

N. 04143/2026REG.PROV.COLL.

N. 07963/2023 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7963 del 2023, proposto da A.N.C.E. – Associazione Nazionale Costruttori Edili, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Anna Romano e Filippo Arturo Satta, con domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Filippo Arturo Satta in Roma, via Arenula, 29;

***contro***

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Istat - Istituto Nazionale di Statistica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, alla via dei Portoghesi,

Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Piemonte, Valle D'Aosta, Liguria, Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, 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 dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura – Unioncamere, non costituiti in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sez. III, n. 6894 del 2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'Istat -Istituto nazionale di statistica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 marzo 2026 il Cons. Stefano Fantini e udita per la parte ricorrente l'avvocato Anna Romano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1.-L'ANCE-Associazione nazionale costruttori edili ha interposto appello nei confronti della sentenza 21 aprile 2023, n. 6894 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sez. III, che ha respinto il suo ricorso e dichiarato

inammissibili i motivi aggiunti, rispettivamente avverso il decreto ministeriale in data 4 aprile 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 di costruzione più significativi*”, oltre che degli allegati nn. 1 e 2, nella parte in cui ha rilevato un aumento percentuale del tutto irragionevole e molto inferiore all’aumento reale registrato nel mercato per 14 dei complessivi 56 materiali, ed avverso le risultanze dell’attività istruttoria svolta in adempimento dell’ordine di riesame di cui all’ordinanza n. 5916 del 2022 dello stesso Tribunale amministrativo regionale, confermativa della correttezza dei dati rilevati.

La controversia riguarda la legittimità delle rilevazioni, da parte del MIT, delle variazioni percentuali dei prezzi dei materiali da costruzione più significativi, al fine della determinazione delle compensazioni a favore delle imprese appaltatrici secondo la disciplina di cui all’art. 1-*septies* del d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (meccanismo straordinario di adeguamento dei prezzi dei materiali impiegati nei contratti in corso di esecuzione); ANCE contesta da anni la metodologia di rilevazione utilizzata a tale scopo dal Ministero, in particolare sia le modalità di reperimento dati da parte degli enti rilevatori di cui si avvale il Ministero (Provveditorati interregionali alle OO.PP, Camere di Commercio, tramite Unioncamere, e Istat), sia la loro successiva gestione (attività di controllo, verifica e aggregazione).

In particolare, la norma predetta ha previsto che, per i materiali da costruzione più significativi, si proceda a compensazioni, in aumento o in diminuzione, per le variazioni percentuali di prezzo, rispetto al prezzo medio dell’anno di offerta, eccedenti l’8 per cento se riferite esclusivamente all’anno 2021 ed eccedenti il 10 per cento complessivo se riferite a più anni.

In vista delle rilevazioni del secondo semestre 2021 il Ministero ha adottato le “*Linee guida per la rilevazione sui prezzi dei materiali da costruzione*”, le quali enucleano tre fasi : la fase di rilevazione dei dati forniti dalle tre fonti, la fase di revisione degli stessi e, infine, la fase di aggregazione. Le Linee guida identificano delle modalità di controllo tra le variazioni registrate dal soggetto rilevatore e quelle derivanti da banche dati nazionali ed internazionali di riferimento dei singoli materiali.

2. – Con il ricorso in primo grado l’ANCE, quale associazione di categoria delle imprese italiane operanti nel settore dell’edilizia pubblica e privata, ha impugnato il decreto ministeriale ed i relativi allegati, nella parte in cui, a fronte di dati a suo dire evidentemente lacunosi, irragionevoli e contraddittori ed in assenza di adeguati meccanismi correttivi, ha rilevato un aumento percentuale di gran lunga inferiore all’aumento reale registrato sul mercato per i seguenti tredici materiali : 1) lamiera in acciaio di qualsiasi spessore lisce, piane e striate; ii) lamiera in acciaio “Corten”; iii) lamiera 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 geostrutturali; 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). L’ANCE ha dedotto in particolare il difetto di istruttoria e l’applicazione di una metodologia di rilevazione irragionevole, in contrasto con i principi e le norme statistiche comuni, tali da minare l’attendibilità dei risultati ai reali aumenti di prezzo subiti dalle imprese, contestando altresì la violazione delle Linee guida, in ragione del mancato utilizzo delle banche dati nazionali ed internazionali

di riferimento dei singoli materiali e l'inadeguatezza dello strumento statistico della deviazione standard, ed, in subordine, l'illegittimità delle stesse Linee guida per violazione dell'art. 1-*septies* del d.l. n. 73 del 2021.

Con l'ordinanza 16 settembre 2022, n. 5916 il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, previo accoglimento della domanda cautelare, ha ordinato al Ministero *“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 alla categoria di materiali oggetto delle contestazioni di cui al ricorso”* .

All'esito di tale attività istruttoria, previo parere favorevole del Consiglio Superiore, con nota prot. n. 1077 del 27 gennaio 2023, il MIT ha confermato la correttezza della metodologia adottata e, di conseguenza, la congruità dei dati rilevati e la coerenza dei risultati trasfusi nel decreto impugnato.

Avverso detta nota l'ANCE ha esperito motivi aggiunti allegando sia vizi propri che in via derivata.

3. - La sentenza appellata, disattesa l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse e di legittimazione dell'ANCE, ha respinto il ricorso e dichiarato inammissibili i motivi aggiunti. Ha ritenuto che l'attività istruttoria del Ministero sia stata condotta nel rispetto delle introdotte Linee guida del 14 gennaio 2022, in modo completo e scrupoloso, mediante l'analisi delle informazioni desumibili dai dati provenienti dai Provveditorati, stimolando gli stessi Provveditorati ad un'integrazione delle rilevazioni; infine i dati raccolti, epurati dagli *outlier* (dati anomali) sono stati aggregati in un indicatore finale di variazione percentuale per ogni singolo materiale. All'esito della riunione del 30 marzo 2022, a fronte delle osservazioni e delle richieste di approfondimento emerse, il Ministero ha altresì effettuato un supplemento istruttorio, confermando l'impianto metodologico. La

sentenza ha altresì ritenuto, con riguardo alle Linee guida, che *«la decisione di non attingere a fonti private non appare [...] 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»*.

In tale modo la sentenza, ritenendo dirimente, ai fini del decidere, la adozione e successiva applicazione delle Linee guida del 14 gennaio 2022, intese quali strumento di rafforzamento e omogeneizzazione del processo di monitoraggio in un contesto congiunturale, con riguardo al secondo semestre del 2021, si è discostata dal precedente indirizzo giurisprudenziale (culminato nelle sentenze di questa Sezione 27 luglio 2023, nn. 7355 e 7359) che aveva condotto all'annullamento del decreto ministeriale concernente il primo semestre del 2021.

4.- Con il ricorso in appello l'ANCE ha dedotto l'erroneità della sentenza di prime cure, che, attribuendone la spiegazione alla straordinarietà della situazione, non ha ravvisato le irragionevoli anomalie registrate nella fase di rilevazione dei dati (tra i vari Provveditorati e tra questi e Unioncamere), gli errori nell'applicazione dei meccanismi correttivi nella fase di revisione e in quella di aggregazione da parte del Ministero (con riguardo alla deviazione standard), conseguenza della non corretta applicazione delle Linee guida, lamentando che non sia stata effettuata, al cospetto di scarti troppo rilevanti, una comparazione tra le rilevazioni ufficiali e quelle dei *provider* (fonti private) indicate da ANCE, reiterando altresì, sempre in subordine, la censura volta a contestare l'illegittimità delle Linee guida, che non hanno fornito ai propri enti rilevatori indicazioni sulle specifiche tecniche da osservare nelle verificazioni.

5. - Si sono costituiti in resistenza il MIT e l'Istat puntualmente controdeducendo al ricorso in appello e chiedendone la reiezione.

6. – Con ordinanza 30 giugno 2025, n. 5631 la Sezione ha disposto una verifica tecnica al fine di verificare l'attendibilità delle rilevazioni delle variazioni percentuali dei prezzi dei materiali da costruzione effettuate, con riguardo al secondo semestre 2021, dall'impugnato decreto ministeriale seguendo alcuni dei criteri enucleati dalle Linee guida del 14 gennaio 2022, comprendenti, nella fase di revisione, il rimedio della deviazione standard, anche attraverso un confronto con le fonti alternative (*provider* esterni), possibilità peraltro contemplata dalle stesse Linee guida, officinando all'uopo il Rettore del Politecnico di Milano.

7. – Il nominato verificatore, che ha svolto l'incombente istruttorio con la partecipazione dei tecnici di parte, ha versato in atti la relazione in data 28 novembre 2025, con la quale è stato posto in rilievo che : a) la fase di rilevazione dei dati istituzionali risulta formalmente coerente con le disposizioni metodologiche contenute nelle Linee guida, pur permanendo criticità dei processi di costruzione del campione che ne inficiano una piena attendibilità statistica (non dandosi adeguatamente conto della corretta applicazione del metodo della deviazione standard nella fase di eliminazione degli *outlier*); b) la fase di controllo e aggregazione dei dati presenta elementi di incertezza, specie con riguardo alla coerenza interna tra i valori rilevati e la successiva loro mediazione a livello nazionale; c) il confronto effettuato tra le variazioni percentuali dei prezzi medi del secondo semestre 2021 rispetto al 2020, calcolati sulla base dei dati forniti dai Provveditorati e da Unioncamere (*providers* istituzionali) evidenzia scostamenti molto significativi (superiori ai 20 punti percentuali), superando i 35 punti per alcuni materiali, in tale modo mettendo in luce una marcata incoerenza tra le due fonti istituzionali e un'inadeguatezza conseguenziale del processo di revisione statistica compiuto dal Ministero.

La relazione di verifica ha dunque, nelle conclusioni, rilevato che *«i dati riportati nel decreto ministeriale 4 aprile 2022 e le relative variazioni percentuali dei prezzi dei materiali da costruzione non possono ritenersi pienamente attendibili e richiedono ulteriori approfondimenti, in particolare riguardo : - la definizione e rappresentatività del campione di dati utilizzato; - la trasparenza dei criteri di esclusione e normalizzazione; - e la verifica indipendente dei risultati attraverso provider esterni o fonti statistiche alternative».*

8. - Il MIT, da parte sua, ha depositato in atti “osservazioni” che contestano la verifica, sostenendo che il procedimento di rilevazione, revisione e aggregazione dei dati seguito dalla stessa amministrazione sia coerente con le Linee guida del 14 gennaio 2022, aggiungendo che l’eventuale accoglimento della tesi espressa dalla verifica condurrebbe ad un esito manifestamente irragionevole e contrario al fondamento di razionalità dell’istituto della compensazione, in quanto comporterebbe il riconoscimento in favore dell’impresa di un importo addirittura superiore alla spesa effettivamente sostenuta, con conseguente indebito arricchimento.

9. – L’appello è fondato, nei termini che seguono, e che attengono al difetto di istruttoria dell’impugnato decreto ministeriale 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 di costruzione più significativi”*, con particolare riferimento alla metodologia di rilevazione di dati (concernenti le variazioni percentuali dei prezzi dei materiali da costruzione) risultati non pienamente attendibili alla stregua di quanto emerge dalla disposta verifica tecnica.

Ed invero non risulta corretta l’applicazione del metodo della deviazione standard ai fini dell’eliminazione degli *outlier*, mentre il processo di selezione e revisione dei

dati non assicura una piena attendibilità statistica e il confronto tra i provider istituzionali mostra ingiustificabili scostamenti.

Detto in altri termini, il disallineamento dei dati, diffuso e consistente, evidenzia la sussistenza di anomalie nel reperimento e nell'elaborazione dei dati, che avrebbero richiesto un maggiore rigore nella fase istruttoria.

Non sono illegittime le Linee guida, ma è viziata l'istruttoria effettuata dal Ministero, come ritenuto dal verificatore, la cui relazione non appare invero utilmente contestata dalle osservazioni ministeriali, a prescindere dai profili di inammissibilità delle stesse osservazioni svolti dall'appellante, nel "merito tecnico", oltre che in considerazione del fatto che non sono riconducibili ad uno scritto difensivo.

Per costante giurisprudenza, il giudice che abbia disposto una verifica tecnica, qualora ne condivida i risultati, non è tenuto ad esporre in modo specifico le ragioni del suo convincimento e, quando aderisce alle conclusioni del verificatore che (come nel caso di specie) nella relazione abbia tenuto conto, replicandovi, dei rilievi dei consulenti di parte, esaurisce l'obbligo della motivazione con l'indicazione delle fonti del suo convincimento; non è quindi necessario che egli si soffermi anche sulle contrarie allegazioni dei consulenti tecnici di parte, che, seppure non espressamente confutate, restano implicitamente disattese perché incompatibili con le conclusioni tratte (Cons. Stato, V, 22 gennaio 2025, n. 485; V, 15 aprile 2025, n. 3236).

In ogni caso, merita evidenziare come proprio le Linee guida, disciplinando la "fase di revisione", pongano in evidenza modi di riconoscimento delle criticità della "fase di rilevazione", tra cui si collocano differenze significative (definite soglie di allerta) di difformità dei dati raccolti dai soggetti rilevatori, prevedendosi meccanismi di correzione del dato anomalo.

La rinnovazione dell'attività di rilevazione delle variazioni percentuali dei materiali da costruzione, nei limiti ovviamente dedotti in giudizio, e cioè con riguardo soltanto a taluni (13 su 56) dei materiali da costruzione indicati nell'allegato 1 al decreto 4 aprile 2022, conseguente all'accoglimento dell'appello, dovrà garantire l'affidabilità statistica della rilevazione e revisione dei dati contestati, la quale, nel provvedimento impugnato, risulta inficiata dalla scarsa verificabilità del metodo della deviazione standard per l'esclusione dei valori anomali e dagli scostamenti che emergono nel confronto tra i diversi *provider* istituzionali.

L'istruttoria, che dovrà svolgersi nel perimetro dei rilievi esposti nella verifica, non può prescindere dalla considerazione che la rilevazione è finalizzata alla determinazione delle compensazioni dei singoli prezzi dei materiali, nell'ambito, dunque, di un meccanismo straordinario di adeguamento dei prezzi per i contratti in corso di esecuzione, incompatibile per definizione al riconoscimento, in favore dei singoli operatori, di un importo superiore al costo effettivamente sostenuto, che darebbe, piuttosto, luogo ad una locupletazione.

10. – L'accoglimento dell'appello giustifica comunque, in ragione della peculiarità tecnica della controversia, la compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

Va invece posto a carico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in ragione della soccombenza, il compenso per il verificatore, di cui alla richiesta di liquidazione in data 22 gennaio 2026.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie; per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, accoglie il ricorso di primo grado, con

conseguente annullamento parziale, nei sensi di cui in motivazione, del provvedimento impugnato.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Pone a carico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il compenso del verificatore, da liquidarsi con separato decreto.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Fantini, Presidente FF, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Stefano Fantini**

IL SEGRETARIO