

Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 5751 del 16 luglio 2026

Appalti pubblici – Accordo quadro – Immodificabilità dell'offerta – Esclusione per riduzione dei posti offerti

Pubblicato il 16/07/2026

N. 05751/2026REG.PROV.COLL.

N. 03239/2026 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 3239 del 2026, proposto da Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo di Terni, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, (...);

contro

(...), (...), non costituiti in giudizio;

(...), rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

(...), rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria n. 126 del 2026, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) e di (...);

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 luglio 2026 il Cons. Elena Quadri e uditi per le parti gli avvocati (...) e (...). Si dà atto che l'avvocato dello Stato (...) ha depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

(...) ha impugnato il provvedimento di esclusione dalla gara CIG (...) per l'affidamento dei servizi di gestione dei centri di accoglienza della provincia di Terni, adottato con provvedimento della Prefettura di Terni prot. n. 51912 del 24 settembre 2025.

Il Tribunale Amministrativo regionale per l'Umbria ha accolto il ricorso con sentenza n. 126 del 2026, appellata dal Ministero dell'interno per i seguenti motivi di diritto:

I) violazione e falsa applicazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 50/2016 e dell'art. 59 del d.lgs. n. 36/2023 in materia di accordi quadro; violazione dei principi di immodificabilità dell'offerta, par condicio, trasparenza e concorrenza;

erroneità della sentenza nella parte in cui ritiene che il numero dei posti offerti non costituisca elemento essenziale dell'offerta tecnico-economica;

II) violazione e falsa applicazione del paragrafo 22.1, lett. f) e del paragrafo 22.3, lett. h) del disciplinare di gara; violazione dei principi di certezza dell'azione amministrativa, tutela dell'affidamento e buon andamento;

erroneità della sentenza nella parte in cui ritiene che le verifiche di disponibilità e agibilità degli immobili possano essere effettuate solo prima della stipula dei contratti attuativi e non prima dell'aggiudicazione dell'accordo quadro;

III) violazione e falsa applicazione dei principi di autoresponsabilità, diligenza professionale e affidamento; violazione dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 (principio della fiducia); erroneità della sentenza nella parte in cui omette di considerare che la riduzione dei posti disponibili è imputabile esclusivamente alla sfera di rischio dell'operatore economico;

IV) violazione e falsa applicazione del paragrafo 12.4 e 12.5 della sentenza;

erroneità della sentenza nella parte in cui ritiene illegittima la diversa valutazione delle dichiarazioni di disponibilità rese dalle altre offerenti;

V) violazione e falsa applicazione dell'art. 108 del d.lgs. n. 36/2023 e dell'art. 95 del d.lgs. n. 50/2016; erroneità della sentenza nella parte in cui omette di considerare che la riduzione dei posti comporta inevitabilmente una rimodulazione dei costi della manodopera e degli oneri di sicurezza,

in violazione del principio di immodificabilità dell'offerta economica;

VI) erroneità della sentenza per omessa considerazione dell'interesse pubblico concreto alla stabilità della procedura e all'affidabilità degli operatori economici; violazione dei principi di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Si sono costituite (...) in adesione all'appello e (...) in resistenza.

Successivamente le parti hanno depositato memorie a conferma delle rispettive conclusioni.

All'udienza pubblica del 2 luglio 2026 l'appello è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Giunge in decisione l'appello proposto dal Ministero dell'interno per la riforma della sentenza del Tar Umbria n. 126 del 2026, che ha accolto il ricorso proposto da (...) avverso il provvedimento di esclusione dalla gara CIG (...) per l'affidamento dei servizi di gestione dei centri di accoglienza della provincia di Terni, adottato con provvedimento della Prefettura di Terni prot. n. 51912 del 24 settembre 2025, con conseguente annullamento degli atti impugnati nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e compensazione delle spese di giudizio.

Deve premettersi che, con determina a contrarre prot. n. 12326 del 4 marzo 2026, la Prefettura di Terni ha indetto una procedura aperta avente ad oggetto la formalizzazione di un accordo quadro di durata biennale, ai sensi dell'art. 54, comma 4, lett. a) del d.lgs. n. 50/16, per l'affidamento dei servizi di gestione di centri di accoglienza per rifugiati, costituiti da singole unità abitative nel territorio della Provincia di Terni per 500 posti complessivi stimati. Nel bando, che prevedeva quale criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, si precisava che *“l'accordo quadro potrà essere modificato, senza una nuova procedura di affidamento, ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. a) del D.Lgs. 50/16 anche in ragione di aumento /decremento dei flussi, per quanto attiene al numero dei migranti cui dare accoglienza per un limite massimo del 50% dei posti contrattualizzati, resta fermo in ogni caso, quanto previsto dall'art. 106, comma 12, del D.lgs. 50/2016 relativamente al quinto d'obbligo”*.

(...) subentrava in corso di gara all'originaria offerente e gestrice del servizio in regime di proroga, L'Aurora, in virtù di un contratto di affitto di ramo di azienda stipulato l'1 gennaio 2024. Dopo alterne vicende (L'Aurora dapprima veniva esclusa e poi riammessa in gara a seguito di provvedimenti giurisdizionali, ed in seguito anche (...) veniva esclusa una prima volta, ma, superate le criticità, veniva definitivamente riammessa in gara) la Prefettura provvedeva alla valutazione delle offerte tecniche ed economiche delle quattro offerenti, ovvero (...), (...), (...) e (...). In particolare, come risulta dal verbale di gara del 22 luglio 2025, in virtù del ribasso offerto da (...), pari all'1% (a fronte dello 0,08% proposto da tutte le altre offerenti), la stessa otteneva 30 punti per l'offerta economica e conseguiva il primo posto in graduatoria con punti 83,00, davanti a (...), con 70,58 punti, (...), con 63,08 punti, e (...), con 53,58 punti.

La Prefettura formulava la proposta di aggiudicazione in favore di (...) e, con nota del 22 luglio 2025, invitava le offerenti a presentare la documentazione per le verifiche prodromiche

all'aggiudicazione, tra cui l'elenco aggiornato delle strutture e dei posti disponibili con indicazione del titolo di possesso e delle generalità complete dei proprietari.

A seguito di sollecito (...), a fronte di un'offerta economica presentata in gara per 250 posti, dava un primo riscontro il 12 luglio 2025, manifestando la disponibilità di 179 posti; in una successiva nota del 10 settembre 2025, tuttavia, dichiarava la disponibilità di 126 posti.

Con provvedimento prot. 5192 del 24 settembre 2025 la Prefettura di Terni, preso atto "dell'incontrovertibile circostanza in virtù della quale l'operatore economico "(...) srl" in sede di preliminare acquisizione da parte della stazione appaltante della necessaria documentazione utile, ai sensi delle previsioni di cui al paragrafo 22.3 del correlato disciplinare di gara, per l'espletamento delle verifiche di reale disponibilità ed effettiva agibilità della totalità degli immobili inizialmente offerti, ha dato corso ad un progressivo ed oggettivamente rilevabile decremento del novero dei posti di accoglienza offerti rispetto a quelli dichiarati in sede di gara con conseguente rilevabile "ictu oculi" modifica dell'offerta tecnica ed economica originariamente presentata", escludeva (...) dalla procedura in oggetto "per aver dato corso unilateralmente a successive e reiterate modifiche dell'iniziale offerta tecnico economica prodotta in sede di gara". La Prefettura precisava che la più volte prospettata riduzione numerica "non consente, per effetto delle oggettive ambiguità di fatto riscontrate, di pervenire ad una chiara individuazione dell'effettiva volontà dell'operatore offerente, e conseguentemente, ad esiti certi circa la portata dell'impegno negoziale assunto, con intuibili riflessi ed effetti anche sulla configurabilità di una graduatoria di merito legittimamente formata e sulla consistenza del reale impegno economico da assumere".

Su impugnazione dell'esclusione, il Tar accoglieva il motivo di ricorso con cui (...) aveva dedotto che, in considerazione della natura di accordo quadro della procedura in oggetto, la prefettura non avrebbe determinato ab origine le quantità di posti in misura fissa, ma ne avrebbe solo stimato il fabbisogno in 500, riservandosi successive modifiche; discenderebbe da ciò che l'offerta non modificabile è costituita dalle modalità del servizio e dal prezzo pro-capite, elementi indifferenti rispetto al numero delle persone da ospitare, mentre i 250 posti sono l'impegno massimo cui potrà essere tenuto l'offerente. La Prefettura, quindi, non avrebbe potuto pretendere la dimostrazione documentale della esistenza, idoneità, agibilità ed effettiva disponibilità degli immobili presso cui i migranti dovranno essere alloggiati, in precedenza all'aggiudicazione dell'accordo quadro, ma solo al momento della stipula dei singoli contratti attuativi. Peraltro, nel caso in esame sarebbe fisiologico che la disponibilità immediata di posti potesse non essere completa, essendo trascorsi tre anni dall'offerta originaria di L'Aurora.

Il Ministero e la Prefettura hanno appellato la sentenza, ritenendo sostanzialmente, così come la costituita (...), che il numero dei posti indicati dalle concorrenti fosse elemento essenziale dell'offerta, tale da determinare l'esclusione delle offerenti. Inoltre, la fisiologica flessibilità dell'accordo quadro opererebbe solo a valle, nella fase esecutiva e nella modulazione degli ordinativi, non a monte, in relazione al contenuto dell'offerta; né rileverebbero difficoltà organizzative in merito alla disponibilità degli immobili, rientranti nell'area di rischio dell'offerente.

Più specificamente, con il primo motivo di gravame l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza laddove, al paragrafo 12.2, afferma che "*il numero dei posti offerti da ciascun concorrente*

non poteva ritenersi elemento essenziale dell'offerta, non costituendo variabile rilevante né in riferimento al punteggio tecnico né a quello economico". Tale affermazione tradirebbe, per l'appellante, un equivoco di fondo sulla natura giuridica dell'accordo quadro e sul rapporto tra la fase selettiva e quella esecutiva.

L'accordo quadro si configura, invero, come contratto normativo che non genera obblighi immediati di esecuzione delle prestazioni, ma vincola le parti alle condizioni negoziali predefinite per i futuri contratti attuativi. Questa qualificazione giuridica comporterebbe che l'Amministrazione resta libera nell'*an*, nel *quando* e nel *quantum* dell'affidamento e l'aggiudicatario non acquisisce un diritto a rendere il servizio nella misura massima del valore stimato, ma solo il diritto ad essere l'operatore che stipulerà i singoli contratti attuativi.

Ciò non significa, tuttavia, che l'offerta presentata nella fase selettiva possa essere priva di elementi quantitativi vincolanti o che questi possano essere successivamente modificati.

Nel caso di specie, la Prefettura aveva stabilito con chiarezza un fabbisogno complessivo di 500 posti stimati, e ciascun operatore economico era chiamato a dichiarare la propria disponibilità massima.

(...) ha offerto 250 posti: tale quantitativo ha costituito il parametro fondamentale sulla base del quale è stata valutata la sua offerta, sia quella tecnica che quella economica.

Successivamente, la stessa, in violazione dei principi di immodificabilità dell'offerta, par condicio, trasparenza e concorrenza, ha progressivamente diminuito la disponibilità dei posti offerti. Ne conseguirebbe l'erroneità della sentenza nella parte in cui ritiene che il numero dei posti offerti non costituisca elemento essenziale dell'offerta tecnico-economica.

Con le ulteriori censure l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza in relazione:

a) alla falsa applicazione del paragrafo 22.1, lett. f) e del paragrafo 22.3, lett. h) del disciplinare di gara, alla violazione dei principi di certezza dell'azione amministrativa, tutela dell'affidamento e buon andamento, in particolare alla erroneità della sentenza nella parte in cui ritiene che le verifiche di disponibilità e agibilità degli immobili possano essere effettuate solo prima della stipula dei contratti attuativi e non prima dell'aggiudicazione dell'accordo quadro;

b) alla violazione e falsa applicazione dei principi di autoresponsabilità, diligenza professionale e affidamento, alla violazione del principio della fiducia di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2023, all'erroneità della sentenza nella parte in cui omette di considerare che la riduzione dei posti disponibili è imputabile esclusivamente alla sfera di rischio dell'operatore economico;

c) alla violazione e falsa applicazione del paragrafo 12.4 e 12.5 della sentenza, all'erroneità della sentenza nella parte in cui ritiene illegittima la diversa valutazione delle dichiarazioni di disponibilità rese dalle altre offerenti;

d) alla violazione e falsa applicazione dell'art. 108 del d.lgs. n. 36 del 2023 e dell'art. 95 del d.lgs. n. 50 del 2016, all'erroneità della sentenza nella parte in cui omette di considerare che la riduzione dei posti comporta inevitabilmente una rimodulazione dei costi della manodopera e degli oneri di sicurezza, in violazione del principio di immodificabilità dell'offerta economica;

e) all'erroneità della sentenza per omessa considerazione dell'interesse pubblico concreto alla stabilità della procedura e all'affidabilità degli operatori economici, alla violazione dei principi di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

(...) ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità dell'appello, atteso che lo stesso non conterrebbe specifiche censure rivolte nei confronti della sentenza impugnata ma ribadirebbe le stesse doglianze dedotte in primo grado.

L'eccezione è da disattendere, atteso che, dall'esame delle censure dedotte, emerge inequivocabilmente come le stesse abbiano ad oggetto la pronuncia del giudice di primo grado, ritenuta non condivisibile dall'appellante.

Nel merito, l'appello è fondato.

Con il primo motivo di gravame l'appellante ha dedotto violazione e falsa applicazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 50 del 2016 e dell'art. 59 del d.lgs. n. 36 del 2023 in materia di accordi quadro, la violazione dei principi di immodificabilità dell'offerta, par condicio, trasparenza e concorrenza, l'erroneità della sentenza nella parte in cui ritiene che il numero dei posti offerti non costituisca elemento essenziale dell'offerta tecnico-economica.

Dall'esame della documentazione versata in atti risulta che, dopo aver formulato la proposta di aggiudicazione in favore di (...), la Prefettura, con nota del 22 luglio 2025, invitava le offerenti a presentare la documentazione per le verifiche prodromiche all'aggiudicazione, tra cui l'elenco aggiornato delle strutture e dei posti disponibili con indicazione del titolo di possesso e delle generalità complete dei proprietari.

A seguito di sollecito (...) dava un primo riscontro il 12 luglio 2025, manifestando la disponibilità di 179 posti, a fronte di un'offerta economica presentata in gara per 250 posti; il 10 settembre 2025, tuttavia, in una successiva nota, dichiarava la disponibilità di 126 posti.

Invero, ai sensi degli artt. 22.1, lett. f), pag. 28 e 22.3, lett. h), pag. 29 del disciplinare di gara, la disponibilità degli immobili per i posti dichiarati doveva essere verificata prima dell'aggiudicazione della procedura concorsuale e solo l'agibilità e la concreta idoneità degli alloggi doveva essere accertata, invece, in un momento temporale antecedente alla stipula del contratto attuativo.

Inoltre, il disciplinare di gara prevedeva una serie di criteri di valutazione dell'offerta tecnica strettamente correlati al numero dei posti offerti.

In particolare, il Criterio D.1.1.a - "Incremento operatori diurni e notturni" (max 10 punti) prevedeva l'attribuzione del punteggio in funzione dell'incremento di unità di personale rispetto al rapporto minimo ospiti/operatori indicato nella Tabella dotazione minima del personale (Allegato A), che individua cinque distinte fasce di capienza ("fino a 50 posti", "da 51 a 100 posti", "da 101 a 300 posti", "da 301 a 600 posti", "da 601 a 900 posti") con correlati differenti obblighi di personale; il Criterio D.1.1.b - "Incremento ore settimanali" (max 12 punti) premiava la proposta incrementale di ore settimanali con attribuzione di punteggio proporzionale, in relazione alla dotazione di personale commisurata al numero dei posti; il Criterio D.2.a - "Disponibilità incremento ospiti in situazioni emergenza" (max 3 punti) valorizzava la disponibilità all'aumento percentuale dei posti offerti

rispetto alla capienza delle strutture.

Come emerge dai verbali redatti dalla commissione giudicatrice, (...) ha ottenuto:

- 12 punti per il criterio D.1.1.b (a fronte di 10, 10 e 0 punti conseguiti rispettivamente da Arci, (...) e (...));
- 3 punti per il criterio D.2.a (a fronte di 0, 0 e 3 punti conseguiti dalle altre offerenti).

Tali punteggi sono stati attribuiti in funzione del numero dei 250 posti offerti e del correlato impegno organizzativo in termini di personale impiegato, ore di servizio e flessibilità gestionale.

Invero, la stessa sentenza appellata ha statuito che *“il punteggio assegnato ai vari criteri premiava l'efficienza della gestione e la miglior qualità del servizio in proporzione al numero degli ospiti offerti, ...”* (cfr. paragrafo 12.2.2).

Il numero dei posti rilevava, dunque, ai sensi della *lex specialis* di gara, quale parametro di commisurazione dell'impegno organizzativo e della qualità del servizio offerto. Una riduzione da 250 a 126 posti altera inevitabilmente tale proporzione e, conseguentemente, la congruità dei punteggi attribuiti sulla base di un impegno organizzativo dimensionato, invece, su 250 posti.

La variazione dei posti offerti influisce, quindi, concretamente su tali parametri.

Inoltre, la riduzione da 250 a 126 posti comporta necessariamente una rimodulazione dei costi della manodopera e degli oneri di sicurezza, traducendosi in una modifica sostanziale anche dell'offerta economica.

Peraltro, la sentenza impugnata riconosce che: *“i costi della sicurezza e i costi della manodopera (...) sono quantificati come una mera stima, il cui importo definitivo dipenderà ovviamente dal numero dei dipendenti e dal numero dei posti”* (cfr. paragrafo 12.6).

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha costantemente affermato che:

“la modifica dei costi della manodopera (...) comporta un'inammissibile rettifica di un elemento costitutivo ed essenziale dell'offerta economica, che non è suscettivo di essere immutato nell'importo, al pari degli oneri aziendali per la sicurezza, pena l'incisione degli interessi pubblici posti a presidio delle esigenze di tutela delle condizioni di lavoro e di parità di trattamento dei concorrenti” (cfr., fra le tante, Cons. Stato, III, 31 maggio 2022, n. 4406).

Il bando di gara prevedeva, inoltre, espressamente, che l'importo complessivo dell'accordo quadro fosse calcolato come segue:

- prezzo "pro capite pro die" × numero dei posti × 365 giorni × 2 anni;
- prezzo "kit estivo ed invernale" × numero dei posti;
- prezzo "pocket money" × numero dei posti (cfr. paragrafo II.1.5).

Il numero dei posti offerto da ciascun operatore economico costituiva, dunque, la variabile fondamentale per la determinazione dell'importo complessivo dell'offerta e, quindi, anche per la valutazione della sostenibilità economica della stessa, e una riduzione da 250 a 126 posti determina

senza dubbio un dimezzamento dell'importo complessivo offerto, con conseguente alterazione dell'equilibrio economico dell'offerta.

Né la natura di contratto normativo dell'accordo quadro può giustificare una modifica dell'offerta.

La giurisprudenza amministrativa ha, invero, statuito che la flessibilità che connota lo strumento dell'accordo quadro opera a valle, nella fase esecutiva e nella modulazione degli ordinativi, non a monte, sul contenuto vincolante dell'offerta selettiva, che resta il parametro della valutazione comparativa concorrenziale.

“La possibilità di adattamento dell'accordo quadro alle future esigenze dell'Amministrazione non implica che l'offerta originaria possa essere alterata, poiché è proprio su quella offerta - nella sua integrità tecnica ed economica - che si fonda la comparazione concorrenziale tra operatori” (cfr. Cons. Stato, V, 26 gennaio 2023, n. 909).

Nel caso di specie, la fase esecutiva consentiva solo all'Amministrazione di modulare liberamente il *quantum* delle prestazioni da affidare, nei limiti del valore massimo dell'accordo quadro e del limite massimo di posti offerto da ciascun aggiudicatario.

(...) ha offerto 250 posti nella fase di selezione e tale quantitativo, su cui la stazione appaltante doveva poter contare, ha costituito la base della comparazione con le altre offerte e ha determinato la formazione della graduatoria.

La diminuzione a 126 dei posti offerti determina, quindi, senza alcun dubbio, una modifica dell'offerta.

“Costituisce principio immanente al sistema dei contratti pubblici quello della immodificabilità dell'offerta, posto a tutela della concorrenza e della parità di trattamento tra gli operatori economici, nonché dell'imparzialità e trasparenza dell'agire amministrativo” (cfr., fra le tante, Cons. Stato, V, 25 settembre 2024, n. 7798).

Tale principio opera non solo durante l'espletamento delle operazioni di gara, ma anche nel segmento temporale e procedimentale successivo all'aggiudicazione (cfr. delibera ANAC n. 251 del 24 maggio 2024).

Nel caso di specie, (...) ha unilateralmente modificato l'offerta presentata in gara, riducendo progressivamente il numero dei posti dichiarati disponibili.

Tale condotta costituisce una palese violazione del principio di immodificabilità dell'offerta.

Inoltre, la modifica *in peius* della disponibilità di posti offerta non ha lo stesso effetto delle dichiarazioni degli altri concorrenti. Mentre, infatti, la modifica in diminuzione costituisce retrocessione dall'impegno assunto, con conseguente alterazione retroattiva della graduatoria, quella in aumento costituisce conferma e ampliamento dell'impegno originario, senza alcun pregiudizio per l'Amministrazione, né per gli altri concorrenti.

Indubbiamente, l'offerta di (...) (sia quella tecnica che quella economica) conteneva l'indicazione della disponibilità di alloggi per 250 posti, mentre la disponibilità di alloggi è stata dalla stessa dimostrata solo per 126 posti.

Solo (...) ha smentito la capacità prestazionale originariamente dichiarata e, quindi, la stessa attendibilità dell'offerta, posta a base della valutazione comparativa concorrenziale.

Invero, il provvedimento impugnato è stato adottato perché le verifiche effettuate hanno dimostrato che il numero dei posti effettivamente supportati dai relativi titoli di disponibilità risultava inferiore rispetto a quello dichiarato in gara. Gli altri concorrenti, invece, hanno confermato la capacità ricettiva dichiarata, e per il caso in cui taluni immobili non superassero le successive verifiche di idoneità previste dalla *lex specialis*, hanno anche dichiarato ulteriori disponibilità.

Risulta, dunque, confermata la piena legittimità dell'operato della stazione appaltante.

Alla luce delle presenti considerazioni, assorbendosi le ulteriori doglianze, l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso di primo grado va respinto.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese 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, respinge il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente
Stefano Fantini, Consigliere
Elena Quadri, Consigliere, Estensore
Massimo Santini, Consigliere
Francesca Picardi, Consigliere

L'ESTENSORE

Elena Quadri

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO