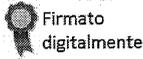


Pubblicato il 30/04/2019

N. 02789 /2019 REG.PROV.COLL.
N. 02324/2009 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) —

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 2324 del 2009, proposto da:

Comune di Acquaviva delle Fonti, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Carrozzo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marco Gardin in Roma, via L. Mantegazza, n. 24;

contro

Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Pepe, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Antonia De Angelis in Roma, via Portuense, n. 104;

nei confronti

Ente Opere Laiche Palatine Pugliesi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Felice Eugenio Lorusso, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Bari,

Sezione Seconda, 22 gennaio 2008, n. 59, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia e dell'Ente Opere Laiche Palatine Pugliesi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 gennaio 2019 il consigliere Angela Rotondano e uditi per le parti gli avvocati Pappalepore, su delega dell'avvocato Giuseppe Pepe, e Felice Lorusso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Comune di Acquaviva delle Fonti (di seguito "*il Comune*") ha appellato la sentenza in epigrafe con cui il Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia, sede di Bari, ha respinto, ritenendolo infondato, il suo ricorso avverso la delibera n. 3966 del 7 luglio 1997 della Giunta Regionale della Regione Puglia (nel prosieguo "*la Regione*") che aveva dichiarato "*improponibile*" la sua istanza in ordine all'estinzione, ai sensi della legge regionale 28 novembre 1983, n. 20 ("*Interventi per il potenziamento dei servizi socio-assistenziali delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (II.PP.A.B)*"), del Ricovero di MendicITÀ "Umberto I", con sede nel medesimo Comune (l'Amministrazione regionale aveva ritenuto infatti che non risultasse "*acclarata la competenza regionale in ordine all'ente di cui trattasi*", non sussistendo la prova della riconducibilità del detto Ricovero alle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza con carattere interregionale).

1.1. Ha esposto il Comune appellante che con Regio Decreto 31 maggio 1984 fu fondato in Acquaviva delle Fonti un Istituto di beneficenza intitolato "Umberto I" per il ricovero degli anziani e degli inabili indigenti, nati o residenti del Comune, prevedendo che all'impianto e al mantenimento del ricovero si sarebbe provveduto con i fondi provenienti dall'amministrazione dei beni delle Reali Basiliche Palatine

Pugliesi.

1.2. Detta istituzione si inquadra, infatti, nell'ambito delle più complesse vicende inerenti le "Chiese e cappelle palatine", vale a dire quelle chiese esenti dall'autorità ecclesiastica (e in specie vescovile), perché volute e dotate da un principe e dai suoi successori e assoggettate alla giurisdizione del sovrano: in particolare, al fine di dirimere controversie insorte tra il laicato e il clero operante nella basilica palatina di Acquaviva delle Fonti e provvedere al suo riordino, furono emanati tra il 1889 e il 1891 alcuni regi decreti (richiamati anche nel decreto istitutivo del ricovero in questione) e venne istituita la Regia Delegazione per l'Amministrazione Civile delle Reali Basiliche Palatine Pugliesi, con lo scopo di gestire una parte dei patrimoni (quella prevista per fini laici, quali l'assistenza e la beneficenza) delle quattro Basiliche Palatine presenti in Puglia (San Nicola di Bari, Acquaviva delle Fonti, Altamura e Monte Sant'Angelo).

1.3. Con decreto legge del 23 gennaio 1936, attuativo del Concordato tra la Santa Sede e lo Stato Italiano (che all'art. 29, lett. g), dettava una peculiare disciplina per l'assegnazione ad ogni basilica o chiesa palatina di una congrua dotazione con i criteri indicati per i beni dei santuari nell'art. 27, compito cui avrebbe provveduto un'apposita commissione) la Regia Delegazione per l'Amministrazione Civile delle Reali Basiliche Palatine Pugliesi diventò "Ente Morale Opere Laiche Palatine Pugliesi", con sede in Bari, e ad esso fu affidata l'amministrazione del patrimonio del Ricovero Umberto I.

1.4. Ritenendo che l'istituto avesse omissis di perseguire, sin dal 1942, i propri scopi istituzionali in quanto nel tempo le rendite previste dal fondatore non erano state destinate alle sue originarie finalità di assistenza degli anziani e inabili ed anzi l'immobile era stato finanche concesso in locazione a terzi, l'Ente Comunale di Assistenza (E.C.A.) prima e il Comune poi avevano promosso iniziative volte dapprima ad ottenere la trasformazione del ricovero ai sensi dell'articolo 70 e seguenti della legge 17 luglio 1890, n. 6972 "*Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*" (c.d. Legge Crispi) e, quindi, la sua estinzione ai sensi

della legge regionale n. 20 del 1983, con istanza dichiarata "improponibile" dalla delibera giunta impugnata in prime cure.

1.5. A sostegno della illegittimità di tale delibera il Comune formulava censure di eccesso di potere per travisamento dei fatti (primo motivo) e per carenza di istruttoria (secondo motivo), sostenendo che il Ricovero di Mendicità Umberto I fosse un "Istituto di beneficenza" (tale qualificato dallo stesso decreto istitutivo) e che pertanto andasse ricondotto alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ai sensi dell'art. 1 legge 17 luglio 1980, n. 6972, laddove l'amministrazione regionale aveva del tutto obliterato la natura giuridica dell'istituto, pur evidente sulla base di una serie elementi valorizzati dal Comune e risultanti dalla documentazione allegata all'istanza, e aveva adottato il provvedimento impugnato in difetto assoluto di istruttoria.

2. Con la sentenza in epigrafe, pronunciata nella resistenza della Regione e dell'Ente Opere Laiche Palatine Pugliesi, l'adito Tribunale, prescindendo dalle eccezioni di inammissibilità sollevate dalle resistenti, ha respinto il ricorso ritenendolo infondato.

3. Il Comune ha chiesto la riforma della sentenza per i seguenti motivi: "1) *Violazione di legge: errata interpretazione delle norme attuative del Concordato fra Stato e Chiesa e del R.D.L. del 23 gennaio 1936;* 2) *Eccesso di potere: travisamento dei fatti.*"

3.1. Si è costituita in giudizio per resistere al gravame la Regione, la quale ha eccepito *in limine* il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, rilevando che l'accertamento della natura giuridica dell'Ente, su cui verte il giudizio, è questione riservata alla cognizione del giudice ordinario e in subordine l'improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse del Comune (al quale, in base alla disciplina sopravvenuta di cui all'art. 13 della legge regionale n. 15 del 2004, solo in via residuale sarebbe attribuito, in caso di estinzione, il patrimonio dell'istituto) e nel merito l'infondatezza del gravame.

3.2. Ha resistito all'appello anche l'Ente Opere Laiche Palatine Pugliesi, il quale ha riproposto preliminarmente le eccezioni, non esaminate e ritenute assorbite dal tribunale, di inammissibilità del ricorso (per carenza di legittimazione attiva e di interesse ad agire del Comune per avere quest'ultimo impugnato un mero parere della Giunta Regionale ovvero un atto avente natura endoprocedimentale e non autonomamente lesivo, e omesso di promuovere alcun giudizio di accertamento sulla natura giuridica del Ricovero di mendicITÀ Umberto I, di notificare a quest'ultimo il ricorso, in quanto soggetto controinteressato, di impugnare infine i provvedimenti della Prefettura di Bari che, a suo tempo, avevano primo respinto la richiesta di trasformazione e poi escluso che il ricovero in questione fosse una I.P.A.B.) e ha dedotto poi l'infondatezza dell'appello anche nel merito, insistendo per il suo rigetto.

4. Le parti hanno illustrato con apposite memorie le proprie rispettive tesi difensive e all'udienza pubblica del 31 gennaio 2019, dopo la rituale discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

4. Viene in decisione l'appello del Comune di Acquaviva delle Fonti avverso le statuizioni della sentenza di prime cure di rigetto del ricorso per l'annullamento della delibera della giunta regionale della Puglia, che aveva dichiarato improponibile l'istanza promossa ai fini dell'estinzione del Ricovero di MendicITÀ Umberto I, fondato con R.D. 31 maggio 1894.

4.1. Giova innanzitutto evidenziare che tale profilo (la legittimità della delibera giuntale impugnata) costituisce l'unico *thema decidendum* della presente controversia, che non verte sull'accertamento della natura giuridica dell'Istituto (questione riservata invero alla cognizione del giudice ordinario), se non in via incidentale e ai soli fini di valutare i profili inerenti la "*competenza regionale in ordine all'ente di cui trattasi*", la cui acclarata insussistenza ha costituito presupposto dell'adozione del provvedimento impugnato.

4.2. Tanto consente di ritenere infondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di giurisdizione sollevata dalla difesa regionale.

4.3. Per le medesime ragioni, per lo più riconducibili alla definizione del concreto ed effettivo oggetto della controversia, sono parimenti infondate le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Ente Opere Laiche Palatine Pugliesi.

4.4. Deve, a tale proposito, rilevarsi come, in primo luogo, non abbia natura endoprocedimentale la delibera di G.R. impugnata in quanto essa è suscettibile di determinare (e difatti ha determinato con la declaratoria di improponibilità dell'istanza avanzata) un arresto nell'*iter* procedimentale precludendone gli ulteriori sviluppi.

4.5. Non rileva poi, ai fini che qui interessano, che il Comune non abbia promosso alcun giudizio di accertamento sulla natura giuridica dell'istituto di cui ha chiesto l'estinzione, che è questione che può essere accertata *incidenter tantum* e senza efficacia di giudicato ai soli fini delle valutazioni inerenti la legittimità dell'atto impugnato, inficiato secondo la prospettazione del Comune dal vizio di eccesso di potere sotto i profili del travisamento dei fatti e della carenza di istruttoria.

4.6. Né coglie nel segno l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa notifica al Ricovero, dovendo ritenersi sufficiente ai fini della corretta e integra instaurazione del contraddittorio (e ciò a prescindere da ogni valutazione in ordine alla sua natura, se esso sia cioè un ente dotato di autonoma personalità giuridica, come sostiene il Comune, o un mero immobile, secondo la prospettazione dell'Ente appellato) la notifica al solo Ente Opere Laiche Palatine Pugliesi: a quest'ultimo, infatti, proprio in forza del Regio Decreto Legge n. 359 del 23 gennaio 1936 (attuativo del Concordato tra Stato e Chiesa e di cui il Comune contesta, con il primo motivo di appello, l'errata interpretazione ad opera del Tribunale), fu affidata l'amministrazione del Ricovero di mendicità in Acquaviva delle Fonti che, allo stato, fa parte del patrimonio originario immobiliare della Fondazione "Opere Laiche Palatine Pugliesi", istituita con d.P.R. 29 ottobre 2010 n. 263 (già Ente Morale Opere Laiche Palatine Pugliesi), come si apprende dallo statuto della detta

Fondazione (art. 5).

4.7. La normativa sopravvenuta in tema di estinzione delle IPAB non determina, inoltre, il difetto di interesse del Comune che non viene, per l'effetto, privato in assoluto della possibilità di diventare destinatario del patrimonio dell'ente disciolto, conservandolo sia pure in via residuale.

4.8. Deve, infine, ritenersi che la mancata impugnativa dei provvedimenti della Prefettura non rendono inammissibile il ricorso per l'annullamento della delibera in questione: per un verso, essa ha infatti un diverso contenuto (attenendo alla domanda di estinzione e non già di trasformazione dell'Ente), per altro verso l'esclusione della riconducibilità del Ricovero ad una Istituto pubblico di assistenza e beneficenza, operata dalla Prefettura nell'atto inoppugnato, non influisce sullo svolgimento del presente giudizio che ha ad oggetto, come già evidenziato, l'accertamento della legittimità della delibera impugnata e non l'accertamento della natura giuridica dell'ente.

4.9. Tanto premesso, può dunque procedersi ad esaminare nel merito l'appello, i cui motivi di impugnazione possono essere trattati unitariamente.

5. Con il primo motivo il Comune censura le statuizioni della sentenza impugnata che hanno ritenuto l'insussistenza di elementi ovvero l'irrilevanza di dati sistematici e letterali offerti dal Comune ai fini della sopravvivenza del Ricovero Umberto I *"in termini se non di personalità giuridica, almeno di autonomia"*.

5.1. Secondo l'ente appellante, nell'approdare a tale fallace conclusione il primo giudice avrebbe erroneamente interpretato le norme attuative del Concordato tra Stato e Chiesa e il Regio Decreto Legge n. 359 del 23 gennaio 1936, ignorando che tali fonti normative non avrebbero in nulla mutato la natura giuridica del Ricovero di mendicizia, che era ed è rimasta un'istituzione pubblica di assistenza e beneficenza, come emergerebbe da plurimi elementi, quali in particolare: *a)* la prevista dotazione di risorse finanziarie a carico del bilancio statale; *b)* la preesistenza e permanenza di un patrimonio e di un bilancio proprio; *c)* la

qualificazione in tali termini contenuta nello stesso decreto istitutivo (ove all'art. 1 è scritto "*è fondato...un istituto di beneficenza*"); d) lo scopo benefico della sua fondazione (la prestazione di assistenza agli anziani e inabili in condizioni di indigenza).

5.2. Né rileverebbe che l'amministrazione del Ricovero non fu affidata ad una congregazione di carità (cui generalmente spettava l'amministrazione delle IPAB), in quanto tale eccezionale ipotesi era espressamente ammessa dalla stessa legge n. 6972 del 1890: ciò avvenne semplicemente in quanto il Ricovero fu assoggettato dallo stesso decreto istitutivo a specifiche regole in materia di governo e amministrazione generale.

5.3. Al Ricovero furono dunque attribuiti, all'atto della sua istituzione, secondo la prospettazione del Comune appellante, tutti i requisiti sostanziali previsti dall'art. 1 della legge n. 6972 del 1890.

6. Con il secondo motivo il Comune appellante lamenta che il Tribunale amministrativo, da un lato, avrebbe ommesso, benché puntualmente sollecitato, l'esercizio dei suoi poteri istruttori in ordine ad un profilo dirimente ai fini della decisione, quale la sottoposizione del Ricovero in questione al potere di controllo della Prefettura competente, e dall'altro avrebbe ommesso di considerare un documento decisivo prodotto dalla difesa comunale, vale a dire un elenco delle IPAB operanti nella Provincia di Bari, nel quale figurava anche il Ricovero oggetto di giudizio, documento idoneo a dissipare ogni dubbio sulla natura giuridica dell'Istituto e sulla conseguente competenza della Regione.

7. L'appello è infondato.

7.1. La Sezione rileva che la sentenza impugnata correttamente ha rilevato l'assenza di elementi idonei a supportare le tesi del Comune.

7.2. In primo luogo giova evidenziare che la qualificazione giuridica di un ente non può essere operata (soltanto) alla stregua del criterio formalistico del *nomen iuris* ad esso attribuito ovvero della terminologia impiegata nell'atto istitutivo, ma deve essere condotta anche alla luce di criteri sostanziali (il tipo di finanziamento, le

regole di amministrazione e gestione, la sottoposizione a determinati controlli o a poteri di vigilanza), che costituiscono indici sintomatici della sua natura.

7.3. Tanto premesso, ai limitati fini che qui rilevano (*id est*: ai soli fini dell'accertamento di legittimità della delibera giuntale impugnata) e senza efficacia di giudicato sulla natura giuridica del Ricovero per cui è causa (che, secondo il Comune, è autonomo soggetto di diritto dotato di personalità giuridica e, secondo l'Ente appellato, è un immobile facente parte della sua dotazione patrimoniale), deve rilevarsi che il primo giudice ha correttamente ricostruito e inquadrato la vicenda istitutiva in questione nell'ambito delle più complesse questioni che hanno riguardato le Basiliche Palatine Pugliesi (come si desume anche dalle premesse del decreto istitutivo e dalla dotazione patrimoniale, nonché dalle fonti del finanziamento dell'istituto), il che consente ragionevolmente di escludere la riconducibilità del Ricovero in questione alle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza di cui alla legge n. 6972 del 17 luglio 1890 (in alcun modo richiamata nel Regio Decreto 1894, sebbene ad essa successivo), il cui obiettivo fu quello di trasformare e coordinare tutte le iniziative benefiche e di carità, enti morali e opere pie (istituzioni private) nelle "istituzioni pubbliche di beneficenza" sottoposte a rigorosi controlli e ispezioni amministrative e amministrare dalle Congregazioni di carità, istituite in ogni Comune (poi sopprese con la legge n.837 del 3 giugno 1937, istitutiva degli E.C.A. ai quali sono, infine, subentrati i Comuni).

7.4. Sulla base della stessa ricostruzione delle fonti normative e della documentazione versata in atti dallo stesso Comune appellante, deve pertanto ritenersi legittima la delibera con cui la Regione ha dichiarato improponibile la domanda di estinzione sulla base della riscontrata assenza di elementi certi sulla qualificazione dell'Istituto come IPAB.

A sostegno di tali conclusioni militano molteplici argomenti.

7.4.1. In primo luogo, l'amministrazione del Ricovero di Mendicità non fu affidata alla locale Congregazione di carità, ma ad un organo *ad hoc* denominato Consiglio

direttivo di cui facevano parte, tra gli altri, il Regio Delegato per l'Amministrazione Civile delle Reali Basiliche Palatine Pugliesi e il rappresentante del clero palatino.

7.4.2. Non può condividersi poi l'assunto del Comune secondo cui il Concordato del 1929 e il successivo Regio Decreto Legge n. 359 del 1936 non avrebbero esercitato alcuna influenza sull'esistenza e sulla configurazione giuridica del Ricovero in questione, solo limitandosi ad attribuirne l'amministrazione all'Ente Morale Opere Laiche Palatine Pugliesi con l'obbligo, tuttavia, di tenere separati i rispettivi patrimoni e le relative gestioni (come risulta dall'art.3 del Regio Decreto 28 gennaio 1938).

Tale tesi è smentita dal fatto che, per un verso, lo stesso art. 29, lett. g), del Concordato stabiliva che *"un'apposita commissione provvederà all'assegnazione ad ogni basilica o chiesa palatina di una congrua dotazione con i criteri indicati per i beni dei santuari nell'art. 27"*, e per altro verso che l'Ente Morale Opere Laiche Palatine Pugliesi, istituito con Regio Decreto Legge n. 359 del 23 gennaio 1936 (convertito nella legge 14 maggio 1936, n. 1000), trae la sua origine dalla ripartizione, in base all'art. 29, lettera g), del Concordato, dei beni delle preesistenti Reali Basiliche Palatine Pugliesi. In tale ambito, a detto Ente fu attribuita l'amministrazione del patrimonio del Ricovero che, in seguito, insieme al terreno di pertinenza, venne a costituire il patrimonio originario immobiliare della Fondazione "Opere Laiche Palatine Pugliesi", istituita con d.P.R. 29 ottobre 2010, n. 263 (che ha trasformato l'Ente preesistente in una Fondazione di diritto privato).

Infatti anche la nota del Ministero dell'Interno datata 16 agosto 1984 (prodotta proprio dal Comune) riferisce che il *"ricovero in parola, già compreso nel patrimonio delle Reali Basiliche Palatine di Puglia, all'atto in cui tale patrimonio venne distinto in beni destinati a fini ecclesiastici e beni destinati a fini laici, venne ricondotto nel novero di questi ultimi per decisione della Commissione mista incaricata dell'applicazione dell'art. 29, lettera g) del Concordato con la Santa Sede"*.

7.4.3. Alla luce di tale ricostruzione delle fonti e della innegabile confluenza del Ricovero nel patrimonio dell'Ente di nuova istituzione, non ha errato il primo giudice nel ritenere l'inesistenza di dati sintomatici e letterali di una sopravvivenza in termini, se non di personalità giuridica, quanto meno di autonomia del Ricovero, ciò non potendo inferirsi dalla mera previsione di una contabilità separata per l'amministrazione e gestione del patrimonio né dalla disposizione più volte richiamata dall'appellante (art. 3 del regio decreto del 28 gennaio 1938) in base alla quale i beni mobili e immobili destinati agli scopi di beneficenza rimasero di pertinenza del medesimo Ricovero e a quest'ultimo la commissione mista, che ai sensi dell'art. 29, lett. g), citata doveva inventariare e disciplinare la destinazione dei beni delle chiese palatine, era stata incaricata di assegnare un'ulteriore dotazione per il mantenimento dell'istituto.

Tali argomenti non sovvertono la motivazione della sentenza impugnata, anzi ne confermano il profilo centrale e dirimente, posto a fondamento delle statuizioni di rigetto: ovvero la peculiare genesi e il regime giuridico del Ricovero *de quo* che, al di là della terminologia impiegata nel decreto istitutivo, se non esclude, quanto meno rende dubbio che esso fosse stato realmente eretto in Istituto di Beneficenza ed Assistenza, non essendo mai stato assoggettato del resto alla relativa disciplina.

7.4.4. Peraltro, all'atto dello scioglimento dell'Ente Comunale di Assistenza (al quale comunque non è mai stata attribuita l'amministrazione del Ricovero) il Comune non ha avviato alcun giudizio al fine di accertare se potesse essere concentrato in capo ad esso la gestione del Ricovero, asseritamente qualificabile in termini di Istituto di assistenza e di beneficenza: ciò introduce un ulteriore elemento che non consente di ritenere sufficientemente provata l'autonoma personalità giuridica e la natura pubblica del Ricovero.

A ciò si aggiunga che la Prefettura non ha mai esercitato concreti poteri di vigilanza sul Ricovero (tant'è che ad essa, in conformità degli indirizzi espressi dalla stessa Prefettura, non ha mai trasmesso gli atti per l'attività di controllo) e che

l'Ente Opere Laiche Palatine Pugliesi, al quale fu affidata la gestione del Ricovero, è stato sottratto all'applicazione della procedura di estinzione di cui all'art. 113 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il che esclude anche sotto tale ulteriore profilo la competenza regionale.

7.5. Né risulta fondato il motivo con cui il Comune censura la sentenza impugnata per non aver considerato un elenco delle istituzioni di beneficenza e assistenza operanti nella Provincia di Bari nel quale sarebbe ricompreso anche il Ricovero in parola: l'inclusione in tale elenco, non avente carattere ufficiale, non assume infatti alcun rilievo ai fini della qualificazione giuridica dell'ente, risultando plausibile in considerazione degli scopi istituzionali (di assistenza agli anziani e agli inabili indigenti) per il cui perseguimento era stato fondato.

7.6. Infine, non è censurabile la mancata attivazione di poteri istruttori da parte del Tribunale: in disparte la genericità della doglianza (non è dato comprendere quali ulteriori indagini il giudice di prime cure avrebbe dovuto disporre, né il Comune indica specifici documenti la cui acquisizione si palesava necessaria), è sufficiente osservare che il corredo documentale in atti era sufficiente ai fini della decisione giurisdizionale, dovendo perciò rilevarsi che risultava completa (in quanto fondata sui medesimi elementi) anche l'istruttoria svolta dalla Regione, prodromica all'adozione del provvedimento impugnato, dalla quale emergeva, senza necessità di approfondimenti di sorta, l'obiettivo incertezza sulla riconducibilità del Ricovero alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza con carattere interregionale.

8. In conclusione l'appello va respinto.

9. Sussistono nondimeno giusti motivi, in considerazione della complessità delle questioni trattate e delle peculiarità della vicenda, per disporre la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

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

Dispone compensarsi tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Angela Rotondano

IL PRESIDENTE

Carlo Saltelli

IL SEGRETARIO