



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

II Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
 (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1309 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da Labor Baby Srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Chiara Colicchia, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia e domicilio fisico ex art. 25 c.p.a. in Milano, Vial Pisa n. 33;

contro

Azienda Socio Sanitaria Territoriale Sette Laghi, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Manuela Carone, Annunziata Timpano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Adria Med S.r.l., Asst Valle Olona, non costituiti in giudizio;

in relazione alla procedura CIG 9634955863, 9634974811, 96349861FA, 9634998BDE, 96350094F4, 9635021ED8

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'accertamento e la declaratoria d'illegittimit 

- dell'inerzia tenuta dalla Stazione Appaltante dopo la proposta di aggiudicazione a favore della societ  Labor Baby Srl nella procedura aperta espletata in forma aggregata tra l'ASST dei Sette Laghi (capofila) e l'ASST della Valle Olona (mandante) per l'affidamento della fornitura triennale di biberon e tettarelle monouso con opzione di rinnovo e proroga tecnica indetta con la delibera dirigenziale n. 246 del 20.02.2023;

- e dell'obbligo della Stazione Appaltante di concludere il procedimento mediante l'adozione del provvedimento di aggiudicazione in favore della societ  Labor Baby Srl, con successiva stipula del contratto di affidamento della fornitura;

nonch  per la condanna

- della Stazione Appaltante a concludere il procedimento mediante l'adozione del provvedimento di aggiudicazione in favore della societ  Labor Baby Srl., con successiva stipula del contratto di affidamento della fornitura, entro il termine fissato per provvedere, nominando fin d'ora un Commissario ad acta per assicurare l'ottemperanza nel caso in cui l'inerzia perduri oltre la scadenza del termine fissato per provvedere;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da LABOR BABY Srl il 22/7/2024:

per l'annullamento

- della determinazione dirigenziale n. 946 del 13.6.2024 «indizione di procedura aperta, ai sensi dell'art. 60 del D.lgs. 50/2016 e s.m.i., sotto soglia comunitaria, da espletare in forma aggregata tra l'ASST dei Sette Laghi (capofila) e l'ASST Valle Olona (mandante), mediante l'utilizzo della piattaforma informatica regionale Sintel, per l'affidamento della fornitura triennale di biberon e tettarelle monouso: revoca in autotutela», notificata alla societ  Labor Baby Srl con la nota a mezzo PEC prot. n. 51210 del 19.6.2024, nonch  ogni altro atto presupposto, connesso, conseguente, anche non noto;

nonch  per la condanna

dell'ASST dei Sette Laghi al risarcimento per equivalente pecuniario dei danni patiti e patienti dalla ricorrente in conseguenza della responsabilit  precontrattuale dell'ente per violazione dei doveri della collaborazione e buona fede e per lesione del legittimo affidamento e/o del ritardo nella conclusione del procedimento e/o dell'adozione dell'illegittimo provvedimento sfavorevole;

per quanto riguarda l'istanza ex art. 116 co. 2 c.p.a. depositata il 12 agosto 2024:

per l'annullamento, previo accertamento e declaratoria d'illegittimit 

- della nota dell'ASST dei Sette Laghi n. 61719 del 29.7.2024, comunicata alla ricorrente a mezzo PEC in pari data, nella parte in cui rigetta parzialmente l'istanza di accesso agli atti di tipo difensivo presentata ai sensi degli artt. 22 ss. della legge n. 241/1990 e dell'art. 35 del d.lgs. n. 36/2023 dalla societ  ricorrente, per il tramite del proprio difensore, a mezzo PEC del 19.6.2024;

e per l'effetto, per l'accertamento e declaratoria del diritto della ricorrente ad accedere, ai sensi di legge, a tutta la documentazione individuata nella suddetta istanza di accesso agli atti, ivi compresi «le offerte formulate dalle imprese concorrenti» e «gli atti – provvedimentali o negoziali – assunti dall'ASST dei Sette Laghi per assicurarsi la continuit  della fornitura e coprire il fabbisogno nelle more e successivamente all'espletamento della procedura di gara, da cui si possa identificare il soggetto fornitore e il costo dell'acquisto», con conseguente ordine all'Amministrazione resistente di procedere alla relativa ostensione;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Socio Sanitaria Territoriale Sette Laghi;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Vista l'ordinanza cautelare della Sezione II n. 896 del 2024;

Vista la sentenza non definitiva della Sezione II n. 2430 del 2024 di improcedibilit  del ricorso introduttivo per sopravvenuta carenza di interesse;

Vista la sentenza non definitiva della Sezione II n. 3345 del 2024 di parziale accoglimento dell'istanza di accesso ex art. 116, comma 2, c.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2025 la dott.ssa Laura Patelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il giudizio in epigrafe concerne le vicende relative alla procedura aperta per l'affidamento della fornitura triennale di biberon e tettarelle monouso, con opzione di rinnovo di ulteriori 12 mesi e proroga tecnica, indetta dall'Azienda Socio Sanitaria Territoriale “Sette Laghi” (ASST Sette Laghi), quale capofila, da espletare in forma aggregata con l'Azienda Socio Sanitaria Territoriale “Valle Olona” (ASST Valle Olona), quale mandante. In particolare,   contestato il provvedimento con il quale l'ASST Sette Laghi ha disposto la “revoca” in autotutela dell'intera procedura di gara dopo un'iniziale proposta di aggiudicazione in favore della concorrente Labor Baby Srl.

2. In punto di fatto, secondo quanto rappresentato dalle parti ed emerso dalla documentazione allegata, va premesso quanto segue.

2.1. In data 20 febbraio 2023, con determinazione dirigenziale n. 246, l'ASST Sette Laghi indicava, ai sensi dell'art. 60 d.lgs. 50/2016, una procedura aperta per l'affidamento della fornitura triennale di biberon e tettarelle monouso, con opzione di rinnovo di ulteriori 12 mesi e proroga tecnica, da espletare in forma aggregata con l'ASST Valle Olona.

2.2. Il criterio di aggiudicazione veniva fissato in quello dell'offerta economicamente pi  vantaggiosa, sulla base di un punteggio qualitativo di almeno 70/30.

2.3. L'appalto della gara aveva ad oggetto l'affidamento di sei lotti indivisibili (identificati dai seguenti codici: CIG 9634955863, CIG 9634974811, CIG 96349861FA, CIG 9634998BDE, CIG 96350094F4, CIG 9635021ED8) per una durata pari ad anni tre.

Tra i requisiti che i beni oggetto di fornitura dovevano presentare, l'art. 3 del Capitolato speciale d'appalto imponeva a pena di esclusione che i prodotti fossero «rispondenti alle vigenti disposizioni legislative relative all'autorizzazione alla produzione, alla importazione e alla commercializzazione e possedere marcatura CE».

2.4. In data 3 marzo 2023, la societ  ricorrente inviava una pec chiedendo alla stazione appaltante se le tettarelle e i biberon dovessero essere qualificati come dispositivi medici e se ci  rappresentasse un requisito essenziale; la domanda era espressamente formulata come richiesta di interpretazione autentica dell'art. 3 del capitolato speciale ed evidenziava l'effetto “irragionevolmente restrittivo della massima partecipazione alla procedura” (cfr. doc. 10 fasc. parte ricorrente). La stazione appaltante non forniva alcuna risposta.

2.5. Alla procedura aperta partecipavano Labor Baby Srl e Lifetech Care Srl (ora Adria Med Srl), quest'ultima limitatamente ai lotti n. 2 e n. 5. Labor Baby Srl offriva in gara beni senza la marcatura CE.

2.6. A seguito della valutazione dell'offerta tecnica e di quella economica, la graduatoria provvisoria vedeva Labor Baby quale prima classificata. Venivano quindi formulate le proposte di aggiudicazione in favore di detta societ  in data 23 maggio 2023 per i lotti n. 1, n. 3, n. 4 e n. 6, e in data 14 giugno 2023 per i lotti n. 2 e n. 5.

2.7. Alle proposte predette non seguiva poi il provvedimento formale di aggiudicazione. In data 8 aprile 2024, la societ  diffidava pertanto la stazione appaltante affin  ad adottasse il provvedimento di aggiudicazione e proponeva successivamente il ricorso avverso il silenzio serbato dalla stazione appaltante.

3. Si costitutiva in giudizio l'ASST Sette Laghi, per resistere al ricorso.

4. Successivamente, in data 13 giugno 2024, l'ASST Sette Laghi, con determina dirigenziale n. 946, “revocava” l'intera procedura di gara, notificandola a mezzo PEC alla societ  ricorrente. L'atto veniva motivato in ragione dell'erronea previsione – nell'art. 3 nel Capitolato speciale d'appalto – del requisito essenziale della marcatura CE, che avrebbe creato «un involontario restringimento del mercato degli operatori economici potenzialmente interessati a prendere parte alla procedura» (cfr. doc. 1 fasc. parte resistente).

5. Con ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 11 luglio 2024 e depositato il successivo 22 luglio, parte ricorrente impugnava la determinazione dirigenziale di “revoca” e chiedeva (I) l'annullamento del provvedimento, (II) l'accertamento dell'obbligo per la stazione appaltante di concludere la procedura di gara con l'aggiudicazione in suo favore e la conseguente condanna in tal senso, (III) la condanna della stazione appaltante al risarcimento dei danni subiti a titolo di (III.1) responsabilit  precontrattuale per lesione del legittimo affidamento e/o (III.2) per il ritardo nel provvedere e/o (III.3) derivanti dal provvedimento di “revoca” asseritamente illegittimo.

La domanda di annullamento   fondata su due censure. Con la prima (i), si deduce la violazione dell'art. 21-*quinquies* della l. n. 241/1990 e si contesta l'eccesso di potere, in quanto non sarebbe verosimile che la stazione appaltante abbia realizzato solo a distanza di un anno l'illegittimit  della previsione circa la marcatura CE e in ogni caso ci  non avrebbe determinato un restringimento della concorrenza. Con la seconda (ii), si lamenta la violazione di molteplici principi del corretto agire amministrativo, nella misura in cui la revoca avrebbe impedito di procedere speditamente con l'affidamento della commessa.

6. All'esito dell'udienza camerale del giorno 6 settembre 2024, fissata per la trattazione della domanda cautelare proposta, quest'ultima veniva rigettata con ordinanza n. 896 del 2024.

7. A conclusione dell'udienza camerale del 17 settembre 2024, fissata per la trattazione della domanda sul silenzio, con sentenza non definitiva n. 2430 del 2024, veniva dichiarata l'improcedibilit  del ricorso introduttivo per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto la stazione appaltante aveva *medio tempore* “revocato” la procedura di gara. Veniva inoltre disposta la conversione del rito in quello previsto per le controversie sui contratti pubblici, ai fini della trattazione del ricorso per motivi aggiunti.

8. Con istanza presentata ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a., notificata e depositata in data 12 agosto 2024, parte ricorrente contestava la mancata completa ostensione da parte dell'ASST Laghi in sede procedimentale degli atti richiesti in data 19 giugno 2024. Sulla domanda, si pronunciava la Sezione con la sentenza non definitiva n. 3345 del 25 novembre 2024, con la quale l'istanza veniva in parte accolta e in parte respinta.

9. In vista dell'udienza fissata per la trattazione del merito dei motivi aggiunti, le parti depositavano memorie e memorie di replica, insistendo nelle proprie domande. In particolare, con la memoria depositata in data 22 aprile 2025, non notificata, parte ricorrente integrava le argomentazioni poste a sostegno delle plurime domande risarcitorie e specificava il *quantum debeatur* delle molteplici voci di danno. Di contro, parte resistente eccepiva la carenza di interesse della ricorrente al ricorso per motivi aggiunti, poich  l'eventuale annullamento dell'atto di ritiro della gara non garantirebbe comunque alla ricorrente l'ottenimento del bene della vita preteso a fronte del fatto che la stessa dovrebbe allora essere esclusa per mancato possesso della marcatura CE.

13. Infine, all'udienza pubblica del 20 maggio 2025, previa discussione, la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Come emerge dalla ricostruzione in narrativa, a seguito delle sentenze non definitive n. 2430/2024 e n. 3345/2024 deve essere residualmente deciso il solo ricorso per motivi aggiunti.

2. Quanto all'eccezione di inammissibilit  del medesimo formulata in via preliminare, il Collegio ritiene di prescindere dalla decisione della stessa per esigenze di economia processuale e in applicazione del criterio della ragione pi  liquida, in quanto il ricorso per motivi aggiunti   comunque infondato.

3. Venendo al merito della domanda di annullamento, le due censure dei motivi aggiunti devono essere trattate congiuntamente in quanto muovono entrambe dall'erroneo presupposto che l'atto adottato sia qualificabile come una “revoca” ai sensi dell'art. 21-*quinquies* l. n. 241/1990.

I motivi sono infondati.

3.1. Occorre preliminarmente procedere alla corretta qualificazione dell'atto impugnato, tenendo presente che parte ricorrente lo interpreta come un provvedimento di revoca in senso tecnico, mentre la stazione appaltante si limita a disporre la “revoca” della gara senza indicare la norma attributiva del potere di ritiro e che il giudice non   ovviamente vincolato al *nomen juris* assegnato delle parti nella qualificazione giuridica degli istituti.

3.2. Anzitutto, la revoca – di cui all'art. 21-*quinquies* l. n. 241/1990 –   un provvedimento amministrativo di secondo grado, che postula l'esercizio di un potere discrezionale di autotutela dell'amministrazione, per ragioni di inopportunit  sopravvenuta, rispetto a un atto precedentemente emanato e a efficacia durevole (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. III, 4 dicembre 2024, n. 9701). L'annullamento ai sensi dell'art. 21-*nonies* l. n. 241/1990 pu  essere disposto, sussistendone ragioni di interesse pubblico ed entro il termine temporale indicato, nel caso di illegittimit  originaria del provvedimento di primo grado.

3.3. Viceversa, laddove la pubblica amministrazione si limiti a rimuovere successivamente uno o pi  atti illegittimi che non abbiano ancora avuto esito in un provvedimento finale, «*si   in presenza di un mero ritiro doveroso [...] , ben diverso dai discrezionali consueti provvedimenti di secondo grado come la revoca e l'annullamento d'ufficio, contemplati dagli artt. 21-quinquies e 21-nonies, L. 7 agosto 1990, n. 241*» (cfr. Tar Veneto, Sez. II, 6 luglio 2023, n. 1003). Dalla diversa qualificazione di un provvedimento come atto di mero ritiro consegue che quest'ultimo «*non   subordinato alla previa verifica della sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale, non necessita della valutazione delle posizioni soggettive eventualmente coinvolte nella vicenda e non richiede il previo avviso di inizio del procedimento*» (cfr. Tar Veneto n. 1003/2023 cit.; in termini, cfr. Tar Campania, Napoli, Sez. III, 24 ottobre 2024, n. 5632; *id.*, 7 marzo 2024, n. 1537).

Quindi, la rimozione di un atto di gara precedente al provvedimento formale di aggiudicazione – quale   il bando – non pu  essere qualificata come espressione di un potere di autotutela, da valutarsi ai sensi degli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* l. n. 241/1990; essa costituisce invece un mero atto di ritiro, che pu  appunto intervenire «*laddove ancora non vi sia stata un'aggiudicazione definitiva*» (Cons. Stato, sez. III, 11 dicembre 2024, n. 10008).

3.4. I principi suddetti sono pianamente applicabili al caso di specie, ove   stata ritirata l'intera procedura di gara prima di addivenire all'aggiudicazione. Come gi  evidenziato, l'amministrazione non era quindi tenuta a motivare l'atto alla stregua dei requisiti richiesti dall'art. 21-*quinquies* l. n. 241/1990 (vale a dire indicando i sopravvenuti motivi di interesse pubblico o altre ragioni giustificative e valutando l'interesse dell'amministrazione in comparazione a quello della societ ), n  era tenuta a rispettare i limiti temporali posti dall'art. 21-*nonies* per l'annullamento d'ufficio.

Peraltro, il provvedimento di ritiro   congruamente motivato con riferimento alla rilevata invalidit  dell'art. 3 del Capitolato speciale d'appalto. Nella motivazione, la stazione appaltante spiega che prevedere a pena di esclusione il requisito della marcatura CE per i beni offerti avrebbe «*comportato un involontario restringimento del mercato degli operatori economici potenzialmente interessati a prendere parte alla procedura*»; ci  sarebbe avvenuto in violazione dell'art. 68, comma 4, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (applicabile *ratione temporis*) che dispone che «*Le specifiche tecniche [dei prodotti] consentono pari accesso degli operatori economici alla procedura di aggiudicazione e non devono comportare direttamente o indirettamente ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza*».

In altre parole, nel caso di specie la stazione appaltante si avvedeva di aver introdotto un ostacolo alla concorrenza senza che vi fosse una giustificazione tecnica per la richiesta della marcatura CE e provvedeva a rimuoverlo doverosamente una causa di invalidit  della stessa procedura di gara che non avrebbe mai dovuto svolgersi con quel contenuto. Infatti, la previsione a pena di esclusione contenuta nell'art. 3 del Capitolato speciale d'appalto impediva la partecipazione di tutti gli operatori economici che forniscono biberon privi della marcatura CE, tra le quali peraltro la stessa Labor Srl.

Non   dunque un'esigenza di inopportunit  sopravvenuta che ha mosso la stazione appaltante al ritiro degli atti di gara, bens  una ragione di originaria illegittimit  del bando.

3.5. Da quanto sopra, consegue l'infondatezza dei motivi in esame che, come detto, qualificano erroneamente l'atto ai sensi dell'art. 21-*quinquies* e ne denunciano la violazione.

4. Dal rigetto della domanda di annullamento discende anche quello della domanda di accertamento dell'obbligo per la stazione appaltante di concludere la procedura di gara con l'aggiudicazione, poich  come gi  evidenziato, l'atto di ritiro era anzi doveroso.

5. Lo stesso dicasi per la domanda di risarcimento dei danni subiti per l'asserito ritardo nell'aggiudicazione e per la ritenuta illegittimit  del provvedimento impugnato, poich  alla societ  non spettava il bene della vita a cui aspirava e comunque il provvedimento impugnato   privo dei profili di illegittimit  denunciati.

6. Quanto alla residua domanda di risarcimento del danno a titolo di responsabilit  precontrattuale – peraltro ai limiti dell'ammissibilit  in quanto enunciata *in nuce* nei motivi aggiunti e argomentata solo con memoria difensiva non notificata – va evidenziato quanto segue.

6.1. Il Consiglio di Stato, con la decisione n. 5 del 4 maggio 2018 dell'Adunanza Plenaria, ha chiarito che anche nello svolgimento dell'attivit  autoritativa, l'amministrazione deve rispettare, oltre alle norme di diritto pubblico, anche le norme generali dell'ordinamento civile che impongono di agire con lealt  e correttezza; la violazione di queste ultime pu  dar luogo a responsabilit  da comportamento scorretto, che incide sul diritto soggettivo di autodeterminarsi liberamente nei rapporti negoziali. Nello specifico caso delle procedure di gara, i doveri di correttezza e buona fede sussistono anche prima e a prescindere dall'aggiudicazione, nell'ambito di tutte le fasi della procedura ad evidenza pubblica: da ci  deriva che la responsabilit  precontrattuale da comportamento scorretto   configurabile quand'anche i singoli provvedimenti nei quali si articola il procedimento siano legittimi.

Secondo i principi enunciati dalla Plenaria, il privato che intenda far valere la responsabilit  dell'amministrazione deve provare (i) la propria buona fede soggettiva, intesa come affidamento incolpevole circa l'esistenza di un presupposto su cui ha fondato la scelta di compiere attivit  economicamente onerose, (ii) la lesione dell'affidamento incolpevole per una condotta oggettivamente contraria ai doveri di correttezza e di lealt  e soggettivamente imputabile all'amministrazione in termini di colpa o dolo, (iii) il danno-evento (la lesione della libert  di autodeterminazione negoziale), (iv) il danno-conseguenza (le perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente condizionate) e il rapporto di causalit  fra tali danni e il comportamento scorretto.

6.2. Con la successiva decisione n. 21 del 29 novembre 2021, l'Adunanza Plenaria ha ulteriormente chiarito che nel settore delle procedure di affidamento di contratti pubblici la responsabilit  precontrattuale dell'amministrazione, derivante dalla violazione imputabile a sua colpa dei canoni generali di correttezza e buona fede, postula che il concorrente abbia maturato un ragionevole affidamento nella stipula del contratto, da valutare in relazione al grado di sviluppo della procedura, e che questo affidamento non sia a sua volta inficiato da colpa.

6.3. Quanto alla misura del risarcimento, il danno risarcibile in caso di responsabilit  precontrattuale   limitato al cd. interesse contrattuale negativo, che copre sia il danno emergente (spese documentate per la partecipazione alla gara) che il lucro cessante (cfr. Consiglio i. Stato, Sez. V, n. 5274/2021), essendo astrattamente ammesso anche il ristoro della perdita di chance per le sole occasioni di guadagno alternative cui l'operatore economico avrebbe potuto attingere in assenza del contegno colposo dell'amministrazione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VII, 10 maggio 2022, n. 3661).

6.4. Nel caso di specie, la ricorrente assume di aver riposto incolpevole affidamento nell'aggiudicazione e che l'amministrazione avrebbe deciso di non bandire una nuova gara, continuando invece a rifornirsi tramite proroga tecnica dal vecchio fornitore, a un prezzo asseritamente superiore a quello che la societ  Labor avrebbe invece praticato.

6.5. La domanda di risarcimento dei danni da responsabilit  precontrattuale   infondata.

Anzitutto va evidenziato che le decisioni della stazione appaltante circa l'emanazione di un nuovo bando di gara e la fornitura tramite proroga tecnica sono aspetti estranei alla fattispecie risarcitoria da responsabilit  precontrattuale, poich  nulla hanno a che vedere con l'affidamento riposto dalla societ  offerente circa la conclusione della procedura di gara e la stipulazione del contratto.

In secondo luogo, non pu  dirsi che la societ  abbia riposto un incolpevole affidamento sulla conclusione della gara e aggiudicazione in suo favore, poich  ha partecipato a una gara dalla quale era anzi perfettamente consapevole di dover essere esclusa. Infatti, come evidenziato in narrativa, gi  prima della presentazione della domanda di gara, in data 3 marzo 2023, la societ  ricorrente chiedeva alla stazione appaltante di interpretare autenticamente il bando di gara in modo difforme dal dato letterale – proprio sul possesso del requisito CE – in quanto esso produceva un effetto “*irragionevolmente restrittivo della massima partecipazione alla procedura*”. Non avendo ottenuto risposta, la societ  decideva comunque di partecipare al bando di gara, pur – come si   detto – essendo consapevole dell'assenza del requisito essenziale nel proprio prodotto e della illegittimit  della restrizione della platea dei concorrenti ad opera del bando.

In questa situazione, non pu  dirsi quindi sussistente il predicato “affidamento”, poich  anzi la societ  conosceva di non potersi vedere aggiudicata la gara: anzi era proprio la societ  ad evidenziare in prima battuta l'illegittimit  della procedura di gara e comunque a decidere di partecipare pur non possedendo il requisito.

7. Conclusivamente, il ricorso per motivi aggiunti deve essere respinto.

8. La peculiarit  in fatto della vicenda e la complessit  delle questioni giuridiche sottese alla decisione giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, respinge i motivi aggiunti.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorit  amministrativa.

Cos  deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Ada Russo, Presidente

Laura Patelli, Primo Referendario, Estensore

Luigi Rossetti, Referendario

L'ESTENSORE
 Laura Patelli

IL PRESIDENTE
 Maria Ada Russo