

# Global service e appalto integrato: confini tra modelli contrattuali e requisiti di partecipazione

di Ivan Carino

Data di pubblicazione: 21-12-2025

La sentenza in commento fornisce un chiarimento di fondamentale importanza nell'ambito dei contratti pubblici, delineando con rigore la distinzione tra l'**appalto di global service** e l'**appalto integrato**.

Intervenendo su una fattispecie relativa all'**affidamento della gestione della rete stradale di un Comune**, i Giudici di Palazzo Spada hanno precisato i **limiti** e le caratteristiche dei **diversi modelli contrattuali**, con dirette e significative conseguenze sulle modalità di partecipazione e sui **requisiti di qualificazione richiesti** agli operatori economici. La pronuncia si segnala per la sua capacità di andare oltre il *nomen iuris* attribuito alla procedura, valorizzando la sostanza delle prestazioni e la *ratio* sottesa alla scelta della stazione appaltante, riaffermando così la prevalenza della **coerenza funzionale del contratto** sulla mera applicazione formale delle norme.

## Guida alla lettura

### 1. Il quadro normativo di riferimento: appalti misti, *global service* e appalto integrato nel (previgente) d.lgs. 50/2016

La controversia esaminata dal Consiglio di Stato si colloca all'interno della cornice normativa del d.lgs. n. 50/2016, *ratione temporis* applicabile. La sentenza ruota attorno alla **corretta qualificazione di un contratto definito dalla stazione appaltante come “global service”**, figura che il **codice non tipizza espressamente** ma che la prassi e la giurisprudenza **ricondono alla categoria degli appalti misti**, disciplinati dall'art. 28 del d.lgs. 50/2016.

Come ribadito dalla stessa sentenza in commento, il “*global service*” si caratterizza per la coesistenza di prestazioni eterogenee (lavori, servizi, forniture) affidate a un unico soggetto, il quale assume la piena responsabilità dei risultati. La sua “*ratio*” fondamentale, come sottolineato dai giudici, risiede proprio nella “*realizzazione di un sistema funzionale integrato che superi la somma dei diversi segmenti conducendoli ad una regia globale*”.

Dall'altro lato, si pone l'istituto dell'**appalto integrato**, previsto dall'art. 59, comma 1-bis, del d.lgs. 50/2016. Tale norma, rappresentando un'eccezione al divieto generale di affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, consentiva (e, a seguito delle sospensioni normative, consente in via generale) di **affidare la progettazione esecutiva e l'esecuzione sulla base di un progetto definitivo predisposto dalla stazione appaltante**.

Per questa specifica ipotesi, la norma prevedeva una peculiare modalità di qualificazione: le imprese di sola costruzione potevano soddisfare i requisiti di progettazione *“attraverso un progettista raggruppato o indicato in sede di offerta”*. È proprio su questa specifica modalità partecipativa, quella del “progettista indicato”, che si è incentrato il contenzioso.

## 2. La vicenda processuale: l'esclusione del RTI e le ragioni del contendere

Il Comune di Firenze indicava una **procedura ristretta** per l'affidamento di un appalto di **“Global Service della Rete Stradale”**, un **contratto misto del valore di oltre 30 milioni di euro**, comprendente **servizi di governo, rilievo, monitoraggio, progettazione e lavori di manutenzione**. Il costituendo RTI con mandataria il Consorzio Integra, pur essendo qualificato per le componenti di lavori e servizi, era privo dei requisiti per la progettazione. Per colmare tale lacuna, il RTI dichiarava di avvalersi di un “progettista indicato” esterno al raggruppamento, la società GPA S.r.l., richiamando la disciplina dell'appalto integrato (art. 59, comma 1-bis, d.lgs. 50/2016).

La stazione appaltante disponeva l'esclusione del RTI, ritenendo inapplicabile alla fattispecie la figura del progettista indicato. La decisione veniva confermata in primo grado dal TAR Toscana. L'appellante, dinanzi al Consiglio di Stato, sosteneva che la presenza congiunta di progettazione ed esecuzione nell'appalto dovesse automaticamente attivare la disciplina dell'appalto integrato, indipendentemente dal *nomen iuris* di “global service”. A suo dire, negare tale possibilità avrebbe costituito un'irragionevole restrizione della concorrenza, in violazione dei **principi eurounitari** e, in particolare, dell'**art. 63 della Direttiva 2014/24/UE**, tanto da giustificare un **rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE**.

## 3. La decisione del Consiglio di Stato: la netta distinzione tra i due istituti

Il Consiglio di Stato, respinge integralmente l'appello, confermando la legittimità dell'esclusione e offrendo una lezione di grande chiarezza sulla distinzione tra i modelli contrattuali.

In primo luogo, il Collegio qualifica senza incertezze il contratto oggetto di gara. Non si tratta di un appalto integrato, ma di un **global service, la cui essenza non risiede nella mera somma di progettazione ed esecuzione, bensì nell'affidamento a un unico interlocutore dell'intero ciclo di gestione di un patrimonio, con l'obiettivo di ottimizzarne la manutenzione in un'ottica programmata e preventiva**. La sentenza sottolinea come la *lex specialis* fosse chiarissima nel descrivere un complesso di prestazioni integrate e funzionalmente connesse, dalla sorveglianza al pronto intervento, dal censimento alla programmazione, fino alla progettazione e all'esecuzione. In questo schema, la *“regia unica è la ratio principale dell'intervento”*.

Da questa qualificazione discende, come logica conseguenza, l'incompatibilità con la figura del “progettista indicato”. Il Consiglio di Stato, richiamando anche un precedente dell'**Adunanza Plenaria (n. 13/2020)**, ribadisce la natura di tale figura: *“a) si tratta non di “operatore economico”, ma, piuttosto, di “prestatore d'opera professionale (art. 2229 c.c.)” (Cons. Stato, Ad. plen., 9 luglio 2020 n. 13); b) non è un “offerente” ma, piuttosto, “un collaboratore (o, più propriamente, un ausiliario) del concorrente” (Cons. Giust. Amm. Regione Sicilia, 31 marzo*

2021 n. 276); c) deve essere “qualificato come professionista esterno all'operatore economico concorrente, da questi incaricato di redigere il progetto; tuttavia privo, a sua volta, della qualità di concorrente” (Cons. Stato, Sez. V, 11 novembre 2022 n. 9923);

Un **soggetto, dunque, esterno al concorrente, non legato da vincoli di responsabilità solidale verso la stazione appaltante e con garanzie inferiori rispetto a un membro di un RTI o a un'impresa ausiliaria in un contratto di avvalimento**. Tale assetto è palesemente in **contrasto con la *ratio* del *global service*, che esige un “unico referente per la gestione del servizio” e la piena assunzione di responsabilità sui risultati**. Pertanto, la modalità di qualificazione scelta dall'appellante non era idonea a soddisfare le esigenze sostanziali del contratto.

Infine, il Collegio giudica irrilevante la questione di compatibilità con il diritto europeo. Il problema, infatti, non era una presunta limitazione all'istituto dell'avvalimento (che la stessa *lex specialis* ammetteva per i requisiti tecnico-economici), ma il tentativo dell'appellante di applicare una norma eccezionale, prevista per l'appalto integrato, a una fattispecie contrattuale del tutto diversa. L'offerta, in sostanza, si configurava come un *aliud pro alio*, proponendo un modello organizzativo (con progettista esterno meramente “indicato”) incompatibile con le prestazioni e le responsabilità richieste dal contratto di *global service*. Per questo, non sussistevano i presupposti per un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

#### **4. Implicazioni pratiche: requisiti di partecipazione e modelli organizzativi**

La sentenza ha rilevanti implicazioni pratiche.

Per le stazioni appaltanti, emerge l'importanza di strutturare la *lex specialis* in modo coerente con il modello contrattuale prescelto, descrivendo con precisione non solo le singole prestazioni, ma soprattutto il legame funzionale che le unisce e la *ratio* dell'affidamento unitario. La scelta di un *global service* legittima, e anzi impone, la richiesta di requisiti di partecipazione che assicurino l'effettiva integrazione delle competenze e la piena responsabilità dell'aggiudicatario.

Per gli operatori economici, la pronuncia è un **monito a non fermarsi al *nomen iuris* dell'appalto, ma ad analizzare in profondità la sostanza delle prestazioni richieste per scegliere il modello organizzativo più adeguato** (RTI, avvalimento, etc.). Tentare di applicare meccanismi di qualificazione previsti per una specifica tipologia contrattuale (l'appalto integrato) a un'altra (il *global service*), solo perché entrambe prevedono progettazione ed esecuzione, si rivela una strategia perdente. Come afferma la Corte: **è il modulo organizzativo di affidamento prescelto dalla Stazione appaltante a precludere l'utilizzo del progettista indicato**”.

#### **5. Considerazioni conclusive**

La **sentenza n. 7613/2025** del Consiglio di Stato si configura come un **prezioso vademecum per orientarsi nel complesso mondo degli appalti misti**. Distinguendo con nettezza il *global service* dall'appalto integrato, la Corte non compie un mero esercizio di classificazione

dogmatica, ma riafferma un principio sostanziale: **il modello organizzativo con cui un operatore si presenta in gara deve essere funzionale e coerente con la *ratio* e la struttura del contratto da eseguire**. La figura del “*progettista indicato*”, concepita per la specifica dinamica dell'appalto integrato, non possiede le caratteristiche di integrazione e responsabilità richieste da un contratto complesso come il “global service”, la cui finalità è proprio quella di superare la frammentazione delle competenze per affidarsi a un gestore unico e pienamente responsabile del risultato. In definitiva, **la pronuncia bilancia correttamente il *favor participationis* con l'interesse pubblico a ottenere una prestazione affidabile e integrata, confermando che la forma della partecipazione deve sempre servire la sostanza dell'esecuzione**.

Pubblicato il 30/09/2025

N. 07613/2025REG.PROV.COLL.

N. 09652/2024 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 numero di registro generale 9652 del 2024, proposto da Consorzio Integra Società Cooperativa in proprio e quale mandataria costituendo Rti con La Società Pronto Strade S.r.l., in persona del legale rappresentante

*pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 9891906311,

rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Clarizia, Paolo Clarizia, con

domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Firenze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dagli avvocati Debora Pacini, Chiara Canuti, con



domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***e con l'intervento di***

*ad opponendum:*

Avr S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dagli avvocati Arturo Cancrini, Francesco Vagnucci,

con domicilio eletto presso lo studio Arturo Cancrini in Roma, piazza San

Bernardo n. 101;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima) n. 1342/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Firenze;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 maggio 2025 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Clarizia Angelo, Clarizia Paolo, Vagnucci e Pacini;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con Determinazione della Direzione Infrastrutture di Viabilità e Mobilità n. 5359 del 26.06.2023, il Comune di Firenze ha indetto la procedura ristretta, ai sensi dell'art. 61 del d.lgs. n. 50/2016, avente ad oggetto l'affidamento

dell'appalto di *Global Service* della rete stradale del Comune di Firenze, di

cui alla Deliberazione di Giunta Comunale n. DG/2023/00320 del

20.06.2023.

2. Con Bando di gara inviato alla G.U.R.I. il 26.06.2023, il Comune ha pubblicato la procedura ristretta, ai sensi dell'art. 61 del d.lgs. n. 50/2016,

per l'affidamento *“dell'appalto di “Global Service” della Rete Stradale del*



*Comune Di Firenze – Cig 9891906311”, secondo il criterio dell’offerta*

economicamente più vantaggiosa, per l'importo a base d'asta di €

30.246.036,48, oltre IVA e oneri della sicurezza, così ripartiti:

- Servizi di manutenzione per un importo di € 15.132.379,36;
- Lavori di manutenzione stradale per un importo di € 14.891.649,47;
- Servizi di ingegneria per un importo di € 222.007,65.

3. Il Disciplinare di gara all'art. 3, rubricato "Oggetto dell'appalto", prevede le seguenti prestazioni contrattuali:

- A. Servizi di governo della rete stradale;
- B. Servizi di Rilievo, Monitoraggio, Programmazione e Progettazione;
- C. Servizi e lavori di Manutenzione Stradale;

- D. Intervento di supporto alla Mobilità.

4. Nell'ambito del servizio B è compresa la progettazione degli interventi di

manutenzione: si tratta del *“servizio di ingegneria e architettura finalizzato*

*alla progettazione degli interventi inseriti, tramite il Servizio di*

*Programmazione degli interventi, nei Piani di Manutenzione di Dettaglio. II*

*servizio prevede anche il coordinamento della sicurezza in fase di*

*progettazione”.*

5. Il disciplinare ha stabilito il possesso dei requisiti di ordine speciale:

- per la componente dei servizi di manutenzione all’art. 6A);
- per la componente dei lavori di manutenzione all’art. 6B);
- per la componente dei servizi di progettazione all’art. 6C).

6. Il RTI costituendo composto dal Consorzio Integra, quale mandataria del costituendo RTI con la Società Pronto Strade S.r.l. in qualità di mandante, (di seguito, solo “RTI Consorzio Integra”) ha presentato domanda di partecipazione, dichiarando, ai fini dell’integrazione dei requisiti per la componente di progettazione, di far ricorso al progettista esterno ai sensi dell’art. 59 comma 1



*bis* del d.lgs. n. 50/2016 e dell'art. 92 comma 6 del

d.P.R. n. 207/2010, GPA S.r.l. società di ingegneria di cui all'art. 46,

comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016.

7. Il Seggio di gara, all'esito dell'apertura della busta amministrativa, in data 21.11.2023, ha disposto l'esclusione del RTI Consorzio Integra

rilevando *“che i requisiti della componente “servizi architettura e*

*ingegneria” non sono posseduti da un membro del costituendo RTI, bensì*

*da GPA SRL, soggetto esterno al RTI, che lo stesso candidato ha indicato*

*nella documentazione come “PROGETTISTA INDICATO DAL*

*CONSORZIO INTEGRA SOCIETA' COOPERATIVA", avvalendosi della*

*possibilità offerta dall'art. 92 comma 6 del d.P.R. 207/2010", disposizione*



che secondo la stazione appaltante non sarebbe applicabile.

8. Il Consorzio Integra, in proprio e in qualità di mandataria del costituendo RTI, ha impugnato innanzi al TAR Toscana il provvedimento di esclusione e, successivamente, con motivi aggiunti, il provvedimento n. DD/2024/04483 del 7.06.2024, con il quale l'Amministrazione ha approvato

il progetto dell'appalto "*Global Service della rete stradale del Comune di*

*Firenze”.*

9. Con sentenza del 25.11.2024 n. 1342, il TAR ha respinto il ricorso e l'atto di motivi aggiunti.

10. Di tale sentenza, il Consorzio Integra ha chiesto la riforma con rituale e

tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure così rubricate: “/.

*ERRORES IN IUDICANDO: VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE*

*DELL'ART. 59 DEL D.LGS. N. 50/2016. VIOLAZIONE E FALSA*

*APPLICAZIONE DELL'ART. 91 COMMA 6 DEL D.P.R. N. 207/2010;*

*ECCESSO DI POTERE; TRAVISAMENTO; ILLOGICITÀ MANIFESTA;*

*CONTRADDITTORIETÀ; PERPLESSITÀ. DIFETTO DI ISTRUTTORIA E*

*MOTIVAZIONE. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL FAVOR*



*PARTECIPATIONIS, DELLA MASSIMA CONCORRENZA E DELLA*

*LIBERTÀ DELLE FORME; II. ERROR IN IUDICANDO. VIOLAZIONE E*

*FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 97 COSTITUZIONE.*

*VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 24/2014/CE.*

*ECCESSO DI POTERE SOTTO IL PROFILO DEI PRESUPPOSTI,*

*MANIFESTA IRRAGIONEVOLEZZA. VIOLAZIONE DI OGNI NORMA E*

*PRINCIPIO IN TEMA DI FAVOR PARTECIPATIONIS. VIOLAZIONE DEL*

*PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ. ECCESSO DI POTERE;*



*TRAVISAMENTO; ILLOGICITÀ MANIFESTA; CONTRADDITTORIETÀ;*

*PERPLESSITÀ; III. ERROR IN IUDICANDO. VIOLAZIONE E FALSA*

*APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 97 COSTITUZIONE, DEGLI ARTT. 59*

*E 83 COMMA 3 DEL D.LGS. N. 50/2016. VIOLAZIONE E FALSA*

*APPLICAZIONE DELL'ART. 92 DEL D.P.R. N. 207/2010. VIOLAZIONE E*

*FALSA APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 24/2014/CE. ECCESSO DI*

*POTERE SOTTO IL PROFILO DEI PRESUPPOSTI, MANIFESTA*

*IRRAGIONEVOLEZZA. VIOLAZIONE DI OGNI NORMA E PRINCIPIO IN*



*TEMA DI FAVOR PARTECIPATIONIS. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI*

*PROPORZIONALITÀ. ECCESSO DI POTERE; TRAVISAMENTO;*

*ILLOGICITÀ MANIFESTA; CONTRADDITTORIETÀ; PERPLESSITÀ.*

*NULLITÀ”.*

11. Ha resistito al gravame, chiedendone il rigetto, il Comune di Firenze. È

intervenuta *ad opponendum* AV.R. S.p.A.

12. Alla udienza pubblica del 15 maggio 2025 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

## DIRITTO

13. Viene all'esame del Collegio il ricorso in appello proposto da Consorzio Integra Società Cooperativa, avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana n. 1342/2024, con la quale il medesimo TAR ha respinto il ricorso proposto avverso:

a) il provvedimento n. DD/2023/09568 del 21.11.2023 di non ammissione

alla *“procedura ristretta di cui all'art. 61 del D.Lgs. n. 50/2016 per*

*l'aggiudicazione dell'appalto di Global Service della rete stradale del*

*Comune di Firenze”;*

b) il bando di gara e il punto 6.C. del disciplinare di gara rubricato “*Requisiti*

*speciali per la componente servizi di architettura e ingegneria”, la*



determinazione a contrarre n. 5359 del 26.06.2023, nonché la deliberazione

di Giunta Comunale n. DG/2023/00320 del 20.06.2023;

c) con i motivi aggiunti depositati il 5 luglio 2024, il provvedimento

dirigenziale n. DD/2024/04483 del 7.06.2024, recante “*Affidamento nuovo*

*appalto di Global Service della rete stradale del Comune di Firenze –*

*Approvazione progetto e documentazione di gara per seconda parte*

*procedura ristretta Codice Opera 239891906311”;*

d) gli allegati al provvedimento dirigenziale n. DD/2024/04483 del 7.06.2024, ivi compresa la lettera d'invito.

14. La decisione del primo Giudice si articola, in sintesi, nei seguenti punti:

a) le coordinate normative della controversia vanno rinvenute nel previgente Codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 50/2016, che all'art. 28 dettava le regole generali per l'affidamento dei contratti misti, quelli aventi cioè a oggetto due o più tipi di prestazioni, e, come nel caso del

*global*

service in questione, elementi di appalti di servizi e di lavori;

b) la sintesi descrittiva contenuta al paragrafo 3.2 del disciplinare di gara è chiara nell'identificare le tre aree di attività da affidare all'appaltatore (A. Servizi di governo della rete stradale; B. Servizi di Rilievo, Monitoraggio e Progettazione; C. Servizi e lavori di Manutenzione Stradale) e nelle quali, per quanto qui interessa, l'affidamento dell'esecuzione dei lavori di manutenzione stradale convive con l'affidamento della progettazione dei lavori medesimi;

c) il primo comma dell'art. 28 cit. prevedeva che, per concorrere all'affidamento di un contratto misto, l'operatore economico dovesse possedere i requisiti di qualificazione e capacità prescritti per ciascuna prestazione di lavori, servizi, forniture prevista dal contratto;

d) la società ricorrente ha partecipato alla procedura in raggruppamento con altra impresa; nessuna delle due possiede autonomamente la qualifica

occorrente per la progettazione, la quale dovrebbe tuttavia considerarsi supplita dall'indicazione di un progettista esterno, effettuata dal R.T.I. Consorzio Integra sul modello di quanto previsto per l'appalto integrato

dall'art. 59 co. 1-*bis* del d.lgs. n. 50/2016 e dall'art. 92 comma 6 del d.P.R.



n. 207/2010, norme che, secondo la prospettazione, sarebbero state le

uniche utilizzabili ai fini dell'affidamento congiunto della progettazione ed

esecuzione di lavori pubblici;

e) l'assunto non può essere condiviso; l'art. 59 comma 1 del Codice dei contratti pubblici del 2016 conteneva un divieto assoluto di affidamento congiunto della progettazione e della esecuzione dei lavori, fatta eccezione per i casi di affidamento a contraente generale, finanza di progetto, affidamento in concessione, partenariato pubblico privato, contratto di disponibilità, locazione finanziaria, nonché delle opere di urbanizzazione a scomputo, e fatta altresì eccezione per la possibilità, contemplata dal comma 1-

*bis* dello stesso art. 59, di ricorrere all'appalto integrato della

progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto

definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice, nei casi in cui l'elemento

tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto fosse nettamente

prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori;

f) in questa seconda evenienza, i requisiti di qualificazione per lo svolgimento della progettazione dovevano essere posseduti dalle imprese attestate per la sola costruzione attraverso un progettista raggruppato o "indicato" in sede di offerta, modalità procedimentale semplificata che l'art.

59 comma 1-*bis* mutua dall'art. 92 comma 6 del d.P.R. n. 207/2010,



applicabile, con il limite della compatibilità, in forza del regime transitorio

disciplinato dall'art. 216 comma 14 del d.lgs. n. 50/2016;

g) rappresentando un'eccezione al divieto di affidamento congiunto, il

comma 1-*bis* dell'art. 59 è per definizione insuscettibile di applicazione

analogica a casi diversi da quelli da esso contemplati (art. 14 prel.); ma se

anche si volesse ritenere che il carattere eccezionale della disposizione sia

cessato per effetto degli interventi legislativi che ne avevano sospeso

l'applicazione fino al 30 giugno 2023 (art. 1 comma 1 lett. b) del d.l. n.

32/2019, convertito con modificazioni in legge n. 55/2019, come modificato

dall'art. 52 co. 1 del d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni in legge n.



108/2021), l'estensione analogica alla procedura indetta

dall'amministrazione resistente è comunque impedita dall'assenza

di una *eadem ratio* che accomuni l'appalto integrato ex art. 59 comma

1-*bis* al *global service* configurato dal Comune di Firenze;

h) il primo, oltre ad essere consentito nei soli casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere fosse nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori, riguardava unicamente l'affidamento di lavori e della progettazione esecutiva, mentre il secondo prescinde dal grado di innovatività dell'intervento e include una gamma di prestazioni che vanno ben oltre la progettazione ed esecuzione dei lavori di manutenzione delle strade, con l'obiettivo di individuare nell'appaltatore un unico soggetto al quale affidare l'intero compendio delle attività di gestione del proprio patrimonio stradale; soprattutto, per la parte inerente i lavori di manutenzione, il

*global service* riguarda tutti i livelli della progettazione e

include il coordinamento della sicurezza, non giustificandosene, pertanto,

l'assimilazione all'appalto integrato e la sottrazione alle regole generali in

tema di prova dei requisiti di qualificazione, che debbono essere posseduti



dai concorrenti direttamente ovvero mediante associazione del progettista

al raggruppamento, o, in alternativa, mediante la stipula di un contratto di

avvalimento; mentre la facoltà di indicare il progettista in sede di offerta è

da ritenersi ammessa nei soli casi previsti dalla legge, nella misura in cui

essa non costituisce ordinaria modalità per la dimostrazione dei requisiti e,

nel sistema generale delineato dal d.lgs. n. 50/2016, era idonea a sostituire

il contratto solamente quando il soggetto che forniva i requisiti facesse parte

del gruppo o del raggruppamento (per tutte, cfr. Cons. Stato, A.P., 9 luglio



2020, n. 13);

i) a mancare sono, in altri termini, le condizioni legittimanti l'applicazione del regime derogatorio previsto dal d.lgs. n. 50/2016 per l'appalto integrato, non sovrapponibile in via automatica a ogni ipotesi di affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione di lavori, il che non significa, evidentemente, che al concorrente fosse impedito di avvalersi di un progettista esterno; d'altra parte, il diritto di ogni operatore economico di fare affidamento sulla capacità di altri soggetti, sancito dall'art. 63 della Direttiva 24/2014, è variamente modulabile, fino a poter essere addirittura escluso, come da tempo riconosce la stessa giurisprudenza eurounitaria invocata dalla ricorrente a fronte di appalti che presentino peculiarità tali da legittimare la scelta dell'amministrazione aggiudicatrice di esigere che i requisiti minimi di qualificazione siano posseduti per intero da un solo operatore, o da un numero limitato di operatori; o in presenza di circostanze particolari, a causa delle quali le capacità di un soggetto terzo non sono trasmissibili all'offerente, che potrà farvi affidamento solo se il soggetto

terzo partecipi direttamente e personalmente all'esecuzione dell'appalto in questione (cfr. Corte di giustizia UE, sez. I, 7 aprile 2016, C-324/14; id., sez. V, 10 ottobre 2013, C-94/12);

l) escluso, in definitiva, che l'indicazione del progettista costituisca l'unica modalità di acquisizione unitaria della progettazione ed esecuzione di un'opera, nel caso in esame, lungi dall'essere richiesta la necessaria partecipazione del progettista esterno al raggruppamento, la ricorrente avrebbe potuto e dovuto fare ricorso alle ordinarie modalità dell'avvalimento, facoltà espressamente prevista dal disciplinare di gara; ne discende che non sussistono le condizioni per la devoluzione alla Corte di Giustizia UE della questione pregiudiziale proposta dal Consorzio Integra con riferimento alla pretesa contrarietà del diritto interno all'art. 63 comma 1 della Direttiva 24/2014, come pure non sussiste la denunciata violazione del principio di proporzionalità per non avere il R.T.I. Consorzio Integra potuto usufruire della mera indicazione del progettista;

m) per giurisprudenza consolidata, il progettista esterno "indicato" è un collaboratore incaricato di redigere il progetto esecutivo e la sua posizione non è equiparabile a quella del concorrente, ma neppure a quella del professionista chiamato mediante avvalimento, posto che si tratta di soggetto non legato da vincoli negoziali verso la stazione appaltante, nei confronti della quale egli non assume né gli obblighi, né la responsabilità solidale previsti in capo dell'ausiliario dall'art. 89 del d.lgs. n. 50/2016 (cfr. Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 2024, n. 850; id., 20 luglio 2021, n. 5447; C.G.A.R.S., sez. giurisd., 31 marzo 2021, n. 276; Cons. Stato, A.P., n. 13/2020, cit.; Cons. Stato, sez. III, 7 marzo 2014, n. 1072);

n) proprio le minori garanzie fornite alla stazione appaltante rispetto alle prestazioni di progettazione, unitamente alla volontà di identificare un unico referente per la gestione del servizio, rendono del tutto ragionevole e proporzionata la decisione del Comune resistente di non ammettere la partecipazione alla gara del R.T.I. Consorzio Integra, decisione peraltro vincolata alla luce dell'interpretazione letterale e sistematica della

*lex*

*specialis*; questa, lo si ripete, consente – e non avrebbe potuto essere

diversamente – il ricorso al regime ordinario dell'avvalimento, istituto del

quale non è in discussione la capacità di realizzare, attraverso l'impegno

assunto dall'ausiliario anche verso la stazione appaltante, l'equilibrato

contemperamento dell'interesse alla massima partecipazione alle gare con



quello alla complessiva affidabilità delle offerte (in questi termini è lo stesso

art. 63 par. 1 della Direttiva 24/2014).

15. L'appellante, in sintesi, contesta la ricostruzione del TAR sulla base dei seguenti argomenti:

a) il TAR avrebbe travisato il regime normativo applicabile alla fattispecie, errore che avrebbe inficiato l'intera statuizione di infondatezza del ricorso; l'art. 59 del d.lgs. n. 50/2016,

*ratione temporis* vigente, al comma

1-bis recita *“Le stazioni appaltanti possono ricorrere all’affidamento della*

*progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto*

*definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice nei casi in cui l'elemento*

*tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente*

*prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori. I requisiti minimi per lo*



*svolgimento della progettazione oggetto del contratto sono previsti nei*

*documenti di gara nel rispetto del presente codice e del regolamento di cui*

*all'articolo 216, comma 27-octies; detti requisiti sono posseduti dalle*

*imprese attestate per prestazioni di sola costruzione attraverso un*

*progettista raggruppato o indicato in sede di offerta, in grado di dimostrarli,*

*scelto tra i soggetti di cui all'articolo 46, comma 1; le imprese attestate per*

*prestazioni di progettazione e costruzione documentano i requisiti per lo*

*svolgimento della progettazione esecutiva laddove i predetti requisiti non*



*siano dimostrati dal proprio staff di progettazione”;*

a.1.) la disposizione in esame, come noto, già presente all’art. 19, comma

1 *ter* della L. n. 109/94, e riproposta all’art. 53 del d.lgs. n. 163/2016,

consente agli operatori economici in possesso della SOA di costruzione, in

caso di affidamento unitario di progettazione ed esecuzione di un'opera, di

soddisfare i requisiti di ordine speciale previsti dalla *lex specialis* per la

componente di progettazione attraverso un progettista esterno indicato in

sede di offerta; se la disposizione nella sua formulazione originaria, poneva

un generalizzato divieto di appalto integrato, salvo determinati casi in cui

era possibile farvi ricorso, con il decreto c.d. “sblocca cantieri” del 2019



(d.l. n. 32/2019 art. 1 comma 1 lett. b) tale divieto è stato sospeso fino al 31

dicembre 2020 e successivamente con il Decreto Semplificazioni *bis* (d.l. n.

77/2021, convertito con legge n. 108/2021), che all'art. 52 ha previsto una

sospensione fino al 30 giugno 2023 del divieto di affidamento congiunto

della progettazione e dell'esecuzione dei lavori;

a.2.) dunque, in ragione della sospensione del suddetto divieto, l'istituto dell'appalto integrato e del progettista indicato ai fini qualificatori sarebbe

integralmente applicabile alla fattispecie *de qua* senza alcuna limitazione;

a.3.) in via generale, ai fini della qualificazione del contratto in affidamento e

per stabilire la disciplina applicabile è dirimente il suo effettivo contenuto, e

nel dettaglio le prestazioni ivi previste, non certo il *nomen iuris* utilizzato

dall'amministrazione;

a.4.) l'appalto in esame, come indicato all'art. 3.4. del Disciplinare di gara,

qualificato dalla Stazione appaltante quale “*global service*”, ha ad oggetto

oltre al servizio di manutenzione, anche:

- i lavori di manutenzione stradale per un importo di € 14.891.649,47;
- i servizi di progettazione per un importo di € 222.007,65.

a.5.) nel dettaglio, come previsto dall'art. 3.2 del Disciplinare, nell'ambito del servizio di Rilievo, Monitoraggio, Programmazione e Progettazione è previsto che l'appaltatore garantisca la “



*Progettazione degli interventi di*

*manutenzione: si tratta di servizio di ingegneria e architettura finalizzato alla*

*progettazione degli interventi inseriti, tramite il Servizio di Programmazione*

*degli interventi, nei Piani di Manutenzione di Dettaglio. Il servizio prevede*

*anche il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione*"; proprio la

presenza tra le prestazioni oggetto dell'affidamento unitario della

componente di progettazione ed esecuzione dei lavori di manutenzione

stradale prevista dagli atti di gara, elemento tipico del c.d. appalto integrato,



determinerebbe l'automatica operatività degli artt. 92 comma 6 cit. e 59

comma 1 *bis* del d.lgs. n. 50/2016, consentendo, ai fini della necessaria

qualificazione dell'operatore economico per il servizio di ingegneria, la

mera indicazione in sede di offerta del progettista all'uopo qualificato;

a.6.) il tenore letterale della disposizione in questione, del resto, prevede

che i requisiti richiesti per i progettisti “*devono essere posseduti dalle*

*imprese attestate per prestazioni di sola esecuzione, attraverso un*

*progettista associato o indicato in sede di offerta in grado di dimostrarli”;*

a.7.) il *global service* non è un contratto di appalto tipico disciplinato dal

d.lgs. n. 50/2016 per il quale il legislatore ha previsto una specifica

disciplina, bensì semplicemente un appalto misto caratterizzato dalla



coesistenza di prestazioni eterogenee ma che non comprende – né

potrebbe comprendere – la progettazione di un intervento ai sensi dell'art.

23 del d.lgs. n. 50/2016;

a.8.) alla stessa stregua dell'avvalimento o del subappalto necessario, l'indicazione del progettista esterno/indicato costituisce una ulteriore formula organizzativa, in ossequio alla massima partecipazione e concorrenza di matrice eurounitaria, secondo l'art. 63 comma 1 (recante "Affidamento sulle capacità di altri soggetti") della Direttiva 24/2014;

a.9.) l'interpretazione del Giudice di prime cure, volta a negare l'operatività dell'istituto in esame, nell'appalto

*global service, finisce col vietare*

ingiustificatamente una modalità di partecipazione alternativa consentita

dall'ordinamento, con la conseguenza di restringere la concorrenza;

a.10) qualora non dovesse accedersi alla interpretazione comunitariamente

orientata delle disposizioni di cui all'art. 59 comma 1 *bis* del d.lgs. n.

50/2016, nel senso che il ricorso al progettista indicato non debba essere

consentito nell'ipotesi di affidamento della progettazione definitiva ed



esecutiva unitamente all'esecuzione di lavori, la menzionata previsione si

porrebbe in evidente contrasto con la disciplina di cui all'art. 63 della

Direttiva 24/2014/UE;

a.11.) là dove l'articolo 59 comma 1 *bis* del d.lgs. n. 50/2016, il quale

stabilisce che nell'affidamento “*della progettazione esecutiva e*

*dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo*

*dell'amministrazione aggiudicatrice [...] I requisiti minimi per lo svolgimento*

*della progettazione oggetto del contratto sono previsti nei documenti di gara*

*nel rispetto del presente codice e del regolamento di cui all'articolo 216,*



*comma 27-octies; detti requisiti sono posseduti dalle imprese attestate per*

*prestazioni di sola costruzione attraverso un progettista raggruppato o*

*indicato in sede di offerta, in grado di dimostrarli, scelto tra i soggetti di cui*

*all'articolo 46, comma 1", imponesse una limitazione al ricorso al progettista*

indicato, nella sola ipotesi di affidamento “*della progettazione esecutiva e*

*dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo*

*dell'amministrazione aggiudicatrice*” si porrebbe in contrasto con il

menzionato art. 63 nonché con i Considerando 1, 41, 78, 100 e 105 della



direttiva 2014/24, che non prevedono alcun limite al ricorso alle capacità

altrui ai fini qualificatori;

a.12.) sarebbero sussistenti i presupposti per richiedere alla Corte di

Giustizia UE di pronunciarsi in via pregiudiziale ex art. 267 TFUE sulla

seguente questione: I) “*se gli articoli 63, della direttiva 2014/24/UE, ostino a*

*una normativa nazionale, quale quella di cui all'articolo 59 comma 1 bis del*

*decreto legislativo n. 50 del 2016, la quale limita, in via generale, la*

*possibilità degli operatori economici di ricorrere al progettista indicato per*

*soddisfare i requisiti previsti per la progettazione nella sola ipotesi in cui*

*l'affidamento abbia ad oggetto la progettazione esecutiva e*



*dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo*

*dell'amministrazione aggiudicatrice”;*

a.13.) anche il contenuto dell'art. 269 del d.P.R. n. 207/2010,

rubricato “*Polizza assicurativa del progettista*”, smentirebbe tale

ricostruzione; la disposizione recita “*Nel caso di appalto di progettazione ed*

*esecuzione ai sensi dell'articolo 53, comma 2, lettere b) e c), del codice la*

*predetta polizza è richiesta all'affidatario. Tale polizza copre la*

*responsabilità civile professionale del progettista esterno per i rischi*

*derivanti anche da errori od omissioni nella redazione del progetto*

*esecutivo o definitivo che abbiano determinato a carico della stazione*



*appaltante nuove spese di progettazione e/o maggiori costi”*; dal tenore

letterale della disposizione se ne desume che il progettista esterno,

nell'appalto cd. integrato, può essere incaricato anche di redigere il

progetto definitivo, come nel caso di specie;

a.14.) non assumerebbe alcuna rilevanza la presunta minor tutela che verrebbe assicurata alla amministrazione in forza del diverso regime di responsabilità previsto nell'un caso e nell'altro; è vero che in base alla disposizione di cui all'art. 59 d.lgs. n. 50 del 2016 il progettista indicato non assume la qualità di concorrente, tuttavia, sono previste idonee e adeguate coperture assicurative in favore della stazione appaltante;

a.15.) la legge di gara, all'art. 6.C, - in ordine ai requisiti per il servizio di progettazione - non esclude la qualificazione mediante il "progettista indicato", né impone espressamente l'obbligo di costituire un RTI verticale associando il progettista;

a.16.) il tenore della

*lex specialis*, contrariamente a quanto affermato dal

TAR e dalla Stazione appaltante, non assumerebbe alcun rilievo al fine di

escludere l'applicabilità degli artt. 59 comma 1 *bis* del d.lgs. n. 50/2016 e 92

comma 6 del d.P.R. n. 207/2010, che, dunque, nel silenzio, troverebbero



piena applicazione;

b) il provvedimento espulsivo non sarebbe sorretto da alcuna esigenza/interesse di carattere pubblicistico, considerato che nella specie non si pone un tema di qualificazione, essendo pacifico che il RTI

Consorzio Integra possiede i requisiti prescritti dalla *lex specialis* per il

servizio di ingegneria mediante il progettista indicato GPA S.r.l.;

b.1.) l'asserita esigenza di acquisire *“un unico referente per la gestione del*

*servizio*", valorizzata dal Giudice di prime cure, in un appalto misto, non

potrebbe legittimare l'introduzione di clausole volte a limitare la facoltà

degli operatori economici di ricorrere agli “istituti” previsti anche dalle

norme eurounitarie per ampliare le modalità di partecipazione e la

concorrenza (quali a titolo esemplificativo il cd. subappalto necessario,

l'avvalimento, l'ATI) a meno di non incorrere nella nullità ai sensi dell'art.



83 comma 8 del d.lgs. n. 50/2016;

b.2.) l'esigenza di un unico interlocutore non impone necessariamente l'affidamento a un solo operatore economico dell'intera gestione dell'appalto misto, bensì potrebbe essere soddisfatta anche tramite la previsione di un referente unico con funzioni di coordinamento nell'ambito delle figure professionali richieste in gara;

b.3.) la legge di gara non vieta nemmeno il ricorso al subappalto cd. qualificatorio né tantomeno al subappalto di cui all'art. 105 del d.lgs. n. 50/2016 con ciò evidentemente ammettendo la facoltà del concorrente di coinvolgere operatori terzi nell'appalto;

b.4.) contrariamente a quanto statuito dal TAR, il Consorzio Integra, ai fini partecipativi, non avrebbe potuto fare ricorso alle ordinarie modalità dell'avvalimento, a fronte del divieto previsto dalla

*lex specialis* di gara di

avvalersi dei requisiti di idoneità previsti per i servizi di progettazione;

l'unica modalità di partecipazione consentita, dunque, era mediante

associazione del progettista al raggruppamento di tipo verticale alla

procedura di gara in un appalto del valore di circa 30 milioni di euro, là dove

la progettazione ha un valore di poco più di 200.000,00 euro;

b.5.) il principio di proporzionalità, nelle sue diverse declinazioni, rappresenta un limite alla discrezionalità dell'azione pubblica sotto il profilo della logicità e della congruenza e impone di operare un ragionevole componimento degli interessi coinvolti; in particolare, il suddetto principio impone all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato e di effettuare un'adequata ponderazione delle contrapposte esigenze, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile, nella logica di effettivo bilanciamento degli interessi;

b.6.) la misura espulsiva non sarebbe funzionale al perseguimento di nessun interesse pubblico e si traduce nella irragionevole e illogica limitazione della partecipazione, in spregio del principio di

*favor*



*participationis* che, come noto, costituisce corollario dello stesso canone

della proporzionalità, pregiudicando così la finalità, perseguita dalla

normativa dell'Unione in materia, di aprire gli appalti pubblici alla

concorrenza più ampia possibile;

c) il Giudice di prime cure non avrebbe considerato che, ai sensi della *lex*

*specialis*, era precluso il ricorso all'avvalimento dei requisiti di idoneità

previsti per la progettazione atteso che il Disciplinare di gara al punto 6C)

*“requisiti speciali per la componente servizi di architettura e ingegneria” -*

*“6C.1. Requisiti di idoneità professionale” – prevede: - “Per i professionisti*



*che espletano l'incarico di progettazione c) Iscrizione agli appositi albi*

*professionali previsti per l'esercizio dell'attività oggetto di appalto del*

*soggetto personalmente responsabile dell'incarico. Inoltre, la progettazione*

*relativa alla categoria E22 è riservata ai laureati in architettura o muniti di*

*laurea equipollente iscritti all'Albo degli Architetti, sez. A (DPR 328/01), o*

*analoga abilitazione nel Paese di appartenenza. [...] - Per il professionista*

*che espleta l'incarico di coordinatore della sicurezza in fase di*

*progettazione. d) I requisiti di cui all'art. 98 del d.lgs. 81/2008.".* Proprio in



relazione a tali requisiti di idoneità professionale l'art. 7 del Disciplinare di

gara recita *“Non è consentito l’avvalimento dei requisiti generali e dei*

*requisiti di idoneità professionale”;*

c.1.) il Consorzio Integra, ai fini partecipativi, non avrebbe potuto e dovuto fare ricorso alle ordinarie modalità dell'avvalimento, bensì esclusivamente associando il progettista al raggruppamento di tipo verticale alla procedura di gara in un appalto del valore di circa 30 milioni di euro, là dove la progettazione ha un valore di poco più di 200.000,00 euro;

c.2.) la

*lex specialis*, all'art. 6.C., se interpretata come nel senso proposto

dalla Stazione appaltante, determinerebbe un'illegittima e irragionevole

restrizione generalizzata dei soggetti ammessi alla partecipazione alla gara

e, dunque, un rilevante impedimento in ordine alle modalità partecipative e

come tale dovrebbe essere qualificata a tutti gli effetti alla stregua di causa



d'esclusione atipica affetta da nullità ai sensi dell'art. 83, comma 8, d.lgs.

n. 50 del 2016.

16. Le censure, così sintetizzate, possono a questo punto essere esaminate. Si può prescindere dall'esame dell'eccezione in rito proposta da AVR S.P.A. (memoria depositata il 20 aprile 2025) essendo il ricorso infondato nel merito.

17. L'articolato atto di appello verte sulle seguenti questioni di fondo:

- a) la qualificazione della procedura indetta dal Comune di Firenze;
- b) l'applicabilità della disciplina dell'appalto integrato;
- c) la compatibilità dell'art. 59 comma 1

*bis* del d.lgs. n. 50 del 2016 con

l'art. 63 della direttiva 2014/24/UE.

18. In ordine al primo punto si devono esporre le seguenti considerazioni.

18.1. La questione, intanto, si chiarisce mediante la lettura del disciplinare di gara nelle cui premesse si legge (vengono riportati alcuni passaggi significativi):

a) “

*Attraverso il contratto di Global Service, l'Amministrazione Comunale*

*intende affidare ad un unico soggetto l'intero ciclo operativo delle attività di*

*gestione e manutenzione del proprio patrimonio stradale, come meglio*

*esplicitato nella Relazione Illustrativa”;*

b) *“Il contratto che con la presente procedura di gara si intende affidare è*



*un appalto misto in quanto ha per oggetto sia servizi che lavori; dal*

*momento che, ai fini di quanto stabilito dall'art. 48, co. 2, D.lgs. 50/2016, la*

*prestazione principale è costituita dai servizi ai sensi dell'art. 28 d.lgs.*

*50/2016 si considera “appalto pubblico di servizi”.*

18.1.1. Non meno significativo delle Premesse è l'art. 3.2 “OGGETTO

*DELL'APPALTO*" ove si legge: *"Si riporta di seguito una sintetica*

*descrizione delle attività oggetto di affidamento: A. Servizi di governo della*

*rete stradale A.1. Centrale operativa e Contact Center: il servizio ha per*

*oggetto l'interfacciamento con il Committente e l'utenza per l'acquisizione*



*in tempo reale di tutte le richieste di intervento e la gestione delle*

*informazioni attinenti i servizi svolti, nonché l'attivazione ed il*

*coordinamento dei servizi operativi in caso di necessità, attivo 24 ore su 24,*

*con reperibilità in orario 22:00-6:00. A.2. Sistema informativo: il servizio ha*

*per oggetto la gestione di un completo strumento di supporto decisionale ed*

*operativo costituito da sistemi informatici, banche dati, procedure e funzioni*

*finalizzate a raccogliere, organizzare, archiviare, elaborare, utilizzare,*

*aggiornare e comunicare le informazioni necessarie per l'impostazione,*



*l'attuazione e la gestione del servizio di global service affidato mediante il*

*presente appalto. A.3. Sorveglianza tecnica stradale: servizio continuativo*

*di vigilanza di tutti gli elementi del patrimonio stradale affidato in gestione,*

*finalizzato alla costante verifica del loro stato ed alla tempestiva*

*individuazione delle anomalie dello stato di consistenza e conservazione*

*dei beni affidati in gestione che possano costituire pericolo per l'utenza.*

*A.4. Pronto intervento: il servizio operativo destinato a far fronte a tutte le*

*situazioni di emergenza che possano creare pericolo per la pubblica*



*incolumità e la sicurezza stradale, danni di tipo patrimoniale o a terzi e*

*situazioni di grave disagio per l'utenza relativi all'infrastruttura stradale e ai*

*suoi componenti affidati in gestione con il presente appalto; servizio attivato*

*normalmente mediante segnalazioni di Codice Rosso. A.5. Servizi invernali:*

*scopo del servizio è garantire, in caso di precipitazioni nevose e/o*

*formazione di ghiaccio su strada, in atto o previste, efficaci e tempestivi*

*interventi, preventivi e correttivi, finalizzati a contenere al massimo la*

*riduzione della funzionalità e della sicurezza della rete viaria per gli utenti.*



*A.6. Gestione del contenzioso con l'utenza, Gestione dei sinistri: il servizio*

*ha ad oggetto la gestione tecnico-amministrativa e legale diretta di tutti i*

*sinistri riguardanti la rete stradale oggetto di affidamento, inclusa la*

*corresponsione agli utenti, in maniera diretta o indiretta, degli indennizzi a*

*titolo di risarcimento per i danni da essi subiti a causa dello stato*

*manutentivo della rete stradale affidata in custodia. Il servizio comprende*

*altresì la gestione dei sinistri attivi sia derivanti da incidenti stradali, incluso*

*il ripristino delle matrici ambientali ed il conseguente servizio di smaltimento*



*rifiuti, che derivanti da mancata manutenzione da parte di soggetti terzi*

*responsabili e le procedure da attivarsi per l'intimazione a terzi ed il relativo*

*recupero degli oneri. B. Servizi di Rilievo, Monitoraggio, Programmazione e*

*Progettazione B.1. Censimento e rilievo dei beni stradali, aggiornamento*

*del Catasto Strade: il servizio ha ad oggetto il rilievo e l'acquisizione di dati*

*e filmati lungo tutta la rete stradale affidata in gestione e le successive*

*elaborazioni (post processing) utili all'individuazione, alla localizzazione, al*

*censimento ed alla restituzione informatica di tutti gli elementi presenti sulle*



*strade rilevate e delle loro caratteristiche, nonché la realizzazione del*

*Catasto informatico delle Strade del Comune di Firenze. B.2. Rilievo e*

*monitoraggio dello stato manutentivo dei beni stradali: il servizio ha ad*

*oggetto la sistematica osservazione dello stato manutentivo dei beni*

*stradali e della evoluzione di tale stato, raccogliendo gli elementi di*

*conoscenza necessari ad individuare gli interventi manutentivi più*

*appropriati a tale scopo. B.3. Programmazione degli interventi di*

*manutenzione: il servizio ha lo scopo di pianificare e programmare, sulla*



*scorta dei risultati del Servizio di Monitoraggio, la manutenzione degli*

*elementi del patrimonio stradale affidato in gestione mediante una*

*pianificazione e programmazione sistematica e strutturata, con redazione*

*ed aggiornamento di un Piano di Manutenzione Generale (PMG), di un*

*Piano di Manutenzione di Dettaglio (PMD) e di un Programma Operativo*

*degli Interventi (POI). B.4. Progettazione degli interventi di manutenzione: si*

*tratta di servizio di ingegneria e architettura finalizzato alla progettazione*

*degli interventi inseriti, tramite il Servizio di Programmazione degli*



*interventi, nei Piani di Manutenzione di Dettaglio. Il servizio prevede anche*

*il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione. C. Servizi e lavori*

*di Manutenzione Stradale C.1. Servizio di Manutenzione ordinaria a guasto:*

*oggetto del servizio è la risoluzione di situazioni (sia urgenti che non) di*

*anomalia manutentiva e/o guasto rilevate e segnalate al Contact Center con*

*segnalazioni in Codice Giallo e Codice Verde; rientra in questo servizio*

*anche la risoluzione di situazioni di carenza manutentiva che, per la*

*possibilità di incipiente peggioramento delle condizioni di sicurezza e*



*fruibilità o per motivi di decoro, richiedono l'espletamento di interventi*

*manutentivi da effettuarsi entro un termine massimo di 5 giorni dal*

*ricevimento della segnalazione da parte dell'Appaltatore (Codice Giallo);*

*C.2. Lavori di Manutenzione ordinaria programmata: ha per oggetto*

*l'esecuzione dei lavori di manutenzione ordinaria dei beni stradali affidati in*

*gestione, necessari a migliorare lo stato di conservazione dei beni o a*

*risolvere situazioni di carenza manutentiva che non comportano guasti in*

*atto con limitazioni di funzionalità della rete stradale o dei suoi elementi*



*costitutivi, non comportano rischi di incolumità per le persone, non*

*presentano aspetti di urgenza ed indifferibilità e non sono state oggetto di*

*segnalazioni in codice Rosso, Giallo o Verde al Contact Center; di norma*

*tali lavori vengono individuati mediante il servizio di Monitoraggio svolto*

*dall'Appaltatore stesso e vengono inseriti nei Piani di Manutenzione di*

*Dettaglio e nel Programma Operativo degli Interventi; C.3. Lavori di*

*Manutenzione straordinaria: ha per oggetto l'esecuzione dei lavori di*

*manutenzione straordinaria dei beni stradali affidati in gestione volti a*



*migliorare lo stato di conservazione e le caratteristiche realizzative dei beni,*

*inseriti nei Piani di Manutenzione di Dettaglio e nel Programma Operativo*

*degli Interventi”.*

18.2. La lettura del disciplinare sarebbe di per sé sufficiente a ritenere infondato tutto il complesso impianto argomentativo dell'appellante dato che la procedura indetta dal Comune di Firenze non è minimamente accostabile a un appalto integrato.

18.3. II

*global service* è un contratto, riconducibile alla categoria generale

dei contratti misti che trovava il suo fondamento normativo già nell'art.

14 d.lgs. 163/06, che ha continuato a trovare la propria disciplina nell'art.

28 del d.lgs. n. 50 del 2016 e che oggi è disciplinato dall'art. 14 del nuovo

Codice dei contratti pubblici.

18.4. La caratteristica del contratto di *global service* è la coesistenza di



prestazioni eterogenee corrispondenti alle figure del contratto d'appalto di

lavori, di servizi e/o dei contratti di fornitura. Esso comprende una pluralità

di servizi sostanzialmente sostitutivi delle ordinarie attività di manutenzione,

con responsabilità dei risultati da parte dell'aggiudicatario. Il *global*

*service*, ove strutturato correttamente, consente l'ottimizzazione della

gestione di diverse tipologie di servizi attraverso l'affidamento a un unico

interlocutore che ha il compito di gestirli in modo coerente e coordinato.

18.5. La ragione stessa del ricorso al *global service* (e, peraltro, il suo

presupposto di legittimità) è la realizzazione di un sistema funzionale



integrato che superi la somma dei diversi segmenti riconducendoli ad una

regia globale. In definitiva, la regia unica è la *ratio* principale dell'intervento.

18.6. Va sottolineato che la struttura del *global service* ideata dal Comune

di Firenze è perfettamente in linea con l'esigenza di evitare la mera somma

di componenti tra loro eterogenei perché la *lex specialis*:

- a) descrive in modo molto preciso le prestazioni da eseguire;
- b) collega tali prestazioni al dato decisivo della integrazione funzionale che lega tra loro elementi eterogenei sviluppando un legame così intenso da comportare un risultato complessivo e, dunque, un oggetto del contratto qualitativamente e quantitativamente distinto da ciò che risulterebbe dalla mera sommatoria delle singole componenti;
- c) rispetta l'esigenza di evitare l'accorpamento di prestazioni del tutto disomogenee in considerazione degli effetti limitativi che ciò produrrebbe in ordine alla partecipazione dei possibili concorrenti sia sotto il profilo giuridico che sotto quello funzionale; in tal senso è da leggere la copiosa giurisprudenza in materia di

*global service* che ha trovato un significativo

punto di approdo nel precedente di questa Sezione del 27 gennaio 2016, n.

276, che ha ricordato che l'oggetto dei contratti di c.d. *global service* deve

essere individuato secondo i normali canoni interpretativi di cui agli artt.



1362 ss. c.c.; in questa prospettiva, particolare importanza deve essere

attribuita all'esigenza di non aggirare i limiti finanziari stringenti che

avvincono le amministrazioni pubbliche e di non estendere i limiti applicativi

di un istituto che è a forte rischio di lesione dei principi della concorrenza;

d) con riferimento al precedente punto, la legge di gara, oltre a individuare con precisione l'oggetto del contratto, contiene una sorta di "norma di

chiusura" (ultimo capoverso dell'art. 3.2.) dove si legge: "*Si precisa che i*

*lavori di manutenzione sia ordinaria che straordinaria (lettere C2 e C3) sono*

*eseguibili nell'ambito del presente appalto se cumulativamente contenuti*

*entro i limiti di importo economico annuo. Oltre tali importi il Comune di*

*Firenze si riserva la facoltà di inserire i lavori di manutenzione nei propri*



*strumenti di programmazione e di affidarli a terzi soggetti individuati*

*mediante altre procedure di affidamento effettuate in conformità alla*

*normativa vigente”.*

18.7. In questo quadro, l'assuntore diventa responsabile del progetto di manutenzione e delle scelte tecniche, così come è tenuto a garantire il raggiungimento dei risultati pattuiti. Il ricorso a tale istituto è divenuto sempre più frequente in quanto strumento attuativo di una gestione programmata della manutenzione tramite interventi preventivi e non più solo “a guasto” e verifiche periodiche e pianificate. In questo senso, il

*global*

*service*, rettamente inteso, consente di raggiungere l'obiettivo del risultato

complessivo e garantire un processo di manutenzione come recentemente

definito da questa Sezione (Consiglio di Stato, Sez. V, 7 gennaio 2025, n.

42) secondo cui la manutenzione inizia già durante la fase di progettazione



di un intervento pubblico e presuppone adeguate procedure di valutazione

dei rischi e misure di prevenzione. Non si tratta di una manutenzione

puramente correttiva (in occasione di guasti), ma di una manutenzione che

presuppone:

a) la pianificazione;

b) l'orientamento della manutenzione all'affidabilità (in via preventiva e non solo correttiva).

E, d'altronde, la vita nominale di progetto di un'opera è il numero di anni nel quale è previsto che l'opera, purché soggetta alla necessaria manutenzione, mantenga specifici livelli prestazionali.

19. Chiarito che l'oggetto del contratto che il Comune di Firenze vuole aggiudicare rientra pienamente nell'ambito della nozione di

*global service,*

come peraltro definito dalla norma UNI 10685/1998 (contratto basato sui

risultati) è agevole risolvere la seconda delle questioni sottoposte al

Collegio, vale dire se sia ammissibile applicare alla procedura per cui è



causa le regole dell'appalto integrato.

19.1. La risposta non può che essere negativa e la sentenza impugnata merita integrale conferma.

19.2. La questione, tra l'altro, si risolve tenuto conto che la natura del

contratto di *global service*, ampiamente indagata, è del tutto incompatibile

con la disciplina dell'appalto integrato e con il ricorso al progettista indicato.

19.3. È noto che in relazione al progettista indicato come professionista esterno la stessa Adunanza plenaria si è pronunciata nel senso che egli non assume, neppure nel caso di appalto integrato, la veste di concorrente (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 9 luglio 2020 n. 13 richiamata da Consiglio di Stato sez. V, 4 marzo 2025, n. 1836).

19.4. È, in particolare, con la sentenza 26 gennaio 2024, n. 850 che questa Sezione ha ricostruito il quadro della disciplina e delle caratteristiche della figura progettista indicato, nel modo che segue:

a) si tratta non di “operatore economico”, ma, piuttosto, di “prestatore d'opera professionale (art. 2229 c.c.)” (Cons. Stato, Ad. plen., 9 luglio 2020 n. 13);

b) non è un “offerente” ma, piuttosto, “un collaboratore (o, più

propriamente, un ausiliario) del concorrente” (Cons. Giust. Amm. Regione Sicilia, 31 marzo 2021 n. 276);

c) deve essere “qualificato come professionista esterno all'operatore economico concorrente, da questi incaricato di redigere il progetto; tuttavia privo, a sua volta, della qualità di concorrente” (Cons. Stato, Sez. V, 11 novembre 2022 n. 9923);

d) il progettista indicato non è inserito nella struttura societaria che si avvale della sua opera, trattandosi di due soggetti separati e distinti, che svolgono funzioni differenti con conseguente diversa distribuzione delle responsabilità; di conseguenza i progettisti indicati devono possedere solo i requisiti di affidabilità e di capacità tecnica, e non anche quelli di carattere strettamente organizzativo.

19.5. È quindi evidente che il ricorso al progettista indicato è del tutto incompatibile con la procedura indetta dal Comune di Firenze posto che non può essere condiviso l'assunto da cui parte l'appellante e cioè che

l'appalto integrato e il *global service* presentino sostanzialmente identità di

contenuti e di prestazioni. È vero il contrario e cioè che nell'appalto

integrato difetta l'integrazione funzionale che lega tra loro elementi

eterogenei. Nell'appalto integrato la redazione del progetto esecutivo

costituisce una delle prestazioni contrattuali e si verifica una ripartizione tra

l'ente e l'appaltatore dei compiti relativi alla progettazione dell'opera;



nell'offerta devono essere distintamente indicati il corrispettivo richiesto per

la progettazione e quello relativo all'esecuzione dei lavori.

19.6. Nel caso in esame, i requisiti di qualificazione dovevano essere posseduti dal concorrente, in forma singola o associata, per tutte le

componenti del contratto di *global service*, proprio per assicurare la corretta

esecuzione del contratto da parte dell'assuntore.

20. Resta da esaminare la terza questione tra quelle enucleate (la

compatibilità dell'art. 59 comma 1 *bis* del d.lgs. n. 50 del 2016 con l'art. 63

della direttiva 2014/24/UE).

20.1. La questione, prima che infondata, è irrilevante dato che è del tutto pacifico che l'appellante pretende l'applicazione di disposizioni a una procedura che non è per nulla assimilabile a un appalto integrato, la cui disciplina si rinviene in norme eccezionali.

20.2. Com'è noto, la Corte di Giustizia si è più volte pronunciata sull'obbligo di rinvio pregiudiziale. Tra le altre, la decisione della Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 6 ottobre 2021, in causa C-561/2019, Consorzio Italian Management, ha affermato importanti principi in materia di obbligo di rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 del Trattato giungendo, tra l'altro, alle seguenti conclusioni: “

*L'articolo 267*

*TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale avverso*

*le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno*

*deve adempiere il proprio obbligo di sottoporre alla Corte una questione*



*relativa all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevata dinanzi ad esso,*

*a meno che constati che tale questione non è rilevante o che la*

*disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto*

*d'interpretazione da parte della Corte o che la corretta interpretazione del*

*diritto dell'Unione s'impone con tale evidenza da non lasciare adito a*

*ragionevoli dubbi”.*

Può dirsi che la sentenza abbia un valore sostanzialmente confermativo

dell’indirizzo riconducibile ai cosiddetti “*criteri Cilfit*”, riguardanti la

definizione dei casi in cui il giudice è dispensato dall'obbligo di rinvio,

anche se nella pronuncia possono leggersi alcuni significativi elementi di



novità.

20.3. In particolare, la Corte ha precisato che, per escludere l'obbligo del rinvio, può considerarsi non solo il precedente riguardante un caso identico, ma anche una o più pronunce relative a situazioni analoghe a quella oggetto del giudizio nazionale.

20.4. Ulteriore elemento significativo può rinvenirsi nella specificazione del criterio dell'"atto chiaro", idoneo ad escludere la sussistenza dell'obbligo di rinvio.

20.5. La sentenza precisa al punto 39, che il giudice di ultimo grado “

*può*

*altresì astenersi dal sottoporre alla Corte una questione di interpretazione*

*del diritto dell'Unione e risolverla sotto la propria responsabilità qualora*

*l'interpretazione corretta del diritto dell'Unione s'imponga con tale*

*evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi (sentenze del 6 ottobre*

*1982, Cilfit, 283/81, punti 16 e 21, nonché del 9 settembre 2015, Ferreira da*

*Silva e Brito, C-160/14, punto 38)”.*

20.6. La questione da precisare, di cui questo Collegio è pienamente consapevole, è che l'univocità dell'interpretazione non può basarsi sulla sola considerazione della giurisprudenza dello Stato cui appartiene il giudice di ultima istanza. Difatti, il principio espresso dalla CGUE, 9

settembre 2015, C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva*, è il seguente:



*“l’articolo 267, terzo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che*

*un giudice avverso le cui decisioni non sono esperibili ricorsi giurisdizionali*

*di diritto interno è tenuto a sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia*

*pregiudiziale [...] in circostanze quali quelle del procedimento principale,*

*contraddistinte al contempo da decisioni divergenti di giudici di grado*

*inferiore quanto all'interpretazione [...] e da ricorrenti difficoltà*

*d'interpretazione della medesima nei vari Stati membri”.*

20.7. L'onere posto a carico del giudice nazionale è ampiamente mitigato dalla Corte, secondo cui il confronto con le esperienze degli altri ordinamenti non impone di effettuare lunghe indagini, ma deve basarsi sui dati effettivamente disponibili, con particolare riferimento a quelli offerti dalle parti in giudizio.

20.8. Difatti, la Corte precisa al punto 44 della sentenza 6 ottobre 2021, in causa C-561/2019 che “

*Se un giudice nazionale di ultima istanza non può*



*certamente essere tenuto a effettuare, a tal riguardo, un esame di ciascuna*

*delle versioni linguistiche della disposizione dell'Unione di cui trattasi, ciò*

*non toglie che esso deve tener conto delle divergenze tra le versioni*

*linguistiche di tale disposizione di cui è a conoscenza, segnatamente*

*quando tali divergenze sono esposte dalle parti e sono comprovate.”*

20.9. Nel caso qui esaminato si può concludere il ragionamento precisando quanto segue.

20.10. La questione non è rilevante perché la richiesta di rinvio pregiudiziale avanzata dall'appellante, più che riferirsi all'interpretazione della normativa eurounitaria finisce per dirigersi sull'interpretazione di norme nazionali (anche perché l'oggetto immediato dell'interpretazione richiesta dall'appellante è costituito, in verità, dall'art. 59 comma 1

*bis* del d.lgs. n. 50

del 2016) che disciplina l'appalto integrato e che, come finora ampiamente

esposto, non si applica alla fattispecie qui all'esame.

20.11. La Corte di Giustizia ha da tempo chiarito, che l'obbligo di rinvio

pregiudiziale mira *“ad evitare che in uno Stato membro si consolidi una*



*giurisprudenza nazionale in contrasto con le norme comunitarie” (v.*

sentenza 4 giugno 2002, causa C99/00, Lyckeskog, punto 14; v. anche

sentenze 24 maggio 1977, causa 3 107/76, Hoffmann-La Roche, punto 5;

27 ottobre 1982, cause riunite 35/82 e 36/82, Morson e Jhanjan, punto 8; 4

novembre 1997, causa C-337/95, Parfums Christian Dior, punto 25; 15

marzo 2017, causa C-3/16, Aquino, punto 33).

20.12. Si tratta di assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione (Corte giust., sentenza *Consorzio Italian Management*, cit., punto 49).

20.13. La già citata sentenza della Corte di giustizia *Consorzio Italian*

*Management, Catania Multiservizi SpA c. Rete Ferroviaria Italiana SpA, ha*

chiarito che:

a) la valutazione sulla rilevanza della questione posta è di esclusiva competenza del giudice, il cui obbligo di rinvio viene meno nel caso in cui la questione non possa influire sull'esito della controversia (parr. 32-33);

b) spetta solo al giudice “*valutare, sotto la propria responsabilità, in maniera*



*indipendente e con tutta la dovuta attenzione”, se si trovi in una delle*

ipotesi che consentono di derogare all'obbligo di rinvio (par. 50);

c) l'istituto del rinvio pregiudiziale non è un rimedio giuridico esperibile dalle parti di una controversia dinanzi a un giudice nazionale: non è sufficiente che una parte sostenga che la controversia ponga una questione di interpretazione perché il giudice nazionale sia obbligato a sollevare tale questione (parr. 54 e 55);

d) rispetto all'assenza di ogni ragionevole dubbio, richiesta dalla giurisprudenza

*Cilfit* per derogare all'obbligo del rinvio pregiudiziale, essa

va valutata con particolare attenzione quando vi siano orientamenti

giurisprudenziali divergenti in uno o più Stati membri (parr. 54 e 55): con la

conseguenza, sottolineata da attenta dottrina, che il pacifico diritto vivente è

condizione sufficiente per rendere flessibile l'obbligo.

20.14. Ciò che viene confuso dall'appellante è l'oggetto della gara indetta dal Comune di Firenze con il differente piano dell'applicazione dell'art. 63 della direttiva 24/2014. Nessuno dubita che la validità del contratto di avvalimento prescinde dalla natura giuridica dei legami tra le parti. Non è quindi necessario - ma nemmeno sufficiente - che il rapporto intercorrente tra ausiliata e ausiliaria sia riconducibile a una particolare qualificazione giuridica (ad es., una relazione infragruppo). Anche soggetti tra loro legati da un pregresso rapporto ovvero aggregatisi in occasione della gara possono usufruire delle risorse reciproche al fine prendere parte alla procedura concorrendo all'aggiudicazione (Corte di Giustizia 2 dicembre 1999, C-176/98, Holst). Sono stati ammessi senza riserve sia il c.d. avvalimento infragruppo sia il c.d. avvalimento interno, in forza del quale due soggetti aggregati in un raggruppamento temporaneo di imprese divengono ausiliario e ausiliato, sia ancora il c.d. avvalimento esterno, nel quale lo scambio di risorse avviene tra un soggetto

raggruppato e un'impresa esterna al raggruppamento. La solidarietà di avvalente e avvalsa è contemplata dall'art. 63, par. 1, terzo cpv., della dir.

n. 2014/24/UE, ai sensi del quale *“l'amministrazione aggiudicatrice può*



*esigere che l'operatore economico e i soggetti di cui sopra siano*

*solidalmente responsabili dell'esecuzione del contratto".*

20.15. È il modulo organizzativo di affidamento prescelto dalla Stazione appaltante a precludere l'utilizzo del progettista indicato. E tale modulo

organizzativo, chiarissimo fin dalla pubblicazione della *lex specialis*, non è

stato contestato dall'appellante che, consapevolmente, ha scelto di

partecipare alla procedura senza i requisiti previsti. Non c'è alcun problema

interpretativo del diritto dell'Unione dato che, nella fattispecie qui

all'esame, l'art. 63 della direttiva non viene in rilievo né è in alcun modo

violato. Molto più semplicemente, l'appellante ha ritenuto di partecipare alla

gara in un modo che non era consentito dal bando perché l'oggetto del



contratto non è compatibile con l'indicazione di un progettista esterno

all'operatore economico concorrente che diviene assuntore del servizio

all'esito della gara.

20.16. Non è superfluo ancora osservare che la pretesa di applicare le regole dell'appalto integrato si risolve in un'offerta non conforme alle prestazioni oggetto del contratto da aggiudicare. Nell'appalto integrato l'affidamento della progettazione esecutiva presuppone un progetto definitivo dell'Amministrazione (un progetto di fattibilità tecnico-economica approvato, nella vigenza dell'art. 44 del nuovo Codice dei contratti pubblici). Le prestazioni richieste dal Comune di Firenze sono totalmente differenti perché presuppongono una stretta connessione tra rilievo e monitoraggio dello stato manutentivo dei beni stradali, programmazione degli interventi di manutenzione e la progettazione degli interventi (art. 3.2. del disciplinare di gara, lettere B.2., B.3., B.4.), tutti elementi ontologicamente incompatibili con la disciplina dell'appalto integrato. Il rinvio pregiudiziale si rende pertanto irrilevante poiché ininfluyente per la soluzione della presente controversia, dato che l'offerta dell'appellante, in sostanza, si risolve in un

*aliud pro alio* (l'appalto non ha ad oggetto solo la

progettazione esecutiva) circostanza ben rilevata, anche se utilizzando una

terminologia differente, nella determinazione Dirigenziale n. 9568/2023 del

21 novembre 2023, laddove si osserva che la mera indicazione di un

progettista “esterno” (quale è quello “indicato” dal candidato) non



risponde alla *ratio* del *global service*, e non comporta analoghe garanzie per

la stazione appaltante.

20.16.1. È significativo quanto affermato dall'appellante a pagina 4 della

memoria depositata il 29 aprile 2025, laddove si legge: “(...) *ai fini della*

*qualificazione del contratto in affidamento e per stabilire la disciplina*

*applicabile è dirimente il suo effettivo contenuto, e nel dettaglio le*

*prestazioni ivi previste, non certo il nomen iuris utilizzato*

*dall'amministrazione".* L'affermazione è corretta ma l'appellante non ne

trae le debite conseguenze. E, difatti, non si tratta di *nomen iuris*, bensì di

una gara per l'affidamento di un contratto del tutto differente rispetto a



quello inteso dall'appellante per tutte le ragioni già ampiamente esposte.

21. In definitiva, il Collegio ritiene di avere pienamente rispettato i principi in materia di obbligo di rinvio pregiudiziale affermati dalla Corte di Giustizia, tra le altre dalla sentenza 6 ottobre 2021, c-561/2019, laddove al punto 51

si legge che la motivazione “*deve far emergere o che la questione di diritto*

*dell'Unione sollevata non è rilevante ai fini della soluzione della*

*controversia, o che l'interpretazione della disposizione considerata del*

*diritto dell'Unione è fondata sulla giurisprudenza della Corte, o, in*

*manca nza di tale giurisprudenza, che l'interpretazione del diritto*

*dell'Unione si è imposta al giudice nazionale di ultima istanza con*

*un'evidenza tale da non lasciar adito a ragionevoli dubbi.”* Lo stesso è a

dirsi per i principi affermati dalla Corte di giustizia UE con sentenza della



Sez. VI, 27 aprile 2023, n. 482.

22. Per le ragioni sopra esposte l'appello va respinto e, per l'effetto, va integralmente confermata la sentenza impugnata.

Le spese, vista la novità di alcune questioni trattate e l'esistenza di difficoltà di accertamento della vicenda fattuale controversa, idonea ad incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 780, Cass. civ., Sez. Unite, 30 luglio 2008, n. 20598), possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana n. 1342/2024.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2025  
con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore