

Consorzi e requisiti tecnico-professionali nelle gare pubbliche: la rilevanza dell'esecuzione materiale del servizio tra consorzi e consorziate

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 3-11-2025

Non potendo l'accoglimento del gravame incidentale determinare l'improcedibilità del gravame principale, ... il rapporto di priorità logica tra ricorso principale ed incidentale deve essere ricostruito nel senso che l'ordo questionum impone di dare priorità al gravame principale.

La "comunicazione" del requisito tecnico tra consorzio e consorziata, se consente al consorzio di spendere il requisito posseduto dalla consorziata, non può certo escluderne il perdurante possesso in capo alla consorziata stessa che lo abbia maturato tramite il materiale svolgimento del servizio.

La funzione dei requisiti di idoneità tecnica indicati nella lex specialis deve rinvenirsi nella relativa attitudine a dimostrare la capacità tecnico-professionale del soggetto partecipante di eseguire le prestazioni oggetto di affidamento, essendo del tutto evidente che l'avvenuta esecuzione dello specifico servizio richiesto dalla stazione appaltante ad opera della singola impresa è idonea a dimostrarne la capacità tecnica di gestione.

Laddove la legge di gara – così come il disciplinare della procedura di cui qui si controverte – associ il requisito di capacità tecnica richiesto non già alla titolarità di un contratto pubblico, bensì all'esecuzione di un determinato servizio, ciò che deve essere dimostrato non è l'imputazione giuridica del contratto di appalto di servizi, bensì l'esecuzione di questi ultimi.

Le consorziate che ne fanno parte possono partecipare distintamente e autonomamente alle procedure ad evidenza pubblica ... con la necessaria conseguenza che le consorziate possono spendere i requisiti delle attività dalle stesse svolte.

Guida alla lettura

La sentenza del TAR Toscana n. 1596 del 2025 offre un'importante occasione di approfondimento sulla questione della **spendibilità, da parte delle consorziate di cooperative, dei requisiti tecnico-professionali maturati nell'ambito dell'esecuzione di servizi affidati da consorzi ai quali esse appartengono**. L'analisi della pronuncia, che si inserisce nel solco di un orientamento giurisprudenziale consolidato, chiarisce che, nei casi in cui il requisito tecnico sia definito dalla *lex specialis* in termini di "svolgimento del servizio", il

possesso di tale requisito non può ritenersi appannaggio esclusivo del consorzio titolare del contratto. Al contrario, anche la consorziata che abbia materialmente eseguito la prestazione può far valere tale attività quale espressione della propria capacità tecnico-professionale. Si rafforza, dunque, una **concezione funzionale dei requisiti di partecipazione**, coerente con i principi di concorrenza, *favor participationis* e con l'obiettivo di assicurare una reale e sostanziale idoneità operativa dell'operatore economico.

La sentenza n. 1596/2025 del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana rappresenta un punto di consolidamento e al tempo stesso di chiarificazione su una delle questioni più ricorrenti nell'ambito del diritto degli appalti pubblici: la **possibilità, per una consorziata esecutrice di un consorzio di cooperative, di spendere, in gare successive, i requisiti tecnico-professionali maturati in occasione dell'esecuzione di servizi affidati al consorzio, ma svolti dalla consorziata stessa**. La questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia sorta in relazione alla procedura di affidamento del servizio di pulizia presso gli scali aeroportuali di Firenze e Pisa, indetta da Toscana Aeroporti S.p.A., che aveva visto l'aggiudicazione in favore della cooperativa B&B Service.

L'operatore economico classificatosi al secondo posto, Pulitori & Affini S.p.A., ha impugnato gli atti di gara contestando, in particolare, la legittimità dell'ammissione dell'aggiudicataria per carenza del requisito di capacità tecnico-professionale. La doglianza muoveva dal presupposto che i servizi svolti da B&B Service nell'ambito di un contratto intestato al Consorzio nazionale servizi (CNS) non potessero essere fatti valere dalla singola consorziata, in quanto il rapporto giuridico con l'amministrazione committente – in quel caso Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. – si instaurava esclusivamente con il consorzio, quale autonomo centro di imputazione giuridica e patrimoniale.

Il TAR respinge tale prospettiva, riaffermando che **ciò che rileva, ai fini della dimostrazione del requisito tecnico, è la concreta esecuzione del servizio richiesto dalla legge di gara, non la titolarità formale del contratto**. Il disciplinare di gara, infatti, richiedeva lo svolgimento di almeno un servizio annuale di pulizia, per importo non inferiore a € 1.500.000,00, in strutture ad alta frequentazione. B&B Service aveva effettivamente eseguito, come consorziata designata dal CNS, servizi presso le stazioni ferroviarie gestite da RFI, per importi conformi ai limiti previsti dalla *lex specialis*. A tal fine, la cooperativa aveva prodotto un'attestazione del Consorzio che, oltre a certificare l'affidamento alla consorziata di quota parte dei servizi, documentava in maniera puntuale l'entità delle prestazioni e i relativi importi.

Il Collegio chiarisce che **l'imputazione giuridica dell'appalto al consorzio non esclude che, ai fini del requisito tecnico, possa valere anche l'esperienza acquisita dalla consorziata che ha eseguito il servizio, tanto più quando il criterio previsto dalla legge di gara è incentrato sull'esecuzione effettiva, e non sulla titolarità del contratto**. A tal riguardo, il TAR richiama orientamenti consolidati del Consiglio di Stato, che hanno più volte precisato che nei **casi in cui la *lex specialis* non richieda espressamente la titolarità diretta di un contratto ma il mero svolgimento della prestazione, anche la consorziata può legittimamente far valere tale requisito in proprio, a condizione che tale esecuzione sia effettiva, documentata e riferibile in modo diretto e inequivocabile all'operatore che la invoca**.

Questa lettura evita un'irragionevole compressione della possibilità per le imprese di qualificarsi attraverso l'attività realmente svolta, assicurando un'**interpretazione della disciplina di gara che tenga conto della sostanza più che della forma e che valorizzi il principio del *favor participationis***. L'eccessiva formalizzazione della nozione di "esperienza" avrebbe come effetto distorsivo l'esclusione dal mercato di soggetti perfettamente in grado di eseguire le prestazioni, per il solo fatto di non essere intestatari giuridici di un contratto, nonostante abbiano curato in prima persona l'esecuzione dello stesso.

Il TAR evidenzia altresì che **non si può ignorare la funzione stessa dei requisiti tecnico-professionali, che è quella di dimostrare la concreta idoneità dell'operatore all'esecuzione del contratto**. Tale finalità è senz'altro realizzata anche dalla consorziata che abbia eseguito servizi per conto del consorzio, se questi risultano analoghi a quelli oggetto della gara. Tale posizione, inoltre, trova conferma nel **progressivo avvicinamento della disciplina dei consorzi di cooperative a quella dei consorzi stabili, rispetto ai quali è pacifico il principio secondo cui la consorziata esecutrice possa far valere in proprio le esperienze maturate in esecuzione di contratti intestati al consorzio**.

In **punto processuale**, la pronuncia si distingue anche per la puntuale applicazione dei principi giurisprudenziali relativi all'**ordine di esame tra ricorso principale e ricorso incidentale escludente**. Il Collegio conferma l'ormai consolidata impostazione che **dà priorità al ricorso principale, soprattutto quando l'eventuale accoglimento del ricorso incidentale non determinerebbe l'improcedibilità del principale, in quanto residuerebbe in capo al ricorrente un interesse alla rinnovazione della gara**. Ciò consente di evitare che la mera proposizione di un ricorso incidentale, magari solo strumentale, paralizzi l'esame nel merito delle doglianze principali.

La declaratoria di infondatezza del ricorso principale per difetto di fondatezza dell'unico motivo rimasto in discussione, e la conseguente improcedibilità dei motivi aggiunti, nonché del ricorso incidentale, si fondano su un'applicazione coerente ed efficiente del **principio di economia processuale**. Si chiude così un contenzioso nel quale il Collegio ha avuto modo di ribadire la centralità della sostanza dell'esperienza professionale nell'ambito dei contratti pubblici, contro ogni lettura eccessivamente formalistica delle clausole di partecipazione.

Infine, la condanna alle spese in capo alla ricorrente soccombente, secondo un criterio di compensazione parziale (visti gli importi ridotti) rispetto alla complessità della vicenda, si allinea a una prassi prudente del giudice amministrativo, particolarmente in cause connotate da un elevato tecnicismo e da questioni di diritto non manifestamente infondate.

In definitiva, la sentenza n. 1596/2025 rappresenta un importante contributo alla chiarificazione dei criteri di imputazione dell'esperienza pregressa nei rapporti tra consorzi e consorziati, riaffermando una **visione pragmatica e sostanziale del diritto dei contratti pubblici, in linea con l'evoluzione giurisprudenziale nazionale ed europea e con i principi di proporzionalità, concorrenza e massima partecipazione**.

Pubblicato il 06/10/2025

N. 01596/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00825/2025 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 825 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da Pulitori & Affini S.p.A., in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG

B24FADACA8, rappresentata e difesa dall'avvocata 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

di 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 l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

previa concessione di misure cautelari

- dell'atto del 10.02.2025 con cui Toscana Aeroporti S.p.A. ha comunicato l'aggiudicazione in favore di B&B Service soc. coop. del "servizio di pulizia presso gli Aeroporti "A. Vespucci" di Firenze e "G. Galilei" di Pisa – CIG B24FADACA8";
- dell'eventuale provvedimento di aggiudicazione non comunicato e non conosciuto dalla scrivente;
- del verbale n. 1 del 3.09.2024, nella parte in cui il seggio di gara ha ritenuto la documentazione amministrativa della B&B Service completa e regolare;
- del verbale n. 2 del 13.09.2024, nella parte in cui il seggio di gara ha dato atto dell'ammissione di tutti i concorrenti e, quindi, anche di B&B Service;
- della nota del 3.02.2025, con cui il RUP, all'esito del subprocedimento di verifica dell'anomalia, ha ritenuto i giustificativi ed i chiarimenti resi da B&B Service idonei a comprovare la sostenibilità economica dell'offerta;
- del verbale di incontro per il contraddittorio del 17.01.2025, in cui la stazione appaltante ha ritenuto congrua l'offerta presentata da B&B Service;
- dell'eventuale provvedimento/atto/relazione (non conosciuto e/o non pubblicato) con cui la stazione appaltante ha ritenuto B&B Service, all'esito della comprova dei requisiti, in possesso del requisito di capacità tecnico-professionale;
- di tutti gli eventuali atti presupposti, conseguenti o connessi al precedente, ancorché non conosciuti,

e per la dichiarazione di inefficacia e/o nullità del contratto, ove medio tempore stipulato, e il risarcimento del danno mediante subentro o, in subordine, per equivalente monetario;

per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da B&B Service il

- di tutti i verbali di gara e di tutti gli atti della procedura di gara, nella parte in cui è stata disposta l'ammissione e non l'esclusione dalla procedura della ricorrente Pulitori ed Affini S.p.A. e/o nella parte in cui alla medesima è stato attribuito un punteggio che le ha permesso di collocarsi al secondo posto in graduatoria;

e per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Pulitori e Affini S.p.A. il

15.05.2025:

previa concessione di misure cautelari

- della nota del 22.04.2025, depositata in giudizio dalle controparti il 5.05.2025, con cui il RUP ha preso atto della richiesta di attivazione di soccorso istruttorio da parte dell'aggiudicataria B&B Service e dei documenti alla stessa allegati e confermato l'aggiudicazione dell'appalto in favore di quest'ultima;

- di tutti gli eventuali atti presupposti, conseguenti o connessi al precedente, ancorché non conosciuti,

e per la dichiarazione di inefficacia e/o nullità del contratto, ove medio tempore stipulato, e il risarcimento del danno mediante subentro o, in subordine, per equivalente monetario

Visti il ricorso, i motivi aggiunti, il ricorso incidentale 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;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 settembre 2025 il dott. Davide De Grazia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con bando del 2.07.2024, 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.
2. – Per quello che rileva in questa sede, nel disciplinare di era previsto, quanto ai requisiti di capacità tecnico-professionale (art. 12, punto 11.1 relativo alla “

Busta amministrativa”), che l’operatore economico avrebbe

dovuto dichiarare di avere svolto, nel triennio antecedente la data di

pubblicazione del bando, almeno un unico servizio di importo contrattuale

annuale 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.).

3. – Alla gara prendevano parte undici operatori economici, tra i quali B&B Service soc. coop. e Pulitori & Affini S.p.A.

4. – B&B Service dichiarava il possesso del requisito di capacità tecnico-professionale allegando l'attestazione del direttore generale del Consorzio nazionale servizi (CNS) relativa allo svolgimento, da parte di B&B Service quale associata del CNS, di attività di pulizia di locali aperti al pubblico (comprensivi di servizi igienici) ubicati in stazioni, impianti, uffici ed officine dislocate nelle direzioni territoriali di RFI in esecuzione di un contratto di servizi del 16.05.2019 stipulato tra il Consorzio e Rete ferroviaria italiana S.p.A. per il periodo 1.07.2019-30.06.2022 prorogato fino al 30.04.2025.

5. – La documentazione presentata da B&B Service veniva ritenuta completa e regolare nella seduta della commissione giudicatrice del

3.09.2024.

6. – Quindi, valutate le offerte tecniche e quelle economiche, la commissione, nella seduta del 5.12.2024, stilava la graduatoria, che vedeva B&B Service collocata al primo posto con 84,34 punti complessivi (57,3 punti per l'offerta tecnica e 27,04 punti per l'offerta economici), seguita da Pulitori & Affini con 81,91 punti complessivi (56,32 punti per l'offerta tecnica e 25,59 punti per quella economica).

7. – Nei confronti di B&B Service veniva avviato il subprocedimento di verifica della congruità dell'offerta.

Con nota del 10.12.2024, il RUP invitava B&B Service a trasmettere una relazione giustificativa dell'offerta. Con la stessa nota, per economia procedimentale, il RUP invitava l'operatore economico a presentare anche la documentazione atta a dimostrare il possesso dei requisiti di capacità economica-finanziaria e di capacità tecnico-professionale prescritti dal disciplinare.

In data 20.12.2024 B&B trasmetteva alla stazione appaltante la relazione richiesta.

Esaminate le giustificazioni ed ottenuti in contraddittorio ulteriori chiarimenti nell'incontro del 17.01.2025, il RUP, con nota del 3.02.2025, concludeva positivamente la verifica della congruità dell'offerta.

8. – Con provvedimento del 10.02.2025, Toscana Aeroporti disponeva l'aggiudicazione del servizio in favore di B&B Service.

9. – Pulitori & Affini ha proposto ricorso ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 36/2023 al fine di ottenere l'esibizione da parte di Toscana Aeroporti della documentazione della procedura ai sensi degli artt. 35 e 36 d.lgs. 36/2023 e dell'art. 116, comma 2, cod. proc. amm.

Con sentenza non definitiva n. 404 del 7 marzo 2025 questo Tribunale ha dichiarato l'inammissibilità della domanda proposta ai sensi dell'art. 36, co. 4, del d.lgs. n. 36/2023 e, con successiva sentenza n. 880 del 19

maggio 2025, preso atto dell'avvenuta pubblicazione sulla piattaforma digitale dei documenti e degli atti previsti dall'art. 36, co. 1, del d.lgs. n. 36/2023, è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione al ricorso per l'accesso.

10. – Con ricorso notificato il 12.03.2025 e depositato il 21.03.2025, Pulitori & Affini ha impugnato dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale gli atti della procedura di gara indicati in epigrafe e ne ha chiesto l'annullamento, previa sospensione cautelare.

Con il primo motivo, formulato in via principale, la società ricorrente deduce che la stazione appaltante avrebbe illegittimamente omesso di escludere la società cooperativa controinteressata per mancanza del requisito di capacità tecnico-professionale: in sintesi, la ricorrente deduce che il fatturato maturato da B&B Service quale consorziata esecutrice del Consorzio nazionale servizi nell'ambito del contratto di appalto stipulato tra quest'ultimo e RFI non avrebbe potuto essere considerato utile ai fini del possesso del requisito di capacità tecnico-professionale, in ragione del fatto che il consorzio di cooperative, che agisce nei rapporti giuridici che ad esso fanno capo quale unico centro di imputazione di interessi, avrebbe maturato in proprio i requisiti derivanti dall'esecuzione di detti rapporti, anche in relazione all'attività svolta dalle cooperative consorziate, attività che sarebbe dunque da ritenersi imputata organicamente al consorzio e non alle consorziate esecutrici, che non potrebbero quindi acquisire per sé requisiti esperienziali e di qualificazione dallo svolgimento di detta attività.

Con il secondo motivo, formulato in via subordinata, la società ricorrente contesta gli esiti del subprocedimento di verifica della congruità dell'offerta e deduce che l'offerta della cooperativa controinteressata avrebbe dovuto essere esclusa perché non rispetterebbe l'importo minimo degli oneri della sicurezza; in secondo luogo, la società ricorrente deduce che l'offerta dell'aggiudicataria si baserebbe su un costo della manodopera ingiustificabilmente inferiore rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante e ai valori riportati nelle tabelle ministeriali di riferimento; infine, l'esito positivo del subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta sarebbe viziato da difetto di istruttoria in ordine alla stima dei costi del materiale di consumo, essendo mancata la verifica dei recuperi di efficienza

promessi dall'operatore economico e degli sconti di cui quest'ultimo aveva dichiarato di poter beneficiare nell'acquisto del materiale.

La ricorrente ha precisato di avere principalmente interesse a conseguire l'aggiudicazione della gara e a eseguire il contratto per la sua intera durata e, solo nell'impossibilità di conseguire detto "bene della vita", ha chiesto la condanna della stazione appaltante alla corresponsione del risarcimento dei danni per equivalente, nella misura che si è riservata di quantificare.

11. – Si sono costituite in giudizio per resistere al ricorso tanto Toscana Aeroporti S.p.A. quanto B&B Service soc. coop.

12. – Con atto notificato il 10.04.2025 e depositato il 18.04.2025, B&B Service ha proposto ricorso incidentale, impugnando gli atti con i quali la stazione appaltante ha ammesso Pulitori & Affini alla gara e quelli con i quali alla stessa ricorrente principale è stato attribuito un punteggio tale da consentirle di classificarsi al secondo posto della graduatoria.

La ricorrente incidentale sostiene che l'offerta tecnica di Pulitori & Affini non contemplerebbe, nel piano di lavoro, l'impegno a svolgere le pulizie periodiche settimanali e quindicinali, corrispondenti a 780 interventi periodici per ogni anno, prestazioni da ritenersi indispensabili secondo quanto prescritto dal capitolato speciale di appalto, con la conseguenza che l'offerta di P&A avrebbe dovuto essere esclusa per mancanza di corrispondenza tra le prestazioni previste dal regolamento contrattuale predisposto dalla stazione appaltante e quelle offerte in gara da Pulitori & Affini.

In subordine, B&B Service sostiene che Pulitori & Affini avrebbe dovuto ricevere un punteggio pari a 0 per il criterio A1.2 (relativo al piano operativo degli interventi), con conseguente sua collocazione al terzo posto della graduatoria, circostanza che evidenzierebbe il difetto di interesse alla proposizione del ricorso principale.

13. – Nelle more del giudizio, in data 28.03.2025, B&B Service chiedeva alla stazione appaltante «

in via prudenziale, onde evitare contestazioni» di

attivare il soccorso istruttorio, dichiarando e documentando di avere svolto,

nel triennio antecedente la data di pubblicazione del bando, ulteriori servizi

di pulizia per importi superiori alla soglia richiesta dal punto 11.1 dell'art. 12

del disciplinare di gara.

Con nota del 22.04.2025, il RUP «*prende[va] atto della ricezione della nota*

di B&B di cui alle premesse, e dei documenti ad essa allegati, confermando

a detta società l'aggiudicazione dell'appalto in oggetto».

14. – Con atto notificato il 13.05.2025 e depositato il 15.05.2025, Pulitori & Affini ha proposto motivi aggiunti avverso la nota appena citata, deducendone la illegittimità per violazione dell'art. 101 del d.lgs. 36/2023,

dell'art. 12 del disciplinare, dei principi del *favor participationis* e *par*

condicio e per eccesso di potere, non potendosi ritenere consentito al

concorrente di poter sostituire le referenze spese in gara a dimostrazione

del possesso del requisito di capacità tecnico-professionale con altre e

diverse referenze e non potendo, inoltre, ammettersi il soccorso istruttorio

per la comprova del possesso dei requisiti; la ricorrente ha anche

contestato la sufficienza dei servizi dichiarati da B&B Service con la nota

del 28.03.2025 a soddisfare i requisiti di capacità tecnico-professionale di

cui all'art. 12, punto 11.1, del disciplinare di gara.

Con i motivi aggiunti, Pulitori & Affini ha insistito per l'accoglimento dell'istanza di sospensione cautelare degli atti impugnati.

15. – Con ordinanza n. 313 del 6 giugno 2025 il Tribunale ha respinto l'istanza cautelare proposta dalla parte ricorrente.

16. – In vista della discussione della causa le parti hanno scambiato memorie e repliche.

Con la memoria di replica del 12.09.2025 (ma, invero, già con la memoria del 6.05.2025) la parte ricorrente, dopo avere ottenuto l'accesso ai documenti della procedura e letto le giustificazioni presentate dalla controinteressata, ha dichiarato di non avere più interesse a coltivare il secondo motivo del ricorso introduttivo ed ha insistito per l'accoglimento del solo primo motivo di ricorso.

17. – All’udienza pubblica del 25 settembre 2025, viste le conclusioni delle parti come da verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

18. – Deve in primo luogo affrontarsi la questione dell’ordine di trattazione del ricorso incidentale escludente e del ricorso principale, questione che, come noto, ha a lungo impegnato i giudici nazionali e la stessa Corte di giustizia dell’Unione europea (cfr. da ultimo CGUE, sez. X, 5 settembre

2019, in causa C-333/18, *Lombardi S.r.l.*).

In proposito, deve muoversi dalla constatazione della riaffermata giuridica rilevanza di interessi legittimi “eterogenei” nello svolgimento delle gare pubbliche di appalto, dovendo ritenersi meritevole di tutela sia l’interesse finale ad ottenere l’aggiudicazione dell’appalto, sia l’interesse strumentale alla partecipazione ad un eventuale procedimento di gara rinnovato, con la conseguenza che – non potendo l’accoglimento del gravame incidentale determinare l’improcedibilità del gravame principale, in ragione della permanenza in capo al ricorrente principale, in caso di fondatezza dell’incidentale, dell’interesse alla rinnovazione della gara – il rapporto di priorità logica tra ricorso principale ed incidentale deve essere ricostruito nel senso che l’

ordo questionum impone di dare priorità al gravame principale e

ciò in quanto, mentre l'eventuale fondatezza del ricorso incidentale non

potrebbe in ogni caso comportare l'improcedibilità del ricorso principale,

l'eventuale infondatezza del ricorso principale consentirebbe di dichiarare

l'improcedibilità del ricorso incidentale, con conseguente economia dei

mezzi processuali.

Infatti, ove fosse respinto il ricorso principale, con conseguente formazione

del giudicato sulla legittimità (*rectius*: sulla non illegittimità sulla base dei

motivi dedotti) della aggiudicazione controversa, il controinteressato, vale a

dire l'aggiudicatario, avendo ottenuto l'intangibilità della soddisfazione del

proprio interesse, non potrebbe nutrire alcun ulteriore interesse

all'accoglimento del ricorso incidentale (Cons. di Stato, sez. IV, 13 ottobre

2020, n. 6151; Id., sez. V, 3 marzo 2022, n. 1536; Id., sez. IV, 10 luglio

2020, n. 4431; TAR Campania, Napoli, sez. I, 18 settembre 2025, n. 6236;

TAR Toscana, sez. III, 10 marzo 2025, n. 432; TAR Lazio, Roma, sez. V, 17

ottobre 2024, n. 18000).

Si procederà quindi all'esame prioritario del ricorso principale e dei motivi aggiunti proposti da Pulitori & Affini.

19. – Come sopra rilevato, con la memoria di replica del 12.09.2025 (ma, invero, già con la memoria del 6.05.2025) la ricorrente principale ha dichiarato di non avere più interesse a coltivare il secondo motivo del ricorso introduttivo ed ha insistito per l'accoglimento del solo primo motivo di ricorso, che a giudizio del collegio è infondato.

19.1. – Il disciplinare di gara prevedeva, all'art. 12, che, per dimostrare il possesso dei requisiti di capacità tecnico-professionale, l'operatore economico avrebbe dovuto dichiarare di avere svolto, nel triennio antecedente la data di pubblicazione del bando, almeno un unico servizio di importo contrattuale annuale non inferiore a € 1.500.000,00 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 ecc.).

19.2. – B&B Service aveva dichiarato di possedere il succitato requisito e aveva allegato a comprova della dichiarazione l'attestazione del Consorzio nazionale servizi (CNS) relativa alla stipulazione tra esso Consorzio e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. del contratto per servizi di pulizia di locali ed aree aperti al pubblico (comprensivi di servizi igienici) ubicati in stazioni, impianti, uffici ed officine per il periodo tra il 1.07.2019 e il 30.06.2022, prorogato al 30.04.2025, e all'affidamento alla associata B&B Service di quota parte del servizio con analitica indicazione del fatturato per anno di competenza (dal 2020 al 2024) sempre per importi superiori a quelli richiesti dal disciplinare della gara di cui in questa sede si controverte.

19.3. – La parte ricorrente sostiene che l'attività svolta da B&B Service quale cooperativa consorziata del CNS nell'ambito del servizio a quest'ultimo affidato da RFI non avrebbe potuto essere considerato dalla stazione appaltante ai fini del possesso del requisito di capacità tecnico-professionale, essendo il CNS, e non la sua consorziata, titolare del contratto di appalto con RFI, con la conseguenza che l'attività compiuta in sua esecuzione dovrebbe imputarsi unicamente al Consorzio, il quale sarebbe l'unico soggetto a maturare i requisiti esperienziali derivanti dalla gestione della commessa.

19.4. – La tesi di parte ricorrente non è condivisibile.

La legge di gara era chiara nel richiedere, ai fini del possesso del requisito di capacità tecnico-professionale, il fatto in sé dello svolgimento, nel triennio antecedente la data di pubblicazione del bando, di almeno un unico servizio di importo contrattuale annuale non inferiore a € 1.500.000,00.

E la circostanza che la giurisprudenza (cfr. TAR Lazio, Roma, sez. I, 25 agosto 2023, n. 13441; Cons. Stato, sez. V, 5 aprile 2024, n. 3144) affermi che il servizio posto in essere dalla consorziata è qualificante per il consorzio, il quale può avvalersene in eventuali future gare, non esclude che lo stesso requisito possa contemporaneamente maturare anche in capo alla cooperativa che abbia effettivamente e materialmente svolto il servizio:

la “comunicazione” del requisito tecnico tra consorzio e consorziata, se consente al consorzio di spendere il requisito posseduto dalla consorziata, non può certo escluderne il perdurante possesso in capo alla consorziata stessa che lo abbia maturato tramite il materiale svolgimento del servizio.

Infatti, come già ritenuto da questo Tribunale (cfr. TAR Toscana, sez. II, 20 gennaio 2025, n. 92), la funzione dei requisiti di idoneità tecnica indicati

nella *lex specialis* deve rinvenirsi nella relativa attitudine a dimostrare la

capacità tecnico-professionale del soggetto partecipante di eseguire le

prestazioni oggetto di affidamento, essendo del tutto evidente che

l'avvenuta esecuzione dello specifico servizio richiesto dalla stazione

appaltante ad opera della singola impresa è idonea a dimostrarne la

capacità tecnica di gestione, a prescindere dall'eventualità che il relativo

espletamento sia stato occasionato dall'affidamento da parte di un

consorzio di appartenenza.

Tale impostazione è stata da ultimo confermata dal Consiglio di Stato che, nel respingere definitivamente una doglianza del tutto identica a quella formulata dall'odierna ricorrente (secondo la quale non sarebbe possibile per il soggetto consorziato designato per l'esecuzione far valere per commesse future il requisito di capacità tecnica e professionale derivante da tale designazione, essendo la prestazione riferibile solo al consorzio di cooperative), ha rilevato che, laddove la legge di gara – così come il disciplinare della procedura di cui qui si controverte – associ il requisito di capacità tecnica richiesto non già alla titolarità di un contratto pubblico, bensì all'esecuzione di un determinato servizio, ciò che deve essere dimostrato non è l'imputazione giuridica del contratto di appalto di servizi, bensì l'esecuzione di questi ultimi. E dunque, sebbene il consorzio di cooperative sia un soggetto giuridico autonomo distinto dai consorziati e munito di personalità giuridica, 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, sez. V, 5 aprile 2024, n. 3144;

Id., 2 settembre 2019, n. 6024), le consorziate che ne fanno parte possono

partecipare distintamente e autonomamente alle procedure ad evidenza

pubblica (cfr. CGUE, sez. IV, 19 maggio 2009, in causa C-538/07, *Assitur*;

Id., sez. X, 22 ottobre 2015, in causa C-425/14, *Impresa Edilux e Sicef*),

con la necessaria conseguenza che le consorziate possono spendere i

requisiti delle attività dalle stesse svolte (Cons. Stato, sez. V, 24 luglio

2025, n. 6604).

Tale conclusione è del resto confermata dalla progressiva equiparazione operata dalla giurisprudenza amministrativa, sotto il profilo in esame, dei consorzi di cooperative ai consorzi stabili (cfr. Cons. Stato, sez. V, 5 aprile 2024 n. 3144).

19.5. – L'infondatezza del ricorso introduttivo rende improcedibili i motivi aggiunti proposti da Pulitori & Affini con l'atto notificato il 13.05.2025, non avendo la ricorrente alcun residuo interesse a contestare gli atti di asserita attivazione del soccorso istruttorio sul possesso del requisito di capacità tecnico-professionale.

20. – Alla luce della giurisprudenza sopra richiamata al punto 18, il rigetto del ricorso principale, rendendo intangibile l'aggiudicazione nei confronti di B&B Service, comporta l'improcedibilità del ricorso incidentale, non residuando in capo alla controinteressata alcun ulteriore interesse al suo

accoglimento.

21. – In conclusione, il ricorso principale deve essere respinto e i motivi aggiunti devono ritenersi improcedibili, così come il ricorso incidentale.

22. – Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, sui motivi aggiunti e sul ricorso incidentale, come in epigrafe proposti, così provvede:

- respinge il ricorso principale;
- dichiara improcedibili i motivi aggiunti;
- dichiara improcedibile il ricorso incidentale.

Condanna la ricorrente principale al pagamento in favore dell'Amministrazione resistente e della controinteressata delle spese di lite, che liquida per ciascuna di dette parti nella misura di € 5.000,00 (euro cinquemila/00) oltre oneri ed accessori di legge.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pierpaolo Grauso, Consigliere

Davide De Grazia, Primo Referendario, Estensore