



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 3827 del 2023, proposto da Imera s.r.l., Malegori Servizi S.r.l., Servizi Integrati per le Strade e per l'Ambiente S.r.l., Territorio Strade Ambiente S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Fabio Baglivo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Lepore, Antonello Mandarano, Stefania Pagano, Danilo Parvopasso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Lepore in Roma, via Polibio n. 15;
ANAC Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti

Mm S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa

dagli avvocati Guido Greco, Manuela Muscardini, Guglielmo Aldo Giuffre', con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima) n. 00271/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Milano, Mm S.p.A. e Anac;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 ottobre 2023 il Cons. Massimo Santini e uditi per le parti gli avvocati Baglivo, Pagano, Greco;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Si controverte sul passaggio dalla gestione concorrenziale (attraverso gara) alla gestione *in house* del servizio giardini del Comune di Milano. La società appellante è operatore economico privato del settore di riferimento che contesta tale passaggio.
2. Il TAR Milano dichiarava inammissibile il gravame per difetto di interesse. Ciò in quanto era stata impugnata nei termini soltanto la delibera n. 989 dell'8 luglio 2022, recante approvazione del contratto di affidamento, ma non anche la presupposta delibera n. 63 del 20 luglio 2021 con cui si era già ampiamente definita la scelta di ricorrere al modello *in house*.
3. La sentenza di primo grado formava oggetto di appello per erroneità nella parte in cui è stato ritenuto irricevibile il gravame per omessa tempestiva impugnazione della delibera comunale n. 63 del 2021. Ciò in quanto, nella prospettiva della difesa di parte appellante, non si contesta la scelta in sé di ricorrere al modello *in house* ma, piuttosto, le “specifiche modalità” con cui applicare tale modello (“esatto perimetro dell’oggetto ... tempistiche e ... modalità di avvio ... reciprochi obblighi contrattuali e ... ammontare del corrispettivo”). Si vedano al riguardo le pagg. 2, 6

e 10 dell'atto di appello. Venivano allora riproposti, *ex art.* 101, comma 2, c.p.a., i motivi non altrimenti esaminati in primo grado ossia: a) violazione art. 192 del decreto legislativo n. 50 del 2016 nella parte in cui non è stata fornita una “motivazione analitica ... in ordine all'impossibilità oggettiva di ricorrere al mercato e alle connesse ragioni dell'affidamento al soggetto *in house*” (pag. 13 atto di appello); b) insussistenza dei requisiti relativi al fatturato (il cui 80% dovrebbe provenire dall'ente pubblico controllante in ragione dei compiti specificamente affidati); c) violazione art. 192 del decreto legislativo n. 50 del 2016 nella parte in cui non sarebbe stata sufficientemente evidenziata la “sostanziale indisponibilità del ricorso al mercato” (pag. 17 atto di appello). Omessa considerazione, dunque, del “mercato di riferimento” (pag. 19 atto di appello) nonché “assenza di qualsivoglia indagine comparativa” (art. 20 atto di appello): in altre parole, insussistenza dei presupposti che “giustificherebbero, di per sé, la deroga al principio di concorrenza” (pag. 22 atto di appello); d) violazione del principio di proporzionalità laddove è previsto un affidamento della “durata abnorme di 25 anni” (pag. 22 atto di appello); e) violazione dell'art. 192 del decreto legislativo n. 50 del 2016 e difetto di istruttoria con riguardo alla carente valutazione dei benefici derivanti dalla gestione *in house* nonché dei costi che scaturirebbero dalla gestione stessa. Si critica in questo senso sia la “relazione tecnica”, sia la “relazione economico-finanziaria”.

4. Si costituivano in giudizio l'appellata amministrazione comunale nonché MM servizi per chiedere il rigetto del gravame.

5. Alla pubblica udienza del 19 ottobre 2023 le parti rassegnavano le proprie rispettive conclusioni ed il ricorso in appello veniva infine trattenuto in decisione.

6. Il ricorso di primo grado è stato dichiarato inammissibile per ragioni tutto sommato condivisibili dal momento che:

6.1. La scelta definitiva di passare dal mercato (servizio giardini affidato mediante gare pubbliche) alla gestione *in house* è stata operata con deliberazione n. 63 del 20 luglio 2021 (la relazione con cui si motiva tale passaggio, ai sensi dell'art. 192 del

codice dei contratti, è stata infatti prodotta in quella stessa occasione);

6.2. La suddetta delibera è stata debitamente pubblicata sull'albo pretorio in data 17 agosto 2021. Dunque da quel momento scattava l'onere di impugnare stante la chiara lesività del provvedimento stesso;

6.3. La società appellante ha impugnato tale scelta per la prima volta soltanto in occasione della delibera n. 989 dell'8 luglio 2022, recante approvazione del contratto di affidamento alla società *in house* MM. Tale contratto costituisce tuttavia soltanto fase meramente attuativa della suddetta deliberazione n. 63 del 2021;

6.4. Per comodità espositiva si riportano qui di seguito i passaggi salienti della decisione di primo grado secondo cui, in particolare: “Dal complessivo tenore della deliberazione consiliare n. 63 del 20 luglio 2021 risulta dunque chiara ed univoca la volontà del Comune di Milano di internalizzare un servizio, precedentemente affidato al mercato, per un lungo periodo, pari a venticinque anni”. Pertanto: “Con la pubblicazione di detta deliberazione consiliare nell'Albo pretorio, le società ricorrenti hanno ... avuto la piena ed immediata percezione della sua portata lesiva, consistente nella preclusione di ogni possibilità di contendersi, per un lunghissimo periodo di tempo, l'affidamento del servizio sul mercato”. Di conseguenza: “La circostanza che il servizio sia stato poi effettivamente affidato alla MM s.p.a. solo con la determinazione dirigenziale n. 6480 del 5 agosto 2022 è del tutto irrilevante ai fini della immediata percezione della portata lesiva della deliberazione consiliare n. 63 del 20 luglio 2021, nella quale sono già contenuti, nel loro nucleo essenziale, tutti gli elementi oggetto di censura, compendiabili nel definitivo superamento del modello gestionale del global service in favore del modello dell'*in house providing*, individuato dal Comune di Milano quale unico modello idoneo a garantire l'integrazione e l'innovatività della gestione delle aree comunali adibite a verde pubblico”. In questa stessa direzione: “Le società ricorrenti avrebbero dunque dovuto impugnare la deliberazione del Consiglio Comunale n. 63 del 20 luglio

2021 entro il termine decadenziale di trenta giorni, decorrente dall'ultimo giorno della sua pubblicazione nell'Albo pretorio comunale, ossia dal 17 agosto 2021, mentre avrebbero dovuto censurare i singoli profili integrativi della disciplina di dettaglio, contenuta nello schema di contratto per l'affidamento del servizio alla MM s.p.a., con lo strumento processuale dei motivi aggiunti". In conclusione: "il ricorso proposto avverso la deliberazione della Giunta Comunale n. 989 dell'8 luglio 2022, la quale deve essere qualificata come atto sostanzialmente attuativo della scelta del modello gestionale effettuata con la deliberazione del Consiglio comunale n. 63 del 20 luglio 2021, deve essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse alla sua decisione". Ed infatti: "La mancata tempestiva impugnazione della deliberazione del Consiglio comunale n. 63 del 20 luglio 2021 ha ... determinato il consolidamento di un assetto di interessi che, in virtù del principio di effettività della tutela giurisdizionale, non può più essere rimesso in discussione".

6.5. In altre parole: l'atto di approvazione del contratto di affidamento (delibera n. 989 del 2022) è solo *ulteriormente* lesivo ma non anche *originariamente* lesivo della posizione vantata dalla odierna appellante. Ora, è ben vero che l'atto n. 989 del 2022 fa riferimento al prezzo dell'affidamento, alla sua durata e ad altri aspetti peculiari del rapporto contrattuale che si intende instaurare tra Comune di Milano e società *in house* MM, ma è anche vero che la *sottrazione al mercato*, ossia la compromissione del bene della vita che si intende tutelare (ovvero l'accesso ad un determinato settore economico governato dalla amministrazione locale, in questo caso la gestione del verde cittadino) si era già largamente radicata con la scelta, ossia l'*an*, adottata con la delibera n. 63 del 2021. Né potrebbe ritenersi che in quel caso (impugnazione atto del 2021) si sarebbe trattato di "ricorso al buio", e ciò dal momento che le ragioni di tale "sottrazione" erano già state sufficientemente spese attraverso la relazione *ex art.* 192 del codice dei contratti, allegata alla delibera stessa, nella quale si fornivano al riguardo ampie ed articolate motivazioni: di qui la sua immediata lesività e dunque l'onere di tempestiva impugnazione;

6.6. Si veda in tal senso anche la giurisprudenza amministrativa che ha avuto di soffermarsi sulla natura di siffatte delibere di indirizzo con cui si decide di affidare determinati servizi a società *in house*. Più in particolare:

- *“La lesione della sfera giuridica del gestore uscente si è avuto non appenail comune ... si è univocamente e chiaramente determinato nel senso di affidare il servizio di igiene urbana alla società in house ... Ebbene, in quel preciso istante il gestore uscente ha avuto la piena e immediata percezione della capacità lesiva offerta dei provvedimenti assunti dal Comune, univocamente indirizzati alla precipua finalità di procedere per l'affidamento in house del servizio, abbandonando ogni volontà di procedere mediante gara ad evidenza pubblica ... In altri termini, una volta adottate le delibere in questione, agli originari ricorrenti (gestore uscente) era ormai preclusa ogni possibilità di aspirare a partecipare ad una gara, atteso che la scelta del Comune era ormai già chiara, precisa, univoca e concordante nel senso di non ricorrere al mercato bensì di procedere in house”* (Cons. Sttao, sez. IV, 19 ottobre 2021, n. 7022);

- dunque, allorché tali atti riguardino la *“approvazione della scelta del modello in house”* (scelta nel caso di specie pacificamente rappresentata dalla delibera n. 63 del 2021): *“se anche gli atti impugnati necessitano di ulteriore attuazione prima di completare l'affidamento in house, nondimeno risulta evidente che la scelta in tal senso è stata compiuta”*. Pertanto: *“Gli atti ... impugnati sono ... immediatamente lesivi della posizione di chi ha un interesse contrario all'affidamento in house”*. Ed ancora: *“tali provvedimenti sono produttivi di effetti ... e quindi potenzialmente lesivi della posizione di coloro che hanno un interesse contrario all'affidamento in house”* (Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 13 dicembre 2022, n. 1258).

6.7. Chiari indici di una simile *“inequivoca scelta”* sono rinvenibili dai seguenti passaggi contenuti nella citata delibera n. 63 del 20 luglio 2021: *“il modello di affidamento in house providing a MM S.p.A. del patrimonio verde comunale, rispetto al modello gestionale di esternalizzazione a soggetti terzi, consente di*

perseguire significative energie con altri servizi e attività già svolte dalla società” (pag. 4 delibera, allorché si delineano i presupposti di tale affidamento); ancora in funzione di presupposto legittimante, segue nelle pagg. 4 – 10 una approfondita valutazione, contenuta anche nelle allegare relazioni, dei benefici e dei costi legati a tale complessa operazione; l’amministrazione comunale ritiene così “opportuno, per motivazioni sopra esposte, affidare ad MM S.p.A. la gestione del patrimonio a verde del Comune di Milano per un periodo di anni 25 (venticinque), secondo le linee di indirizzo sopra declinate” (pag. 10 delibera, allorché emerge chiaramente il contenuto dispositivo di una simile scelta); ed ancora che: “l’Amministrazione comunale si riserva di procedere alla risoluzione della Convenzione di affidamento ad MM S.p.A. del servizio di gestione del verde cittadino, qualora intervenga una modifica della compagine partecipativa della medesima società o altra variazione aziendale tale da far venir meno la natura di MM S.p.A. quale società operante in regime di *in house providing* per il Comune di Milano” (pag. 10 delibera, ove si configurano le conseguenze derivanti da possibili devianze rispetto a tale scelta); inoltre che: “l’affidamento ad MM S.p.A. della gestione del patrimonio verde comunale sarà successivamente formalizzato mediante apposito contratto che disciplinerà dettagliatamente il rapporto avuto riguardo sia alle modalità, ai tempi e alla qualità/standards delle prestazioni richieste, sia alle conseguenze di eventuali inadempimenti che, nei casi più gravi, potranno comportare anche la risoluzione del rapporto contrattuale” [pag. 11 delibera, da cui emerge che il successivo contratto servirà soltanto a puntualizzare alcuni aspetti consequenziali e allo stesso tempo che, in termini sostanziali, la decisione fondamentale di optare per il modello *in house* con contestuale individuazione del soggetto affidatario (MM) è stata comunque già intrapresa]; si vedano infine le conclusive statuizioni su “perimetro del servizio oggetto di affidamento” (pag. 11 delibera), “modello operativo di gestione e di organizzazione”, “durata dell’affidamento”, “corrispettivo” e “fase transitoria” (pag. 12), tutti aspetti di non secondaria importanza da cui complessivamente si ricava la indiscussa volontà dell’ente di procedere nel senso

sopra indicato (gestione del verde pubblico attraverso il modello *in house*).

6.8. Condivisibili, in tal senso, si rivelano allora le affermazioni della difesa dell'amministrazione comunale secondo cui, in particolare: "La Deliberazione consiliare citata non è, dunque, un atto con cui l'Amministrazione si è limitata ad assumere una scelta meramente programmatica, ma è un atto complesso che contiene già tutti gli elementi dell'affidamento *in house* a MM: il Comune di Milano ha, infatti, esaminato lo status quo, gli obiettivi da realizzare, le condizioni tecnico-economiche proposte da MM e le sinergie operative con le attività già svolte dalla società, nonché tutti i presupposti di cui all'articolo 192 del D.Lgs. 50/2016 per procedere all'affidamento *in house*" (pag. 6 memoria in data 28 settembre 2023). Ne deriva che, come puntualmente evidenziato dalla difesa di MM con memoria in data 29 settembre 2023: "le Deliberazioni successive si sono puramente e semplicemente limitate ad attuare (*rectius ad eseguire*) un assetto già inequivocabilmente scolpito" (pag. 2).

6.9. Da quanto complessivamente detto discende la palese tardività del ricorso con cui, anche nel caso di specie, si contesta tale inequivoca scelta (si veda il tenore della delibera n. 63 del 2021 ove l'opzione della gestione *in house*, come appena visto, risulta essere stata ampiamente meditata, ponderata e soprattutto intrapresa); contestazione come detto avvenuta soltanto ad un anno di distanza dalla decisione definitiva a tal fine adottata dall'amministrazione comunale.

6.10. Ciò risulta tanto più evidente, invertendo i termini del ragionamento ossia l'ordine di trattazione delle censure in questa sede formulate, ove si presti attenzione ai singoli motivi che vengono riproposti in questa sede ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. Questi ultimi riguardano, come detto:

6.10.1. La violazione dell'art. 192 del decreto legislativo n. 50 del 2016 nella parte in cui non sarebbe stata fornita una "motivazione analitica ... in ordine all'impossibilità oggettiva di ricorrere al mercato e alle connesse ragioni dell'affidamento al soggetto *in house*" (pag. 13 atto di appello). Tale aspetto viene

espressamente affrontato almeno all'allegato 3 della deliberazione n. 63 del 2021, allorché si tratta della "ANALISI DI CONGRUITA' ECONOMICA" (pag. 5 ss.);

6.10.2. La insussistenza dei requisiti relativi al fatturato (il cui 80% dovrebbe provenire dall'ente pubblico controllante in ragione dei compiti specificamente affidati). Tale carenza avrebbe dovuto essere fatta valere avverso la delibera n. 63 del 2021 la quale, alla pag. 4, afferma che: "MM S.p.A. si configura ... quale Società *in house* del Comune di Milano, che esercita su di essa un controllo analogo a quello detenuto sui propri servizi, in coerenza con le previsioni di cui all'art. 5 del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e dell'art. 16 del D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175, sussistendo tutti i requisiti delineati dalla normativa e dalla giurisprudenza, comunitaria e nazionale, di riferimento che caratterizzano tale livello di controllo";

6.10.3. La violazione dell'art. 192 del decreto legislativo n. 50 del nella parte in cui non sarebbe stata sufficientemente evidenziata la "sostanziale indisponibilità del ricorso al mercato" (pag. 17 atto di appello). Omessa considerazione, dunque, del "mercato di riferimento" (pag. 19 atto di appello) nonché "assenza di qualsivoglia indagine comparativa" (art. 20 atto di appello): in altre parole, insussistenza dei presupposti che "giustificherebbero, di per sé, la deroga al principio di concorrenza" (pag. 22 atto di appello). Anche tali aspetti risultano affrontati nella suddetta relazione di cui all'allegato 3 alla deliberazione n. 63 del 2021;

6.10.4. La violazione del principio di proporzionalità laddove è previsto un affidamento della "durata abnorme di 25 anni" (pag. 22 atto di appello). Il tema della durata venticinquennale è espressamente affrontato, quanto meno, alla pag. 9 della delibera n. 63 del 2021 allorché si afferma che: "sotto il profilo della congruità e della convenienza economica la suddetta proposta ... configura, per MM S.p.A., "un congruo livello di remunerazione nel rispetto di operazioni similari e dato l'attuale livello dei tassi di interesse sul mercato" e che la "durata della concessione di 25 anni sia rispondente ad un complessivo giudizio di natura gestionale-amministrativa [...] e di convenienza economica ed equità dell'operazione";

6.10.5. La violazione dell'art. 192 del decreto legislativo n. 50 del 2016 e difetto di istruttoria con riguardo alla carente valutazione dei benefici derivanti dalla gestione *in house* nonché dei costi che scaturirebbero dalla gestione stessa. Si critica in questo senso sia la "relazione tecnica", sia la "relazione economico-finanziaria". Si osserva al riguardo che tali relazioni sono state ampiamente svolte nel richiamato allegato 3 alla delibera n. 63 del 2021, allorché vengono trattate la Relazione comparativa appalto/gestione attraverso la propria partecipata *in house* nonché la Relazione di congruità economica ai sensi dell'art 192 del dlgs 50/2016. Si veda in particolare: quanto ai benefici, la sezione "ELEMENTI RILEVANTI DEL PROGETTO DAL PUNTO DI VISTA ECONOMICO FINANZIARIO"; quanto ai costi, la specifica sezione alla pag. 3 dell'allegato stesso. Quanto poi alla relazione costi e benefici, si vedano i relativi calcoli del tasso di rendimento interno (TIR) e del valore attuale netto (VAN) contenuti nella apposita sezione "VALUTAZIONE ECONOMICO - FINANZIARIA" di cui alle pagg. 4 ss. dell'allegato 3.

6.11. Tutti aspetti, quelli appena illustrati, che si erano così ampiamente cristallizzati, sul piano procedurale e sostanziale, sin dalla delibera n. 63 del 20 luglio 2021 (pubblicata sull'albo pretorio del 17 agosto 2021 e dunque impugnabile entro il 30 settembre 2021, tenuto conto dei termini feriali). Ne consegue, in termini sostanziali ma anche processuali, che la delibera n. 63 del 2021 (ed i relativi allegati) assumeva consistenza di immediata lesività per la posizione della odierna appellante. Ciò si ricava soprattutto dalla natura e dagli obiettivi che si proponevano i motivi di ricorso formulati in primo grado (e qui riproposti ex art. 101 c.p.a.). Di qui la palese tardività della loro impugnazione, in sede di primo grado, dal momento che la impugnazione della suddetta delibera è stata per la prima volta proposta soltanto con ricorso notificato in data 26 settembre 2022, dunque con quasi un anno di ritardo. Il ricorso formulato avverso i contenuti della delibera n. 63 del 2021, o comunque proposto con riguardo a specifici profili ed aspetti alla stessa delibera comunque riconducibili, era dunque da dichiarare

irricevibile.

6.12. Dalla conclamata tardività dei motivi di ricorso in primo grado (e riproposti anche in questa sede) discende che sulla scelta (*an*) del modello *in house* si era pacificamente formata acquiescenza (la stessa difesa di parte appellante, alle pagg. 6 e 10 dell'atto introduttivo, afferma chiaramente di non avere intenzione di mettere in discussione tale opzione strategica del Comune di Milano). Dunque il nuovo modello di gestione era stato in qualche modo accettato dalla appellante.

Ciò chiarito, le “specifiche modalità” di gestione del suddetto modello contenute, secondo parte appellante, nella successiva delibera comunale n. 989 in data 8 luglio 2022 (*quomodo*) debbono allora essere ricondotte ad un'area di sostanziale indifferenza per la posizione vantata dalla stessa appellante la quale, in questo modo, non potrebbe coltivare alcun interesse alla rimozione di tali particolari forme di attuazione della suddetta gestione *in house* (alcune delle quali, come il perimetro di azione e l'ammontare del corrispettivo, erano peraltro già presenti nella delibera n. 63 del 2021)

Mancherebbe in particolare il *vantaggio potenziale* derivante dall'accoglimento del ricorso in quanto, anche eliminando la suddetta delibera di approvazione del contratto di affidamento a MM, nessuna utilità concreta ne deriverebbe per la medesima appellante dal momento che essa non potrebbe comunque aspirare, data la prestata acquiescenza all'opzione *in house* contenuta nella delibera n. 63 del 2021 (non tempestivamente impugnata per le ragioni sopra evidenziate), ad una possibile gestione del “servizio giardini” in forza di espletamento di apposita gara (la quale non si terrà per almeno 25 anni, come implicitamente accettato dalla stessa IMIERA odierna appellante).

Detto in altri termini l'odierna appellante, una volta prestata acquiescenza sulla decisione della PA di optare per il modello *in house*, si pone come soggetto che in alcun modo potrebbe aspirare alla gestione del suddetto bene (verde pubblico dell'area milanese) avendovi almeno *per facta concludentia* rinunciato per la durata di cui alla delibera n. 63 del 2021.

Tanto da risultare priva, altresì, di qualsivoglia posizione differenziata (o legittimante) rispetto al potere amministrativo successivamente esercitato (approvazione contratto). Più in particolare, la posizione legittimante dell'interesse legittimo è ormai venuta meno per l'acquisita impossibilità di anelare, almeno per il tempo previsto per la gestione *in house*, alla partecipazione di una gara per l'affidamento del "servizio giardini" (in ordine al quale l'appellante ha ormai implicitamente accettato che lo stesso venga svolto attraverso il suddetto modello *in house*).

Da tanto discende l'assenza di interesse ad impugnare la delibera n. 989 dell'8 luglio 2022, recante approvazione del contratto con MM il quale si riferisce a modalità di stretta attuazione di una scelta che in ogni caso, per le ragioni sopra esposte, non potrebbe più essere validamente contestata da IMERA.

L'impugnazione avverso tale specifica delibera è stata così correttamente dichiarata *inammissibile* per difetto di interesse (e di legittimazione attiva).

6.13. Le ragioni dell'appello non si rivelano pertanto idonee a scalfire le conclusioni del giudice di primo grado che dunque ha condivisibilmente ritenuto inammissibile il ricorso di primo grado. Ricorso che, per le ragioni sopra dette, andava più correttamente dichiarato in parte irricevibile, quanto alla tardività con cui si contesta la scelta di adottare un diverso modello di gestione (*an*), ed in parte inammissibile quanto alle specifiche modalità di attuazione del suddetto modello (*quomodo*).

7. In conclusione l'appello è infondato e deve dunque essere rigettato.

8. Le spese di lite possono essere integralmente compensate tra le parti costituite data la peculiarità delle esaminate questioni.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Angela Rotondano, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Massimo Santini

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO