ANCE, il Ministero avrebbe ritenuto di non procedere ad un approfondimento istruttorio completo, limitandosi a prendere atto e comporre aritmeticamente i dati pervenuti da ciascuna delle tre fonti ufficiali di rilevazione (Provveditorati, Unioncamere e Istat), nella pretesa che fossero gli unici che l'Amministrazione era tenuta a prendere in considerazione, senza tenere neppure in conto le perplessità sollevate dagli stessi enti rilevatori che avevano evidenziato criticità.

Secondo ANCE, quindi, il Ministero avrebbe condotto tale attività di rilevazione sulla base di un approccio formalistico che, in spregio al dato normativo che pone inequivocabilmente in capo al Ministero il compito di effettuare la rilevazione, si

sarebbe limitato ad “assemblare”, tramite meri calcoli aritmetici, i dati trasmessi dalle tre Fonti di rilevazione, senza quindi svolgere una reale istruttoria.

9.2. Con il secondo motivo di ricorso l’Ance censurava il provvedimento impugnato per Eccesso di potere per difetto di istruttoria; Eccesso di potere per carenza dei presupposti; Violazione e falsa applicazione dell’art. 1-septies del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73; Violazione e falsa applicazione del D.M. n. 617 del 14 aprile 2005; Violazione e falsa applicazione del D.M. n. 12273 del 19 settembre 2007; Ingiustizia manifesta; Violazione e falsa applicazione del principio del buon agere amministrativo; Violazione e falsa applicazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento e trasparenza; Inosservanza degli standard internazionali e nazionali consolidati in materia di rilevazioni statistiche.

9.2.1. Sottolineava ANCE che le rilevazioni delle tre Fonti utilizzate dal Ministero non risultassero allineate. Infatti, per tutti i 13 materiali in contestazione, le relative variazioni di prezzo registravano differenze consistenti di diversi punti percentuali. In particolare, eccezion fatta per il materiale n. 20 (Acciaio armonico in trefoli, trecce e fili metallici (per il quale si registra, comunque, un differenziale tra le rilevazioni dei Provveditorati e di Unioncamere di ca. il 10%)), per tutti gli altri materiali le variazioni di prezzo riportate dagli Enti rilevatori differivano tra di loro di oltre 20 punti percentuali, fino a raggiungere punte di ca. il 40%.

Ance evidenziava i divari tra le Fonti ministeriali –che si collocavano al di fuori di qualsiasi ragionevole margine di errore statistico– e che non potevano che essere indici sintomatici di evidenti anomalie non facilmente giustificabili, anche alla luce della struttura dei mercati cui si riferiscono aventi per natura dinamiche pressoché omogenee.

Da qui la dedotta inattendibilità dei risultati trasfusi nel Decreto che avrebbe dovuto indurre il Ministero a revisionare le rilevazioni o svolgere, quantomeno, ulteriori approfondimenti.

9.2.2. Evidenziava l'esponente che anche l'esame delle rilevazioni dei singoli Provveditorati Interregionali alle OO.PP. rendevano palese la lacunosità/parzialità dei dati e comunque dall'esame delle rilevazioni dei Provveditorati, emergevano marcate differenze tra i dati forniti, sia in termini di prezzi in valore assoluto che di variazioni percentuali.

A supporto della propria tesi, l'Associazione sottolineava come l'erroneità dell'istruttoria espletata dal Ministero e dei dati conseguentemente trasfusi nel DM 4 aprile 2022, emergessero con evidenza ove confrontati con le rilevazioni effettuate da ANCE ottenute attraverso il ricorso a banche dati messe a disposizione da provider nazionali e internazionali, correntemente utilizzate dagli operatori economici come parametro di riferimento, e poste a confronto con i prezzi effettivamente praticati alle imprese, così da selezionare e porre in evidenza i reali aumenti;

9.2.3. Infine, rappresentava come anche il tentativo di porre rimedio al suddetto disallineamento, attraverso lo scarto dei c.d. outlier, si era rivelato fallimentare, in quanto era stato adottato uno strumento statistico –quale la deviazione standard– che evidenziava come, nel caso di specie, una base dati caratterizzata da elevate asimmetrie determinasse un intervallo dei valori dei Provveditorati talmente ampio da inficiare la significatività statistica della media del campione delle osservazioni, che, quindi, non rappresentava assolutamente il valore medio di mercato.

9.3. Con il terzo motivo di gravame veniva dedotto il vizio di Eccesso di potere per violazione e falsa applicazione o comunque per deviazione da quanto previsto dalle “Linee guida per la rilevazione sui prezzi dei materiali da costruzione”, adottate dal MIMS in data 13 gennaio 2022; Eccesso di potere per contraddittorietà e difetto di istruttoria; Eccesso di potere per carenza dei presupposti; Violazione e falsa applicazione dell'art. 1-septies del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73; Violazione e falsa applicazione del D.M. n. 617 del 14 aprile 2005; Violazione e falsa applicazione

del D.M. n. 12273 del 19 settembre 2007; Ingiustizia manifesta; Violazione e falsa applicazione del principio del buon agere amministrativo; Violazione e falsa applicazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento e trasparenza; Inosservanza degli standard internazionali e nazionali consolidati in materia di rilevazioni statistiche.

9.3.1. Esponeva Ance che, in vista dell'adozione del Decreto gravato, il Ministero aveva adottato le "Linee guida per la rilevazione sui prezzi dei materiali da costruzione", con l'obiettivo di indirizzare l'attività dei soggetti coinvolti – segnatamente, Enti rilevatori e Direzione generale– verso un processo di rilevazione più rigoroso e attendibile ma, in concreto, le previsioni di tale atto di indirizzo erano state, sotto plurimi profili, disattese.

In particolare non sarebbe stato effettuato il necessario raffronto tra le variazioni percentuali registrate dal soggetto rilevatore e quelle derivanti da banche dati nazionali e internazionali di riferimento dei singoli materiali, cui sarebbe dovuta conseguire la revisione della fase di rilevazioni e l'identificazione e correzione di eventuali anomalie e/o errori quando le differenze avessero soglie di allerta. Il MIMS avrebbe, infatti, ritenuto irrilevanti le discrasie con i dati forniti da ANCE, ottenuti proprio attraverso il ricorso a banche dati nazionali e internazionali di riferimento dei singoli materiali, nonostante la soglia di allerta, di cui alle Linee guida, risultasse ampiamente superata.

9.3.2. Inoltre si sarebbe rivelato illegittimo il confronto operato tra i dati territoriali raccolti, e segnatamente, tra Regioni per i Provveditorati.

Infatti, per l'attività di riesame dei dati dei Provveditorati e l'individuazione dei relativi outlier, la Direzione generale avrebbe utilizzato la formula della deviazione standard dalla media, senza minimamente preoccuparsi dell'adeguatezza di tale strumento statistico rispetto alla base dati a disposizione, e di dare conto delle proprie valutazioni sul punto. Nel caso di specie, infatti, la media e la deviazione

standard non rappresentavano l'indice di posizione più indicato in quanto tali strumenti si rivelavano non consoni all'analisi di campioni – come nel caso di specie – con un'elevata asimmetria e forti oscillazioni, potendo far aumentare di molto il valore della deviazione standard e, di conseguenza, falsare i risultati dell'analisi.

Ciò avrebbe prodotto il risultato paradossale di ridurre il valore medio delle rilevazioni dei Provveditorati, allontanandolo ancor più dal valore di mercato.

9.4. In via subordinata veniva dedotta l'illegittimità delle Linee guida per Violazione e falsa applicazione dell'art. 1-septies del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73; Violazione e falsa applicazione del D.M. n. 617 del 14 aprile 2005; Violazione e falsa applicazione del D.M. n. 12273 del 19 settembre 2007; Ingiustizia manifesta; Violazione e falsa applicazione del principio del buon agere amministrativo; Violazione e falsa applicazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento e trasparenza; Inosservanza degli standard internazionali e nazionali consolidati in materia di rilevazioni statistiche.

9.4.1. Parte ricorrente, censurava la legittimità delle stesse Linee guida ove si fosse ritenuto che il MIMS avesse dato corretta applicazione a tale documento, in quanto queste avrebbero dovuto ritenersi illegittime per violazione dell'art. 1-septies, d.l. n. 73/2021, poichè avrebbero condotto a risultati incompatibili con la ratio della disposizione, portando a rilevare aumenti percentuali dei prezzi del tutto irragionevoli e disancorati dal reale andamento del mercato.

10. Si costituiva in giudizio il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.

Il Ministero, preliminarmente, contestava la legittimazione e l'interesse ad agire di ANCE atteso che sarebbe risultata assente un'effettiva relazione tra le finalità statutarie dell'Associazione, quale ente esponenziale degli interessi della categoria dei costruttori edili e la domanda azionata.

Inoltre, l'interesse rappresentato dall'associazione non si sarebbe profilato unitario bensì settoriale e suscettibile di determinare contrasti di interesse e divisioni all'interno della categoria rappresentata.

Il ricorso, infatti, avrebbe dato luogo a un significativo conflitto di interessi, e ciò sarebbe attestato dal fatto che ANCE, pur chiedendo l'annullamento del decreto in questione avrebbe manifestato l'interesse al mantenimento del Decreto nella parte in cui aveva riconosciuto il diritto alla compensazione per i materiali non contestati. Tale interesse al mantenimento parziale del decreto si sarebbe rivelato, pertanto, contraddittorio con quanto sostenuto nel ricorso dalla medesima Associazione.

11. Nel merito, la difesa dell'Amministrazione sottolineava come il Ministero si fosse attivato con estrema tempestività per dare corso alle prescrizioni contemplate nel dettato normativo, e di aver pertanto avviato immediatamente le rilevazioni da parte dei Provveditorati, di Istat e di Unioncamere, provvedendo all'attività istruttoria e all'analisi dei dati che di volta in volta pervenivano dalle tre fonti ufficiali.

11.1. Evidenziava di aver proceduto ad un approfondimento istruttorio interpellando i Provveditorati al fine di avere conferma della robustezza dei dati e di ottenere un'eventuale integrazione degli stessi prima della definitiva elaborazione da parte del Ministero.

Rappresentava che anche Unioncamere aveva provveduto a rafforzare la robustezza delle

rilevazioni sulla base di quanto indicato nelle Linee Guida ministeriali, realizzando un'indagine sperimentale per la rilevazione delle variazioni dei prezzi dei 56 materiali da

costruzione indicati dal Ministero centrata sulla diretta partecipazione delle imprese del settore.

Sottolineava che ogni fonte (Provveditorato, Istat e Unioncamere) aveva svolto la propria istruttoria interna secondo una precipua metodologia di rilevazione

rispettosa di criteri di uniformità e continuità nel tempo, in modo tale da garantire che il confronto del prezzo di un determinato materiale da un anno all'altro fosse corretto.

11.2. Ulteriormente il Ministero evidenziava di aver provveduto ad una preliminare analisi e valutazione dei risultati procedendo, in ossequio alle Linee Guida ove necessario, ad accantonare quei dati che presentavano anomalie o incongruità, applicando i meccanismi correttivi e procedendo anche ad effettuare ulteriori simulazioni volte a comprovare la correttezza e attendibilità della procedura di aggregazione dei dati dei Provveditorati.

Anche con riguardi agli atti pervenuti da Unioncamere e ISTAT questi erano stati normalizzati secondo una metodologia consolidata.

Sottolineava che tale metodologia era coerente con il dato normativo, resa nota ai vari stakeholders in maniera trasparente attraverso le rispettive relazioni e note metodologiche di accompagnamento ed era volta ad assicurare la necessaria continuità nelle rilevazioni e nell'elaborazione dei dati, e che tale metodica era stata perfezionata e migliorata sulla base delle indicazioni delle citate Linee Guida.

Parimenti, l'istruttoria svolta dal Ministero-Direzione generale sui dati pervenuti dalle 3 fonti ai fini della rilevazione finale dei prezzi e dei relativi scostamenti percentuali era stata svolta in ossequio alle suddette Linee Guida.

Inoltre, rappresentava che, per poter avere una reale confrontabilità di tutti i prezzi con quelli esaminati negli anni precedenti, occorreva necessariamente non trattare diversamente, in termini di valutazione, i 56 materiali della lista.

Ancora, veniva posto in luce il fatto che nel 2006 era stata assunta dalla Commissione consultiva centrale la decisione –sempre coerentemente rispettata negli anni- di far riferimento esclusivamente a fonti di rilevamento pubbliche che agiscono nel perseguimento del pubblico interesse perché solo in tal modo era possibile garantire la trasparenza, l'attendibilità e la verificabilità dei dati da parte di

soggetti terzi indipendenti, nonché consentire la conoscenza reale dell'attività amministrativa e di effettuare il controllo sulla stessa. Ciò anche in considerazione del fatto che le 3 fonti ministeriali rivestivano, per legge, la qualifica di autorità competente in materia di rilevazione dei prezzi, mentre analoga autorità in materia di rilevazione dei prezzi non era rinvenibile in nessuna altra fonte privata (quali quelle proposte dall'ANCE) che, pur operando in aderenza alla prassi ingegneristica, perseguivano finalità statutarie diverse, precipuamente commerciali e privatistiche, nell'interesse esclusivo di operatori economici e non nell'interesse pubblico.

Veniva ulteriormente rappresentato dal Ministero che il “cambiamento in corso” della metodologia avrebbe provocato effetti distorsivi del meccanismo della compensazione e che, in ogni caso la scelta della metodologia e delle fonti ai fini delle suddette rilevazioni non poteva che rientrare nella discrezionalità tecnica che, come noto, è sindacabile solo entro determinati limiti.

11.3. Sotto altro profilo sottolineava il Ministero che sarebbe stato pericoloso mettere in discussione i prezzi medi ricavati delle tre fonti ufficiali del Ministero ogni qualvolta fossero stati rinvenuti da “fonti non ufficiali” aumenti più favorevoli alle imprese in quanto ciò avrebbe potuto innescare un meccanismo non controllabile, atteso che ciascun portatore di interesse di qualsiasi altro materiale delle 56 voci in elenco avrebbe potuto strumentalmente richiamare e far valere ulteriori fonti alternative non precisate e di dubbia attendibilità;

11.4. Relativamente, invece, alla contestata “divergenza dei dati raccolti”, sottolineava come il contesto economico era caratterizzato da aumenti dei prezzi tanto imprevedibili quanto fluttuanti e che gli scostamenti di prezzo avevano risentito anche della località considerata nella rilevazione; ciò risultava comprovato da quanto evidenziato nel documento del 02/02/2022 redatto dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome recante "Prime indicazioni relative alle misure operative da adottare per coordinare l'aggiornamento dei prezzi delle Regioni e

delle Province autonome in considerazione dell'estrema fluttuazione del mercato delle materie prime e dei prodotti da costruzione" che, nel condividere le considerazioni sopra esposte sulle peculiarità attuali del mercato nazionale, rilevava, per alcuni materiali da costruzione monitorati, scostamenti di prezzo anche del 400% tra una Regione e l'altra.

11.5. Infine, con riguardo alle censure rivolte avverso le Linee Guida ministeriali, l'amministrazione resistente evidenzia che le stesse, dettando unicamente modalità operative, prima ancora di conoscere i dati rilevati dalle tre fonti non potevano considerarsi *contra legem* in quanto pienamente rispondente ed in linea con la *voluntas legis*.

Inoltre, il carattere "interno" delle stesse ne avrebbe determinato la non impugnabilità autonoma davanti al giudice amministrativo, difettando, in assenza del provvedimento attuativo, un attuale e concreto interesse a ricorrere.

12. Con Ordinanza di questa Sezione del 16 settembre 2022 veniva accolta l'istanza cautelare ai fini del riesame, ordinando al Ministero resistente di rideterminarsi, previa motivata relazione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, in ordine alla congruità dei dati rilevati nonché alla coerenza dei risultati trasfusi nel decreto impugnato, con riferimento alle categorie di materiali oggetto delle contestazioni spiegate in ricorso.

13. All'esito della proroga concessa con l'Ordinanza del 27 ottobre 2022, n° 13913, e in ottemperanza al *decisum* cautelare, con atto depositato il 30.1.2023 veniva prodotta la nota del Ministero resistente delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione generale per la regolazione dei contratti pubblici e la vigilanza sulle grandi opere, prot. 1077 del 27 gennaio 2023, con la quale veniva confermata la correttezza della metodologia adottata e, di conseguenza, la congruità dei dati rilevati e la coerenza dei risultati trasfusi nel decreto impugnato, anche alla luce dell'acquisito

parere favorevole reso nell'Adunanza Generale del 26 gennaio 2023, prot. n° 96/2022 dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

14. Avverso tali atti, la ricorrente estendeva l'impugnativa, proponendo motivi aggiunti depositati l'8 febbraio 2023.

14.1. Ance censura, in primo luogo, per vizi propri tali determinazioni relativamente alle quali deduceva Violazione e falsa applicazione delle ordinanze di codesto Ecc.mo TAR n. 5916/2022 e n. 13913/2022; Violazione e falsa applicazione dell'art. 1-septies del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73; Eccesso di potere per violazione e falsa applicazione o comunque per deviazione da quanto previsto dalle "Linee guida per la rilevazione sui prezzi dei materiali da costruzione", adottate dal MIMS in data 13 gennaio 2022; Eccesso di potere per contraddittorietà e difetto di istruttoria; Violazione e falsa applicazione dei principi di buon agere amministrativo,ragionevolezza e buon andamento; Inosservanza dei consolidati standard internazionali e nazionali in materia di rilevazioni statistiche.

14.1.1 Si doleva la ricorrente che gli atti gravati con i motivi aggiunti disattendessero quanto disposto dal TAR con l'ordinanza cautelare n. 5916/2022.

Infatti, nonostante fosse stato richiesto all'Amministrazione di sottoporre a valutazione critica i dati trasmessi dagli enti rilevatori e acquisiti/rielaborati dalla Direzione generale, nonché di indagare la qualità e affidabilità degli stessi in maniera approfondita e capillare, di una simile attività non vi sarebbe stata traccia; sarebbe stata pretermessa qualsiasi verifica e indagine sia da parte del Consiglio Superiore sia da parte del MIT che, adagiandosi sulla Relazione del primo, avrebbe esaurito il proprio supplemento istruttorio, essendosi, in particolare, il l'Organo Consultivo limitato a verificare la conformità delle procedure seguite e del metodo applicato rispettivamente alle procedure e al metodo disciplinati nelle Linee Guida.

In sostanza, sarebbe mancata qualsiasi attività istruttoria e comunque l'attività condotta sarebbe risultata priva del necessario rigore scientifico e in contrasto con i più basilari principi e norme statistiche comuni.

14.2. La ricorrente inoltre deduceva l'illegittimità derivata di tali atti in ragione dei vizi mutuati dai provvedimenti gravati con il ricorso introduttivo.

15. In vista dell'udienza di merito le parti depositavano documenti, memorie e repliche.

16. La causa veniva trattenuta in decisione all'udienza del 19 aprile 2023.

DIRITTO

1. In via preliminare, il Collegio intende farsi carico dell'eccezione d'inammissibilità formulata dalla difesa erariale che prospetta il difetto di legittimazione ed interesse ad agire dell'Associazione ricorrente in ragione dell'affermata assenza di un'effettiva relazione tra le finalità statutarie dell'Associazione, quale ente esponenziale degli interessi della categoria dei costruttori edili e la domanda azionata e del fatto che l'interesse rappresentato dall'associazione non si sarebbe profilato unitario bensì settoriale e suscettibile di determinare contrasti di interesse e divisioni all'interno della categoria rappresentata.

L'eccezione è, tuttavia, priva di pregio.

1.1. Questo TAR ha già osservato che *“L'Ance è Associazione rappresentativa a livello nazionale delle imprese italiane operanti nel settore dell'edilizia pubblica e privata ed ha come scopo statutario, secondo quanto pacificamente rappresentato dalla ricorrente, la tutela degli interessi delle imprese di costruzione. Come associazione di categoria, ANCE è quindi sicuramente legittimata ad agire in giudizio a tutela degli interessi dell'intera collettività dei soggetti di cui è ente esponenziale, a tal fine ben potendo proporre ricorso per ottenere l'annullamento del decreto impugnato, nella parte in cui pone disposizioni penalizzanti per le imprese associate. Infatti, la mancata inclusione, nel decreto stesso, di taluni materiali i quali, secondo la ricostruzione impugnatoria della ricorrente, pure hanno subito un abnorme incremento di prezzo nell'anno in*

*considerazione, sicuramente penalizza le imprese ANCE, esponendole, senza il rimedio previsto dalla legge, alla sopravvenuta onerosità di contratti in essere. L'interesse collettivo di cui l'Associazione è portatrice fonda l'interesse ad agire e la legittimazione di ANCE. L'interesse stesso, poi, azionato dalla ricorrente, è unitario e non settoriale o suscettibile di determinare contrasti di interesse e divisioni all'interno della categoria rappresentata. Il decreto impugnato conforma invero le posizioni della categoria dei costruttori, dando attuazioni a previsioni di legge poste a tutela della categoria nel suo complesso. Se il decreto, come si sostiene, è illegittimo, allora è l'interesse collettivo che viene leso (e che può essere quindi tutelato dall'Associazione di categoria), essendo del tutto eventuale e giuridicamente insignificante (dovendo la legittimazione valutarsi in astratto) che alcune imprese possano ottenere un vantaggio dal provvedimento che l'associazione assume lesivo dell'interesse istituzionalizzato di categoria (cfr. CdS, V, 3.6.1996, n. 624)."*T.A.R. Lazio Roma Sez. III, Sent., 20-02-2009, n. 1707.

1.2. Ulteriormente deve osservarsi che tutti i materiali oggetto di rilevazione da parte del Ministero sono ordinariamente impiegati nel settore edilizio. Tant'è vero che vengono considerati come "i più significativi".

Il monitoraggio dell'incremento dei costi, pertanto, va ad incidere indistintamente su tutti gli appartenenti alla categoria rappresentata dall'Associazione.

L'omogeneità dell'interesse tutelato con il ricorso in questione non viene in alcun modo compromessa dal fatto che ANCE abbia richiesto una impugnazione solo parziale del Decreto Ministeriale, in ragione del fatto che assume l'erroneità delle stesse esclusivamente con riferimento a taluni materiali e non a tutti ed al fine di conseguire i maggiori importi asseritamente non rilevati dal Ministero con salvaguardia di quelli –ritenuti congrui- riconosciuti da quest'ultimo.

D'altronde, per costante insegnamento, la verifica dell'assenza tra i ricorrenti di alcun conflitto, anche solo potenziale, di interessi va condotta guardando "sia al *petitum* azionato che alle doglianze oggetto di deduzione" (da ultimo Consiglio di Stato sez. V, 27 gennaio 2020, n.682).

Ebbene, alla stregua dei suddetti parametri, l'accoglimento delle domande di annullamento proposte si tradurrebbe con certezza in un'utilità per tutti i ricorrenti atteso che determinerebbe un regime di maggior favore per gli operatori del settore. A nulla rileva, per contro, che, in ragione delle dimensioni e caratteristiche delle singole imprese rappresentate, l'utilità concretamente ritraibile dal singolo operatore possa essere diversa per entità (maggiore per taluni, più contenuta per altri). *“Ad impedire la proposizione del ricorso in forma collettiva è, infatti, unicamente la circostanza che, con riguardo a talune censure o all'impugnazione di taluni atti, vi siano uno o più ricorrenti che possano avere, in contrasto con gli altri, interesse alla reiezione, totale o parziale, della domanda spiccata.”* T.A.R. Puglia Lecce Sez. III, Sent., 28.09.2020, n. 1021 Tar Lazio sez. III[^] 3 giugno 2022, n° 7215.

In definitiva, va riconosciuta la legittimazione ed interesse dell'associazione ricorrente alla proposizione del presente gravame.

2. Passando al merito delle impugnative proposte, osserva il Collegio come l'esame possa prendere le mosse dallo scrutinio del ricorso principale atteso che, rivelandosi questo infondato per le ragioni che verranno in appresso precisate, ciò -nel determinare il venir meno dell'efficacia delle Ordinanze Cautelari n° 5916/2022 e n. 13913/2022- comporta anche il travolgimento dell'attività amministrativa posta in essere in esecuzione del dictum cautelare, e segnatamente la relazione ministeriale, il parere reso dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici con la delibera dell'adunanza generale, prot. n° 96 del 26 gennaio 2023 e la nota del Ministero, prot. 1077 del 27 gennaio 2023, determinando, altresì, l'inammissibilità dei motivi aggiunti con i quali tali risultanze provvedimenti sono state gravate.

2.1. I primi due motivi di ricorso, stante la loro evidente omogeneità contenutistica, possono essere trattati congiuntamente.

2.1.1. Parte ricorrente censura, in estrema sintesi, il fatto che il DM 4 aprile 2022 sarebbe stato adottato in presenza di un difetto d'istruttoria che avrebbe condotto

al riconoscimento un aumento del prezzo dei materiali indicati in epigrafe avulso dal prezzo reale di mercato corrisposto dalle imprese in quanto adottato in assenza di una rilevazione trasparente, congrua e verificabile, e in carenza di dati oggettivi e reali attestanti gli effettivi scostamenti percentuali dei prezzi.

In tale contesto, il Ministero si sarebbe attenuto acriticamente alla propria metodologia di rilevazione senza alcun ulteriore approfondimento istruttorio e ignorando sia i rilievi formulati da ANCE che le perplessità sollevate dagli stessi Enti rilevatori.

Inoltre, i dati di cui alle rilevazioni effettuate dalle fonti ministeriali, nell'evidenziare rilevanti e non giustificabili divari, avrebbero condotto a risultanze inattendibili; inattendibilità resa ancor più evidente dal confronto con le rilevazioni effettuate da ANCE.

2.2. I motivi risultano infondati.

2.2.1. Questa Sezione ha già avuto modo di esaminare la tematica afferente alla rilevazione delle variazioni percentuali, in aumento o in diminuzione, dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi ai fini dell'applicazione del meccanismo di compensazione straordinaria di cui all'art. 1-septies del decreto-legge 25 maggio 2021 n. 73 (c.d. "Decreto Sostegni bis"), convertito con modificazioni in legge 23 luglio 2021 n. 106 nella più volte richiamata pronuncia 7215/2022.

Parte ricorrente si duole -nella sostanza- del fatto che, anche con riguardo al secondo semestre 2021 si sarebbero ripresentate le medesime criticità che avevano connotato l'attività di monitoraggio inerente al primo semestre di tale anno e insta per l'annullamento degli atti impugnati nella parte in cui non riconoscono i maggiori aumenti che Ance assume essersi verificati.

Il Collegio non condivide l'assunto.

2.2.2. L'attività istruttoria condotta si è sviluppata nel rispetto delle introdotte linee guida del 14 gennaio 2022 che "mirano a rafforzare e omogeneizzare il processo che

porta alla definizione delle variazioni percentuali dei materiali da costruire più significativi. Le linee guida riguardano tutte le fasi del processo, dalla rilevazione delle informazioni elementari al processo di revisione e, infine, alla loro aggregazione.”

L’iter metodologico declinato in tale documento descrive le singole fasi del processo (rilevazione, revisione e aggregazione) e assume un rilievo centrale ai fini dell’implementazione dell’attendibilità delle rilevazioni e della coerenza e completezza delle risultanze.

2.2.3. A valle del più approfondito vaglio proprio del giudizio di merito, la disamina della documentazione prodotta in giudizio ha, infatti, offerto evidenza del fatto che, seppur in un contesto congiunturale particolarmente complesso, tale processo sia stato condotto in maniera completa e scrupolosa da parte delle fonti ministeriali deputate all’espletamento delle predette rilevazioni.

Emerge, infatti, come contrariamente a quanto evidenziato da parte ricorrente la Direzione generale per la regolazione dei contratti pubblici e la vigilanza sulle grandi opere non si sia astenuta dal compiere una pertinente attività istruttoria atteso che, nella gestione dei dati pervenuti dai Provveditorati, prima di passare alla fase di aggregazione, ha analizzato tutte le informazioni pervenute per verificare l’eventuale presenza di anomalie, addivenendo alla estrapolazione delle rilevazioni che non contemplavano entrambi i campi di prezzo inerenti all’anno 2020 e II° semestre anno 2021; ha stimolato presso i provveditorati lo sviluppo di una fase integrativa delle rilevazioni volta rimodulare o confermare quanto trasmesso al fine di dare maggiore robustezza ai dati forniti; i dati finali sono stati ulteriormente elaborati con riguardo ai casi in cui la variazione percentuale trasmessa risultava inferiore o superiore alla media meno (o più) una deviazione standard (riferentesi a quelle rilevate per lo stesso materiale); infine, i dati raccolti, epurati dagli outlier (ovvero

dai dati anomali), sono stati aggregati in un indicatore finale di variazione percentuale per ogni singolo materiale.

Istat e Unioncamere nel corso della riunione della Commissione consultiva centrale per il rilevamento del costo dei materiali da costruzione hanno, peraltro, ribadito la validità della metodologia impiegata per la stima delle variazioni percentuali e la scrupolosa osservanza delle indicazioni espresse nelle Linee Guida emanate dal MIMS.

Conclusasi la riunione del 30 marzo 2022 con il voto favorevole di tutti i componenti la predetta Commissione, eccezion fatta per ANCE, a fronte delle osservazioni e delle richieste di approfondimento emerse nel corso della riunione, il MIMS ha indetto un ulteriore incontro a valle del supplemento istruttorio condotto che ha determinato alcune modifiche alle tabelle precedentemente approvate, segnatamente con riguardo ai prezzi di due materiali, ovvero del n. 26 “Sabbia” e del n. 33 “Bitume”.

Il tutto all’esito dell’attività di revisione di quei valori che presentavano anomalie.

Nel corso della predetta riunione il Ministero dava anche atto di aver effettuato una simulazione prendendo in considerazione anche i dati rilevati da ANCE in ordine ai prezzi dei materiali, e della circostanza che, a seguito delle elaborazioni in virtù del criterio statistico fissato nelle Linee Guida, tali dati sarebbero stati comunque esclusi in quanto anomali, essendo risultati esterni al *range* definito dalla media più o meno una deviazione standard.

2.2.4. In definitiva, l’attività istruttoria condotta dal MIMS a conclusione del vaglio della documentazione versata in giudizio appare completa e rispettosa di una metodologia idonea ad offrire ampie garanzie di attendibilità.

Le criticità rappresentate dalla ricorrente nella fase procedimentale sono state adeguatamente considerate e hanno, come visto, condotto allo svolgimento di una

fase istruttoria supplementare che nel condurre ad ulteriori affinamenti, ha dato comunque conferma della complessiva robustezza dell'impianto metodologico.

In definitiva l'attività condotta dal MIMS, in un contesto connotato da marcata fluttuazione dei prezzi appare essersi inserita in un iter affinato e idoneo ad offrire garanzie di attendibilità e a contenere le criticità connaturate alla situazione congiunturale.

D'altronde, osserva il Collegio come questo Tribunale abbia già avuto modo di osservare come il sistema in sé approntato offra garanzie sotto il profilo procedimentale e sotto quello afferente alla tutela dei contrapposti interessi in giuoco e che non possa che essere valorizzata l'attività di capillare rilevazione su base territoriale operata da soggetti terzi indipendenti che rivestono la qualifica di autorità competenti in materia di rilevazione dei prezzi che istituzionalmente sono tenuti ad agire nel perseguimento del pubblico interesse, rappresentando, tuttavia, uno snodo critico il reperimento dei dati e la loro gestione e "normalizzazione" (cfr Tar Lazio sez. III[^] 7215/2022).

Ma proprio su tale ultimo versante hanno però recitato un ruolo chiave le citate linee guida che hanno offerto un significativo apporto per il rafforzamento e l'omogeneizzazione del processo di monitoraggio in un contesto congiunturale che, essendo connotato da forti oscillazione dei prezzi, giustifica, almeno in parte, la diversificazione dei dati rilevati.

Peraltro, le disposizioni normative disciplinanti l'istituto compensativo in parola, traggono linfa proprio dall'esistenza di uno stato contingente del tutto straordinario, nel cui ambito è conseguito un andamento dei prezzi affetto da pari straordinarietà, vale a dire non improntato solo ad incremento dei costi dei fattori produttivi secondo andamenti ordinari e tracciabili ma influenzato anche da fattori di mercato e dalla circolazione dei prodotti.

2.2.5. Conclusivamente sul punto, si palesano infondati i primi due motivi di ricorso formulati nel ricorso introduttivo (corrispondenti al secondo e terzo motivo di gravame formulati nei motivi aggiunti).

3. Parimenti privi di pregio risultano i rilievi formulati nel terzo e quarto motivo di ricorso afferenti alla dedotta violazione delle citate Linee Guida o, in via subordinata, alla loro stessa illegittimità.

3.1. Sotto il primo versante, si duole ANCE del mancato raffronto tra le variazioni percentuali registrate dal soggetto rilevatore e quelle derivanti da banche dati nazionali e internazionali di riferimento dei singoli materiali.

Inoltre, l'Associazione ricorrente assume illegittimo il confronto operato tra i dati territoriali raccolti, e segnatamente, tra Regioni per i Provveditorati in quanto, per l'attività di riesame dei dati e l'individuazione dei relativi outlier, la Direzione generale avrebbe utilizzato la formula della deviazione standard dalla media, senza preoccuparsi dell'adeguatezza di tale strumento statistico rispetto alla base dati a disposizione.

Sotto l'alternativa ottica dell'illegittimità delle Linee Guida, Ance deduce che, ove si ritenesse che il MIMS abbia dato corretta applicazione alle previsioni delle Linee guida, esse stesse risulterebbero illegittime per violazione dell'art. 1- septies, D.L. n. 73/2021, in quanto condurrebbero a risultati incompatibili con la ratio della disposizione, portando a rilevare aumenti percentuali dei prezzi del tutto irragionevoli e disancorati dal reale andamento del mercato.

3.2. Osserva sul punto il Collegio come l'attività di rilevazione in parola, sulla base di una procedura a suo tempo condivisa e consolidatasi negli anni è affidata a tre organismi pubblici -connotati da sostanziale indipendenza- istituzionalmente deputati a operare la rilevazione dei prezzi di mercato.

Con riguardo ai provveditorati, l'art. 23, comma 16, del d.lgs. 50/2016 prevede che "Per i contratti relativi a lavori il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle

lavorazioni è determinato sulla base dei prezzari regionali aggiornati annualmente...In caso di inadempienza da parte delle Regioni, i prezzari sono aggiornati, entro i successivi trenta giorni, dalle competenti articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sentite le Regioni interessate.”

Per ciò che concerne Unioncamere l'art. 2, comma 6, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, stabilisce che “Le camere di commercio, singolarmente o in forma associata, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, svolgono le funzioni relative a: ...c) tutela del consumatore e della fede pubblica vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale, rilevazione dei prezzi e delle tariffe...”

Infine, l'art. 1, comma 2, del d.lgs. 322/89, a proposito dell'ISTAT prevede che “L'informazione statistica ufficiale è fornita al Paese e agli organismi internazionali attraverso il Sistema statistico nazionale.” di cui fa parte, come disposto dal successivo art. 2, l'Istituto nazionale di statistica.

La decisione di non attingere a fonti private non appare, pertanto, in alcun modo censurabile anche in ragione del fatto che la scelta della metodologia e delle fonti ai fini delle suddette rilevazioni rientra nella discrezionalità tecnica sindacabile solo in presenza di valutazioni illogiche o irragionevoli. Ma, non v'è chi non veda che, una volta ridimensionate le fisiologiche criticità legate al particolare contesto congiunturale, il rispetto di una metodologia di rilevazione e gestione dei dati governata da Istituzioni pubbliche funzionalmente deputate allo svolgimento di tali attività non possa che offrire sufficienti garanzie atte a contemperare gli interessi pubblici e privati coinvolti.

Anche sotto tale prospetto d'analisi, dunque, il decreto 4 aprile 2022 risulta pienamente legittimo.

Non è superfluo rammentare, peraltro, che la Giurisprudenza (cfr. CdS sez. IV[^] 16 maggio 2011, n° 2961) ha avuto modo di chiarire che “la decisione della

Commissione di utilizzare tale meccanismo, ossia quello di fare perno su tre diversi indici di carattere oggettivo, non appare di per sé censurabile, trattandosi di un modo di organizzazione della discrezionalità, e come tale idoneo a vincolare in positivo le scelte dello stesso organo consultivo”.

Chiarito quanto sopra, osserva il Collegio con specifico riferimento al mancato utilizzo delle banche dati nazionali e internazionali di riferimento dei singoli materiali, che il Ministero ha utilizzato l’alternativo criterio della deviazione standard espressamente contemplato dalle Linee Guida.

Osserva, peraltro, sul punto come vada comunque prestata particolare attenzione al disinvolto accesso a fonti private per la rilevazione di singoli prezzi soprattutto ove la richiesta integrazione dei dati sia di volta in volta azionata in ragione di dinamiche che potrebbero sfuggire a canoni di oggettività e terzietà degli organi rilevatori.

Ulteriormente condivide il Collegio le osservazioni formulate dalla difesa erariale circa le critiche mosse da Ance in merito all’affermata inadeguatezza di tale strumento statistico rispetto alla base dati a disposizione. Infatti, è ragionevole e rispondente all’esigenza di preservare i canoni di trasparenza e par condicio individuare a priori il criterio statistico di elaborazione dati rispetto alla fase di rilevazione, così come è stato fatto con l’emanazione delle Linee Guida. Ciò in quanto se tale criterio venisse individuato a posteriori una volta nota la base dati, la relativa analisi ben potrebbe essere condizionata dalla conoscibilità del risultato finale.

In definitiva anche il terzo motivo di gravame è infondato e meritevole di reiezione.

3.3. Infondate si rivelano le censure rivolte avverso le Linee Guida atteso che, in disparte della questione afferente alla loro valenza interna o esterna, esse si pongono in perfetta coerenza con la disciplina normativa di riferimento, recitando un ruolo che si esaurisce in un ausilio nell’attività di rilevazione e gestione dei dati esplicitando un percorso metodologico volto a migliorare l’attendibilità dei dati e la rispondenza

delle rilevazioni effettuate alle dinamiche di mercato e offrendo soluzioni atte -sotto un profilo tecnico scientifico- idonee a gestire le criticità.

4. La completezza del quadro fattuale e documentale offerto al Collegio giustifica la reiezione delle istanze istruttorie.

5. Per le suesposte considerazioni il ricorso si rivela infondato e pertanto meritevole di reiezione.

6. I motivi aggiunti, come sopra evidenziato, si rivelano inammissibili atteso che con essi sono stati gravati i provvedimenti posti in essere dall'amministrazione in ottemperanza alle Ordinanze Cautelari n° 5916/2022 e n. 13913/2022 la cui efficacia è venuta meno per effetto delle statuizioni rese sul ricorso introduttivo, determinando il conseguente travolgimento dell'attività amministrativa censurata con tale impugnativa.

7. La particolare complessità della questione, tuttavia, giustifica l'integrale compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso e i motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li dichiara in parte infondati e in parte inammissibili.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Chiara Cavallari, Referendario

Roberto Montixi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Roberto Montixi

Giuseppe Sapone

IL SEGRETARIO