

Rapporto tra tutela della concorrenza e riserva ordinistica

di Raffaella Alessia Miccoli

Data di pubblicazione: 1-2-2026

(...) questo Giudice reputa di dare seguito all'indirizzo ermeneutico - ormai consolidato, in guisa da evitare la necessità del richiesto deferimento al vaglio dell'Adunanza plenaria - alla stregua del quale il bilanciamento tra la concorrenza nell'accesso alle commesse pubbliche (articolo 3 del codice dei contratti pubblici) e la tutela della riserva ordinistica in materia lavoristica (implicante la nullità virtuale, ex art. 1418, comma 1, c.c., del contratto stipulato in violazione del limite legale: cfr. Cass., sez. III, 8 luglio 2020, n. 14247), possa essere perseguita attraverso una soluzione che consenta l'aggiudicazione in favore di una società commerciale di un contratto di appalto che contempli attività strumentali e accessorie non riservate, con la necessità che, in sede esecutiva, detta società si avvalga di consulenti iscritti all'albo per gli adempimenti (fiscali, contributivi, assistenziali e retributivi) del datore di lavoro..

(...) nel giudizio di anomalia il relativo sindacato del giudice amministrativo non può superare l'apprezzamento della intrinseca logicità e ragionevolezza, nonché della congruità della relativa istruttoria, essendo del tutto preclusa al giudice qualsiasi forma di un'autonoma verifica ferma restando la corretta individuazione del substrato fattuale della valutazione e delle disposizioni normative da applicare.

Guida alla lettura

Nel mese di gennaio, con la pronuncia n. **442**, la **V Sezione del Consiglio di Stato** ha fornito chiarimenti **sull'interpretazione da dare alla normativa che riserva alcune attività professionali ai consulenti iscritti all'albo e su come questa vada applicata in tema di partecipazione alle gare per servizi di payroll da parte di società commerciali**. Inoltre, i **Giudici di Palazzo Spada** sono tornati a confermare l'orientamento consolidato circa i **limiti del sindacato del giudice amministrativo rispetto alla valutazione dell'offerta anomala compiuta dalla stazione appaltante**.

L'art. 1 della **legge 11 gennaio 1979, n. 12** (recante **Norme per l'ordinamento della professione di consulente del lavoro**) prevede che “*tutti gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti, quando non sono curati dal datore di lavoro, direttamente od a mezzo di propri dipendenti*”, siano riservati a “*coloro che siano iscritti nell'albo dei consulenti del lavoro*” (ovvero – con onere, in tal caso, di darne comunicazione agli ispettorati del lavoro territorialmente competenti – a “*coloro che siano iscritti negli albi degli avvocati [...], dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali*”).

L'art. 2 della legge prevede, in particolare che – fatto salvo il regime meno restrittivo operante a favore delle imprese artigiane e delle piccole imprese (art. 1, commi 4 e 5) – costituisca

“oggetto dell’attività” in tal senso riservata lo “svolgimento per conto di qualsiasi datore di lavoro” di “tutti gli adempimenti previsti da norme vigenti per l’amministrazione del personale dipendente”, oltre alla “assistenza fiscale nei confronti dei contribuenti non titolari di reddito autonomo e di impresa”, eventualmente comprensiva, in tal caso, di ogni altra funzione “affine, connessa e conseguente”, svolta “su delega ed in rappresentanza degli interessati”.

I Giudici di Palazzo Spada, nell’interpretare tali disposizioni normative, hanno precisato che **questo regime vincolistico, incentrato su un sistema ordinistico, è caratterizzato dall’eccezionalità e dalla finalità protettiva (degli interessi di rango costituzionale alla corretta gestione dei rapporti di lavoro); da tale carattere eccezionale deriva che l’ambito di applicazione delle richiamate norme debba essere di stretta interpretazione, in conformità ai canoni di adeguatezza e proporzionalità. A tal fine, quindi, è necessario distinguere gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza (per i quali trova applicazione il regime vincolistico) dalle attività strumentali e accessorie, tipicamente inerenti allo svolgimento delle operazioni di calcolo e stampa, che hanno carattere servente rispetto alle prime.**

Tanto premesso, la finalità protettiva di beni di rilievo costituzionale che anima la disciplina in esame può essere soddisfatta attraverso un’esegesi che eviti un’irragionevole limitazione della concorrenza, senza compromettere i primari valori lavoristici. In quest’orizzonte ricostruttivo, il Consiglio di Stato reputa di dare seguito all’indirizzo ermeneutico - ormai consolidato - alla stregua del quale **il bilanciamento tra la concorrenza nell’accesso alle commesse pubbliche (articolo 3 del codice dei contratti pubblici) e la tutela della riserva ordinistica in materia lavoristica (implicante la nullità virtuale, ex art. 1418, comma 1, c.c., del contratto stipulato in violazione del limite legale: cfr. Cass., sez. III, 8 luglio 2020, n. 14247), possa essere perseguita attraverso una soluzione che consenta l’aggiudicazione in favore di una società commerciale di un contratto di appalto che contempli attività strumentali e accessorie non riservate (Cons. Stato, Sez. V, 8 aprile 2021, n. 2846), con la necessità che, in sede esecutiva, detta società si avvalga di consulenti iscritti all’albo per gli adempimenti (fiscali, contributivi, assistenziali e retributivi) del datore di lavoro.**

Nella stessa pronuncia, i Giudici sono tornati a confermare l’orientamento ormai consolidato secondo cui **il sindacato del giudice amministrativo circa il giudizio di anomalia compiuto dalla stazione appaltante non può superare l’apprezzamento della intrinseca logicità e ragionevolezza, nonché della congruità della relativa istruttoria, essendo del tutto preclusa al giudice qualsiasi forma di un’autonoma verifica ferma restando la corretta individuazione del substrato fattuale della valutazione e delle disposizioni normative da applicare (cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 giugno 2021, n. 4620).**

N. 00442/2026 REG.PROV.COLL.

N. 06449/2025 REG.RIC.

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 6449 del 2025, proposto da Inaz Pro S.r.l. T.P. in proprio e quale Mandataria Costituenda Ati con Ags S.R.L, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B2696A927B, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco De Marini, Barbara Savorelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Anas Gruppo Fs Italiane, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Intelco Italia Informatica S.r.l., non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 07956/2025, resa tra le parti, L'annullamento

- del provvedimento prot. n. 0936950 del 30 ottobre 2024 con cui è stata disposta l'aggiudicazione in favore di Intelco Italia Informatica S.r.l., della gara DGACQ 30-24 dei servizi di elaborazione buste paga e connessi adempimenti, per il personale Dirigente ed i collaboratori di ANAS S.p.A. - CIG: B2696A927B;

- del verbale di gara DGACQ 30-24 n. 2 del 6 agosto 2024, con cui è stata ammessa alla procedura di gara la controinteressata Intelco

Italia Informatica S.r.l.;

- del verbale di gara DGACQ 30-24 n. 3 dell'8 agosto 2024, con il quale è stato attribuito il punteggio tecnico di 58.05 alla controinteressata Intelco Italia Informatica S.r.l.;

- del verbale di gara DGACQ 30-24 n. 5 del 13 settembre 2024, con cui è stata approvata la graduatoria di gara e confermata la proposta di aggiudicazione in favore di Intelco Italia Informatica S.r.l.;

- laddove occorrer possa, in parte qua, dell'Indagine di Mercato pubblicata con avviso prot. n. 05067998 del 12 giugno 2024 e della lettera di invito prot. n. 0604529 del 10 luglio 2024 nella parte in cui non prescrive tra i requisiti di partecipazione l'iscrizione agli albi professionali contemplati dall'art. 1, co. 1. L. 2/1979 in tal modo consentendo l'eventuale partecipazione delle società commerciali unicamente in associazione temporanea di imprese con soggetti iscritti in tali albi.

- di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/connesso, ancorché non conosciuto

e la condanna

dell'Ente resistente al risarcimento in forma specifica ovvero, in via subordinata, per equivalente economico nella misura che ci si riserva di quantificare in corso di causa,

nonché

la declaratoria di nullità, per l'annullamento e/o per la dichiarazione di intervenuta caducazione e/o di inefficacia del contratto stipulato, con conseguente adozione dei provvedimenti di cui all'art. 122 del D. Lgs. n. 104/2010 ed espressa richiesta di subentro nel contratto.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anas Gruppo Fs Italiane;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2026 il Cons. Francesco Caringella e uditi per le parti gli avvocati Francesco De Marini.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. A seguito della pubblicazione, da parte dei Anas, dell'Avviso di indagine di mercato (Prot. n. CDG/0506798-U) ai fini dell'indizione di una gara a procedura negoziata per l'affidamento di servizi di erogazione di buste paga ai dirigenti, venivano individuati dieci potenziali contraenti, dei quali solo tre presentavano l'offerta entro il termine. In sede di valutazione dell'offerta tecnica, la Commissione giudicatrice assegnava alla ricorrente Inaz un punteggio di 62,505 e alla controinteressata (Intelco) un punteggio pari a 58,505. A seguito della valutazione dell'offerta economica, Intelco, che aveva offerto un ribasso del 52,63% sull'importo a base di gara, risultava prima classificata con 88,505 punti e Inaz seconda con 83,709 punti.

La stazione appaltante, dopo essere pervenuta a un esito favorevole del giudizio di anomalia, disponeva l'aggiudicazione in favore della suddetta Intelco e procedeva alla conseguente stipulazione del contratto.

Con la sentenza appellata i primi giudici hanno respinto il ricorso proposto dall'odierna appellante Inaz avverso gli esiti della gara, ritenendo infondati entrambi i motivi di ricorso relativi alla violazione della riserva ordinistica e all'insostenibilità dell'offerta affetta da profili di insanabile anomalia.

Contro tale pronuncia viene proposto l'odierno appello, nel quale sono censurate le motivazioni poste a corredo del *decisum* di prime cure. .

Nell'udienza del 15 gennaio 2024, acquisiti gli apporti difensi delle parti, la causa la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Alla luce del principio della prevalenza della ragione più liquida, il Collegio reputa che l'infondatezza dell'appello consenta di non scrutinare l'eccezione di irricevibilità articolata dalla stazione appaltante.

3. Con la prima censura Inaz Pro s.r.l. contesta la legittimità dell'ammissione dell'aggiudicataria alla gara, evidenziando che, alla luce della riserva cristallizzata dall'articolo 11 della Legge n. 12 del 1979 e della conseguente etero-integrazione cogente del bando con norme dalla portata imperativa, andrebbe esclusa la possibilità di svolgimento, da parte di società commerciali come l'aggiudicataria, di servizi implicanti adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale dei lavoratori dipendenti, riservati ai professionisti iscritti all'albo dei Consulenti del lavoro. A fondamento della propria doglianza, viene richiamato, anche in appello, l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, in materia di gare pubbliche, l'eterointegrazione del bando da parte di norme imperative che prevedano espressamente obblighi o divieti comporta, in caso di violazione delle stesse, la configurazione di una causa di esclusione (Cons. Stato, Sez. VI, sentenza 16 gennaio 2015, n. 103). Si osserva, poi, che assume rilievo determinante, al fine di escludere la praticabilità di un approccio ermeneutico meno rigoroso, la circostanza che l'appalto in esame comprende, nell'ambito del suo complesso perimetro oggettivo, anche attività coperte dalla citata riserva

ordinistica

3.1.. La censura non merita positiva valutazione.

3.2. - È controversa, in relazione all'oggetto dell'appalto in contestazione, la possibilità di affidarne l'esecuzione, consentendone la partecipazione alla gara, ad operatore economico non in possesso della iscrizione all'albo dei consulenti del lavoro e non strutturato in forma di società di professionisti.

L'art. 1 della legge 11 gennaio 1979, n. 12 (*recante Norme per l'ordinamento della professione di consulente del lavoro*) prevede che *"tutti gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti, quando non sono curati dal datore di lavoro, direttamente od a mezzo di propri dipendenti"*, siano riservati a *"coloro che siano iscritti nell'albo dei consulenti del lavoro"* (ovvero – con onere, in tal caso, di darne comunicazione agli ispettorati del lavoro territorialmente competenti – a *"coloro che siano iscritti negli albi degli avvocati [...], dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali"*).

L'art. 2 della legge prevede, in particolare che – fatto salvo il regime meno restrittivo operante a favore delle imprese artigiane e delle piccole imprese (art. 1, commi 4 e 5) – costituisca *"oggetto dell'attività"* in tal senso riservata lo *"svolgimento per conto di qualsiasi datore di lavoro"* di *"tutti gli adempimenti previsti da norme vigenti per l'amministrazione del personale dipendente"*, oltre alla *"assistenza fiscale nei confronti dei contribuenti non titolari di reddito autonomo e di impresa"*, eventualmente comprensiva, in tal caso, di ogni altra funzione *"affine, connessa e conseguente"*, svolta *"su delega ed in rappresentanza degli interessati"*.

Come condivisibilmente osservato dalla Sezione con la sentenza n. 2846/2021 a cui si rinvia, siffatta le normativa (che va integrata con l'art. 10 della legge 12 novembre 2011, n. 183, che ammette lo svolgimento in forma societaria dell'attività riservata, fissandone forme, limiti e condizioni) introduce un *regime vincolistico* incentrato su un *sistema ordinistico*, preordinato alla salvaguardia degli interessi di chi fruisce, in ambiti e in materie tecnicamente complesse e particolarmente delicate, dell'attività di professionisti, di cui, perciò, si pretende la sottoposizione a controllo sia in sede di accesso alla professione che di svolgimento della stessa, anche sotto il profilo del rispetto della deontologia nei rapporti con la clientela.

La Sezione, nel citato precedente, ha rimarcato che *"la finalità protettiva – che, prefigurando speciali divieti a contrarre su base soggettiva, struttura, per un verso, un' incisiva limitazione legale alla autonomia negoziale privata ed introduce, per altro verso, una compressione al libero gioco concorrenziale tra gli operatori economici – trae alimento dalla peculiare rilevanza degli interessi, ancorati a beni fondamentali o di rilievo costituzionale, quali devono essere considerati quelli attinenti alla corretta gestione (sotto i concorrenti profili economico, contabile, contributivo, assistenziale e fiscale) dei rapporti di lavoro (cfr. artt. 1, 4, 36, 38, 53 Cost.)"*. Si giustifica, per tal via, da un lato la *nullità civilistica (virtuale, atteso il carattere imperativo e la connotazione proibitiva della disciplina vincolistica: cfr. art. 1418, comma 1 c.c.)* dei contratti stipulati in violazione del limite legale (cfr., da ultimo, Cass., sez. III, 8 luglio 2020, n. 14247) e, dall'altro lato, la legittima e proporzionata *limitazione, sotto il profilo pubblicistico, del canone di massima concorrenza nell'accesso alle commesse pubbliche* (cfr.

art. 30 d. lgs. n. 50/2016). Nondimeno, proprio a ragione del carattere eccezionale e derogatorio del divieto, tali limitazioni devono essere oggetto, relativamente alla definizione del relativo ambito operativo, di stretta interpretazione, in conformità alla *ratio* ed alla luce di un canone di adeguatezza e proporzionalità.

Occorre, a tal fine, distinguere, assecondando del resto il tratto normativo testuale (cfr. Cons. Stato, sez. V, 1° luglio 2020, n. 4186), tra:

a) gli “*adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale*” che il datore di lavoro ha l’obbligo di curare, sotto la propria e personale responsabilità ed eventualmente avvalendosi di propri dipendenti, in quanto “*capo dell’impresa*” (cfr. art. 2086 c.c.);

b) le “*attività strumentali ed accessorie*”, tipicamente inerenti lo “*svolgimento delle operazioni di calcolo e stampa*” (cfr. art. 1, comma 4 l. n. 12/79), che hanno carattere servente e, di per sé, non valgono ad elidere o sottrarre, quando non accompagnate da apposita *delega di funzioni* (cfr. art. 2, comma 2) la responsabilità datoriale.

Solo nel primo caso l’affidamento al professionista iscritto all’albo investe quest’ultimo (che si trova ad operare “*per conto*” del datore di lavoro e sotto la propria “*responsabilità personale*”: cfr. art. 2, commi 1 e 4 l. n. 12/79 cit.) degli “*adempimenti previsti da norme vigenti per l’amministrazione del personale dipendente*”: per ogni altro profilo, deve ritenersi che si tratti di mera attività consulenziale (o, propriamente, di mero *supporto*), non riservata (cfr. ancora Cass., sez. III, 8 luglio 2020, n. 14247).”

3.3. Tanto premesso in termini generali, in relazione al caso in esame va osservato che, alla luce della documentazione di gara, la stazione appaltante ha inteso procedere all’affidamento dei servizi di elaborazione di buste paga e connessi adempimenti. L’oggetto dell’appalto, come è chiaramente confermato dalla lettura dell’articolo 2 del capitolato speciale, si incentra sulla la fornitura dei servizi e sulla gestione delle attività amministrative del *payroll* e della relativa reportistica: Si tratta, pertanto, di un’attività consistente prevalentemente nel trattamento dei dati in termini di prestazioni di aggregazione e sviluppo matematico dei dati comunicati dal datore di lavoro allo scopo di fornire a quest’ultimo tutto il necessario supporto per i conseguenti adempimenti lavoristici, previdenziali, assistenziali e fiscali.

3.4. Tali essendo le coordinate in punto di fatto, il Consiglio aderisce al consolidato orientamento giurisprudenziale che adotta un’interpretazione estensiva della norma richiamata dall’appellante, coerente sul piano teleologico con il principio del risultato e in sintonia con il canone del *favor participationis*.

Si deve, al riguardo, convenire con il primo Giudice che la finalità protettiva di beni di rilievo costituzionale che anima la disciplina in esame possa essere soddisfatta attraverso un’esegesi che eviti un’irragionevole limitazione della concorrenza, senza compromettere i primari valori lavoristici. In quest’orizzonte ricostruttivo, questo Giudice reputa di dare seguito all’indirizzo ermeneutico - ormai consolidato, in guisa da evitare la necessità del richiesto deferimento al vaglio dell’Adunanza plenaria - alla stregua del quale il bilanciamento tra la concorrenza nell’accesso alle commesse pubbliche (articolo 3 del codice dei contratti pubblici)

e la tutela della riserva ordinistica in materia lavoristica (implicante la nullità virtuale, ex art. 1418, comma 1, c.c., del contratto stipulato in violazione del limite legale: cfr. Cass., sez. III, 8 luglio 2020, n. 14247), possa essere perseguita attraverso una soluzione che consenta l'aggiudicazione in favore di una società commerciale di un contratto di appalto che contempli attività strumentali e accessorie non riservate (Cons. Stato, Sez. V, 8 aprile 2021, n. 2846), con la necessità che, in sede esecutiva, detta società si avvalga di consulenti iscritti all'albo per gli adempimenti (fiscali, contributivi, assistenziali e retributivi) del datore di lavoro.

A sostegno dell'assunto milita, il rilievo che, per un verso, nella parte in cui la procedura ha per oggetto attività accessorie non sottoposte a regime vincolistico, una soluzione che escludesse aprioristicamente le società commerciali sarebbe irragionevolmente limitativa dei diritti degli operatori economici, in contrasto con i canoni costituzionali (libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost) e unionali (tutela delle libertà economiche e della concorrenza ex artt. 49, 56 e 101 e segg e segg TFUE); e che, per altro verso, la finalità della riserva ordinistica è pienamente rispettata, anche alla luce dell'art. 3 del capitolato, dalla circostanza che gli adempimenti riservati siano espletati, nel quadro di una più ampia attività gestionale, da professionisti abilitati presenti nell'organico della società aggiudicataria, visto che ratio del vincolo positivo è indifferente al dato estrinseco della veste con cui il professionista opera (cfr., in materia, Cons. Stato, Sez. V, 1° luglio 2020, n. 4186; vedi anche Cons. Stato, sez. V, 17 giugno 2024, n. 5407, che, in ossequio al *favor participationis*, ha considerato ammissibile la partecipazione di società commerciali in RTI a gare aventi ad oggetto l'affidamento di attività in materia di consulenza del lavoro, purché sia garantita la presenza del consulente.

In definitiva, la preclusione nei confronti delle società commerciali all'esercizio di attività riservate a professionisti abilitati si appalesa misura sproporzionata rispetto al fine di preservare l'autonomia e l'indipendenza di giudizio del professionista e a quello di garantire il carattere professionale dell'attività e della responsabilità in caso di adempimento mancato o inesatto (Cons. Stato, sez. V, 8 maggio 2018, n. 2748).

4 Con il secondo motivo di appello, la ricorrente stigmatizza l'inidoneità delle giustificazioni fornite dall'aggiudicataria in sede di procedimento di anomalia dell'offerta e il difetto di istruttoria e di motivazione che inficerebbe le conseguenti valutazioni condotte dall'amministrazione aggiudicatrice in seno al procedimento di cui all'art. 110 del Codice dei contratti pubblici. Sul punto, l'appellante, nel censurare a parabola motivazione calibrata dalla sentenza gravata, rimarca che il ribasso presentato dalla vincitrice non possa dipendere dal solo utilizzo di software, dato che i servizi oggetto di appalto non si esauriscono in mere operazioni matematiche, consistendo inoltre in elaborazione di pareri e predisposizione di contratti. A fondamento di tale doglianza, viene richiamata la giurisprudenza che impone un onere di motivazione rafforzata in riferimento ad offerte particolarmente basse.

4.2. Il motivo non merita condivisione alla luce dei convincenti principi giurisprudenziali che escludono un sindacato sostitutivo- o di maggiore attendibilità- sulla discrezionalità tecnica esercitata dalla stazione appaltante in sede di verifica anomalia, laddove le relative valutazioni siano immuni da profili di irragionevolezza, travisamento, erroneità, vizi istruttori o lacune motivazionali (Cons. Stato, sez. III, 25 settembre 2025, n. 7712).

Le considerazioni svolte in sede di appello sull'insufficienza giustificativa del dato rappresentato dall'utilizzo di software particolarmente avanzati in relazione al tipo di adempimenti e al bisogno di un'efficiente customizzazione, mirano, infatti, a un'inammissibile sovrapposizione di un'opinione tecnica divergente al giudizio specialistico a cui è pervenuta l'amministrazione sulla base di un'istruttoria e di una motivazione che danno adeguatamente conto delle ragioni, emerse in sede di contraddittorio, per cui si è ritenuto sussistente un equilibrio complessivo sulla base di una verifica sintetica che apprezzi l'offerta nella sua globalità. Si deve allora ribadire, anche in questa sede, che le valutazioni condotte dalla stazione appaltante non risultano illogiche o irragionevoli, e ciò in considerazione del consolidato principio per cui nel giudizio di anomalia *"il relativo sindacato del giudice amministrativo non può superare l'apprezzamento della intrinseca logicità e ragionevolezza, nonché della congruità della relativa istruttoria, essendo del tutto preclusa al giudice qualsiasi forma di un'autonoma verifica ferma restando la corretta individuazione del substrato fattuale della valutazione e delle disposizioni normative da applicare"* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 giugno 2021, n. 4620).

5. L'immunità della procedura dai vizi di legittimità prospettati della impedisce, infine, la favorevole delibazione della domanda risarcitoria articolata dall'appellante.

6. Il ricorso va, in definitiva, respinto.

Sussistono, tuttavia, giustificati motivi per compensare le spese di lite, attesa la particolare tecnicità della materia in oggetto.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente, Estensore

Stefano Fantini, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere