

Publicato il 23/04/2025

N. 07943/2025 REG.PROV.COLL.
N. 06824/2023 REG.RIC.
N. 06826/2023 REG.RIC.
N. 06827/2023 REG.RIC.
N. 06828/2023 REG.RIC.
N. 06829/2023 REG.RIC.
N. 06830/2023 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6824 del 2023, proposto da Manital S.C.P.A. in Amministrazione Straordinaria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 6469286FAD, rappresentata e difesa dagli avvocati Aristide Police, Filippo Degni, con domicilio digitale come in atti e domicilio eletto in Roma, viale Liegi, 32;

contro

Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Millennium Insurance Company Ltd, Manitalidea S.p.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 6826 del 2023, proposto da Manital S.C.P.A. in Amministrazione Straordinaria, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG 6469286FAD, rappresentata e difesa dagli avvocati Aristide Police, Filippo Degni, con domicilio digitale come in atti e domicilio eletto in Roma, viale Liegi, 32

contro

Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Euroins Insurance Jsc,, Manitalidea S.p.A., non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 6827 del 2023, proposto da Manital S.C.P.A. in Amministrazione Straordinaria, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG 6469286FAD, rappresentata e difesa dagli avvocati Aristide Police, Filippo Degni, con domicilio digitale come in atti e domicilio eletto in Roma, viale Liegi, 32;

contro

Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Credendo Guarantees & Speciality Risks Sa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Zaccone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Agenzia Olimpia M.G.A. S.r.l., Manitalidea S.p.A., non costituiti in giudizio;

L'Operosa Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Silvia Marzot, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 6828 del 2023, proposto da Manital S.C.P.A. in Amministrazione Straordinaria, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG 6469286FAD, rappresentata e difesa dagli avvocati Aristide Police, Filippo Degni, con domicilio digitale come in atti e domicilio eletto in Roma, viale Liegi, 32;

contro

Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Revo Insurance S.p.A., Manitalidea S.p.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 6829 del 2023, proposto da Manital S.C.P.A. in Amministrazione Straordinaria, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG 6469286FAD, rappresentata e difesa dagli avvocati Aristide Police, Filippo Degni, con domicilio digitale come in atti e domicilio eletto in Roma, viale Liegi, 32;

contro

Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Credendo Guarantees & Speciality Risks Sa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Zaccone, con domicilio digitale come in atti;

Manitalidea S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 6830 del 2023, proposto da Manital S.C.P.A. in Amministrazione Straordinaria, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG 6469286FAD, rappresentata e difesa dagli avvocati Aristide Police, Filippo Degni, con domicilio digitale come in atti e domicilio eletto in Roma, viale Liegi, 32;

contro

Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Hdi Italia S.p.A., Manitalidea S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 6824 del 2023:

per l'annullamento

- del provvedimento adottato da Consip avente ad oggetto “Gara a procedura aperta per l'affidamento dei servizi di pulizia ed igiene ambientale nonché degli altri servizi aggiuntivi da eseguirsi negli immobili adibiti ad uso caserma per le pubbliche amministrazioni – ID 1620” – Reitero Escussione delle cauzioni provvisorie per i Lotti 1, 2, 6, 10 e 13” trasmesso a mezzo posta elettronica certificata – PEC in data 16 marzo 2023 ed i relativi allegati;
- nonché, di ogni altro atto connesso, conseguente e presupposto, con particolare riferimento, ove occorrer possa, al Disciplinare della Gara

Casermè nella parte in cui disciplina l'escussione delle cauzioni provvisorie, nonché al provvedimento del 27 luglio 2022 adottato da Consip di nuova esclusione della ricorrente dalla procedura di gara..

quanto al ricorso n. 6826 del 2023:

per l'annullamento

- del provvedimento adottato da Consip avente ad oggetto “Gara a procedura aperta per l'affidamento dei servizi di pulizia ed igiene ambientale nonché degli altri servizi aggiuntivi da eseguirsi negli immobili adibiti ad uso caserma per le pubbliche amministrazioni – ID 1620” – Reitero Escussione delle cauzioni provvisorie per i Lotti 5 e 9” trasmesso a mezzo posta elettronica certificata – PEC in data 16 marzo 2023 ed i relativi allegati;

- nonché, di ogni altro atto connesso, conseguente e presupposto, con particolare riferimento, ove occorrer possa, al Disciplinare della Gara Casermè nella parte in cui disciplina l'escussione delle cauzioni provvisorie, nonché al provvedimento del 27 luglio 2022 adottato da Consip di nuova esclusione della ricorrente dalla procedura di gara..

quanto al ricorso n. 6827 del 2023:

per l'annullamento

- del provvedimento adottato da Consip avente ad oggetto “Gara a procedura aperta per l'affidamento dei servizi integrati, gestionali ed operativi, da eseguirsi negli Istituiti e luoghi di cultura individuati dall'art. 101 del D. Lgs. n. 42/2004” – ID 1561 di cui al Bando di gara pubblicato sulla GUUE n. S149 del 05/08/2015 e sulla GURI n. 91 del 5/08/2015 e alla rettifica pubblicato sulla GUUE n. S199 del 14/10/2015 e sulla GURI n. 121 del 14/10/2015. Reitero dell'escussione delle cauzioni provvisorie per i Lotti 1 e 2” trasmesso a mezzo posta elettronica certificata – PEC in data 17 marzo 2023 ed i relativi allegati;

- nonché di ogni altro atto connesso, conseguente e presupposto, con particolare riferimento, ove occorrer possa, al Disciplinare della Gara Musei nella parte in cui disciplina l'escussione delle cauzioni provvisorie, nonché al

provvedimento del 27 luglio 2022 adottato da Consip di nuova esclusione della ricorrente dalla procedura di gara..

quanto al ricorso n. 6828 del 2023:

per l'annullamento

- del provvedimento adottato da Consip avente ad oggetto “Gara a procedura aperta per l'affidamento dei servizi integrati, gestionali ed operativi, da eseguirsi negli Istituti e luoghi di cultura individuati dall'art. 101 del D. Lgs. n. 42/2004” – ID 1561 di cui al Bando di gara pubblicato sulla GUUE n. S149 del 05/08/2015 e sulla GURI n. 91 del 5/08/2015 e alla rettifica pubblicato sulla GUUE n. S199 del 14/10/2015 e sulla GURI n. 121 del 14/10/2015 – Reitero dell'escussione delle cauzioni provvisorie per il Lotto 9” trasmesso a mezzo posta elettronica certificata – PEC in data 17 marzo 2023 ed i relativi allegati;

- nonché, di ogni altro atto connesso, conseguente e presupposto, con particolare riferimento ove occorrer possa al Disciplinare della Gara Musei nella parte in cui disciplina l'escussione delle cauzioni provvisorie, nonché al provvedimento del 27 luglio 2022 adottato da Consip di nuova esclusione della ricorrente dalla procedura di gara..

quanto al ricorso n. 6829 del 2023:

per l'annullamento

- del provvedimento adottato da Consip avente ad oggetto “Gara a procedura aperta ai sensi del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. per l'affidamento dei servizi di pulizia, di sanificazione ed altri servizi per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale – ID 1460” - Reitero escussione delle cauzioni provvisorie per i Lotti 1 e 6.” trasmesso a mezzo posta elettronica certificata – PEC in data 16 marzo 2023 ed i relativi allegati;

- nonché di ogni altro atto connesso, conseguente e presupposto, con particolare riferimento, ove occorrer possa, al Disciplinare della Gara Sanità nella parte in cui disciplina l'escussione delle cauzioni provvisorie, nonché al

provvedimento del 27 luglio 2022 adottato da Consip di nuova esclusione della ricorrente dalla procedura di gara..

quanto al ricorso n. 6830 del 2023:

per l'annullamento

- del provvedimento adottato da Consip avente ad oggetto “Gara a procedura aperta ai sensi del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. per l'affidamento dei servizi di pulizia, di sanificazione ed altri servizi per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale – ID 1460” - Reitero escussione delle cauzioni provvisorie per i Lotti 2, 9, 10, 11 e 14.” trasmesso a mezzo posta elettronica certificata – PEC in data 16 marzo 2023 ed i relativi allegati;

nonché di ogni altro atto connesso, conseguente e presupposto, con particolare riferimento, ove occorrer possa, al Disciplinare della Gara Sanità nella parte in cui disciplina l'escussione delle cauzioni provvisorie, nonché al provvedimento del 27 luglio 2022 adottato da Consip di nuova esclusione della ricorrente dalla procedura di gara.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Consip S.p.A., di Credendo Guarantees & Speciality Risks Sa e di L'Operosa S.p.A;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2025 la dott.ssa Giovanna Vigliotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con sei distinti ricorsi, di contenuto sostanzialmente identico, la società Manital Società Consortile per i Servizi Integrati per Azioni – in amministrazione straordinaria (di seguito anche "Manital" o "la ricorrente") – ha impugnato altrettanti provvedimenti adottati da Consip S.p.A., con i quali è stata disposta l'escussione delle garanzie provvisorie prestate in relazione ai lotti nn. 1, 2, 6, 9, 10 e 13 della medesima procedura di gara aperta, indetta ai

sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 163/2006. La gara, nota come "Gara Caserme", era finalizzata all'affidamento dei servizi di pulizia, igiene ambientale e ulteriori servizi accessori da eseguirsi presso immobili adibiti a uso caserma per le Pubbliche Amministrazioni.

2. I ricorsi sono stati proposti contro i provvedimenti di incameramento delle cauzioni provvisorie, disposti da Consip in relazione a tutti i lotti cui Manital aveva preso parte, indipendentemente dalla posizione in graduatoria. Tali provvedimenti si fondano sull'esclusione dell'operatore economico dalla gara, intervenuta con secondo provvedimento adottato in autotutela e motivato dalla presunta esistenza di gravi irregolarità professionali pregresse. Consip ha ritenuto applicabile, in via automatica, il meccanismo sanzionatorio previsto dalla *lex specialis* e dall'art. 75 del d.lgs. n. 163/2006.

3. La società ricorrente, fin dall'atto introduttivo, ha contestato l'illegittimità dell'escussione automatica delle cauzioni, sostenendo che tale misura risultasse ingiustificata sia nei lotti in cui non era risultata aggiudicataria, sia in quelli in cui si era collocata al primo posto in graduatoria, ma in assenza di una formale aggiudicazione. Manital ha denunciato, sotto tale profilo, la violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e trasparenza sanciti dal diritto dell'Unione europea, oltre a un'erronea applicazione dell'art. 75 del Codice dei contratti pubblici, nella sua versione applicabile *ratione temporis*.

4. In via preliminare, la ricorrente ha sollecitato l'attivazione del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ritenendo che la normativa nazionale in materia di escussione automatica della cauzione fosse in contrasto con i principi eurounitari. In particolare, ha evidenziato come il provvedimento sanzionatorio adottato da Consip, fondato su un'applicazione rigida della disciplina di gara e dell'art. 75 del Codice dei contratti pubblici, risultasse sproporzionato, irragionevole e privo di un'adeguata valutazione individualizzata, anche in considerazione del fatto che Manital non aveva mai acquisito la qualità di aggiudicataria definitiva dei lotti oggetto dei provvedimenti impugnati.

5. Con ordinanza del 2 ottobre 2023, questa Sezione ha disposto la sospensione dei giudizi, ritenendo necessario attendere la decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, già investita di una questione pregiudiziale sollevata dal Consiglio di Stato relativa ad analoghe controversie. Tale questione atteneva alla compatibilità del meccanismo di incameramento automatico della cauzione provvisoria con i principi fondamentali del diritto dell'Unione e risultava rilevante anche ai fini della definizione delle controversie sottoposte alla cognizione del Tribunale.

6. Con sentenza del 26 settembre 2024, nelle cause riunite C-403/23 e C-404/23, l'Ottava Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha affermato che i principi di proporzionalità, parità di trattamento e trasparenza – sanciti dall'art. 2 della direttiva 2004/18/CE – ostano a una normativa nazionale che preveda l'incameramento automatico della cauzione provvisoria a seguito dell'esclusione dell'offerente, anche quando il servizio non gli sia stato aggiudicato, e in assenza di una motivazione individuale.

7. Successivamente al deposito della decisione della Corte di Giustizia, Manital ha tempestivamente chiesto la fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 80, comma 1, c.p.a., rilevando come la sentenza europea rafforzasse la fondatezza delle censure già dedotte.

9. La resistente, dal canto suo, ha evidenziato nelle proprie difese come il meccanismo di escussione della cauzione provvisoria, lungi dal costituire un automatismo sanzionatorio privo di fondamento, rappresenti una misura coerente con l'obiettivo di garantire la serietà e affidabilità degli operatori economici partecipanti alla gara, specie in una fase delicata come quella che segue l'individuazione della migliore offerta.

10. Quanto ai lotti in cui Manital risultava prima graduata, Consip ha sostenuto che l'intervenuta esclusione dell'operatore – motivata da gravi e reiterati inadempimenti contrattuali pregressi, accertati anche in sede giurisdizionale – avrebbe impedito la stipulazione del contratto, frustrando così l'affidamento dell'appalto. Di conseguenza, si sarebbe concretizzato il

presupposto per l'escussione della garanzia, in quanto la mancata stipula del contratto sarebbe stata imputabile ad un comportamento dell'offerente assimilabile a quello dell'affidatario.

11. Consip ha inoltre richiamato la giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato, secondo cui, anche prima dell'aggiudicazione definitiva, l'escussione della cauzione può ritenersi giustificata in presenza di una condotta dell'operatore che precluda la conclusione della procedura, specialmente ove la commissione abbia già individuato l'offerta più vantaggiosa e la successiva esclusione sia intervenuta per ragioni gravi, riconducibili alla sfera soggettiva dell'offerente.

12. Rispetto ai lotti per i quali Manital non risultava aggiudicataria, Consip ha comunque sostenuto che l'esclusione disposta nei suoi confronti – e fondata su reiterate violazioni pregresse e sull'inaffidabilità dell'operatore – integrasse un inadempimento tale da giustificare, seppur con valutazione motivata e non automatica, l'escussione della garanzia anche in assenza di un'immediata lesione economica.

13. In ogni caso, Consip ha ritenuto che la sentenza della Corte di Giustizia UE del 26 settembre 2024 non possa interpretarsi nel senso di vietare radicalmente l'escussione in tutte le ipotesi di esclusione dell'offerente, ma solo nel senso di richiedere una motivazione individualizzata e conforme al principio di proporzionalità, che – a suo avviso – nel caso di specie sarebbe stata pienamente assicurata.

14. Ha infine invocato, a supporto delle proprie determinazioni, una serie di precedenti giurisprudenziali, sia interni che europei, che legittimerebbero il ricorso all'escussione della garanzia quale misura idonea a tutelare l'interesse pubblico e la correttezza delle procedure, nonché a disincentivare comportamenti opportunistici da parte degli operatori economici.

15. All'udienza del 26 febbraio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

16. In via pregiudiziale, in ragione della sostanziale identità delle questioni sottese ai sei giudizi e della connessione oggettiva e soggettiva tra i medesimi,

il Collegio dispone la loro riunione ai sensi dell'art. 70, comma 1, c.p.a.

17. I ricorsi riuniti risultano fondati e devono essere accolti, in quanto i provvedimenti con cui Consip ha disposto l'escussione delle cauzioni provvisorie prestate dalla ricorrente sono stati adottati in violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea e del diritto amministrativo nazionale, in assenza di un'adeguata valutazione del caso concreto e di una motivazione individualizzata.

18. In via preliminare, giova richiamare la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Ottava Sezione, 26 settembre 2024, cause riunite C-403/23 e C-404/23, che ha affrontato in via pregiudiziale proprio la questione di compatibilità tra il meccanismo dell'incameramento automatico della cauzione provvisoria e i principi eurounitari. La Corte ha dichiarato che: *“I principi di proporzionalità e di parità di trattamento, nonché l'obbligo di trasparenza, quali enunciati all'articolo 2 e al considerando 2 della direttiva 2004/18, devono essere interpretati nel senso che: essi ostano a una normativa nazionale che prevede l'incameramento automatico della cauzione provvisoria costituita da un offerente a seguito dell'esclusione di quest'ultimo da una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi, anche qualora il servizio di cui trattasi non gli sia stato aggiudicato”*.

19. Tale pronuncia, dotata di efficacia vincolante e diretta nell'ordinamento interno, impone l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare qualsiasi norma o prassi amministrativa interna che consenta l'escussione automatica della cauzione in assenza di una valutazione effettiva e motivata della posizione individuale del concorrente e delle circostanze del caso concreto.

20. Ebbene, il Collegio rileva che nei lotti in cui la ricorrente non si era classificata in posizione utile, l'escussione della cauzione risulta del tutto priva dei presupposti sostanziali. In tali casi, Manital ha assunto esclusivamente la veste di partecipante, senza che si fosse determinato alcun vincolo precontrattuale con la stazione appaltante né si fosse generato un affidamento utile. L'eventuale esclusione da tali lotti, pur giustificata da ragioni istruttorie o

valutazioni di affidabilità, non comporta alcun documento procedurale per l'amministrazione che possa giustificare il sacrificio patrimoniale imposto.

21. La garanzia provvisoria, per come configurata dall'art. 75 del d.lgs. n. 163/2006, ha finalità compensativa solo nei confronti dell'operatore che, in quanto individuato per l'aggiudicazione, venga meno all'obbligo di contrattare. In tutti gli altri casi – e segnatamente quando si tratti di concorrenti che non hanno conseguito alcun utile piazzamento – il suo incameramento configura una misura sanzionatoria sproporzionata e afflittiva, contraria ai principi eurounitari sopra richiamati e alla funzione propria dell'istituto.

22. Invero, anche nei lotti in cui Manital si era collocata al primo posto in graduatoria, ma non era intervenuta in suo favore alcuna aggiudicazione definitiva, l'escussione si fonda su un presupposto giuridico inadeguato. Deve intendersi oramai principio pacifico che la posizione di miglior offerente o destinatario di una mera “proposta di aggiudicazione” non è assimilabile a quella di aggiudicatario: soltanto l'aggiudicazione definitiva può legittimare l'applicazione del regime di responsabilità precontrattuale da cui discende la possibilità di escutere la garanzia.

23. L'automatismo attivato da Consip si è sostanziato in una lettura puramente formale dell'art. 75, comma 6, del Codice, trascurando che la stessa disposizione deve essere interpretata in armonia con i principi generali dell'ordinamento, nazionali e sovranazionali. L'incameramento, in assenza di provvedimento di aggiudicazione e senza che sia stato valutato un effettivo danno procedurale derivante dalla condotta dell'operatore, è illegittimo per difetto di istruttoria e di proporzionalità.

24. Un simile approccio, che si traduce nell'applicazione automatica e indifferenziata dell'escussione, non può ritenersi conforme ai principi fondamentali dell'ordinamento, laddove la misura patrimoniale di cui si discute è disposta senza alcuna ponderazione della condotta dell'operatore

economico, della sua posizione in graduatoria, del grado di affidabilità residua o della lesività del comportamento tenuto per la procedura.

25. È ormai principio acquisito che, anche nei casi in cui la normativa di gara o il Codice dei contratti pubblici consentano l'incameramento della cauzione provvisoria, tale misura non può mai assumere carattere automatico o impersonale, ma deve essere preceduta da un procedimento istruttorio e motivazionale conforme ai principi di proporzionalità, buon andamento, imparzialità e trasparenza.

26. L'amministrazione aggiudicatrice, a fronte di una situazione in cui l'operatore non è risultato formalmente aggiudicatario, non può prescindere da un'analisi concreta della sua posizione e dei fatti oggetto di contestazione. In particolare, la stazione appaltante è tenuta a verificare:

- la natura e la gravità delle eventuali inadempienze pregresse poste a base dell'esclusione;
- la posizione assunta dall'operatore nel singolo lotto (in particolare se si tratti di primo graduato, secondo o mero partecipante);
- l'effettiva incidenza della sua esclusione sull'andamento della procedura, cioè se essa abbia effettivamente causato un pregiudizio all'amministrazione;
- l'eventuale esistenza di condotte riparatorie (self-cleaning) o di elementi che attenuino la rilevanza dei fatti contestati o che diano prova della buona dell'operatore.

27. L'applicazione generalizzata della misura dell'escussione nei confronti di tutti i partecipanti esclusi, a prescindere dalla loro posizione o dal comportamento concreto, si risolve in una compressione automatica e indiscriminata della sfera giuridico-patrimoniale del concorrente, che non è compatibile con l'assetto costituzionale e unionale dell'attività amministrativa. Ne deriva l'illegittimità della misura, che deve essere disposta solo in presenza di una motivazione individualizzata e congruente, espressione di un effettivo esercizio del potere discrezionale.

28. Né può ritenersi che l'amministrazione possa in sede processuale integrare post factum la motivazione dei provvedimenti impugnati, giacché l'adozione di una misura afflittiva in presenza di potere discrezionale (o anche solo tecnico-discrezionale) richiede una motivazione coeva all'adozione dell'atto. L'assenza di un'adeguata istruttoria e motivazione determina l'invalidità insanabile del provvedimento, in quanto non è consentita una ricostruzione retroattiva dell'interesse pubblico o delle ragioni che avrebbero potuto legittimare l'escussione.

29. Ogni ulteriore profilo di censura svolto nei ricorsi rimane assorbito, non risultando necessario ai fini della definizione della controversia.

30. Con riguardo alle spese dei giudizi, tenuto conto della complessità delle questioni sottese alla controversia, che hanno richiesto l'intervento interpretativo della Corte di Giustizia, il Collegio ritiene di disporre la compensazione integrale delle stesse tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, li accoglie nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 26 febbraio 2025, 26 marzo 2025, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Giovanna Vigliotti, Primo Referendario, Estensore

Igor Nobile, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Giovanna Vigliotti

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio

IL SEGRETARIO