T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, Sentenza n. 4720 del 22 ottobre 2026

Appalti pubblici – Requisiti di capacità tecnico-professionale – Servizi analoghi ex art. 100, comma 11, d.lgs. 36/2023 – Numero minimo di contratti correlato alla durata dell'appalto

Pubblicato il 22/10/2026

N. 04720/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00019/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 19 del 2026, integrato da motivi aggiunti, proposto da (…) S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (…), (…), rappresentata e difesa dagli avvocati (…), (…), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

l'Università degli Studi dell'Insubria - Varese, il Ministero dell'Istruzione e del Merito, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato e domiciliati *ex lege* presso la sede della stessa in Milano, via Freguglia, 1;

nei confronti

di (…) S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (…), (…), (…), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento A) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a. degli artt. 6.2.1 (*"Requisiti di capacità tecnica e professionale - LOTTO 1 - COLLEGI UNIVERSITARI IN VARESE"),* 6.2.2. (*"Requisiti di capacità tecnica e professionale LOTTO 2 - COLLEGIO SANTA TERESA IN COMO")* e 6.5. *("Indicazioni sui requisiti speciali in caso di aggiudicazione di entrambi i lotti al medesimo concorrente")* del Disciplinare di gara;

b. del Bando di gara, nella parte in cui richiama e fa propri i requisiti previsti dal Disciplinare di gara e nella parte in cui fissa il termine per la presentazione delle offerte al 19.01.2026;

c. ove lesivi, dei Chiarimenti pubblicati dalla Stazione Appaltante in data 19.12.2025 e in particolare della risposta al quesito n. 4.3, con cui l'Amministrazione ha confermato la legittimità della clausola impugnata, respingendo la richiesta di modifica;

d. di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresa la deliberazione a contrarre n. 263 del 29 settembre 2025, ove lesiva degli interessi della ricorrente.

B) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 24 marzo 2026:

g. della proposta di aggiudicazione del RUP del 16 marzo 2026;

h. dei verbali di gara, inclusi quelli relativi alla valutazione dell'offerta tecnica ed economica e alla verifica della congruità dell'offerta dell'unica partecipante;

i. del provvedimento con cui il RUP ha dichiarato congrua, seria, sostenibile e realizzabile l'offerta della controinteressata;

nonché per la declaratoria di inefficacia/annullamento del contratto nelle more eventualmente sottoscritto *ex* artt. 121, 122 124 c.p.a. e, in ogni caso, con ogni effetto ed onere conseguente, compresa la eventuale declaratoria di subentro nel contratto.

C) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 28 maggio 2026:

j. del Decreto del Direttore Generale dell'Università degli Studi dell'Insubria prot. (…) del 16/04/2026 notificato il successivo 20/04/2026, con cui è stata disposta la "Presa d'atto del rigetto dell'istanza cautelare e conseguenti determinazioni in ordine alla sospensione dell'aggiudicazione e alla proroga tecnica dei servizi", con cui si è dato atto dell'efficacia dell'aggiudicazione a (…) s.r.l. e si è disposta l'esecuzione anticipata del servizio con decorrenza dal 1 maggio 2026;

nonché, per quanto occorrer possa, degli atti già impugnati con il ricorso introduttivo e con i primi motivi aggiunti;

D) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 1 luglio 2026:

k. del Decreto del Direttore Generale dell'Università degli Studi dell'Insubria del 22/05/2026 notificato in pari data, avente ad oggetto "Procedura aperta per l'affidamento dei servizi alberghieri presso le residenze universitarie di Ateneo della durata di due anni, con opzione di rinnovo per ulteriori due anni. Lotto 1 - Residenze universitarie in Varese - CIG (…), Lotto 2 - Collegio Santa Teresa in Como - CIG (…). Presa d'atto del rigetto dell'appello cautelare e conseguenti determinazioni in ordine alla sospensione dell'aggiudicazione e alla proroga tecnica dei servizi".

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni resistenti e di (…) s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista la richiesta di parte ricorrente e della controinteressata di passaggio della causa in decisione sulla base degli scritti e documenti versati in atti;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 ottobre 2026 la dott.ssa Silvia Torraca e udita la difesa erariale come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea in data 02/12/2025, l'Università degli Studi dell'Insubria ha indetto una procedura aperta per l'affidamento dei "servizi alberghieri presso le residenze universitarie di Ateneo", suddivisa in due lotti: Lotto 1 – Collegi universitari in Varese (CIG (…)); Lotto 2 – Collegio Santa Teresa in Como (CIG (…)).

2. L'odierna ricorrente, società operante nel settore di riferimento e operatore economico uscente per il servizio di cui al Lotto 1 della anzidetta procedura, ravvisato il carattere immediatamente escludente delle clausole del Disciplinare di Gara (artt. 6.2.1, 6.2.2 e 6.5) relative ai requisiti di capacità tecnico-professionale, che imponevano l'esecuzione, per ciascun lotto, nei dieci anni antecedenti l'indizione della procedura, di almeno quattro servizi analoghi a quelli oggetto di gara, ciascuno di importo non inferiore al valore annuale previsto a base d'asta (arrotondato per difetto), e, in caso di partecipazione per entrambi i lotti, l'esecuzione – sempre nell'ultimo decennio - di almeno n. 4 (quattro) servizi

analoghi, ciascuno di importo annuo non inferiore alla complessiva base d'asta annuale prevista ovvero di almeno n. 8 (otto) servizi analoghi, di cui n. 4 (quattro) ciascuno di importo annuo non inferiore a quanto richiesto per il lotto 1 e n. 4 (quattro) ciascuno di importo annuo non inferiore a quanto richiesto per il lotto 2, ha quindi formulato una richiesta di chiarimenti nei confronti della stazione appaltante, sollecitando un intervento in autotutela ai fini della modifica delle anzidette clausole.

3. La stazione appaltante ha riscontrato negativamente la predetta richiesta, evidenziando che *"la scelta effettuata non risulta limitare la platea dei concorrenti, in quanto esercitata attraverso la previsione di requisiti pertinenti, ragionevoli e proporzionati rispetto alla tipologia e all'oggetto dell'appalto, e cioè l'importo minimo dei contratti è rapportato alla base d'asta, e il numero di 4 contratti , nell'arco del decennio antecedente la data di indizione della procedura, è richiesto al fine di valutare la pluralità e continuità dell'esperienza intesa quale capacità tecnico-professionale".*

4. Con ricorso depositato il 5 gennaio 2026, la ricorrente ha impugnato le clausole di cui agli artt. 6.2.1, 6.2.2 e 6.5 del Disciplinare di Gara, unitamente al Bando, nella parte in cui ne prevede il richiamo: ad avviso della ricorrente le anzidette clausole avrebbero portata immediatamente escludente (tanto da non avere la stessa presentato domanda di partecipazione alla procedura *de qua*), dovendo ricondursi tra quelle *"impositive, ai fini della partecipazione, di oneri…del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della procedura concorsuale".*

Con un unico, articolato motivo di ricorso (…) s.r.l. ha, pertanto, dedotto l'illegittimità delle clausole de quibus per violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 10 comma 3, e 100, commi 1 e 2, del D.Lgs. 36/2023 ed eccesso di potere per manifesta illogicità, sul presupposto che introdurrebbero un requisito "cumulativo e frazionato del tutto irragionevole", non proporzionato all'oggetto dell'appalto e restrittivo della concorrenza.

5. Si è costituita in giudizio l'Università degli Studi dell'Insubria, eccependo preliminarmente la inammissibilità del ricorso in ragione dell'omessa dimostrazione sia della natura immediatamente escludente delle clausole impugnate (alla luce della consolidata giurisprudenza in ordine al carattere eccezionale dell'impugnazione immediata delle clausole della *lex specialis*) sia dell'impossibilità a partecipare alla gara da parte della maggior parte delle imprese di settore.

Nel merito, ha dedotto l'infondatezza del gravame in considerazione della non irragionevolezza della scelta operata dalla stazione appaltante nella enucleazione dei requisiti di idoneità tecnico-professionale e della ampia discrezionalità riservata all'Amministrazione in materia.

6. All'udienza del 13 gennaio 2026 parte ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare e il Collegio ha fissato udienza per la trattazione del merito.

7. Nelle more, l'Università ha adottato il provvedimento di aggiudicazione della gara, in relazione ad entrambi i lotti, in favore di (…) s.r.l., unica partecipante, e ha disposto l'esecuzione anticipata del contratto a far data dal 1 aprile 2026, stante "l'indifferibilità e urgenza di garantire la continuità dei servizi alberghieri".

8. Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 24 marzo 2026, la ricorrente ha impugnato il provvedimento di aggiudicazione per invalidità derivata nonché per illegittimità propria, consistente nella violazione dei principi di libera concorrenza e del risultato, avendo la stazione appaltante aggiudicato la gara in modo automatico all'unica offerente, senza garantire un confronto concorrenziale e in assenza di una motivazione rafforzata sulla convenienza dell'offerta, e nella carenza dei presupposti previsti dall'art. 17, comma 8, D.Lgs. 36/2023 per poter disporre l'esecuzione anticipata del servizio.

9. Con decreto monocratico n. 376/2026, è stata accolta l'istanza cautelare avanzata dalla ricorrente e sospesa l'efficacia dell'aggiudicazione.

10. In esecuzione di tale provvedimento, la stazione appaltante, con decreto del Direttore Generale del 31 marzo 2026, n. 482, ha disposto la sospensione dell'aggiudicazione in favore di (…) s.r.l. 11. Regolarmente costituitasi, (…) s.r.l. ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti per omessa impugnazione del Bando tipo ANAC, essendo le clausole del Disciplinare di Gara gravate riproduttive del contenuto di quest'ultimo, nonché per mancanza di prova circa la carenza del requisito di capacità tecnico-professionale contestato e, infine, per insindacabilità della scelta operata dall'amministrazione. Nel merito, ha dedotto l'infondatezza dei ricorsi, chiedendone l'integrale rigetto.

12. Con ordinanza n. 417/2026, il Collegio, riservata al merito ogni valutazione circa la fondatezza dei motivi di ricorso e ritenuto il pregiudizio paventato dalla ricorrente *"interamente e pienamente ristorabile all'esito della definizione della controversia nel merito, atteso che, nel caso di esito favorevole del giudizio per la ricorrente, la procedura di gara in esame verrebbe caducata in considerazione della prospettata illegittimità delle clausole contestate e dovrebbe essere nuovamente bandita emendata dei vizi eventualmente riscontrati, con ampliamento della platea dei possibili partecipanti",* anche tenuto conto del bilanciamento dei contrapposti interessi, ha respinto l'istanza cautelare.

13. Conseguentemente, la stazione appaltante, con decreto del Direttore Generale dell'Università degli Studi dell'Insubria prot. (…) del 16/04/2026 notificato il successivo 20/04/2026, recante "Presa d'atto del rigetto dell'istanza cautelare e conseguenti determinazioni in ordine alla sospensione dell'aggiudicazione e alla proroga tecnica dei servizi", ha dato atto dell'efficacia dell'aggiudicazione in favore di (…) s.r.l. e ha disposto l'esecuzione anticipata del servizio con decorrenza dal 1 maggio 2026.

14. Con secondo ricorso per motivi aggiunti depositato il 28 maggio 2026, la ricorrente ha ulteriormente impugnato il provvedimento da ultimo citato in quanto asseritamente affetto, da un lato, da invalidità derivata, e, dall'altro lato, da vizi propri quali la carenza di istruttoria e la violazione del principio del risultato.

15. Nelle more, la ricorrente ha proposto appello innanzi al Consiglio di Stato avverso l'ordinanza cautelare del TAR Lombardia n. 417/2026. Con decreto monocratico, il Consiglio di Stato ha accolto l'istanza di misure cautelari interinali, ai sensi dell'art. 56 c.p.a. In esecuzione di tale decreto, l'Università, in data 30 aprile 2026, ha nuovamente disposto la sospensione dell'aggiudicazione e la proroga tecnica dei servizi in essere.

16. Con ordinanza n. 1804/2026, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello cautelare in ragione dell'assenza del *periculum in mora*. 17. A seguito dell'ordinanza da ultimo menzionata, l'Università ha emanato un provvedimento con cui ha nuovamente dichiarato cessati gli effetti della sospensione dell'aggiudicazione, con conseguente efficacia della stessa, e ha disposto l'esecuzione anticipata del servizio dal 1 giugno 2026.

18. Con il terzo ricorso per motivi aggiunti, depositato il 1 luglio 2026, la ricorrente ha impugnato anche il provvedimento da ultimo menzionato.

19. Nelle memorie successivamente depositate, l'Università e la controinteressata hanno eccepito l'inammissibilità del secondo e terzo ricorso per motivi aggiunti, in quanto aventi ad oggetto l'impugnazione di atti meramente confermativi dei precedenti, come tali privi di autonoma portata lesiva, e hanno ulteriormente argomentato le difese già svolte.

20. All’udienza del 14 ottobre 2026 il Collegio, previo rilievo *ex officio*, ai sensi dell’art. 73, comma 3, c.p.a., di un possibile profilo di improcedibilità dei ricorsi per motivi aggiunti nel caso di reiezione del ricorso introduttivo, ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

1. Ritiene il Collegio di poter prescindere dall’esame delle eccezioni di inammissibilità del ricorso, stante la sua infondatezza nel merito.

2. In via generale, giova rammentare che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale (si veda, per tutte, Cons. Stato, Ad.Plen., 26 aprile 2018, n. 4), vanno fatte rientrare nel *genus* delle "clausole immediatamente escludenti" le fattispecie di:

a) clausole impositive, ai fini della partecipazione, di oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della procedura concorsuale (si veda Cons. Stato sez. IV, 7 novembre 2012, n. 5671);

b) regole che rendano la partecipazione incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile (così l'Adunanza plenaria n. 3 del 2001);

c) disposizioni abnormi o irragionevoli che rendano impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla gara; ovvero prevedano abbreviazioni irragionevoli dei termini per la presentazione dell'offerta (cfr. Cons. Stato, sez. V, 24 febbraio 2003, n. 980);

d) condizioni negoziali che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente (cfr. Cons. Stato, sez. V, 21 novembre 2011 n. 6135; Cons. Stato, sez. III, 23 gennaio 2015 n. 293);

e) clausole impositive di obblighi contra ius (es. cauzione definitiva pari all'intero importo dell'appalto: Cons. Stato, sez. II, 19 febbraio 2003, n. 2222);

f) bandi contenenti gravi carenze nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta (come ad esempio quelli relativi al numero, qualifiche, mansioni, livelli retributivi e anzianità del personale destinato ad essere assorbiti dall'aggiudicatario), ovvero che presentino formule matematiche del tutto errate (come quelle per cui tutte le offerte conseguono comunque il punteggio di "0" pt.);

g) atti di gara del tutto mancanti della prescritta indicazione nel bando di gara dei costi della sicurezza "non soggetti a ribasso" (cfr. Cons. Stato, sez. III, 3 ottobre 2011, n. 5421).

Per converso, è stato ribadito il principio generale secondo il quale le rimanenti clausole, in quanto non immediatamente lesive, devono essere impugnate unitamente all'atto di approvazione della graduatoria, che definisce la procedura concorsuale ed identifica in concreto il soggetto leso dal provvedimento, rendendo attuale e concreta la lesione della situazione soggettiva (Cons. Stato, sez. V, 27 ottobre 2014, n. 5282), e postulano la preventiva partecipazione alla gara. 3. Nella fattispecie in esame, la ricorrente ha impugnato le clausole del Disciplinare di Gara relative ai requisiti di capacità tecnico-professionale che imponevano l’esecuzione, per ciascun lotto, di almeno quattro servizi analoghi a quelli oggetto di gara, ciascuno di importo non inferiore al valore annuale previsto a base d’asta (arrotondato per difetto), ritenendole immediatamente escludenti (tanto da non avere la stessa presentato domanda di partecipazione alla procedura de qua) e, in particolare, riconducibili tra quelle *“impositive, ai fini della partecipazione, di oneri…del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della procedura concorsuale”:* a suo avviso, infatti, *“un requisito che imponga la prova di quattro contratti pluriennali, ciascuno avente il valore dell'intera commessa annuale, non parametra la capacità tecnica all'appalto da eseguire: la moltiplica”.*

Pertanto, la ricorrente ha contestato l'irragionevolezza della scelta della stazione appaltante di richiedere, ai fini della partecipazione alla procedura *de qua*, l'esecuzione di quattro distinti contratti di importo complessivo corrispondente al valore a base di gara, senza tuttavia prevedere, in via alternativa, l'esecuzione di un solo contratto di importo superiore, ritenendola in contrasto con l'art. 100, comma 2, D.Lgs. 36/2023 (secondo cui i requisiti di partecipazione devono essere «attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto»). Tale *"frazionamento dell'esecuzione"* produrrebbe, inoltre, l'effetto di restringere la platea dei potenziali concorrenti, a danno di operatori strutturati secondo un modello organizzativo basato su commesse di grandi dimensioni, ancorché dotati di una capacità tecnica superiore rispetto a quella di operatori in grado di eseguire soltanto contratti di minor valore, con conseguente violazione dell'art. 10, comma 3, DLgs. 36/2023 (il quale impone di tener conto «dell'interesse pubblico al più ampio numero di potenziali concorrenti»).

4. La tesi non persuade.

5. Come è noto, l'art. 3 D.Lgs. 36/2023 prevede che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, e proporzionalità.

L'art. 100, comma 11 del medesimo Decreto Legislativo stabilisce che le stazioni appaltanti possono richiedere agli operatori economici, quale requisito di capacità tecnica e professionale, di aver eseguito negli ultimi dieci anni dalla data di indizione della procedura di gara servizi analoghi a quello in affidamento anche a favore di soggetti privati.

Il punto di equilibrio fra le due esigenze è espresso, nel rispetto delle disposizioni della direttiva, nell'art. 10 comma 3 del D.Lgs. n. 36 del 2023, in base al quale le stazioni appaltanti possono introdurre requisiti speciali, di carattere economico-finanziario e tecnico-professionale, purché "attinenti e proporzionati all'oggetto del contratto" e tenendo comunque 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".

E ciò sulla falsariga dell'art. 59 della direttiva n. 2014/24/UE, che riconosce all'amministrazione "un ampio potere discrezionale nella determinazione di tali criteri", così attribuendo allo Stato membro l'autonomia per assicurare l'affidabilità dell'affidatario ("l'amministrazione aggiudicatrice valuta liberamente i requisiti di partecipazione che ritiene idonei, dal suo punto di vista, ad assicurare, in particolare, l'esecuzione di detto appalto a un livello qualitativo che essa considera adeguato"). Nondimeno sono posti, in funzione proconcorrenziale, alcuni limiti a detto potere di autoregolamentazione, riguardanti la necessità che i requisiti di qualificazione siano "attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto in questione" (CGUE, sez. I, 7 settembre 2023, C-601/21).

In particolare, la Corte di giustizia ha affermato che detti requisiti devono essere *"limitati a quelli adeguati per assicurare che un candidato o un offerente abbia la capacità giuridica e finanziaria e le competenze tecniche e professionali necessarie per eseguire l'appalto da aggiudicare". Nel contempo essi devono "essere attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto".* E ciò anche in ragione del fatto che l'amministrazione non deve concepire la procedura di appalto *"con l'intento di escludere quest'ultimo dall'ambito di applicazione di tale direttiva o di limitare artificialmente la concorrenza, allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici"* (CGUE, sez. VIII, 31 marzo 2022 n. 195/21).

5.1. Ancora, sul tema della scelta dei requisiti di partecipazione è stato affermato dalla prevalente giurisprudenza che: *"I requisiti di partecipazione ad una gara sono fissati dall'autorità amministrativa con ampia discrezionalità, sindacabile solo per manifesta arbitrarietà ed irragionevolezza. Detto potere discrezionale, lungi dall'essere espressione di mero arbitrio*

dell'amministrazione aggiudicatrice, costituisce in realtà precipua attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, predicati dall'articolo 97 Cost. e si sostanzia quindi nel potere- dovere di apprestare (proprio attraverso la specifica individuazione degli specifici requisiti di ammissione e di partecipazione ad una gara) gli strumenti e le misure più adeguati, opportuni, congrui, efficienti ed efficaci ai fini del corretto ed effettivo perseguimento dell'interesse pubblico concreto, oggetto dell'appalto da affidare. La scelta di fissare specifici requisiti di ammissione e/o di partecipazione ad una gara pubblica (rispetto, ad esempio, a quelli minimi stabiliti dalla legge e/o a quelli presuntivamente risultanti dalla certificazione di iscrizione in un elenco ufficiale di prestatore di servizi) ai fini della dimostrazione del possesso dell'adeguata capacità economico-finanziaria è ampiamente discrezionale, impinge nel merito dell'azione amministrativa e si sottrae, pertanto, al sindacato del giudice amministrativo, salvo che essa non sia ictu oculi manifestamente irragionevole, irrazionale, arbitraria, sproporzionata, illogica e contraddittoria (in termini, Cons. Stato, V, 1° giugno 2001, n. 2973; V, 31 dicembre 2003, n. 9305; VI, 10 ottobre 2002, n. 5442)" [in questi esatti termini: Cons. Stato, sez. V, 11 gennaio 2018, n. 116].

Sulla medesima tematica (cfr. Cons. Stato, sez. III, 17 novembre 2020, n. 7138, in cui si richiama la sentenza n. 1076 del 12 febbraio 2020 della stessa Terza sezione) è stato più specificamente affermato che: *"nella dialettica fra tutela della concorrenza e perseguimento dell'interesse pubblico primario l'amministrazione gode di un'ampia discrezionalità nella selezione dell'oggetto (e delle caratteristiche tecniche) dell'appalto, in funzione degli standards organizzativi e di efficienza delle relative prestazioni (in tesi anche molto elevati, purché non irragionevoli), dovendo l'offerta adattarsi alla domanda e non viceversa"*. Ed ancora che: *"A partire alla sentenza della Corte di Giustizia, 17 settembre 2002, in causa C-513/99, è acquisito il principio per cui la tutela della concorrenza nel settore dei contratti pubblici implica anche la capacità dell'impresa di stare sul mercato offrendo prodotti competitivi per soddisfare una domanda pubblica qualificata, in relazione ai sottostanti interessi della collettività (secondo la logica del contratto pubblico come strumento a plurimo impiego). La positivizzazione di tale principio è scolpita nella direttiva 2014/24/UE laddove si prevede, con riferimento alle capacità tecniche e professionali, che "le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità" (art. 58, paragrafo 4), confermando l'impostazione secondo la quale la pubblica amministrazione ha interesse ad incentivare la partecipazione alle gare di soggetti particolarmente qualificati, che garantiscano elevati standard qualitativi al fine di svolgere al meglio le prestazioni oggetto di gara. (....) In ragione di ciò, il sindacato del giudice amministrativo deve limitarsi alla verifica del rispetto dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e non estraneità rispetto all'oggetto di gara (ex plurimis: Cons. Stato, sez. III, 07/07/2017, n. 3352; Cons. Stato, V, 26 luglio 2017, n. 3105; Cons. Stato, Sez. V, 4 gennaio 2017, n. 9; Cons. Stato, V, 8 settembre 2008, n. 3083; VI, 23 luglio 2008, n. 3655)"*.

5.2. Per quanto qui maggiormente rileva, merita osservare che la stazione appaltante ha la facoltà di prevedere determinati requisiti di capacità professionale, nei limiti di ragionevolezza e proporzionalità, ai sensi dell'art. 10, comma 3, D.Lgs. n. 36 del 2023 (che riprende sul punto l'art. 83, comma 2, del previgente codice di cui al D.Lgs. n. 50 del 2016). L'Amministrazione può, infatti, imporre requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità, al fine di incentivare la partecipazione alle gare di soggetti particolarmente qualificati.

5.3. Per questa ragione, è riconosciuta alla stessa Amministrazione un'ampia discrezionalità nell'individuazione dei suddetti requisiti tecnici, ancorché più severi rispetto a quelli normativamente stabiliti, con la sola condizione che la loro previsione sia correlata a circostanze giustificate e risulti

funzionale rispetto all'interesse pubblico perseguito (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, sez. III, 24 agosto 2020, n. 5186 – sez. IV, 1 febbraio 2024, n. 1048; CGUE, 31 marzo 2022, in causa C-195/21).

Ne deriva che *"i parametri di valutazione della legittimità dell'esercizio della discrezionalità amministrativa in questo ambito sono: la chiarezza nell'indicazione del requisito esperienziale; l'attinenza del requisito medesimo all'oggetto del contratto; la ragionevolezza e proporzionalità, a tutela, da un lato, della qualità del servizio che sarà svolto e, dall'altro, della concorrenza nel settore"* (in tal senso, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 25 giugno 2026, n. 4038).

6. Nel caso di specie, è stato richiesto ai partecipanti alla gara di comprovare, a pena di esclusione, in relazione a ciascun lotto, il requisito della capacità tecnico-professionale mediante la dimostrazione dello svolgimento, nel decennio antecedente l'indizione della procedura, di almeno quattro servizi analoghi a quelli oggetto di gara (servizi alberghieri), ciascuno di importo annuo non inferiore alla base d'asta annuale prevista, arrotondato per difetto.

In caso di partecipazione a entrambi i lotti, è stato richiesto il requisito della esecuzione – sempre nell'ultimo decennio - di almeno quattro servizi analoghi a quelli oggetto di gara, ciascuno di importo annuo non inferiore alla complessiva base d'asta annuale prevista ovvero di almeno otto servizi analoghi, di cui quattro ciascuno di importo annuo non inferiore a quanto richiesto per il lotto 1 e ulteriori quattro ciascuno di importo annuo non inferiore a quanto richiesto per il lotto 2.

Le censure di parte ricorrente si appuntano sulla pretesa irragionevolezza e manifesta sproporzione del frazionamento del requisito relativo all'esecuzione di (plurimi) servizi analoghi, atteso che *"Se lo scopo è dimostrare di poter gestire un servizio da € 950.000, l'averlo già fatto una volta per un importo superiore dovrebbe essere sufficiente. Richiedere di averlo fatto per quattro volte impone un onere non necessario, che viola il principio di proporzionalità".*

7. Ritiene, per converso, il Collegio che le predette clausole non risultino né irragionevoli, né sproporzionate rispetto all'interesse della stazione appaltante a contrarre con un soggetto capace di adempiere al contratto, tenuto conto dei seguenti rilievi.

7.1. In primo luogo, il numero di quattro (servizi analoghi) non è frutto di una scelta casuale, ma è correlato al numero di anni di durata del futuro rapporto contrattuale (cfr. art. 2.1. del bando: *"durata di due anni, con opzione di rinnovo per ulteriori due anni"*): in altre parole, la stazione appaltante ha suddiviso il valore complessivo a base di gara per il numero degli anni di esecuzione del contratto (ossia quattro), richiedendo lo svolgimento di altrettanti servizi analoghi (che diventano otto in caso di partecipazione a entrambi i lotti), ciascuno di importo non inferiore al valore annuale previsto a base d'asta (arrotondato per difetto).

7.2. In secondo luogo, sotto il profilo cronologico, la circostanza che lo svolgimento dei quattro servizi analoghi sia richiesta "*negli ultimi dieci anni dalla data di indizione della procedura di gara",* ossia in un lasso di tempo particolarmente ampio, conferma la volontà della stazione appaltante – ben evidenziata nei chiarimenti resi in riscontro all'istanza di autotutela (doc. 3 pt. ricorr.) - di reperire un operatore che abbia maturato un'esperienza durevole, consolidata nel tempo e non meramente occasionale, elemento – questo – che appare del tutto coerente con la pretesa del pregresso svolgimento di una pluralità di rapporti contrattuali (cfr. doc. 3 cit., risposta al quesito 4.3: "*..il numero di 4 contratti, nell'arco del decennio antecedente la data di indizione della procedura, è richiesto al fine di valutare la pluralità e continuità dell'esperienza, intesa quale capacità tecnico-professionale*").

7.3. In terzo luogo, risulta del tutto ragionevole – e rientra nella sfera della discrezionalità riservata alla stazione appaltante – la scelta di prediligere un contraente che abbia conseguito una pluralità di referenze e, dunque, maturato un'esperienza diversificata, rispetto ad altro che abbia svolto un solo servizio analogo, ancorché di importo superiore.

Sul punto, peraltro, non appare pertinente il richiamo alla giurisprudenza invocata dalla parte ricorrente in relazione al c.d. "servizio di punta" (e all'impossibilità, allorché quest'ultimo sia richiesto come requisito di partecipazione, di offrirne la dimostrazione mediante la sommatoria di contratti "minori"), atteso che, nel caso di specie, la stazione appaltante ha chiaramente manifestato un interesse opposto a quello sotteso a un siffatto requisito, assegnando prevalenza proprio al dato quantitativo (numero di servizi analoghi svolti, sia pure, comunque, parametrati all'importo annuale a base di gara).

Invero, l'esperienza - declinata anche in termini quantitativi - è da qualificarsi senza dubbio come manifestazione di capacità tecnica-professionale di un operatore economico e la scelta della Stazione Appaltante di assegnare rilievo a tale elemento, anche tenuto conto del considerevole lasso temporale previsto ai fini della maturazione del requisito in esame (come detto, pari a dieci anni), risulta immune dalle prospettate censure di irragionevolezza o manifesta sproporzione.

7.4. Né, in senso contrario, può assumere rilievo la circostanza che nel bando relativo alla precedente procedura di gara relativa all'affidamento del medesimo servizio la Stazione Appaltante avesse ritenuto sufficiente un requisito basato sul fatturato specifico complessivo maturato nel triennio, senza alcun frazionamento in un numero minimo di contratti.

Al riguardo basti osservare come l'Amministrazione non sia vincolata alle scelte operate nelle precedenti procedure di affidamento, ben potendo modificare i requisiti di partecipazione in funzione delle esperienze maturate e delle esigenze concretamente ravvisate, purché nel rispetto dei richiamati principi di proporzionalità e ragionevolezza.

7.5. Alla luce di quanto esposto, ritiene, pertanto, il Collegio che i requisiti di partecipazione in questa sede contestati risultino proporzionati e attinenti all'oggetto dell'appalto, in ossequio a quanto disposto dall'art. 100, comma 2, D.Lgs. 36/2023.

8. I suddetti rilievi consentono altresì di disattendere la doglianza secondo cui il frazionamento dell'esperienza in quattro distinti servizi analoghi integrerebbe un requisito distorsivo della concorrenza.

8.1. Come correttamente evidenziato dalla stessa stazione appaltante in sede di chiarimenti resi in riscontro all'istanza di autotutela, *"la tutela del principio della libera concorrenza […] non può automaticamente trasformarsi in un "diritto di partecipazione" per tutti gli operatori economici operanti nel settore interessato a prescindere dall'interesse pubblico che l'Amministrazione committente persegue attraverso l'indizione di una procedura di gara"* (Delibera ANAC n. 368 del 24 luglio 2024).

Invero, *"l'interesse pubblico alla tutela della concorrenza portato dalla normativa sui contratti pubblici è funzionale comunque alla tutela dell'interesse dell'amministrazione all'acquisizione di beni o servizi destinati a soddisfare le specifiche esigenze della collettività di cui essa è attributaria, come definite nella lex specialis di gara. (....) La natura del procedimento di evidenza pubblica come sede nella quale vengono create artificialmente le condizioni di concorrenza non deve infatti far perdere di vista la funzione del procedimento medesimo, che è quella, pur in un contesto concorrenziale, di acquisire beni e servizi maggiormente idonei a soddisfare l'interesse pubblico specifico portato dall'amministrazione aggiudicatrice"* (Cons. Stato, sez. V, 12 gennaio 2023, n. 431).

Dal che consegue che il sindacato ammissibile *in subiecta materia* è circoscritto alla proporzionalità e ragionevolezza della scelta della stazione appaltante.

8.2. Declinando i suddetti principi alla fattispecie in esame, deve escludersi che la scelta della stazione appaltante di introdurre il requisito di partecipazione di cui è controversia sia inficiata da manifesta irragionevolezza o sproporzione, atteso che, come visto, il numero di quattro (servizi analoghi), da un

lato, è stato indicato in ragione della corrispondente durata del servizio (pari, appunto, a quattro anni) e, dall'altro, esso risulta comunque non eccessivo, considerato tenuto conto del considerevole arco temporale previsto ai fini dell'esecuzione di un siffatto numero minimo di contratti.

9. In conclusione, alla luce di tutte le ragioni sin qui esposte, il ricorso introduttivo è infondato e va, pertanto, respinto.

10. Dall'infondatezza del ricorso introduttivo (mediante il quale (…) s.r.l. mirava a ottenere la riedizione dell'intera procedura di gara) discende, quale logico corollario, l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse dei tre ricorsi per motivi aggiunti proposti avverso il provvedimento di aggiudicazione e gli atti connessi: accertata, infatti, la legittimità delle clausole che, a suo dire, ne avevano precluso la partecipazione alla procedura di affidamento di cui è causa, alcuna utilità la ricorrente – che, come detto, non ha presentato domanda di partecipazione a tale procedura - potrebbe trarre dall'annullamento della aggiudicazione della stessa in favore di altro operatore economico.

11. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, così dispone:

- respinge il ricorso introduttivo;

- dichiara improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse i ricorsi per motivi aggiunti.

Condanna la ricorrente alla rifusione in favore dell'Amministrazione resistente e della controinteressata delle spese di lite, liquidate in complessivi Euro 2.000,00 (duemila/00), oltre oneri e accessori di legge, in favore di ciascuna.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Ada Russo, Presidente
Silvia Cattaneo, Consigliere
Silvia Torraca, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Silvia Torraca	**Maria Ada Russo**

IL SEGRETARIO