

L'effettiva esperienza maturata dalla consorziata esecutrice può essere spesa come esperienza maturata nell'esecuzione di contratti precedenti

di Rosaria Russo

Data di pubblicazione: 20-8-2026

Qualora la lex specialis di gara richieda, quale requisito di capacità tecnico-professionale, l'avvenuto svolgimento di servizi analoghi nel triennio di riferimento, la consorziata di un consorzio di cooperative può spendere, ai fini della partecipazione alla gara, l'esperienza direttamente maturata quale esecutrice delle prestazioni, ancorché il contratto sia formalmente intestato al consorzio, poiché rileva l'effettivo svolgimento del servizio e non la titolarità formale del rapporto contrattuale. (Conf. Cons. Stato, sez. V, 30 luglio 2025, n. 6754; Id., 24 luglio 2025, n. 6604 e n. 6599).

I requisiti di capacità tecniche e professionali previsti dall'art. 100 del d.lgs.31 marzo 2023, n. 36 ("codice dei contratti pubblici") sono diretti ad accertare l'effettiva idoneità dell'operatore economico all'esecuzione dell'appalto e devono pertanto essere valutati con riguardo all'esperienza concretamente acquisita nello svolgimento delle prestazioni, anziché con riguardo a requisiti formali non previsti nella lex specialis di gara. (Conf. Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 2026, n. 2144; Id., 30 luglio 2025, n. 6754; Id., 24 luglio 2025, n. 6604 e n. 6599).

In materia di contratti pubblici, quando la lex specialis individua in modo chiaro e univoco il contenuto di un requisito di partecipazione, non è consentito introdurre in via interpretativa condizioni ulteriori o più restrittive rispetto a quelle espressamente previste, poiché ciò determinerebbe un'indebita integrazione delle regole di gara e una restrizione della concorrenza, in violazione del principio di massima partecipazione. (Conf.: Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 2026, n. 2144; Id., 11 dicembre 2025, n. 9802; Id., 15 febbraio 2023 n. 1589).

Guida alla lettura

Il caso che viene affrontato nella sentenza in commento riguarda **l'accertamento dei requisiti tecnico-professionali** (in specie contratti analoghi ex art. 100 del d.lgs. 36/2026) **in capo ad una società cooperativa che aveva dichiarato il possesso dei predetti requisiti in riferimento a prestazioni svolte quale consorziata esecutrice di un consorzio, titolare di altro contratto d'appalto.**

In particolare, il bando di gara all'art. 12 richiedeva che gli operatori economici dichiarassero di avere svolto, nel triennio antecedente, almeno un unico servizio di importo annuo non inferiore a € 150.000,00, relativo ad attività di pulizia svolta in strutture aperte al pubblico caratterizzate da un'elevata presenza di utenti nel corso dello svolgimento dell'attività medesima (stazioni, porti, aeroporti, centri commerciali etc.).

Orbene, l'appellante contestava che l'aggiudicatario (società cooperativa) avesse dimostrato il possesso del suddetto requisito attraverso prestazioni svolte quale consorziata esecutrice di un dato consorzio nell'ambito di un contratto di appalto stipulato con diversa stazione appaltante, sostenendo che l'esperienza dichiarata sarebbe imputabile al solo consorzio e non alla consorziata esecutrice.

Il Supremo Consesso, partendo dall'esame della *lex specialis*, ritiene che **la norma interessata (art. 12 del bando di gara) non lascia dubbi interpretativi laddove richiede che l'operatore economico abbia svolto il servizio analogo nel periodo di riferimento, senza indicare alcunché in merito alla titolarità del contratto o all'imputazione giuridica del rapporto.**

Ne consegue che **l'interpretazione prospettata dalla ricorrente, secondo cui il requisito debba essere riconosciuto esclusivamente al soggetto formalmente contraente, non può essere accolta.**

Ed infatti, afferma il giudice amministrativo, **l'art. 100, comma 11, del codice dei contratti pubblici, nel testo vigente *ratione temporis*, nel prevedere che “Le stazioni appaltanti possono, altresì, richiedere agli operatori economici quale requisito di capacità tecnica e professionale di aver eseguito nel precedente triennio dalla data di indizione della procedura di gara contratti analoghi a quello in affidamento anche a favore di soggetti privati”** conferma che detti requisiti siano diretti a dimostrare l'idoneità dell'operatore economico a eseguire le prestazioni oggetto dell'affidamento, mettendo così in evidenza la loro natura sostanziale e non meramente formale.

In sostanza, **la verifica delle capacità tecniche e professionali serve per accertare che gli operatori economici partecipanti alla gara possiedano le risorse umane e tecniche nonché le esperienze necessarie per eseguire le prestazioni oggetto dell'appalto** (in tal senso Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 2026, n. 2144), dunque **rileva l'effettivo svolgimento del servizio e non la titolarità formale del rapporto contrattuale.**

In merito, poi, al consorzio, **l'art. 67 (vigente *ratione temporis*) riconosce al comma 3 la rilevanza delle capacità delle consorziate, le quali, quando designate per l'esecuzione, sono direttamente coinvolte nella realizzazione delle prestazioni.**

Si sottolinea, dunque, **l'importanza del dato sostanziale dei rapporti e si valorizza, a sua volta, l'effettiva esperienza maturata dagli operatori economici nell'esecuzione delle attività richieste.**

Pertanto, qualora la *lex specialis* preveda il requisito della esecuzione di servizi analoghi, ciò che deve essere dimostrata non è la titolarità del contratto, bensì l'effettivo svolgimento delle prestazioni (si vedano Cons. di Stato, sez. V, nn. 6599, 6604, 6754 del 2025 ove, come richiamato nella sentenza che si annota, si è affermato che il requisito di capacità tecnica è integrato nel momento in cui risulti provata l'esecuzione delle attività richieste e che le consorziate (di cooperative) possono spendere i requisiti derivanti dalle attività da esse svolte quali esecutrici designate ove il bando preveda lo svolgimento effettivo del servizio e non la

mera titolarità del contratto).

Ancora, ricorda il giudice amministrativo, quanto già precisato dalla stessa sezione – sentenza del 24 luglio 2025, n. 6604 - che **“sebbene il consorzio di cooperative sia un soggetto giuridico autonomo distinto dai consorziati e munito di personalità giuridica, dunque con autonomia giuridica e patrimoniale, che diventa l'unico contraente, portatore di un interesse proprio, anche se finalisticamente collegato allo scopo mutualistico delle consorziate che operano quali interna corporis e agiscono in virtù di un rapporto di immedesimazione organica** (cfr. Cons. Stato, V, 5 aprile 2024, n. 3144; 2 settembre 2019, n. 6024), **le consorziate che ne fanno parte possono partecipare distintamente e autonomamente alle procedure ad evidenza pubblica** (cfr. CGUE, 19 maggio 2009, C – 538/07, Assitur; 22 ottobre 2015, C – 425/14, Impresa Edilux e Sicef). Da ciò **consegue inequivocabilmente che le consorziate possono spendere i requisiti delle attività dalle stesse svolte”**.

In conclusione, ancora una volta, la sostanza prevale sulla forma.

Pubblicato il 02/07/2026

N. 05281/2026REG.PROV.COLL.

N. 09678/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 9678 del 2025, proposto da Consoli S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B24FADACA8, rappresentata e difesa dall'avvocato Laura Castiglione, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Toscana Aeroporti S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alberto Bianchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

B&B Service Società Cooperativa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Pietro Adami, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Primera) n. 01596/2025, resa tra le parti nonché per la dichiarazione di inefficacia e/o nullità del contratto, ove *medio tempore* stipulato, e per il risarcimento del danno mediante subentro o, in subordine, per equivalente monetario.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Toscana Aeroporti S.p.A. e di B&B Service Società Cooperativa;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2026 il Cons. Diana Caminiti e viste le conclusioni come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con bando pubblicato il 2 luglio 2024, Toscana Aeroporti S.p.A. indiceva una procedura aperta per l'affidamento del servizio di pulizia degli spazi aeroportuali presso gli aeroporti "A. Vespucci" di Firenze e "G. Galilei" di Pisa, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per una durata di ventiquattro mesi, prorogabile di ulteriori dodici mesi o frazioni, a decorrere dalla data della stipulazione del contratto

1.1. Ai fini della partecipazione, la *lex specialis* di gara, e segnatamente l'art. 12 del

disciplinare (punto 11.1 relativo alla “Busta amministrativa”), richiedeva che gli operatori economici dichiarassero di avere svolto, nel triennio antecedente, almeno un unico servizio, di importo annuo non inferiore a € 150.000,00, relativo ad attività di pulizia svolta in strutture aperte al pubblico caratterizzate da un’elevata presenza di utenti nel corso dello svolgimento dell’attività medesima (stazioni, porti, aeroporti, centri commerciali etc.).

1.2. Alla procedura prendevano parte, tra gli altri, B&B Service soc. coop. e Pulitori & Affini S.p.A., poi divenuta Consoli S.p.A.

1.3. B&B Service dichiarava il possesso del requisito facendo riferimento a prestazioni svolte quale consorziata esecutrice del Consorzio Nazionale Servizi, nell’ambito di un contratto stipulato tra quest’ultimo e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. .

1.3.1. All’esito della valutazione delle offerte, la stazione appaltante disponeva l’aggiudicazione in favore della predetta società.

1.4. Pulitori & Affini S.p.A., impugnava gli atti di gara dinanzi al T.a.r. per la Toscana, sostenendo in primo luogo che l’aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa per difetto del requisito tecnico- professionale, atteso che l’esperienza dichiarata sarebbe imputabile al solo consorzio e non alla consorziata esecutrice.

Con un secondo motivo - oggetto di rinuncia prima della decisione – censurava il giudizio di congruità dell’offerta economica.

Infine, con ricorso per motivi aggiunti, impugnava gli esiti del soccorso istruttorio avviato dalla stazione appaltante per acquisire dall’aggiudicataria ulteriori dichiarazioni relative allo svolgimento nel triennio antecedente la data di pubblicazione del bando di altri servizi di pulizia per importi superiori alla soglia richiesta dal punto 11.1 dell’art. 12 del disciplinare di gara.

2. Il giudice di primo grado respingeva il ricorso, ritenendo che la *lex specialis* valorizzasse lo svolgimento del servizio e che il requisito potesse essere riconosciuto anche alla consorziata che lo aveva materialmente eseguito, considerando pertanto irrilevante il soccorso istruttorio attivato dalla stazione appaltante dopo l’aggiudicazione, con conseguente declaratoria di improcedibilità del ricorso per motivi aggiunti.

3. Avverso tale decisione ha proposto appello Consoli S.p.A., riproponendo, con un primo motivo, la censura del ricorso introduttivo di primo grado (*“Errores in iudicando. Violazione degli artt. 65 e 67 d.lgs. 36/2023. Violazione dell’art. 4 della legge 422/1909. Violazione dell’art. 12 del Disciplinare. Violazione di principi in materia di partecipazione dei consorzi alle gare pubbliche - mancanza di requisito”*) e con un secondo motivo, formulato con riferimento all’ipotesi di accoglimento del primo motivo, contestando lo svolgimento del soccorso istruttorio dopo l’aggiudicazione (*Error in procedendo. Violazione e falsa applicazione dell’art. 35, comma 1, c.p.a.. Violazione dell’art. 101 d.lgs. 36/2023. Violazione dell’art. 12 del Disciplinare. Violazione del principio di favor participationis e par condicio. Eccesso di potere per contraddittorietà e irragionevolezza manifeste. Sviamiento. Difetto di motivazione e istruttoria.*

4. Si sono costituite le parti appellate, chiedendo il rigetto del gravame.

5. La causa è stata trattenuta in decisione all'esito dell'udienza pubblica del 16 aprile 2026.

DIRITTO

6. La controversia sottoposta all'esame del Collegio impone di stabilire se, alla luce della *lex specialis* di gara e del quadro normativo vigente, il requisito di capacità tecnico-professionale, richiesto dall'art. 12 del disciplinare in riferimento ai servizi analoghi per l'importo ivi indicato, potesse essere riconosciuto anche in capo alla consorziata del consorzio di cooperative che aveva concretamente svolto il servizio, pur in presenza di un contratto formalmente intestato al consorzio.

6.1. Infatti, con il primo motivo di appello Consoli S.p.A., nel reiterare la censura già formulata in *prime cure* e disattesa dal T.a.r., sostiene che B&B aveva concorso alla gara bandita da Aeroporti di Toscana spendendo un requisito di un soggetto giuridico diverso, il Consorzio Nazionale Servizi, aggiudicatario della gara RFI che, quale consorzio di cooperative, aveva poi affidato parte dell'esecuzione delle prestazioni a B&B: il titolare del contratto d'appalto con RFI era dunque il Consorzio Nazionale Servizi e non B&B; conseguentemente, il soggetto che aveva maturato i relativi requisiti, e ne era il legittimo possessore, era il Consorzio Nazionale Servizi e non B&B.

In tesi di parte appellante la sentenza di primo grado sarebbe erranea in quanto i consorzi di cooperative avrebbero "natura giuridica" sostanzialmente e formalmente diversa dalle altre tipologie dei consorzi che contrattano con la Pubblica Amministrazione: i consorzi ordinari ed i consorzi stabili. I consorzi di cooperative (o "cooperative di secondo grado"), pur rientrando nell'ambito del più ampio *genus* delle forme aggregative consortili ammesse alle gare pubbliche, avrebbero "natura" totalmente diversa e del tutto particolare.

In tesi, sarebbe il consorzio di cooperative che partecipa alle gare "in proprio", con i propri requisiti e la propria "personalità" giuridica, indicando poi (eventualmente) una o più cooperative consorziate, quali mere esecutrici dell'appalto, alla stregua di una *longa manus* del consorzio, di cui costituiscono meri *interna corporis*.

Da ciò l'impossibilità per le consorziate esecutrici di spendere poi i servizi svolti "in proprio" nelle successive gare di appalto.

6.2. La soluzione della questione non può che prendere le mosse dal contenuto della *lex specialis*, la quale, secondo principi consolidati, costituisce il parametro primario e vincolante tanto per l'amministrazione quanto per i concorrenti. Essa, infatti, rappresenta l'autovincolo che la stazione appaltante si è data e, proprio per tale ragione, deve essere interpretata nel rispetto del suo significato letterale, senza che sia consentito introdurre, in via interpretativa, condizioni ulteriori o restrizioni non espressamente previste, soprattutto quando si tratta di requisiti di partecipazione, la cui disciplina incide direttamente sul perimetro della concorrenza.

Segnatamente, come anticipato nella parte in fatto, l'art. 12 del disciplinare (punto 11.1

relativo alla "Busta amministrativa"), richiedeva che gli operatori economici dichiarassero di avere svolto, nel triennio antecedente, almeno un unico servizio di importo annuo non inferiore a € 150.000,00, relativo ad attività di pulizia svolta in strutture aperte al pubblico caratterizzate da un'elevata presenza di utenti nel corso dello svolgimento dell'attività medesima (stazioni, porti, aeroporti, centri commerciali etc.).

6.3. Occorre al riguardo richiamare la costante giurisprudenza in materia, condivisa da questa Sezione (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 11 dicembre 2025, n. 9802; 31 ottobre 2022, n. 9386; 31 marzo 2021, n. 2710), secondo la quale nelle gare pubbliche, nell'interpretazione della *lex specialis di gara*, devono trovare applicazione le norme in materia di contratti, e dunque anzitutto i criteri letterale e sistematico previsti dagli artt. 1362 e 1363 cod. civ..

6.3.1. Ciò significa che, ai fini di tale interpretazione, devono essere applicate anche le regole di cui all'art. 1363 cod. civ., con la conseguenza che le clausole previste si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo ad esse il senso che risulta dal complesso dell'atto. Pertanto se un'aporia tra i vari documenti costituenti la *lex specialis* impedisce l'interpretazione in termini strettamente letterali, è proprio la tutela dei principi dell'affidamento e della parità di trattamento tra i concorrenti che conduce all'interpretazione complessiva o sistematica delle varie clausole.

Le preminenti esigenze di certezza, connesse allo svolgimento delle procedure concorsuali di selezione dei partecipanti, impongono pertanto in primo luogo di ritenere di stretta interpretazione le clausole del bando di gara: ne va perciò preclusa qualsiasi lettura che non sia in sé giustificata da un'obiettivo incertezza del loro significato letterale.

Secondo la stessa logica, sono comunque preferibili, a garanzia dell'affidamento dei destinatari, le espressioni letterali delle varie previsioni, affinché la via del procedimento ermeneutico non conduca a un effetto, indebito, di integrazione delle regole di gara, aggiungendo significati del bando in realtà non chiaramente e sicuramente rintracciabili nella sua espressione testuale (cfr. Cons. Stato, sez. V, 12 settembre 2017, n. 4307; 15 aprile 2004, n. 2162; sez. IV, 5 ottobre 2005, n. 5367).

Deve pertanto reputarsi preferibile, a tutela dell'affidamento dei destinatari e dei canoni di trasparenza e di "*par condicio*", l'interpretazione letterale delle previsioni contenute nella legge di gara, evitando che in sede interpretativa si possano integrare le regole di gara, palesando significati del bando non chiaramente desumibili dalla sua lettura testuale (Cons. Stato, sez. V, 17 giugno 2014, n. 3093).

6.3.2. Inoltre, nell'ipotesi in cui la *lex specialis* di gara risulti di incerta formulazione quanto ai requisiti di partecipazione e di ammissibilità dell'offerta deve prescegliersi - tra le varie possibili - l'interpretazione che favorisca la massima partecipazione.

Infatti la trasparenza delle regole di gara è strumentale a tutelare l'interesse alla partecipazione dei singoli operatori economici, in modo da consentire agli stessi di presentare un'offerta ammissibile e competitiva (CGUE, sez. IX, 2 giugno 2016, C- 27/15). Segnatamente, la trasparenza delle regole della *lex specialis* la cui violazione determina

l'espulsione dalla gara, è una condizione di competitività della stessa: regole incerte, non solo disincentivano la partecipazione, ma la impediscono in quanto non mettono le imprese nelle condizioni di presentare un'offerta ammissibile. Solo se non viene espressa in modo chiaro (sulla base della *lex specialis* e della legge) una regola che impedisce la partecipazione, le esigenze di trasparenza impongono comunque di consentire ai concorrenti di sanare la propria posizione (CGUE, sez. IX, 2 maggio 2019 n. 309) e di scegliere, fra le varie interpretazioni possibili del bando di gara, quella che più privilegia la partecipazione, così saldando le regole di trasparenza con il principio del *favor participationis*, che impone, quando trattasi di clausole che possono condurre all'esclusione dell'offerta, di preferire, a fronte di più possibili interpretazioni di una clausola contenute in un bando o in un disciplinare di gara, la scelta ermeneutica che consenta la più ampia partecipazione dei concorrenti (Cons. Stato, sez. V, 11 dicembre 2025, n. 9802; 15 febbraio 2023 n. 1589).

6.3.3. Peraltro nell'ipotesi in cui il significato letterale della *lex specialis* di gara sia indubbio, come nella specie, a maggior ragione non possono introdursi regole ulteriori volte a restringere la partecipazione.

6.3.4. In tal senso si è del resto espressa di recente questa sezione (Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 2026, n. 2144), proprio con riferimento ai requisiti di capacità tecnico – professionale, laddove ha ritenuto che quando la *lex specialis* richiede, ai fini della comprova dei requisiti di capacità economica e finanziaria e tecnico-professionale, ex art. 100, comma 11, d.lgs. 36/2023, certificati riportanti oggetto, importo e periodo di esecuzione dei servizi (ovvero contratti e fatture quietanzate), la stazione appaltante non può introdurre surrettiziamente, in via interpretativa, un ulteriore requisito – ovvero l'attestazione che gli stessi siano stati eseguiti con buon esito o a regola d'arte - non previsto né dalla norma né dalla legge di gara, né può trasformare l'assenza di una formula attestante la "regolare esecuzione" in causa automatica di esclusione; pertanto eventuali inadempimenti o penali rilevano, invece, nella distinta sfera dell'illecito professionale ex artt. 95 e 98 del d.lgs. n. 36/2023, quale causa di esclusione non automatica, da valutare in contraddittorio con l'operatore.

6.4. Nel caso di specie, l'art. 12 del disciplinare non lascia adito a dubbi, laddove richiede che l'operatore economico abbia "svolto" il servizio analogo nel periodo di riferimento.

La scelta lessicale adottata dalla stazione appaltante è chiara nel valorizzare il dato fattuale dell'esecuzione della prestazione e non contiene alcun riferimento alla titolarità del contratto o alla imputazione giuridica del rapporto. Ne consegue che l'interpretazione prospettata dall'appellante, secondo cui il requisito dovrebbe essere riconosciuto esclusivamente al soggetto formalmente contraente, si traduce, in realtà, nell'introduzione di una condizione di partecipazione non prevista dalla *lex specialis* e, quindi, in una indebita alterazione delle regole di gara.

6.5. Detta conclusione, peraltro, oltre ad essere conforme al dato letterale della clausola nel suo insieme (riferita, come innanzi precisato, allo svolgimento del servizio indicato nel triennio di riferimento) è anche coerente con la funzione propria dei requisiti di capacità tecnico-professionale, come delineata dal d.lgs. n. 36 del 2023.

6.6. L'art. 100, comma 11, del codice dei contratti pubblici, nel testo vigente *ratione temporis*, nel prevedere che “*Le stazioni appaltanti possono, altresì, richiedere agli operatori economici quale requisito di capacità tecnica e professionale di aver eseguito nel precedente triennio dalla data di indizione della procedura di gara contratti analoghi a quello in affidamento anche a favore di soggetti privati*” conferma che detti requisiti siano diretti a dimostrare l'idoneità dell'operatore economico a eseguire le prestazioni oggetto dell'affidamento, mettendo così in evidenza la loro natura sostanziale e non meramente formale.

La verifica delle capacità tecniche e professionali serve per accertare che gli operatori economici partecipanti alle procedure di affidamento possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità. Il legislatore delegato si è strettamente attenuto sul punto all'art. 58 della direttiva 24/2024/UE nello stabilire, al comma 1 dell'art. 100, che i requisiti speciali mediante i quali selezionare i concorrenti siano riconducibili alle seguenti tre categorie: a) idoneità professionale, b) capacità economica e finanziaria, c) capacità tecniche e professionali (in tal senso Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 2026, n. 2144 cit.).

6.6.1. A sua volta, l'art. 67 (vigente *ratione temporis*) disciplinando, al comma 3 (“*Per gli operatori di cui agli articoli 65, comma 2, lettera d) e 66, comma 1, lettera g), i requisiti generali di cui agli articoli 94 e 95 sono posseduti sia dalle consorziate esecutrici che dalle consorziate che prestano i requisiti. Le autorizzazioni e gli altri titoli abilitativi per la partecipazione alla procedura di aggiudicazione ai sensi del comma 3 dell'articolo 100 sono posseduti, in caso di lavori o di servizi, dal consorzio esecutore*”) la partecipazione dei consorzi di cooperative, riconosce la rilevanza delle capacità delle consorziate, le quali, quando designate per l'esecuzione, sono direttamente coinvolte nella realizzazione delle prestazioni.

Come evidenziato da B&B Service Società Cooperativa, le imprese di pulizie (come nel caso di specie) si iscrivono alla Camera di commercio in una fascia contrassegnata da una lettera, in ragione del fatturato specifico in pulizie (D.M. 7 luglio 1997, n. 274, art. 3). Pertanto, se alla consorziate esecutrice è richiesto un requisito di qualificazione, poi l'esecuzione dell'appalto deve permetterle di “rinnovare” il possesso del requisito, valorizzando i servizi eseguiti.

6.7. Il combinato disposto di tali norme conferma che il sistema dei contratti pubblici non si arresta alla dimensione formale dei rapporti, ma valorizza l'effettiva esperienza maturata dagli operatori nell'esecuzione delle attività.

6.8. In questa prospettiva, risulterebbe difficilmente sostenibile una lettura che, a fronte di una clausola che richiede lo “svolgimento” del servizio (analogo) indicato nella *lex specialis* di gara, escluda la rilevanza dell'esperienza acquisita da chi ha concretamente eseguito le prestazioni, limitando il riconoscimento del requisito al solo soggetto che ne è intestatario sul piano formale, con il risultato di svilire la funzione stessa del requisito tecnico-professionale, in contrasto peraltro con la scelta operata dalla *lex specialis* di gara a cui compete la declinazione degli indicati requisiti.

7. L'interpretazione qui accolta trova puntuale conferma nella più recente giurisprudenza della Sezione, che ha avuto modo di chiarire, che laddove la *lex specialis* ricollegli il requisito alla

esecuzione del servizio, ciò che deve essere dimostrata non è la titolarità del contratto, bensì l'effettivo svolgimento delle prestazioni.

7.1. In tale senso si sono espresse le recenti sentenze della sezione, n. 6599, n. 6604 e n. 6754 del 2025, nelle quali si è affermato che il requisito di capacità tecnica è integrato ove risulti provata l'esecuzione delle attività richieste e che le consorziate (di cooperative) possono spendere i requisiti derivanti dalle attività da esse svolte quali esecutrici designate, ove la clausola della *lex specialis* di gara abbia riguardo, come nella fattispecie *de qua*, allo svolgimento effettivo del servizio e non alla titolarità del contratto. Tali pronunce, aventi ad oggetto fattispecie analoghe a quella qui in esame, appaiono pienamente coerenti con il dato testuale della clausola di gara e rafforzano la conclusione cui è pervenuto il primo giudice, condivisa dalla sezione.

7.2. Ed invero, come già precisato dalla sezione *“sebbene il consorzio di cooperative sia un soggetto giuridico autonomo distinto dai consorziati e munito di personalità giuridica, dunque con autonomia giuridica e patrimoniale, che diventa l'unico contraente, portatore di un interesse proprio, anche se finalisticamente collegato allo scopo mutualistico delle consorziate che operano quali interna corporis e agiscono in virtù di un rapporto di immedesimazione organica (cfr. Cons. Stato, V, 5 aprile 2024, n. 3144; 2 settembre 2019, n. 6024), le consorziate che ne fanno parte possono partecipare distintamente e autonomamente alle procedure ad evidenza pubblica (cfr. CGUE, 19 maggio 2009, C – 538/07, Assitur; 22 ottobre 2015, C – 425/14, Impresa Edilux e Sicef). Da ciò consegue inequivocabilmente che le consorziate possono spendere i requisiti delle attività dalle stesse svolte (Consiglio di Stato, sez. V, 24 luglio 2025, n. 6604”* (Cons. Stato, sez. V, 30 luglio 2025, n. 6754).

7.3. Non sono, invece, decisivi i precedenti richiamati dall'appellante, i quali, pur affermando la natura del consorzio di cooperative quale unico centro di imputazione dei rapporti giuridici, non affrontano il diverso problema della individuazione del soggetto legittimato a spendere l'esperienza maturata ai fini della partecipazione a una gara quando la *lex specialis* valorizzi lo svolgimento del servizio (e non la titolarità del contratto).

7.4. Il contrasto giurisprudenziale prospettato si rivela, dunque, solo apparente, poiché ha riferimento a fattispecie non sovrapponibili a quella di cui è causa.

Per tali motivi il collegio non ritiene di devolvere la questione all'Adunanza Plenaria, non ravvisando il dedotto contrasto giurisprudenziale.

8. A conferma della correttezza della soluzione accolta rilevano, infine, i principi generali che governano l'azione amministrativa nel settore dei contratti pubblici.

8.1. Il principio di massima partecipazione, espressamente codificato all'art. 10, comma 3, del d.lgs. 36/2023 (“codice dei contratti pubblici”), laddove prevede che *“le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono introdurre requisiti speciali, di carattere economico-finanziario e tecnico-professionale, attinenti e proporzionati all'oggetto del contratto, tenendo presente l'interesse pubblico al più ampio numero di potenziali concorrenti e favorendo, purché sia compatibile con le prestazioni da acquisire e con l'esigenza di realizzare economie di scala*

funzionali alla riduzione della spesa pubblica, l'accesso al mercato e la possibilità di crescita delle micro, piccole e medie imprese" impone di evitare interpretazioni restrittive delle clausole di gara che non trovino un preciso fondamento nel dato testuale.

8.2. Analogamente il principio del risultato, oggi espressamente sancito dall'art. 1 del codice, orienta l'azione amministrativa alla selezione dell'operatore effettivamente più idoneo, attraverso la valorizzazione delle sue capacità tecniche ed organizzative, nel rispetto in ogni caso della scelta discrezionale al riguardo operata dalla stazione appaltante con la formulazione della *lex specialis* di gara, non potendo, come noto, il principio del risultato, porsi in contrasto con il principio di legalità (ex *multis* Cons. Stato, sez. III, 27 maggio 2024, n. 4701).

Una interpretazione che escludesse la rilevanza dell'esperienza maturata dalla consorziata esecutrice finirebbe per comprimere ingiustificatamente la concorrenza e per privilegiare un approccio formalistico, in contrasto con entrambi i principi.

8.3. Nel caso di specie, è incontestato che B&B Service abbia concretamente svolto prestazioni nell'ambito del contratto stipulato dal Consorzio nazionale servizi (CNS) con RFI, per importi idonei a soddisfare la soglia richiesta dal disciplinare. Tale circostanza è sufficiente, alla luce delle considerazioni che precedono, a ritenere integrato il requisito di capacità tecnico-professionale.

9. Ne consegue che il primo motivo di appello deve essere respinto.

10. Il rigetto di tale motivo comporta, infine, la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del secondo motivo, proposto solo con riferimento all'ipotesi di ritenuta fondatezza del primo, essendo evidente come la stazione appaltante abbia svolto il soccorso istruttorio *ad abundantiam*, avendo l'aggiudicataria già comprovato, al momento della partecipazione alla gara, il possesso dei prescritti requisiti di capacità tecnico-professionale.

11. L'appello va pertanto respinto.

12. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna parte appellante alla refusione delle spese di lite in favore di Toscana Aeroporti S.p.A. e B&B Service Società Cooperativa, liquidandole in complessivi euro 4.000,00 in favore di ciascuna parte, oltre oneri accessori se dovuti, come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2026 con l'intervento dei

magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere, Estensore