



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 8599 del 2022, proposto da Geosystem del Dott. Geol. Giovanni Battista Demontis, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore Menditto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Conca D'Oro n. 285;

contro

Tiziano Lucca, Francesco Nucara, Isola Rocco, Erion Lako, rappresentati e difesi dall'avvocato Elisa Vannucci Zauli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Paoletti in Roma, viale Bruno Buozzi, n. 68;

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilita' Sostenibili – Dipartimento per la Mobilità Sostenibile, Ministero dell'Interno, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, Consiglio Nazionale delle Ricerche, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n.12;

nei confronti

Conferenza Unificata Stato, Regioni, Citta' e Autonomie Locali e Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 03134/2022, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Tiziano Lucca, di Francesco Nucara, di Isola Rocco, di Erion Lako e del Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilita' Sostenibili – Dipartimento per la Mobilità Sostenibile, del Ministero dell'Interno, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Consiglio Nazionale Ricerche;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 marzo 2023 il Cons. Annamaria Fasano e uditi per le parti gli avvocati Menditto e Paoletti, in delega dell'avvocato Vannucci Zauli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, diversi liberi professionisti (ingegneri) e legali rappresentanti di società di ingegneria, operanti anche nel campo della c.d. diagnostica strutturale, impugnavano: a) i paragrafi §5.5.3, §11.2.2. e §11.2.5.3 delle Norme Tecniche per le Costruzioni approvate con D.M. del 17.01.2018 recante *‘Aggiornamento delle Norme Tecniche delle Costruzioni’* (in seguito anche NTC 2018); b) la Circolare del CSLLPP n. 3187 del 21.3.2018, e nello specifico dei punti 1, 2.2.1 e 2.2.2.; c) ogni altro atto presupposto, ove lesivo ed ancorchè non conosciuto, tra i quali alcuni espressamente indicati nel ricorso introduttivo a cui, per brevità espositiva, si

fa rinvio.

1.1. Le critiche erano sostanzialmente volte a censurare i provvedimenti suindicati, e, tra questi, soprattutto il paragrafo §8.5.3 NCT 2018, sostenendo che lo stesso, in violazione di quanto previsto dalle norme di ‘rango superiore’ (art. 59 d.P.R. n. 380/2010, art. 20 L. n. 1086/1971), avrebbe riservato ai laboratori autorizzati, ai sensi della Circolare n. 7617/STC del 3.11.2010, l’effettuazione dei *‘prelievi dei campioni della struttura e l’esecuzione delle prove’*. Secondo la tesi prospettata nel ricorso, con ciò sarebbe scaturita una illegittima pretermissione degli altri possibili operatori del settore, tra cui gli stessi ricorrenti, i quali *“sotto la vigenza delle NCT 2008, erano legittimati a compiere i prelievi dei campioni (pur non essendo laboratori autorizzati)”*. Per i ricorrenti, le NTC 2018 introducevano una riserva esclusiva di attività a favore dei laboratori autorizzati con riferimento al prelievo di campioni da materiali da costruzione destinati ad essere sottoposti a prove, compromettendo l’esercizio dell’attività professionale o di impresa da parte di tutti gli altri professionisti che svolgevano la propria attività nel settore del prelievo di campioni sulle strutture.

1.2. Con ordinanza n. 7465 del 5 luglio 2018, il Tribunale amministrativo regionale disponeva l’acquisizione, in via istruttoria, della documentazione relativa all’aggiornamento delle Norme tecniche per le costruzioni e di una relazione scritta in ordine alla motivazione posta alla base delle modifiche introdotte. Con ordinanza n. 5351 del 13 settembre 2018, la Sezione rilevava che l’ordinanza istruttoria non era stata integralmente adempiuta e ne disponeva la reiterazione.

2. Il Tribunale amministrativo regionale, con sentenza n. 3134 del 2022, dichiarava l’estinzione del giudizio per rinuncia al ricorso proposta da tutti i ricorrenti ad eccezione di Tiziano Lucca, Francesco Nucara, Rocco Isola ed Erion Lako. Il Collegio, inoltre, evidenziava che nel corso del giudizio era intervenuta la modifica ad opera dell’art. 3, comma 1, del d.l. 32/2019, nel testo coordinato con la legge n. 55 del 2019 di conversione dell’art. 59, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, mediante l’inserimento della lettera *c-bis* e la successiva emanazione prevista dalle

disposizioni integrative della circolare del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici 3 dicembre 2019 n. 633/STC. Tuttavia, non riteneva che tale sopravvenienza potesse comportare il venire meno dell'interesse al gravame in capo ai ricorrenti che non avevano rinunciato, come invece eccepito dalla ditta controinteressata Geosystem del dott. Geol. Giovanni Battista Demontis. Il Giudice di prima istanza accoglieva il ricorso statuendo la fondatezza del primo motivo, con il quale era stato contestato il difetto di previsione normativa in ordine alla limitazione dei prelievi di materiale ai laboratori autorizzati e al conseguente contrasto tra il paragrafo §8.5.3. delle NTC e il disposto dell'art. 59 del d.P.R. 380/2001. All'illegittimità, in *parte qua*, delle disposizioni delle Norme tecniche impugnate conseguiva poi l'illegittimità delle previsioni della Circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 3761/2018 nella parte in cui, al punto 2.2.2., disciplinava il prelievo dei campioni delle strutture esistenti. L'accoglimento del primo motivo comportava l'assorbimento delle ulteriori censure proposte con riferimento al paragrafo §8.5.3 delle NTC. Il Tribunale riteneva anche l'illegittimità del successivo paragrafo §11.2.2 delle NTC, relativamente alle 'Prove complementari' (ultimo comma), posto che, anche in tale ipotesi, veniva istituita una riserva in favore dei laboratori con riferimento ai carotaggi, senza che la disciplina primaria avesse introdotto alcuna previsione in tal senso, e senza alcuna specifica motivazione al riguardo.

3. La Geosystem del dott. Geol. Giovanni Battista Demontis (in seguito anche solo Geosystem) ha proposto appello avverso la suddetta pronuncia, chiedendone la riforma, lamentando: *“I. In via pregiudiziale/preliminare (in rito): error in procedendo et in iudicando: Mancata applicazione e/o erronea interpretazione dell'art. 35, comma 1, lett. b) e c) c.p.a. – Mancata e/o erronea considerazione dell'incidenza, formale e sostanziale, della intercorsa modifica normativa – Mancata considerazione della sostanziale adesione delle parti all'effettiva sopraggiunta improcedibilità del ricorso – Mancata considerazione della specifica*

causa di improcedibilità data dall'omessa impugnazione, da farsi ex art. 43 c.p.a., dei provvedimenti adottati successivamente alla presentazione del ricorso – Erronea, incompleta, lacunosa e/o comunque travisata lettura ed applicazione dell'art. 59 d.P.R. n. 380/2001 – Erroneità della motivazione con cui è stata rigettata l'eccezione di improcedibilità dell'originario ricorso e riproposizione della stessa; II. In via di stretto subordine (nel merito): Error in iudicando: erronea, incompleta, lacunosa e/o comunque travisata lettura ed applicazione dell'art. 59 d.P.R. n. 380/2001 – Erronea applicazione della complessiva disciplina vigente in subiecta materia – Mancata valutazione dell'evoluzione del quadro normativo – Violazione dei principi fondanti il regime delle indagini e delle prove – Accertamento, de facto, della 'illegittimità' di norma di legge in assenza di rituale sottoposizione di questione costituzionale – Omessa valutazione dell'effettivo stato dell'arte e dei contributi normativi e di chiarimento – Erroneità della motivazione- Superficialità della stessa – Travisamento dei fatti”.

4. Gli ingegneri Tiziano Lucca, Francesco Nucara, Rocco Isola e Erion Lako si sono costituiti in resistenza, chiedendo il rigetto dell'appello e riproponendo i motivi del ricorso introduttivo ritenuti assorbiti dal giudice di prima istanza.

5. Il Ministero dell'Interno, il Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili – Dipartimento per la Mobilità Sostenibile, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Consiglio Nazionale delle Ricerche si sono costituiti a norma dell'art. 55, settimo comma, del d.lgs. n. 104 del 2010.

6. Le parti, con successive memorie, hanno articolato in maniera più approfondita le proprie difese.

7. All'udienza del 16 marzo 2023, la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

8. Con il primo motivo, l'appellante contesta la sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto l'eccezione di sopravvenuta carenza di interesse al ricorso da parte degli ingegneri Lucca, Nucara, Lako e Isola sul presupposto che la sopravvenienza

della nuova tipologia di laboratori, nell'art. 59 del d.P.R. 380/2001, e la successiva circolare attuativa n. 633/STC del 2019 che disciplina i requisiti per il rilascio delle autorizzazioni ai laboratori, avrebbero introdotto un regime integrativo/modificativo della complessiva disciplina contestata con il ricorso introduttivo ed, in particolare, del paragrafo §8.5.3 delle NTC 2018, cosicchè, in sostanza, la lesività e il conseguente interesse a ricorrere si sarebbe trasferito sulla circolare 633/STC del 2019 e sull'art. 59 del d.P.R. 380/2001 nella parte in cui è stato introdotto il nuovo laboratorio, di cui alla lettera *c-bis*) per l'esecuzione di 'prove e controlli su materiali da costruzione su strutture e costruzioni esistenti'.

9. Con il secondo mezzo, l'appellante deduce diversi profili di censura, sostenendo in primo luogo l'infondatezza del motivo di ricorso introduttivo, con cui è stata dedotta l'assenza di una disposizione normativa con cui viene disposta una 'riserva' dei prelievi di campione ai laboratori operata dal paragrafo §8.5.3 delle NTC 2018. La possibilità per il Ministero di autorizzare altri laboratori ad effettuare le prove sui materiali da costruzione non sarebbe una possibilità alternativa alla presenza di altri soggetti indistinti abilitati ad effettuare le prove, ma rispetto ai laboratori 'ufficiali' elencati al comma 1 dell'art. 20 della L. 1086/71 (di contenuto sostanzialmente identico all'attuale art. 59 del d.P.R. 380/2001), che, rappresentando strutture di natura pubblica, sono automaticamente autorizzati ad effettuarle. La Geosystem censura, con il medesimo mezzo, la statuizione contenuta nella sentenza impugnata con cui si ritiene l'irragionevolezza delle disposizioni impuginate, atteso che l'attività di prelievo demandata ai laboratori autorizzati potrebbe essere affidata al personale dipendente dei medesimi, anche non abilitato o in possesso di mezzi non idonei, mentre un ingegnere, un architetto o un altro professionista abilitato per lo svolgimento di attività nel settore della diagnosi e della conoscenza delle strutture esistenti non potrebbe effettuare un prelievo da una struttura per eseguire le opportune indagini sulla sicurezza di una costruzione.

Secondo l'appellante, se si esclude una riserva dei prelievi di campioni ai

laboratori, la conseguenza è che tali prelievi potrebbero essere effettuati indiscriminatamente da chiunque, perché si nega l'esistenza di una norma che consente tali operazioni solo ai professionisti abilitati. Tale assunto non sarebbe condivisibile, atteso che gli atti impugnati non impedirebbero alla categoria professionale degli ingegneri di effettuare i prelievi, ma solo la possibilità di utilizzarli per prove certificate.

10. Gli appellati hanno riproposto i motivi di ricorso rimasti assorbiti nella sentenza impugnata, denunciando l'illegittimità del paragrafo §8.5.3 delle NTC 2018, nella parte in cui prevede che *'Per le prove di cui alla Circolare 08 settembre 2010, n. 7617/STC, il prelievo dei campioni dalla struttura e l'esecuzione delle prove stesse devono essere effettuate a cura di un laboratorio di cui all'articolo 59 del d.P.R. 380/2001'*, atteso che alle NTC 2018 sarebbe permesso di operare entro determinati limiti, che non consentono loro di contenere disposizioni di natura prescrittiva ma al più tecnico – prescritzionale, sicché non possono contenere alcuna previsione contrastante con le norme di legge regolanti la materia delle competenze e responsabilità attribuite ai professionisti iscritti ad albi. Diversamente opinando, l'attribuzione ai laboratori autorizzati, di cui all'art. 59 del d.P.R. 380/2001, delle attività di prelievo di campioni su materiali da costruzione si porrebbe in palese antitesi con gli artt. 51 e 52 del R.D. 2537/1925 e con gli artt. 16, 41 e 46 del d.P.R. 328/2001, e l'art. 16 del R.D. 274/1929, relativi alle competenze di professionisti iscritti agli albi professionali. La violazione di legge sarebbe aggravata in materia di opere pubbliche, anche esse normate dalle NTC, da una ulteriore illegittimità derivante dal contrasto del paragrafo §8.5.3 del NTC 2018 con l'art. 101 del d.lgs. 50/2016, nella parte in cui prevede: *"3. Il direttore dei lavori, con l'ufficio di direzione lavori, ove costituito, è preposto al controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione dell'intervento affinché i lavori siano eseguiti a regola d'arte ed in conformità al progetto e al contratto. Il direttore dei lavori ha la responsabilità del coordinamento e della supervisione dell'attività di tutto*

l'ufficio di direzione dei lavori, ed interloquisce in via esclusiva con l'esecutore in merito agli aspetti tecnici ed economici del contratto. Il direttore dei lavori ha la specifica responsabilità dell'accettazione dei materiali, sulla base anche del controllo quantitativo e qualitativo degli accertamenti ufficiali delle caratteristiche meccaniche e in aderenza alle disposizioni delle norme tecniche per le costruzioni vigenti". Ciò in quanto, la dicitura di cui al paragrafo §8.5.3 si porrebbe in netta violazione della normativa afferente le competenze professionali, risolvendosi in una evidente limitazione della competenza riservata a detti professionisti dalle rispettive norme sull'esercizio della professione.

Gli appellati ripropongono anche il terzo motivo di ricorso introduttivo, con cui hanno denunciato violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo, dell'art. 20 della legge 1086/1971 e dell'art. 59 del d.P.R. 380/2001, nonchè eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta. Il capitolo 11, riguardante le nuove costruzioni ed i controlli di accettazione sui materiali da costruzione (a differenza del capitolo 8 dedicato all'esistente), al terzo capoverso del suo paragrafo §11.2.5.3, dispone che *'Il prelievo potrà anche essere eseguito dallo stesso laboratorio incaricato della esecuzione delle prove'*. Secondo gli esponenti, il dato normativo farebbe venire meno l'esclusiva riservata ai laboratori per i prelievi sull'esistente, ciò in quanto il capitolo 11 chiarirebbe che il direttore dei lavori ha la specifica responsabilità dei controlli in accettazione dei materiali in cantiere, sulla base anche del controllo qualitativo o quantitativo degli accertamenti ufficiali, delle caratteristiche meccaniche e in aderenza alle disposizioni delle norme tecniche per le costruzioni vigenti (così come previsto anche dall'art. 101 del d.lgs. 50/2016). Pertanto, applicando le contraddittorie previsioni di cui alle NTC 2018, si verrebbe a creare il paradosso che il direttore dei lavori non sarebbe obbligato ad avvalersi di un laboratorio autorizzato per effettuare i prelievi in cantiere di tutti i campioni relativi ai nuovi materiali, mentre risulterebbe obbligato ad avvalersi degli stessi laboratori per prelevare campioni relativi a materiali che costituiscono le strutture esistenti.

Con il quarto motivo di ricorso originario, riproposto nel presente giudizio, gli appellati hanno denunciato che il paragrafo §11.1 delle NTC 2018, sulla scia di quanto già disposto dalle NTC 2008, ha statuito che i materiali di costruzione devono essere: i) identificati a cura del fabbricante; ii) qualificati sotto la responsabilità del fabbricante; iii) accettati dal direttore dei lavori mediante acquisizione e verifica della documentazione di identificazione e qualificazione, nonché mediante eventuali prove di accettazione. Nel prosieguo, in palese contraddizione con quanto precede, viene ribadito che i controlli di qualità, compresi i carotaggi, debbano essere eseguiti dai laboratori ex art. 59 d.P.R. 380/2001 con riferimento a determinate prove. Il successivo paragrafo §11.2.2 relativamente alle ‘prove complementari’ stabilisce che le prove di accettazione e le eventuali prove complementari, compresi i carotaggi di cui al punto §11.2.6, devono essere eseguite e certificate dai laboratori di cui all’art. 59 del d.P.R. n. 380/2001, con la conseguenza che tali previsioni sarebbero illegittime per le medesime ragioni di cui ai motivi in diritto illustrati.

Con il quinto motivo di ricorso introduttivo, gli appellati hanno denunciato che le NTC 2018 violano l’art. 106 del TFUE e l’art. 41 della Costituzione, essendo in contrasto con il c.d. principio di proporzionalità e le logiche concorrenziali di carattere generale auspicate dall’AGCM, in favore di laboratori che si trovano a beneficiare, non per meriti ma per illogica valutazione del normatore, di una posizione dominante.

Con il sesto motivo del ricorso originario si è denunciato l’illegittimità della Circolare prot. 3187/2018 adottata dal CSLPP, rubricata ‘Prima applicazione del DM 17.1.2018’, riportante l’aggiornamento delle ‘Norme Tecniche per le Costruzioni alle procedure autorizzative e di qualificazione del servizio tecnico centrale’, con cui sono state fornite le prime indicazioni a seguito dell’entrata in vigore delle NTC 2018, e sono state illustrate le indicazioni operative ai fini del rilascio delle autorizzazioni e delle qualificazioni dei materiali da costruzione.

Secondo i ricorrenti in primo grado, la suddetta Circolare si porrebbe in contrasto con il decreto di approvazione delle NTC 2018, in quanto, in violazione dell'art. 2 del decreto, definirebbe un termine immediato di entrata in vigore delle NTC 2018, senza prevedere l'applicazione delle precedenti NTC 2008 per i contratti di opere già affidati o in fase di esecuzione dei lavori. La Circolare specifica ai punti 2.2.2 che, se i campioni non sono prelevati dai laboratori di cui all'art. 59 del d.P.R. n. 380 del 2001, "*non potranno essere accettati ai fini dell'attività di certificazione ufficiale del laboratorio*". I ricorrenti precisano che, durante la vigenza delle NTC 2008, non vi era l'obbligo di affidare l'attività di prelievo di campioni a laboratori autorizzati, con la conseguenza paradossale che: i) i soggetti già aggiudicatari o esecutori di contratti pubblici, oppure esecutori di contratti per opere private non potranno più operare sulle strutture oggetto di contratto; ii) tutti questi non potranno neppure procedere con il subappalto non autorizzato delle attività ai laboratori per far effettuare loro i prelievi; iii) detti laboratori non potranno, in ogni caso, rilasciare certificati di prova per campioni non prelevati direttamente da loro. Lamentano, pertanto, che l'introduzione della Circolare, oltre a porsi in netto contrasto con le disposizioni del decreto ed a produrre un'illegittima estensione temporale di applicazione delle NTC 2018 con particolare riferimento all'ambito riservato al prelievo di campioni per prove su materiali da costruzione effettuate da laboratori autorizzati, comporta gravi conseguenze sul mercato.

11. L'appello è fondato, per i principi di seguito enunciati.

Le censure verranno esaminate congiuntamente, in quanto inerenti alla medesima questione.

Va premesso che questa Sezione intende soprassedere dallo scrutinio delle eccezioni di improcedibilità del ricorso introduttivo illustrate dall'appellante anche nel presente grado di giudizio, tenuto conto dell'infondatezza nel merito delle critiche prospettate dai ricorrenti in primo grado.

Quanto alle deduzioni difensive illustrate dagli appellati circa gli effetti nel presente giudizio della sentenza del T.A.R. n. 3132 del 2022, passata in giudicato, si

rammenta che le Linee Guida Ponti 2020 sono state riadottate dalle Linee Guida Ponti 2021, approvate con D.M. n. 493 del 3.13.2021, con espressa sostituzione delle precedenti. Infatti, gli appellati, come evidenziato dalla Geosystem con memoria, hanno proceduto a proporre ulteriore ricorso con il quale hanno impugnato le suddette nuove Linee Guida 2021, definito con sentenza del T.A.R. per il Lazio n. 17481 del 2022. Inoltre, successivamente si è provveduto ad approvare le Nuove Linee Ponti con D.M. del MIMS n. 204 del 1.7.2022.

Ne consegue che la sentenza n. 3132 del 2022 è stata resa su disposizioni, allo stato, non più in vigore.

Né può sostenersi che la statuizione contenuta nella decisione secondo cui *“senza in alcun modo individuare l’obbligo di affidare l’esecuzione delle prove non distruttive ai laboratori medesimi, contenuta invece nelle Linee Guida impugnate”* possa rappresentare un vincolo interpretativo per questo Giudice, in ragione dei principi che regolano l’efficacia espansiva del giudicato esterno.

E’ noto al Collegio il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con sentenza n. 26482 del 17 dicembre 2007, secondo cui, se due cause tra le stesse parti abbiano ad oggetto il medesimo titolo negoziale o un medesimo rapporto giuridico e una di esse sia stata definita con sentenza passata in giudicato, l’accertamento compiuto in merito ad una situazione giuridica o la risoluzione di una medesima questione di fatto o di diritto incidente su un punto decisivo comune ad entrambe le cause o costituente indispensabile premessa logica della statuizione contenuta nella sentenza passata in giudicato, precludono l’esame del punto accertato e risolto, anche nel caso in cui il successivo giudizio abbia finalità diverse da quelle che costituiscono lo scopo e il *petitum* del primo.

Nella specie, tale principio non può trovare applicazione, in primo luogo perchè il giudicato ha investito atti diversi da quelli per cui odiernamente si procede, ossia le Linee Guida Ponti, il relativo decreto del MIT di adozione delle predette Linee Guida e la Circolare n. 633/STC, dovendosi precisare che con specifico riferimento

a quest'ultimo provvedimento il T.A.R. non ha accolto il ricorso. In secondo luogo, perché, nella specie, le statuizioni del Giudice, pur riguardando profili connessi a quelli per cui oggi si procede, sono state rese *incidenter tantum*, sicchè non hanno efficacia di giudicato nel presente giudizio.

Va, inoltre, rammentato che, comunque, quando il punto comune alle cause si risolve in una questione di diritto che involge l'attività interpretativa delle norme, il giudice non può incontrare vincoli.

Invero l'attività interpretativa delle norme giuridiche compiuta dal giudice, in quanto consustanziale allo stesso esercizio della funzione giurisdizionale, non può mai costituire limite alla attività esegetica esercitata da altro giudice, dovendosi richiamare a tale proposito il distinto modo in cui opera il vincolo determinato dalla efficacia oggettiva del giudicato ex art. 2909 c.c. rispetto a quello imposto, in altri ordinamenti giuridici dal principio dello '*stare decisis*', ossia del precedente giurisprudenziale vincolante, che non trova riconoscimento nell'attuale ordinamento processuale (Cass. n. 15215 del 2021). Il giudicato su questioni di diritto, in disparte la peculiare situazione della violazione del principio del *ne bis in idem*, non si forma sull'affermazione di un principio di diritto astratto (Cass. n. 4822 del 2015), potendo essere coperta da giudicato solo la medesima situazione di fatto accertata dal giudice di merito.

11.1. Ciò chiarito, l'esame della questione impone l'illustrazione del quadro normativo di riferimento.

Prima dell'adozione delle NTC 2018 e, in particolare, del paragrafo §8.5.3, l'art. 59 del d.P.R. n. 380 del 2001 (e ancora prima l'art. 20 L. 1086/1971) stabiliva che, per consentire un'adeguata conoscenza delle caratteristiche dei materiali di costruzione posti in opera, si dovessero eseguire 'prelievi di calcestruzzo' mediante 'operazioni di carotaggio', prelievi di barre di armatura inglobate nei getti' e 'prelievi di campioni in carpenteria metallica' a mezzo di attrezzature idonee alla perforazione e/o alla demolizione del calcestruzzo.

L'art. 59, comma 2, del d.P.R. n. 380 cit. come modificato con l'introduzione, ad

opera della l. n. 55 del 2019 (di conversione del c.d. decreto ‘Sblocca Cantieri’), di un nuovo settore di autorizzazione relativo alla esecuzione di indagini non distruttive sulle costruzioni esistenti (lett-c *bis*), odiernamente, prevede che: *‘Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può autorizzare, con proprio decreto, ai sensi del presente capo, altri laboratori ad effettuare: ...c-bis) prove e controlli su materiali da costruzione su strutture e costruzioni esistenti’*. La disposizione, infatti, introduce uno specifico regime di autorizzazione per i laboratori specializzati nelle strutture esistenti. Il vecchio testo, invece, stabiliva al comma 2 che: *“Il Ministero delle infrastrutture può autorizzare, con proprio decreto, ai sensi del presente capo, altri laboratori ad effettuare: a) prove sui materiali da costruzione; c) prove di laboratorio su terre e rocce”*.

Ai sensi dell’art. 59 del d.P.R. n. 380 del 2001, i laboratori, per poter operare in tale settore, dovevano presentare apposita domanda al Ministero, il quale, dopo aver verificato (a mezzo del Servizio Tecnico Centrale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici) la sussistenza dei requisiti, rilasciava apposita autorizzazione. Il Ministero verificava la ritualità del rilascio del titolo autorizzativo anche in seguito e, in caso di accertata insussistenza e/o venire meno dei requisiti dichiarati ed accertati all’atto della domanda, provvedeva alla revoca. La Circolare 8 settembre 2010, n. 7617/STC, stabiliva i criteri per il rilascio dell’autorizzazione ai laboratori per l’esecuzione e certificazione di prove sui materiali di costruzione di cui all’art. 59 del d.P.R. 380 cit.

Con la suddetta Circolare, si regolamentavano i requisiti del ‘soggetto gestore’ del laboratorio, e quindi delle attrezzature, della qualificazione del personale ecc., mentre odiernamente con le norme tecniche D.M. 17.01. 2018 si è provveduto a regolamentare anche l’attività di ‘prelievo di campioni’ o di ‘carotaggio’.

Secondo gli appellati, le prove definite ‘distruttive’ sui materiali sono sempre state riservate ai laboratori ex art. 20 L. 1086/1971 e attuale art. 59 d.P.R. 380/2001, ma non l’attività di prelievo dei campioni, né le ‘prove non distruttive’ da eseguirsi in

cantiere che erano consentite, oltre che ai laboratori anche ai singoli professionisti. Le NTC 2018, nella parte finale del paragrafo §8.5.3 rubricato ‘*Caratterizzazione meccanica dei materiali*’ ed inserito nel capitolo 8 relativo alle costruzioni esistenti, hanno, invece, stabilito che: “*Per le prove di cui alla Circolare 08 settembre 2010, n. 7617/STC, il prelievo dei campioni dalla struttura e l’esecuzione delle prove stesse devono essere effettuati a cura di un laboratorio di cui all’art. 59 del d.P.R. 380/2001*”. Al §11.2.2 delle NTC relativamente alle ‘prove complementari’, si statuisce “*Le prove di accettazione e le eventuali prove complementari, compresi i carotaggi di cui al punto 11.2.6, devono essere eseguite e certificate di laboratori di cui all’art. 59 del d.P.R. n. 380/2001*”.

Pertanto, a mente del paragrafo §8.5.3 delle NTC, e delle norme sopra indicate, le prove elencate nella Circolare n. 7617/2010, richiedendo l’analisi chimica e fisica dei campioni, devono essere necessariamente effettuate e certificate a cura di un laboratorio debitamente autorizzato ai sensi dell’art. 59, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001, previa dimostrazione del possesso di determinati requisiti organizzativi e strutturali.

Prima delle NTC di cui al D.M. 17.1.2018, il Legislatore non aveva specificato chi potesse effettuare tali attività, sicchè ogni professionista poteva svolgerla. Dopo l’adozione delle nuove Norme Tecniche per le Costruzioni del 2018, con le quali è stata introdotta la suddetta riserva, il Legislatore ha chiaramente previsto che tali indagini possono essere effettuate solo ‘*a cura di un laboratorio di cui all’art. 59 del d.P.R. 380/2001*’.

Al momento dell’emanazione delle NTC del 2018, erano previste due tipologie di laboratori, oltre a quelli ‘ufficiali’ di cui al comma 1, (...) ossia quelli per l’effettuazione delle ‘prove sui materiali da costruzione’ (comma 2, lett. a), e quelli per le ‘prove di laboratorio su terre e rocce’ (comma 2, lett. c), disciplinati da due diverse Circolari (quanto ai primi come si è detto dalla Circolare n. 7617/2010 e, quanto ai secondi, dalla Circolare n. 7618/2010).

Ne consegue che, dopo la riforma, la competenza è stata ovviamente assegnata ai

laboratori individuati al comma 2, lett. a) oltre che comunque a quelli c.d. ‘ufficiali’ di cui al comma 1.

In sostanza, il prelievo di campioni di materiale in cantiere finalizzato all’esecuzione di prove chimiche, fisiche e meccaniche sui materiali, viene riservato ai laboratori deputati ad eseguire quest’ultima tipologia di prove.

Per completezza va precisato che la Circolare n. 7/2019 ha integrato il paragrafo §8.5.3, e, come si è detto, successivamente la legge 14.6.2019, n. 55, ha aggiunto all’art. 59, comma 2, del d.P.R. 380/2001, una nuova lettera *c-bis*) prevedendo che ai laboratori è consentito, sempre previa autorizzazione del MIT, procedere all’espletamento, oltre che delle prove ‘distruttive’, anche delle ‘prove e controlli su materiali da costruzione su strutture e costruzioni esistenti’, ossia le prove ‘non distruttive’, tra cui le prove pacometriche e sclerometriche.

11.2. Orbene, Il Collegio ritiene che, per una corretta valutazione della questione in ordine all’asserito contrasto tra le disposizioni impugnate e la norma di rango primario di cui all’art.59 del d.P.R. 380/2001, va rammentato che la disciplina dei controlli in un settore delicato come quello dei ‘prelievi dei campioni’, così come le disposizioni che regolamentano il regime autorizzativo dei laboratori e il controllo sulle costruzioni in vigore con la Legge 1086/71, deve essere necessariamente demandata allo Stato, attraverso i laboratori ufficiali in capo alle Università, all’ANAS ed a RFI, o comunque a mezzo di rilascio di autorizzazione, previo controllo, del Ministero competente.

In passato, con le modifiche intervenute successivamente al 1971, stante la necessità diffusa di controlli su materiali da costruzione, si era concesso ai soggetti privati, i cosiddetti laboratori autorizzati, di svolgere tale attività. I laboratori autorizzati venivano considerate strutture svolgenti servizi di ‘pubblica necessità’. Tale esigenza è stata assicurata anche con le disposizioni successive.

Il Legislatore, infatti, prevedendo la competenza a svolgere l’effettuazione delle ‘prove’ o ‘prelievi’ ai laboratori individuati al comma 2 lett. a), oltre che a quelli

c.d. 'ufficiali' di cui al comma 1, ha inteso garantire un maggior controllo in un settore peculiare per le ricadute non solo economiche, ma anche in termini di sicurezza pubblica, mediante la 'tracciabilità' dei campioni prelevati dalle strutture, in questo modo consentendo la certezza della provenienza, l'autenticità dei campioni, e la regolarità della relativa certificazione.

Ciò premesso, gli odierni appellati hanno denunciato, sotto vari profili, l'illegittimità delle disposizioni censurate, sostenendo che il tenore letterale dell'art. 59, comma 2, del d.P.R. non introduce nessun obbligo di legge di affidare l'esecuzione di prove e controlli su materiali da costruzione su strutture e costruzioni esistenti ai soli laboratori autorizzati, avendo previsto solo la possibilità che il Ministero autorizzi i laboratori interessati all'esecuzione delle prove.

Gli appellati hanno denunciato anche l'illegittimità della Circolare n. 3187 del 2018, la quale specifica, ai punti 2.2.2, che se i campioni non sono prelevati dai laboratori di cui all'art. 59 del d.P.R. n. 380 del 2001 *'non potranno essere accettati ai fini dell'attività di certificazione ufficiale del laboratorio'*.

Questa Sezione non condivide l'approdo argomentativo sostenuto dal Giudice di prima istanza, atteso che l'interpretazione logico-sistematica delle disposizioni impugnate, in uno con i principi che regolamentano il settore, non impedisce alla categoria professionale degli ingegneri di effettuare i 'prelievi', ma solo la possibilità di utilizzarli per 'prove certificate'. Pertanto non può essere ravvisata alcuna violazione con l'art. 59 d.P.R. 380/2001, né una illegittima pretermissione della categoria professionale in concreto rappresentata dai ricorrenti in primo grado. Orbene, l'assunto è sostenuto dall'analisi delle norme invocate dagli appellati nell'atto introduttivo del giudizio, la quale non deve essere eseguita solo con riferimento al contenuto letterale delle stesse, ma anche privilegiando il criterio logico, al fine di comprendere quale sia stata l'intenzione del Legislatore.

Per determinare il significato della norma, l'interprete deve fare riferimento alla legge nel suo complesso, ossia alla disciplina in cui si inserisce la norma da interpretare (criterio sistematico) e ai precedenti storici che hanno regolato la stessa

fattispecie, potendo in tal modo valutare le ragioni per cui la nuova norma è stata introdotta.

Sulla base di tale percorso interpretativo, di seguito illustrato, si può ragionevolmente ritenere la coerenza delle disposizioni censurate, con riferimento all'art. 59 del d.P.R. n. 380/2001, la cui '*ratio legis*' è riposta nella peculiarità della funzione certificativa affidata ai laboratori autorizzati, che postula non solo la correttezza dell'attività delle prove sulle costruzioni, e quindi dei prelievi di materiale, ma anche la 'tracciabilità' dei campioni, e quindi la autenticità della relativa certificazione; attività quest'ultima che non può essere disgiunta da quella di 'prelievo'.

Ne consegue che, diversamente da quanto ha fatto il T.A.R., non si può limitare la lettura delle norme esclusivamente con riferimento al contenuto letterale delle stesse, dovendosi coniugare la lettura con l'interpretazione finalizzata allo scopo che la norma stessa intende perseguire.

Appare evidente che il processo di certificazione deve svolgersi secondo una sequenza procedimentale, che deve assicurare il rispetto dei principi che regolamentano la funzione pubblica che è deputato a perseguire.

A tale fine, le operazioni di prelievo devono garantire che il materiale costituente la struttura sia campionato correttamente (anche per consentire, in ipotesi, una revisione delle analisi), atteso che un prelievo e una campionatura non ben eseguita può dare dei risultati falsati, senza contare che il prelievo effettuato da personale non specializzato può arrecare un danno alla struttura.

Risulta pertanto che la *ratio legis* che ha ispirato il Legislatore, nell'introduzione delle disposizioni impugnate, si giustifica anche con la necessità di assicurare che l'attività di prelievo venga effettuata da tecnici non solo competenti, ma anche dotati di una idonea organizzazione e di efficienti dotazioni strumentali; il tutto da sottoporre al controllo del Ministero, il quale valuterà, in questo senso va inteso il termine 'può', sulla base dei requisiti, se rilasciare la necessaria autorizzazione.

Il Collegio ritiene, infatti, che alla locuzione ‘può’ sia possibile conferire solo il suddetto significato interpretativo, sicchè il Legislatore ha voluto intendere che il MIMS (e per esso il STC del CSLLPP) rilascia ai laboratori, ex art. 59 TUE, l’autorizzazione per lo svolgimento della relativa attività, qualora muniti dei requisiti prescritti dalle Circolari applicative (le nn. 7617/2010, 7618/2010 e 633/2019).

L’esito di tale valutazione conduce a ritenere che le disposizioni censurate non appaiono in contrasto con l’art. 59 del d.P.R. n. 380/2001, né può essere ravvisato alcun profilo di irragionevolezza.

Considerato, infatti, che l’attività di certificazione, come si è detto, è una attività ‘pubblica’, il Ministero è tenuto a valutare la sussistenza delle necessarie professionalità e della strumentazione idonea ad assicurare che il prelievo e il trasporto dei campioni avvenga correttamente, e che ne sia garantita la tracciabilità e l’archiviazione.

Per tale ragione si è inteso ulteriormente precisare, con la Circolare del CSLLPP n. 3187 del 2018, anche questa oggetto di impugnazione, che §2.2.2. “...*la norma stabilisca che il prelievo dei campioni per le prove distruttive di cui alla Circ. 71617/STC, possa essere effettuato soltanto da un Laboratorio di cui all’art. 59 del d.P.R. 380/01. In merito ai laboratori autorizzati, di cui al comma 2 del suddetto articolo 59 del d.P.R. 380/01, questo Servizio, nelle more della revisione della Circolare sopracitata e dell’eventuale istituzione di uno specifico regime autorizzativo per il prelievo di campioni sulle strutture, ritiene che la suddetta attività di prelievo possa in questa fase di prima applicazione, essere effettuata dai Laboratori prove materiali autorizzati sulla base della Circolare 7617/STC, esplicitamente citata al §8.4.2 delle NTC18, senza necessità di ulteriori istanze da parte del Laboratorio e/o specifiche autorizzazioni da parte del STC..... Ai fini della certificazione delle conseguenti prove i Laboratori daranno evidenza, nel verbale di accettazione dei campioni e nel certificato di prova stesso, della conformità dell’avvenuto prelievo a quanto disposto dal §8.4.2 (recte §8.5.3) o dal*

§11.2.2 delle NTC18; diversamente i campioni non potranno essere accettati ai fini dell'attività di certificazione ufficiale del Laboratorio”.

11.3. Dai suddetti rilievi emerge all'evidenza la coerenza della scelta legislativa, atteso che il Legislatore, a mezzo delle disposizioni impugnate, ha inteso rappresentare l'indirizzo da seguire in un settore che investe non solo interessi economici, ma anche la sicurezza pubblica, proponendo una regolamentazione in tutte le sue componenti funzionali.

Va, infatti, condivisa la prospettazione dell'appellante nello sviluppo illustrativo delle censure, laddove ha evidenziato la peculiarità dell'attività di prelievo e di carotaggi, e la necessità di specifica preparazione nell'utilizzo delle macchine necessarie per l'estrazione dei campioni di calcestruzzo (così come delle c.d. 'barre di armatura' in acciaio), che impongono determinate misure di sicurezza, le quali possono essere utilizzate solo da operai specializzati, o comunque da persone dotate di specifiche competenze tecniche. Per tale ragione, questi macchinari non possono essere gestiti da un qualunque libero professionista, come pretenderebbero i ricorrenti. Senza contare i costi che dovrebbe sostenere il professionista per effettuare tali prelievi, anche in ragione della pericolosità dei rischi connessi all'utilizzo della suddetta strumentazione.

Va, quindi, considerato che il Legislatore, proprio per la peculiarità dell'attività di prelievo e la connessa pericolosità ed onerosità nell'esecuzione, ha ritenuto che a tali operazioni fossero deputati laboratori muniti delle necessarie caratteristiche tecniche.

Diversamente opinando, si verrebbe a determinare una incomprensibile frattura tra la fase del prelievo e la fase della certificazione, che, al contrario, come si è detto, deve essere effettuata su campioni correttamente prelevati, non contaminati, e adeguatamente repertati.

Né si può predicare, come invero è conseguito dalle conclusioni rassegnate dal T.A.R., che l'attività di prelievo possa essere eseguita da chiunque, o da qualsiasi

tecnico, non adeguatamente munito di formazione, preparazione e conoscenze specifiche, e senza protocolli e istruzioni operative verificate, in questo modo impedendo di fatto ogni controllo sulla qualità e la provenienza dei campioni e, quindi, sull'attendibilità dei risultati delle prove.

L'assunto contrasterebbe, come si è detto, con le finalità che il Legislatore ha inteso perseguire, ossia regolamentare il settore, garantire non solo l'attendibilità dell'attività certificativa dei laboratori, ma assicurare anche adeguati standard di sicurezza dei fabbricati oggetto di accertamento.

11.4. Un ulteriore rilievo appare dirimente.

L'art. 59 del d.P.R. n. 380 del 2001 definisce l'attività dei laboratori di 'pubblica utilità'.

Le NTC 2018 per il controllo su calcestruzzo, al paragrafo §11.2.5.3, riconosce una maggiore responsabilità ai laboratori ufficiali, chiamandoli alla verifica sullo stato dei provini, sulla documentazione di riferimento e dispone altresì che *'Il prelievo potrà anche essere eseguito dallo stesso laboratorio incaricato della esecuzione delle prove'*.

Appare evidente che la scelta del Legislatore delle NTC 2018 appare in linea con la qualificazione giuridica attribuita dall'ordinamento all'attività dei laboratori, posto che l'attività di estrazione/prelievo e analisi/prova del campione devono essere eseguite secondo un unico processo tecnico, al fine di garantire la trasparenza e l'autenticità dell'attività certificativa, in conformità con la *voluntas legis* di cui all'art. 59 d.P.R. n. 380/2001.

Il Legislatore impone al laboratorio abilitato e autorizzato una serie di accertamenti di conformità e gli riconosce un ruolo di soggetto esercente un servizio di pubblica necessità, ruolo dal quale possono discendere anche responsabilità in campo penale. Ne consegue che l'attività dei laboratori (ufficiali e/o autorizzati), essendo attività di 'pubblica utilità', non può venire svolta, con riferimento all'aspetto certificativo, da soggetti non autorizzati, atteso che all'attività di certificazione si conferisce la funzione di 'pubblica certezza'.

In tal senso, la ‘certezza’ è intesa, ossia come quella proprietà epistemica che segnala l’attitudine soggettiva a considerare come veri determinati assunti, a prescindere dall’esperienza diretta, in base all’affidabilità della fonte dalla quale gli assunti stessi provengono.

Garantire l’autenticità e l’affidabilità della fonte significa garantire la ‘pubblica certezza’.

Pertanto, l’attività di prelievo deve essere affidabile, perché si possa predicare una ‘certezza pubblica’ della certificazione, dovendosi veicolare utilità conoscitive, con un grado di sicurezza idoneo a generare la fiducia delle risultanze dell’attività certificativa stessa.

Stante la peculiarità della natura dell’attività di prelievo dei campioni dalla struttura e l’esecuzione delle prove, nessun contrasto può essere predicato con la norma primaria (art. 59 d.P.R. 380/2001), né alcuna illegittima pretermissione dei ricorrenti, i quali hanno assunto di essere stati legittimati in passato a svolgere la suddetta attività, tenuto conto che il Legislatore ha solo provveduto a regolamentare un settore, non creando alcun vincolo, ma, in conformità ai principi enunciati dalla norma primaria, subordinando la predetta attività al controllo ministeriale per il rilascio della necessaria autorizzazione. Come si è detto, gli atti impugnati non impongono un vincolo all’attività dei professionisti del settore nell’effettuare i prelievi, ma impongono una regolamentazione di tale attività al fine di utilizzazione per prove certificate.

11.5. Va, pertanto, accolto il secondo motivo di appello, con cui si è censurata la sentenza impugnata con riferimento all’unico aspetto esaminato dal Giudice di prima istanza, dovendosi ritenere, per i rilievi espressi, che il Legislatore ha inteso utilizzare il termine ‘può’ autorizzare (oltre ai laboratori ufficiali disciplinati dal primo comma, che possono operare senza autorizzazione) anche ‘altri laboratori’ solo se sussistono i requisiti richiesti dalla legge, con ciò correttamente riservando a tali strutture la funzione certificativa, che non può essere disgiunta dall’attività di

effettuare *‘prove e controlli su materiali da costruzione su strutture e costruzioni esistenti’*.

Come correttamente evidenziato dall'appellante, il predetto regime autorizzativo era preesistente alle NTC 2018, sicchè le disposizioni gravate hanno provveduto a chiarire che ai predetti laboratori andassero riservati anche i *‘prelievi dei campioni delle strutture’*, atteso che l'esecuzione delle prove restava in capo ai laboratori ai sensi della Circolare n. 7617/2010.

Il § 8.5.3, nonché le disposizioni collegate §11.2.2 e §11.2.5.3, confermano la *ratio legis*, che è quella di consentire il prelievo, l'analisi chimica e fisica dei campioni, e la certificazione a cura di laboratori debitamente autorizzati, ai sensi dell'art. 59, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, previa dimostrazione del possesso di determinati requisiti organizzativi e strutturali.

La contestata riserva di competenza, desumibile dall'assetto delineato nelle NTC 2018, è in linea con i principi normativi enunciati nell'art. 59 cit., né può essere prospettata una qualche violazione del principio di proporzionalità o di logica concorrenziale (art. 106 T.U.F.E.), come gli appellati hanno contestato con il quinto motivo di ricorso introduttivo, atteso che non è dato rinvenire alcuna illogica valutazione del Legislatore, oltre al fatto che non è interdetto a qualsiasi professionista, munito di requisiti, di ottenere il titolo abilitativo per svolgere l'attività di cui al paragrafo §8.5.3 NTC 2018.

12. Dai principi illustrati discende che le critiche prospettate dagli appellati, con gli altri motivi di ricorso introduttivo, riproposti in appello (in quanto ritenuti assorbiti dal giudice di prima istanza), non possono essere condivise, tenuto conto che rientra nelle discrezionalità del Legislatore stabilire, a mezzo dell'art. 59 del d.P.R. cit., e delle NTC 2018, l'ambito delle specifiche competenze, sicchè l'asserita violazione delle disposizioni contenute nel R.D. n. 2537 del 1925 non coglie nel segno, perché non si pone in discussione la questione della preparazione e della qualificazione dei professionisti e, in via generale, la possibilità di svolgere determinate attività, le quali, comunque non sono interdette, ben potendo i singoli

ingegneri, per poter continuare ad eseguire le prove e i prelievi, organizzarsi adeguatamente e richiedere le necessarie autorizzazioni ministeriali.

Inoltre, come evidenziato da Geosystem nell'atto di appello, prima dell'adozione del § 8.5.3 delle NTC 2018, non vi erano norme specifiche che consentivano in via 'esclusiva' agli ingegneri, quali liberi professionisti, di svolgere le attività contestate.

12.1. Con riferimento alle denunce di 'contraddittorietà' e 'illogicità' della disposizione censurata si rinvia alle motivazioni sopra ampiamente illustrate in relazione alla differenza tra attività di 'prove' e attività di 'prelievi' ed alla natura dell'attività certificativa. Come si è detto, l'attività di 'prelievi' effettuata sui materiali deve essere svolta da personale autorizzato ai sensi del § 8.5.3. delle NTC 2018, secondo i principi enunciati dalla norma di rango primario di cui all'art. 59, comma 2, lett. a) e la Circolare n. 7617/2010, per quanto sopra esposta. Né sussiste contraddittorietà tra il §8.5.3 e il §11.2.3, atteso che l'inciso *'anche'* deve essere inteso nel senso che *'il prelievo potrà essere eseguitodallo stesso laboratorio incaricato della esecuzione delle prove' ma 'anche' da uno diverso, come da un laboratorio autorizzato ai sensi dell'art. 59 del d.P.R. n. 380 del 2001'*, ma non da un 'libero professionista'.

Le ulteriori doglianze prospettate con il quarto, quinto, e sesto motivo di ricorso introduttivo vanno respinte, non solo perché genericamente introdotte e comunque in termini inconferenti con le questioni su cui si controverte, ma perché, come si è già detto, l'art. 59 del d.P.R. cit. ha definito l'attività dei laboratori un 'servizio di pubblica utilità', con la conseguenza che appare necessario, proprio ai fini del corretto espletamento del servizio, che vi sia un controllo a monte. Né può assumere rilievo un asserito contrasto della Circolare n. 3187/2018 con la normativa vigente, tenuto conto che il nuovo regime previsto dalla stessa nelle more è stato poi attuato con il citato comma 2 lett. *c-bis* dell'art. 59 del d.P.R. cit., e dalla Circolare n. 633 del 2019.

Dai principi di diritto emerge che la sentenza del T.A.R. non imposta correttamente la questione laddove, argomentando *a contrario*, deduce l'assenza di una espressa opzione normativa che preveda "*che i singoli professionisti non siano abilitati all'effettuazione dei prelievi di materiali, demandati in via esclusiva ai laboratori*".

Il percorso interpretativo deve procedere dall'inquadramento della '*ratio legis*' delle disposizioni censurate, che, nella specie, è stata quella di regolamentare il settore, già disciplinato secondo gli stessi principi espressi dalle NTC 2018, garantendo la correttezza della funzione certificativa e consentendo, comunque, di poter accedere all'autorizzazione ministeriale a tutti i professionisti, dotati di idonee, specifiche e comprovate competenze, senza che con ciò si possa predicare una riserva in favore dei laboratori, in violazione del principio della concorrenza.

In ragione dei suddetti rilievi, va ritenuta l'irrilevanza delle diffuse deduzioni difensive prospettate dagli appellati in memoria circa la presunta/o meno difficoltà delle attività di prelievo e campionamento, dell'utilizzo dei macchinari, e quindi della competenza o incompetenza dei professionisti.

13. In definitiva, l'appello va accolto e ogni altra censura deve ritenersi assorbita, tenuto conto che l'eventuale esame della stessa non consentirebbe di pervenire ad una conclusione di segno contrario. Ne consegue, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, il rigetto del ricorso introduttivo proposto da Tiziano Lucca, Francesco Nucara, Rocco Isola e Erion Lako.

14. La novità delle questioni trattate giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso introduttivo proposto da Tiziano Lucca, Francesco Nucara, Rocco Isola e Erion Lako.

Compensa integralmente tra le parti le spese di lite del grado.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 16 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Annamaria Fasano

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO