

Pubblicato il 22/08/2022

N. 07360/2022REG.PROV.COLL.  
N. 04754/2021 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 4754 del 2021, proposto da Mfr Segnaletica S.r.l.u., in proprio e nella qualità di capogruppo mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese con Erreci Segnaletica S.r.l.u. e Ndl S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Carmine Pepe, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Ferdinando Ciancio in Roma, al viale Parioli, n. 12;

*contro*

Anas Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12;

*nei confronti*

Consorzio Stabile Agoraa s.c. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Clarizia, Francesco Mollica e Francesco Zaccone, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Angelo Clarizia in

Roma, alla via Principessa Clotilde, n. 2;

Edilap Soc. Coop., non costituita in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Roma, sez. I, n. 4540/2021, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Anas Spa e del Consorzio Stabile Agoraa s.c. a r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2022 il Cons. Giovanni Grasso e uditi per le parti gli avvocati presenti come da processo verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1.- Con bando di gara pubblicato in data 23 novembre 2020, Anas s.p.a. indicava una procedura aperta ai sensi degli artt. 36, comma 2, lett. *d*) e 60 d.lgs. n. 50/2016 per l'aggiudicazione, con il criterio del prezzo più basso, di un accordo quadro, di durata quadriennale, finalizzato alla esecuzione dei lavori di manutenzione straordinaria della segnaletica verticale – Area Gestione Rete Abruzzo e Molise.

A termine delle operazioni di gara, veniva dichiarata l'aggiudicazione in favore del Consorzio stabile Agoraa s.c. a r.l.– Edilap società cooperativa (consorziata designata), mentre si classificava al secondo posto il raggruppamento capeggiato dalla mandataria Mfr Segnaletica S.r.l.u., con Erreci Segnaletica S.r.l.u. e Ndl S.r.l..

2.- Con ricorso dinanzi al TAR per il Lazio, quest'ultimo impugnava gli esiti della procedura, unitamente agli presupposti, lamentando:

*a*) che la Commissione di gara non avrebbe verificato l'attendibilità e congruità complessiva dell'offerta formulata dal raggruppamento

aggiudicatario, con segnato riguardo alla quantità del personale da impiegare, essendosi, in concreto, limitata a raffrontare i costi orari dichiarati dai concorrenti con i minimi salariali delle tabelle ministeriali di cui all'art. 23 comma 16 d. lgs. n. 50/2016, desumendone acriticamente la congruità dei costi orari di cui all'art. 95 comma 10 del Codice;

b) che il raggruppamento avrebbe dovuto essere escluso dalla gara, atteso che la consorziata Edilap, designata per l'esecuzione dei lavori, era priva del requisito di qualificazione SOA in categoria OS10, necessario per eseguire le prestazioni oggetto dell'accordo quadro: e ciò in quanto, alla luce della nuova formulazione dell'art. 47 del d.lgs. n. 50/2016, il requisito *de quo* avrebbe dovuto essere posseduto e comprovato secondo le previsioni del *Codice*, restando esclusa l'applicazione del principio del c.d. "cumulo alla rinfusa", salvo per attrezzature e mezzi.

3.- Nel rituale contraddittorio delle parti, con sentenza n. 4540/2021 il TAR adito respingeva il ricorso, sul duplice e concorrente assunto:

a) della ritenuta insussistenza di elementi oggettivi idonei ad evidenziare la ventilata inattendibilità dell'offerta, relativamente alla entità del costo della manodopera indicato (avuto riguardo alla natura dell'appalto, da aggiudicarsi sotto forma di accordo quadro, ed alla correlata genericità delle indicazioni progettuali prospetticamente formulate, per i lavori in programmazione, dalla stazione appaltante);

b) della perdurante operatività, anche all'esito delle recenti modifiche normative e dei maturati orientamenti giurisprudenziali, del c.d. cumulo alla rinfusa di cui all'art. 47 del Codice, acquisito nel senso della non necessità che il singolo consorziato, ancorché indicato come esecutore dell'appalto, fosse in possesso, in proprio, dei requisiti di partecipazione.

4.- Con atto di appello, notificato nei tempi e nelle forme di rito, Agoraa impugna la ridetta statuizione, di cui lamenta la complessiva erroneità ed ingiustizia, auspicandone l'integrale riforma.

Nella resistenza di Anas s.p.a. e del raggruppamento Mfr Segnaletica, alla pubblica udienza del 27 gennaio 2022 la causa è stata riservata per la decisione.

## DIRITTO

1.- L'appello è fondato e merita di essere accolto.

2.- Con il primo motivo di doglianza, l'appellante lamenta *error in iudicando* per violazione e falsa applicazione degli artt. 47, 48, comma 7 e 89, comma 7 d. lgs. n. 50/16, dell'art. 1, comma 20 d.l. n. 32/2019 conv. in l. 55/19, una ad eccesso di potere travisamento, carenza dei presupposti, difetto di motivazione e di istruttoria, avuto riguardo alla ritenuta attitudine applicativa del c.d. cumulo alla rinfusa.

2.1.- A sostegno della doglianza evidenzia che la sentenza appellata:

- a) ha adeguatamente dato atto della sussistenza di “*differenti orientamenti giurisprudenziali*”, formati dopo la modifica dell'art. 47 del *Codice*, ritenendo, peraltro, “*maggiormente convincente*” quello secondo cui “*alla luce della novella legislativa del 2019 non [sarebbe] venuto meno l'istituto del 'cumulo alla rinfusa'*”;
- b) ha ritenuto, in proposito, che la pronuncia dell'adunanza Plenaria n. 5/2021 avesse solo “*incidentalmente osservato*” che il d.l. c.d. sblocca cantieri “*avrebbe ripristinato l'originaria e limitata perimetrazione del cd. cumulo alla rinfusa*”, avendo, in realtà, “*esaminato e reso un principio di diritto che riguardava una specifica 'questione'*”, diversa da quella oggetto di decisione (avendo, per tal via, reso solo un *obiter dictum* e non articolato una vera e propria *ratio decidendi*);
- c) ha aderito, piuttosto, alla tesi (già valorizzata dal precedente di cui a Cons. Stato, sez. V, n. 2588/21) in base alla quale l'art. 47 deve, in atto, interpretarsi nel senso che la norma ponga “*un onere di verifica dei requisiti di qualificazione da svolgere presso gli operatori economici partecipanti al consorzio stabile e che a quest'ultimo [avessero] apportato le loro rispettive capacità tecnico-professionali o economico-finanziarie*”: non potendo, al contrario, desumersene che “*il singolo consorziato, indicato in gara come esecutore dell'appalto, debba essere a sua volta in possesso dei requisiti*

*di partecipazione*”, e ciò in ragione dell’esigenza di non svuotare le finalità pro concorrenziali dell’istituto del consorzio stabile;

d) ha assunto, per tal via, che finalità del d.l. c.d. sblocca cantieri sarebbe stata quella di rimuovere “*ambiguità insite nei rimandi ad altre fonti normative*”, all’uopo chiarendo – in ragione della ribadita regola in base alla quale i consorzi stabili “*eseguono le prestazioni o con la propria struttura o tramite i consorziati indicata in sede di gara senza che ciò costituisca subappalto*” – “*la non incidenza della circostanza relativa all’esecuzione materiale delle prestazioni da parte della consorziata che presta i requisiti, in ossequio al principio mutualistico che caratterizza i consorzi stabili*”;

e) ha valorizzato, in tali sensi, la “*relazione illustrativa della legge di conversione del D.L. n. 32/2019*”, la quale, in tesi, confermerebbe “*che la volontà del legislatore era quella di mantenere, anzi, potenziare l’operatività del meccanismo del cumulo alla rinfusa*”, nella dichiarata prospettiva della “*operatività e sopravvivenza di tale strumento pro-concorrenziale*”.

2.2.- L’appellante contesta la decisione, sull’assunto che, alla luce della riformulazione dell’art. 47, comma 1 cit. (non meno che della corretta lettura della richiamata decisione assunta, in prospettiva nomofilattica, dalla Adunanza plenaria), l’utilizzo indiscriminato del “*cumulo alla rinfusa*” dovrebbe essere oggi limitato “*alla sola disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d’opera, nonché all’organico medio annuo*”, di tale che ai consorzi stabili sarebbe concessa l’alternativa di eseguire le prestazioni autonomamente con una propria struttura, oppure tramite un società consorziata indicata in sede di gara, che fosse, peraltro, in possesso della qualificazione richiesta (con facoltà di integrazione limitata, appunto, alle attrezzature, ai mezzi e all’organico).

In definitiva, il canone *de quo*, nel garantire maggiori *chances* di aggiudicazione in favore delle consorziate designate per l’esecuzione, non potrebbe trasmodare in una negazione delle regole di base nell’affidamento dei lavori pubblici sino al punto di consentirne l’esecuzione da parte di strutture imprenditoriali prive di qualificazione nel settore oggetto di gara: il consorzio stabile sarebbe, cioè, istituto proconcorrenziale perché (ma anche: fin quando)

strumentale a consentire l'accesso alle commesse pubbliche ad imprese di piccole e medie dimensioni attraverso l'utilizzo della "maggiore" qualificazione riconosciuta, per sommatoria, in capo alla struttura consortile. Nondimeno, l'utilizzo della "maggiore" qualificazione del consorzio stabile non potrebbe, per converso, legittimare l'esecuzione di prestazioni da parte di piccole e medie imprese del tutto prive della qualificazione.

L'esito paradossale della decisione del primo giudice sarebbe apprezzabile proprio relativamente alla vicenda evidenziale in contestazione, per la quale:

a) il disciplinare di gara prefigurava quale (unico) requisito di ammissione, ai fini dell'esecuzione dei lavori, il possesso della qualificazione SOA per la categoria OS 10, di classifica V;

b) il Consorzio appellato aveva prodotto, al riguardo, un'attestazione rilasciata a proprio nome e, al contempo, designato quale esecutrice dei lavori la propria consorziata Edilap, specializzata in "*restauro e manutenzione di beni immobili sottoposti a tutela e Costruzione di Edifici Civili*", come da documentata certificazione, ma priva del possesso in proprio di un'attestazione SOA per la categoria OS 10, necessaria per l'esecuzione delle attività programmata;

c) per tal via, i lavori avrebbero finito per essere (paradossalmente) eseguiti da un'impresa la cui struttura aziendale e organizzativa era priva della qualificazione (e, allora, della professionalità) necessaria.

3.- Il motivo è persuasivo.

3.1.- Vale rammentare, in premessa, che l'art. 47, comma 1 del *Codice* (non interessato dalle recenti modifiche normative) prevede che, per i soggetti di cui all'articolo 45, comma 2, lettere b) e c) – e, dunque, anche per i "*consorzi stabili*" – i "*requisiti di idoneità tecnica e finanziaria per l'ammissione alle procedure di affidamento*" debbano essere, come d'ordinario, "*posseduti*" dagli stessi e, all'uopo, "*comprovati*", fatta eccezione per quelli relativi "*alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo*", i quali – "*ancorché posseduti dalle singole imprese consorziate*" – sono suscettibili di computo cumulativo.

La disposizione suona, nella sua formulazione letterale, identifica a quella già trasfusa nel corpo del previgente art. 35 del d. lgs. n. 163/2006, e nondimeno – opportunamente rimeditando sul punto, anche sulla scorta della interpretazione avallata, sia pure *per obiter dictum*, dalla adunanza plenaria n. 5/2021, l’orientamento espresso anche in tempi recenti dalla Sezione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 29 marzo 2021, n. 2588, cui la sentenza appellata ha, segnatamente, inteso dare seguito) – va acquisita restrittivamente, nel senso della (rigorosa) limitazione (dell’ambito) della scolpita facoltà di cumulo.

Milita in tal senso – più ancora che l’argomento *meramente letterale*, dal quale pure, in sé, sarebbe, in principio, lecito distillare una direttiva di interpretazione limitativa, giustificata dalla attitudine derogatoria e, per tal via, *eccezionale* della prefigurata facoltà di dimostrazione “cumulativa” dei requisiti di partecipazione – il nuovo ‘*contesto*’ normativo, dal quale risulta espunta la previsione di cui al previgente art. 36, comma 7, la quale (non operando, ai fini in parola, alcuna distinzione tra imprese designate o meno per l’esecuzione delle prestazioni) aveva legittimato un intendimento comprensivo, lato e generalizzato del cumulo, detto appunto e genericamente “alla rinfusa”.

In definitiva, proprio la mancata riproduzione del testo dell’art. 36, comma 7 cit. (in base alla quale “*il consorzio stabile si qualifica[va] sulla base delle qualificazioni possedute dalle singole imprese consorziate*”) suggerisce (ed anzi impone) di abbandonare l’orientamento esegetico che, sulla sua scorta, era maturato, restringendo la praticabilità del cumulo ai (soli) aspetti relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d’opera, nonché all’organico medio annuo.

Né ad un diverso intendimento può indurre una direttiva (suppletiva) di interpretazione “*sistemica*”, orientata alla valorizzazione, sul piano teleologico, della complessiva logica proconcorrenziale che ispira e legittima la partecipazione in forma consortile (e sulla quale fa dichiaratamente leva Cons. Stato, n. 2588/2021 cit., che si richiama, altresì, al “*fondamento causale*” della

disciplina, incentrata sullo stabile apporto di capacità e mezzi aziendali in una “*comune struttura di impresa*”, deputata ad operare quale “*unica controparte*” delle stazioni appaltanti).

Vero è, invece, che – di là dal rilievo, di ordine metodologico, che l’argomentazione sistematica obbedisce, in quanto tale, ad una direttiva ermeneutica secondaria, che non può far premio sul non equivoco dato linguistico – l’argomento prova troppo (e si risolve, di fatto, in un esito non plausibilmente *correttivo*), atteso che l’attitudine proconcorrenziale resta comunque confermata (senza la necessità di decampare dei limiti del tratto testuale della norma e sia pure nei limiti più restrittivi rimessi alla non implausibile opzione legislativa) dalla perdurante possibilità del ricorso alla forma consortile per consentire ad imprese prive di requisiti di accedere alle procedure di gara.

Le conclusioni che precedono, desunte dalla aggiornata esegesi del comma 1 dell’art. 47, trovano conferma nella disciplina del comma 2, così come riformulata dal d.l. n. 32/2019 (c.d. sbloccacantieri).

Invero, in base alla formulazione previgente della norma (peraltro successiva alla primigenia formulazione, già modificata dall’art. 31 del d. lgs. 19 aprile 2017, n. 56), i consorzi stabili potevano alternativamente utilizzare, ai fini della qualificazione: a) “*i requisiti [...] maturati in proprio*”; b) quelli “*posseduti dalle singole imprese consorziate*”, che fossero state “*designate per l’esecuzione delle prestazioni*”; c) quelli “*delle singole imprese consorziate non designate per l’esecuzione del contratto*”, in tal caso “*mediante avalimento*”.

Per contro, l’attuale versione dell’art. 47, comma 2 non menziona più la facoltà del consorzio di ricorrere all’avalimento, ai fini della utilizzazione dei requisiti di qualificazione delle consorziate non designate come esecutrici e si limita a prevedere l’alternativa facoltà di eseguire il contratto “*con la propria struttura*” ovvero “*tramite i consorziate*” all’uopo “*indicati in sede di gara*”, con la precisazione che, in tal caso, non si tratta – ferma la responsabilità solidale nei confronti della stazione appaltante – di “*subappalto*”. La disposizione

demanda, poi, al regolamento di cui all'art. 216, comma 27 *octies*, la definizione – “*ai fini della qualificazione di cui all'art. 84*” – dei “*criteri per l'imputazione*” delle prestazioni eseguite.

Ne discende, in virtù del congiunto operare delle due disposizioni: *a*) che i consorzi stabili che intendano eseguire le prestazioni “*con la propria struttura*” devono dimostrare (e comprovare con le modalità ordinarie) il possesso, in proprio, dei “*requisiti di idoneità tecnica e finanziaria*” per l'ammissione alle procedure di affidamento, salva la facoltà di “*computare cumulativamente*” i (soli) requisiti relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera e all'organico medio annuo, quand'anche posseduti “*dalle singole imprese consorziate*”, ancorché non designate alla esecuzione; *b*) che possano, alternativamente, affidarsi (senza che ciò costituisca subappalto) alle imprese consorziate, all'uopo indicate in sede di gara, che ne risultano corresponsabili.

In quest'ultimo caso, la norma non chiarisce espressamente (il che dà ragione al contrasto esegetico) le modalità di qualificazione dei consorziati designati per l'esecuzione (naturalmente, nell'unico caso in cui la questione si ponga, che è, all'evidenza, quello in cui gli stessi non possano dimostrarne il possesso in proprio).

Dal comma 47, comma 1 discende *de plano*, in ogni caso, l'operatività, sia pure limitata, del cumulo: di tal che (in ciò risolvendosi l'effetto proconcorrenziale della regola) la carenza di requisiti tecnici (in quanto attinenti alle risorse *reali*: attrezzature e mezzi) o professionali (attinenti alle risorse *umane* in senso quantitativo: organico medio) non preclude la partecipazione alla gara e l'assunzione dell'impegno ad eseguire le prestazioni contrattuali, potendo l'impresa “avvalersi” dei requisiti del consorzio (o, in via mediata, delle altre consorziate non esecutrici).

Ne discende, a guisa di corollario, che – fuori dei ridetti limiti, che sono oggi, come vale ribadire, i limiti “generalisti” della valorizzazione “*cumulativa*” dei requisiti nella partecipazione in forma consortile – debba applicarsi la regola generale che impone a ciascun concorrente la dimostrazione del possesso dei

“*requisiti*” e delle “*capacità*” di qualificazione (artt. 83 e 84). Il che non vuol dire, beninteso, che l’impresa consorziata non qualificata non possa valorizzare i requisiti posseduti, in proprio, dal consorzio stabile ovvero dalle consorziate non esecutrici: ma solo che, in tal caso – lungi dal poter sfruttare il meccanismo del “cumulo automatico” – ha l’onere di ricorrere all’ordinario strumento dell’avvalimento (art. 89).

Se ne trae indiretta ma solida conferma (*tota lege perspecta*) dalla previsione dell’art. 48, commi 7 *bis*, 19 *bis* e 19 *ter*, che – nel legittimare, in occasione delle qualificate sopravvenienze di cui ai commi 17, 18 e 19, la designazione alternativa *in executivis*, sottendono, con dichiarata finalità antielusiva, il postulato possesso, in capo alla “*impresa consorziata*”, dei requisiti di partecipazione.

Giova rimarcare che le esposte conclusioni sono coerenti con il ragionamento formulato, sia pure *per obiter*, da Cons. Stato, ad. plen. n. 5/2021 (dalla quale, non a caso, il primo giudice ha sentito, assente il formale vincolo nomofilattico, il bisogno di motivatamente smarcarsi).

In definitiva, alla luce dell’attuale quadro normativo, si deve concludere nei complessivi sensi per cui:

a) la possibilità di “*qualificazione cumulativa*”, nell’ambito dei consorzi stabili, è limitata ai requisiti relativi alla disponibilità delle attrezzature e mezzi d’opera e all’organico medio annuo (cfr. art. 47, comma 1);

b) i consorzi stabili possono, per tal via, partecipare alle gare qualificandosi *in proprio* (art. 47, comma 2, prima ipotesi) e comprovando i propri requisiti di idoneità tecnica e finanziaria, potendo, a tal fine, cumulare attrezzature, mezzi d’opera e organico medio annuo di tutte le consorziate (con il limite, non codificato ma implicito, del divieto di cumulo in caso di autonoma partecipazione, alla medesima gara, dell’impresa consorziata, che autorizzerebbe – di là dalla paradossale vicenda del concorso competitivo con cooperazione qualificatoria – una implausibile valorizzazione moltiplicativa

dei medesimi requisiti: cfr., per la relativa vicenda, Corte di Giustizia UE, C-376/08, 23 dicembre 2009);

c) i consorzi stabili, anche quando partecipino e si qualificano in proprio, possono eseguire la prestazione (oltreché con la propria struttura) per il tramite delle consorziate, ancorché non indicate come esecutrici in sede di gara (onde, in chiara – seppur circostanziata – prospettiva concorrenziale, il ricorso alla struttura consortile consente ad imprese non qualificate di partecipare, sia pure *indirettamente*, alle procedure di affidamento): si tratterebbe – nella ricostruzione di ad. plen. n. 5/2021, che argomenta dal confronto con la previgente formulazione dell’art. 47, comma 2, di “*una forma di avvalimento attenuata dall’assenza di responsabilità*”: che, benché si tratti, va riconosciuto, di formula men tecnicamente rigorosa che sostanzialmente espressiva, sintetizza un condivisibile corollario di sistema);

d) in alternativa, il consorzio può, in sede evidenziale, designare, per l’esecuzione del contratto, una o più delle imprese consorziate (che, in tal caso, partecipano *direttamente* alla gara, concorrendo alla sostanziale formulazione dei tratti, anche soggettivi, dell’offerta ed assumendo, in via solidale, la responsabilità per l’esatta esecuzione, ancorché la formalizzazione del contratto sia rimessa al consorzio, che è parte formale: cfr., ancora, Cons. Stato, ad. plen., n. 5/2021 cit.);

e) in tal caso (che è quello in cui si sussume la vicenda di specie) è necessario che le imprese designate possiedano e comprovino (con la ribadita salvezza dei, limitati e specifici, casi di qualificazione cumulativa) i requisiti, tecnici e professionali, di partecipazione.

3.2.- È alla luce delle esposte coordinate esegetiche che va risolto – in difformità della valutazione operata dal primo giudice – il caso in esame.

Con il primo motivo del ricorso di prime cure, invero, l’odierna appellante aveva criticamente evidenziato, come diffusamente esposto in narrativa, che il Consorzio stabile aggiudicatario avesse designato, quale unica esecutrice dei lavori programmati, la propria consorziata Edilap, specializzata (come da SOA

allegata all'offerta) in *“restauro e manutenzione di beni immobili sottoposti a tutela e Costruzione di Edifici Civili”*, ma è priva della categoria OS 10, quale qualificazione unica e necessaria per l'esecuzione delle attività oggetto dell'accordo quadro.

A tal fine, il Consorzio aveva “speso” la SOA posseduta in virtù della sommatoria delle qualificazioni delle consorziate (categoria V), avvalendosi, segnatamente, della qualificazione di una consorziata terza (la ditta Guido Impianti Barbuscia s.a.s.) che – per giunta – aveva anch'essa partecipato, come concorrente, alla gara.

Ne discende, in piana applicazione delle premesse, che l'aggiudicazione si rivela, per ciò solo (e sotto entrambi i dedotti profili) illegittima: sia per l'impossibilità di procedere ad un generalizzato “cumulo alla rinfusa” dei requisiti di qualificazione non posseduti, sia – prima ancora – di procedere a (qualunque) forma di cumulo di requisiti, quando mutuati (in forma inammissibilmente cumulativa) da consorziata concorrente.

4.- L'accoglimento del correlativo motivo di appello appare, in quanto per sé idoneo a demolire l'aggiudicazione, assorbente di ogni altro profilo, importando l'accoglimento dell'appello e, in riforma della sentenza impugnata, l'accoglimento del ricorso di primo grado.

La complessità e l'incertezza delle questioni affrontate, correlate ad un dato normativo in evoluzione e frutto di segmentaria elaborazione nomofilattica, giustifica ampiamente l'integrale compensazione, tra le parti costituite, di spese e competenze del doppio grado di giudizio.

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, accoglie il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 27 gennaio 2022 e 16 giugno 2022, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Angela Rotondano, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere, Estensore

Anna Bottiglieri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Grasso**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesco Caringella**

**IL SEGRETARIO**