Pubblicato il 01/04/2026

N. 02676 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 07082/2025 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7082 del 2025, proposto dal Consorzio Integra Società Cooperativa, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocato Elena Pontiroli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

contro

AR.CO. LAVORI SOC. COOP. CONS., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocato Marco Napoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

Università degli Studi Perugia, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliata presso gli uffici di quest'ultima siti in Roma, Via dei Portoghesi n. 12

per la riforma

della sentenza del TAR Umbria n. 667/2025 pubblicata il 26 agosto 2025

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 marzo 2026 il Consigliere Michele Tecchia e uditi per le parti gli avvocati Elena Pontiroli e Marco Napoli;
Viste le conclusioni dell'Università appellata come da verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'Università degli Studi di Perugia (nel prosieguo anche l'"Università"), con bando pubblicato il 29 novembre 2024, ha indetto una procedura aperta telematica ai sensi dell'articolo 71 del D.lgs. n. 36 del 2023 "*per l'affidamento dei lavori di restauro e risanamento conservativo del Padiglione W in Via del Giochetto; il tutto per importo complessivo (comprensivo degli oneri della sicurezza e della manodopera non suscettibili di ribasso) di € 17.989.702,91 e la previsione di impiegare il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa*".

2. La procedura in oggetto prevedeva l'attribuzione di un massimo di 30 punti per l'offerta economica e un massimo di 70 punti per l'offerta tecnica. Il regime legale applicabile a detta procedura è quello contemplato dal d.lgs. n. 36 del 2023 nella sua versione originaria antecedente a quella del c.d. correttivo del 2024 (d.lgs. n. 209/2024 entrato in vigore il 31 dicembre 2024).

3. Il paragrafo 16.5. del disciplinare di gara prevedeva, in relazione al possesso della certificazione per la parità di genere di cui all'art. 46 bis del D.lgs. n. 198 del 2006, che "*al concorrente che presenterà la certificazione saranno attribuiti 2 punti*".

4. All'esito dell'esame delle offerte delle concorrenti, è risultata prima classificata la società cooperativa consorzio Integra (nel prosieguo anche il "Consorzio Integra") con un punteggio tecnico di 55,10 ed un punteggio economico di 27,85, per complessivi punti 82,95; invece la società Ar.Co. Lavori Soc. Coop. (nel prosieguo anche il "Consorzio Arco"), a fronte di un punteggio tecnico di 57,93 e un punteggio economico di 23,73, ha ottenuto il punteggio finale di 81,66, piazzandosi così in seconda posizione, con un distacco di appena 1,29 punti rispetto alla prima classificata.

5. In data 4 aprile 2025, il Consorzio Arco, secondo classificato, trasmetteva un'istanza di riesame della graduatoria provvisoria con cui si doleva della mancata assegnazione dei 2 punti previsti per la certificazione della parità di genere. Ed infatti, in data 7 marzo 2025 - in sede di verbale di valutazione delle offerte tecniche - la commissione giudicatrice aveva negato al Consorzio Arco i 2 punti previsti per la certificazione della parità di genere, in quanto il soggetto titolare di tale certificazione era il Consorzio Arco e non le società consorziate specificamente designate per l'esecuzione dell'appalto.

6. Con la richiesta di riesame della graduatoria, il Consorzio Arco ha richiamato la lettera della *lex specialis*, nonché la circostanza che in ipotesi di consorzi di imprese artigiane (quale è il Consorzio Arco) il concorrente è sempre il consorzio e non le singole esecutrici.

7. Con comunicazione di riscontro del 14 aprile 2025, il RUP ha respinto la richiesta di riesame.

8. Successivamente, con decreto n. 412 del 16 giugno 2025 (comunicato il successivo 17 giugno) il Direttore Generale dell'Università ha disposto l'aggiudicazione dell'appalto in favore del Consorzio Integra.

9. Il Consorzio Arco aveva impugnato l'aggiudicazione dinanzi al T.A.R. per l'Umbria. Si erano costituiti nel giudizio di primo grado sia l'Università sia il Consorzio Integra, entrambi instando per la reiezione del ricorso.

10. All'esito della camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, con sentenza in forma semplificata *ex* art. 60 c.p.a., il T.A.R. per l'Umbria ha *accolto* il ricorso e, per l'effetto, annullato l'aggiudicazione disposta in favore del Consorzio Integra. Gli snodi motivazionali essenziali della sentenza del T.A.R. per l'Umbria sono i seguenti:

(i) "*A mente del tenore letterale dell'art. 16.5 del disciplinare di gara "al concorrente che presenterà la certificazione" per la parità di genere saranno attribuiti 2 punti, senza ulteriori specificazioni per le ipotesi in cui il concorrente partecipi in forma collettiva, come in caso di RTI, o di consorzi, come nel caso che occupa*";

(ii) "*il consorzio stabile è un soggetto giuridico autonomo, costituito in forma collettiva e con causa mutualistica, che opera in base a uno stabile rapporto organico con le imprese associate, il quale si può giovare, senza necessità di ricorrere all'avvalimento, dei requisiti di idoneità tecnica e finanziaria delle consorziate stesse, secondo il criterio del "cumulo alla rinfusa" (cfr. Cons. Stato, sez. V, 8 gennaio 2024 n. 266, id., 04 luglio 2023, n. 6530, Cons. Giust. Amm., n. 940/2024, cit.) ed infatti il consorzio stipula il contratto di appalto con l'amministrazione in nome proprio, anche se per conto delle consorziate cui affida i lavori, ed è responsabile dell'esecuzione delle prestazioni anche quando per l'esecuzione individui delle imprese consorziate (tanto è vero che la designazione delle esecutrici è un atto meramente interno, che non vale ad instaurare un rapporto contrattuale tra le consorziate e la stazione appaltante) le quali comunque rispondono solidalmente con il consorzio*";

(iii) "*Tale assunto, per cui l'unico interlocutore della stazione appaltante è solo il consorzio (con tutte le conseguenze in termini di responsabilità e di requisiti di qualificazione, come si vedrà) non muta neppure allorchè a venire in rilievo non è un*

consorzio stabile, bensì un consorzio di imprese artigiane come Ar.Co. Lavori, tradizionalmente assimilato quoad effectum ai consorzi stabili (cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 6 giugno 2025, n. 513, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 23 dicembre 2017, n. 2476; Cons. Stato, sez. V, 25 ottobre 2021, n. 7155, T.A.R Piemonte, sez. II, 29 dicembre 2020, T.A.R. Toscana, Sez. I, 14 febbraio 2011, n. 317)";

(iv) "*Il d.lgs. 36/2023 ha mantenuto nella sostanza tale assimilazione, dato che se è vero che l'art. 65, comma 2, alle lettere b), c), e d) individua separatamente tra gli operatori economici i consorzi di società cooperative di produzione e lavoro, i consorzi fra imprese artigiane ed i consorzi stabili, poi all'art. 67 li disciplina unitariamente sotto la rubrica "consorzi non necessari" senza significative differenze (il solo comma 5 precisa che i consorzi di cooperative ed i consorzi di imprese artigiane si qualificano "utilizzando requisiti propri e, nel novero di questi, facendo valere i mezzi d'opera, le attrezzature e l'organico medio nella disponibilità delle consorziate che li costituiscono"): in buona sostanza i consorzi stabili costituiscono il paradigma generale dei consorzi non necessari, la cui disciplina, in assenza di specifiche deroghe, deve ritenersi applicabile anche alle altre due tipologie. La stessa relazione illustrativa al nuovo Codice Appalti, in riferimento all'art. 67 (appunto dedicato ai consorzi non necessari), conferma l'assimilazione dei consorzi fra imprese artigiane ai consorzi stabili richiamando anche prassi ANAC (cfr. di recente, Parere n. 47 del 18 settembre 2024 reso in funzione consultiva, che ha ribadito quanto già affermato dalla stessa Autorità nel parere di precontenzioso n. 145 del 20 marzo 2024)*";

(v) "*dunque già l'argomento letterale deponeva in favore dell'attribuzione dei due punti per il possesso della certificazione di genere in favore del consorzio ricorrente, quale unica entità giuridica partecipante alla procedura selettiva, pacificamente titolare del predetto requisito*";

(vi) "*la già riferita peculiarità ontologica del consorzio rileva in senso ancor più decisivo in sede di requisiti di qualificazione dello stesso, dato che al consorzio stabile è riconosciuta la possibilità di avvalersi dei requisiti delle proprie consorziate, a prescindere dal fatto che le stesse siano designate o meno in gara per l'esecuzione del contratto d'appalto. Trattasi del meccanismo del cd. cumulo alla rinfusa - riconosciuto anche dall'art. 67 del vigente Codice Contratti per i consorzi stabili prima dell'entrata in vigore del Correttivo di cui al D.lgs. n. 209 del 2024 - secondo cui, in caso di appalto di lavori, i requisiti di capacità tecnica e finanziaria sono computati cumulativamente in capo al consorzio ancorché posseduti dalle singole imprese consorziate. La giurisprudenza ha ricostruito tale istituto come un avvalimento ex lege in senso bidirezionale, nel senso che "non ha alcuna rilevanza che la consorziata esecutrice non sia qualificata, perché da un lato rileva ed è richiesta solo la qualificazione del consorzio, dall'altro lato se il consorzio esegue tramite consorziata non qualificata, è responsabile in solido, ossia il consorzio opera come una ausiliaria ex lege [..] ; sicché, in sostanza, il cumulo alla rinfusa è un avvalimento ex lege, con il relativo regime di responsabilità" (Cons. Stato, Sez. V, 3 gennaio 2024, n. 71; nonché id. 04/03/2024 , n. 2118, id. 8 gennaio 2024, n. 266, id., sez. III, 09 ottobre 2023, n. 8767, in termini anche Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 11 dicembre 2024, n. 940; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 25 marzo 2024, n. 1164, T.A.R Puglia, Lecce, 9 febbraio 2024, n. 197, T.A.R., Napoli, sez. I, 16 ottobre 2023, n. 5626)";*

(vii) "*Ne discende che la Commissione Giudicatrice prendendo atto del possesso della certificazione per la parità di genere in capo al Consorzio ricorrente - oggetto dunque di avvalimento ex lege in favore delle consorziate designate esecutrici - avrebbe dunque dovuto riconoscere il relativo punteggio in favore del Consorzio AR.Co. Lavori*";

(viii) "*Né poteva deporre in senso contrario la circostanza che nessun avvalimento sia stato in concreto stipulato tra consorzio e consorziate per la certificazione in oggetto, dato che l'art. 67, comma 1, lettera c), prevede la necessità che le consorziate esecutrici non in possesso dei requisiti stipulino un apposito contratto di avvalimento solo nella versione successiva all'entrata in vigore dell'art. 27 del d.lgs. 209 del 2024, non applicabile alla presente procedura, mentre medio tempore l'art. 225, comma 13 del medesimo d.lgs. n. 36 del 2023 ha chiarito la perdurante validità del cumulo alla rinfusa*";

(ix) né può sostenersi che un requisito quale quello in esame (*id est* un requisito premiale di selezione delle offerte, e non un requisito tecnico di selezione degli offerenti) sia insuscettibile di avvalimento (nel caso di specie un avvalimento *ex lege* dal consorzio alla consorziata designata per l'esecuzione) atteso che la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato ha concordemente affermato che "*l'avvalimento cd. "premiale" risulta dotato di un'autonoma funzione pro-concorrenziale, qualitativamente distinta rispetto all'avvalimento partecipativo, e che consiste, in maniera non dissimile a quanto accade per altri istituti (tra cui in primis le forme di partecipazione aggregata alla procedura, R.T.I., consorzi), nella possibilità per l'operatore economico di accrescere la qualità tecnica della propria offerta, rendendola più idonea a conseguire l'aggiudicazione al fine di ottenere maggiore spazio sul mercato ed incrementare la propria efficienza produttiva e i propri livelli di redditività*" (Cons. St., sez. V, 18 giugno 2025 n. 5345).

11. Con la sentenza ora appellata, pertanto, il giudice di primo grado ha annullato gli atti di gara nella parte in cui gli stessi hanno negato al Consorzio Arco (originario ricorrente) i 2 punti connessi al possesso della certificazione per la parità di genere (certificazione che, come visto, è posseduta dal Consorzio Arco ma non anche dalle consorziate designate esecutrici).

12. Dall'annullamento è discesa la rinnovazione della graduatoria, nonché la riedizione dell'aggiudicazione e delle verifiche sul possesso dei requisiti da parte dell'impresa aggiudicataria, con declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato con la controinteressata (Consorzio Integra).

13. Il Consorzio Integra ora appella la summenzionata sentenza. L'appello è affidato a plurimi motivi di censura che saranno più avanti diffusamente scrutinati.

14. Si sono costituiti nel giudizio di appello il Consorzio Integra (il quale ha instato per la reiezione dell'appello) e l'Università.

15. All'esito della camera di consiglio calendarizzata in data 14 ottobre 2025 per la trattazione dell'istanza cautelare *ex* art. 98 c.p.a., con ordinanza cautelare n. 3736 del 16 ottobre 2025, il Collegio ha sospeso l'efficacia esecutiva della sentenza appellata, in considerazione del fatto che:

(i) "*le questioni di diritto sottese al presente appello esigono gli approfondimenti propri e tipici della sede di merito*";

(ii) "*al fine di mantenere la res adhuc integra ed evitare un inutile dispendio di attività amministrativa – senza che ciò implichi alcuna prognosi favorevole circa l'esito dell'appello – il Collegio ritiene opportuno sospendere l'esecutività della sentenza appellata, sì da evitare che nelle more della definizione del giudizio di merito si perfezioni (attraverso una nuova delibera di aggiudicazione definitiva) un avvicendamento che potrebbe risultare travolto dall'esito del presente gravame*";

(iii) "*le esigenze imperative connesse all'interesse generale all'esecuzione del contratto possono ritenersi adeguatamente soddisfatte con la fissazione dell'udienza pubblica in data 25 novembre 2025*".

16. È seguito il deposito dei documenti e delle memorie (dirette e di replica) *ex* art. 73, co. 1, c.p.a.

17. Successivamente, all'esito dell'udienza pubblica del 25 novembre 2025, con ordinanza istruttoria pubblicata in data 28 novembre 2025, il Collegio ha disposto i seguenti incombenti istruttori:

"*Considerato che il Collegio ritiene rilevante verificare - ai fini della definizione del presente giudizio - l'applicabilità (o meno) al caso di specie del meccanismo del cumulo alla rinfusa;*

Considerato che l'art. 67, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023 (nella sua versione applicabile ratione temporis al caso di specie) – lì dove positivizza il principio del cumulo alla rinfusa – fa un puntuale ed espresso riferimento ad una specifica tipologia di consorzi, segnatamente i consorzi di cui all'art. 65, comma 2, lett. d, del medesimo decreto legislativo, e cioè i consorzi stabili,

Considerato che in base ad una consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (cfr. Cons. St., sez. III, n. 6433/2019; Cons. St., sez. III, n. 3358/2021; Cons. St., sez. V, n. 7134/2025), un consorzio di imprese artigiane ben può essere anche un consorzio stabile, se ne possiede i requisiti tipici, ciò che può accadere se il consorzio di imprese artigiane ha una comune struttura di impresa;

Considerato che sono presenti in atti – con riferimento al consorzio di imprese artigiane AR.CO. – alcuni elementi indiziari (segnatamente la certificazione di parità di genere e la denominazione societaria di società cooperativa consortile) potenzialmente rilevanti ma non dirimenti per chiarire l'esistenza (o meno) di un'effettiva comune struttura di impresa in capo al consorzio AR.CO.;

Ritenuto, pertanto, che sia indispensabile chiedere all'Università degli Studi di Perugia – anche ai sensi dell'art. 64, co. 3, c.p.a. – di produrre in giudizio il certificato di iscrizione camerale del consorzio AR.CO. e ogni altra documentazione (già trasmessa dal consorzio AR.CO. nel corso dell'espletamento della procedura di gara) utile a verificare se (e in che misura) il consorzio AR.CO. possieda una comune struttura di impresa;

Ritenuto di dover assegnare all'Università degli Studi di Perugia un termine perentorio di 45 (quarantacinque) giorni dalla data di comunicazione della presente ordinanza per procedere al deposito della documentazione richiesta;

Rilevato, inoltre, che all'esito del deposito di tale documentazione il Presidente della Sezione provvederà alla fissazione dell'udienza pubblica per il prosieguo della trattazione del merito della causa;

Rilevato, infine, che le parti – già rese edotte con la presente ordinanza (anche ai sensi dell'art. 73, co. 3, c.p.a.) della questione giuridica sopra tratteggiata – potranno dedurre su tale questione nel rispetto dei termini dimidiati ex art. 73, co. 1, c.p.a.".

18. L'Università ha provveduto a depositare la documentazione richiesta nel rispetto del termine perentorio all'uopo assegnato dal Collegio. È seguito il deposito delle memorie del Consorzio Arco e del Consorzio Integra.

Successivamente, all'esito dell'udienza pubblica del 3 marzo 2026, il Collegio – previa discussione della causa – ha assunto quest'ultima in decisione.

DIRITTO

19. Il gravame si dipana attraverso *quattro ordini logici di censure.*

19.1. Con un *primo ordine logico di censure*, il Consorzio Integra si duole dell'errata interpretazione che il primo giudice avrebbe fatto dell'art. 16.5 del disciplinare di gara.

La tesi di parte appellante è che il primo giudice avrebbe compiuto un'esegesi atomistica e parcellizzata delle disposizioni del summenzionato art. 16.5, quando invece le stesse avrebbero dovuto formare oggetto di un'interpretazione globale e sistematica.

In base a quest'ultimo canone interpretativo, pertanto, il giudice di prime cure avrebbe dovuto valorizzare non soltanto il *primo comma* dell'art. 16.5 del disciplinare di gara (il quale dispone che al *concorrente* che presenterà la certificazione di parità di genere

saranno attribuiti i 2 punti) ma anche la *rubrica* dell'art. 16.5 in questione, la quale parla di "*certificazione per la parità di genere alle imprese*".

Nello stesso senso, l'appellante evidenzia che l'art. 108 comma 7 del d.lgs. n. 36/2023 – lì dove prevede la possibilità di assegnare un punteggio aggiuntivo per la certificazione della parità di genere – parla espressamente di "*imprese*" ("*Al fine di promuovere la parità di genere, le stazioni appaltanti prevedono, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, il maggior punteggio da attribuire alle imprese per l'adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere comprovata dal possesso della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198*").

Ad avviso dell'appellante, pertanto, il corollario logico di tale premessa è che la locuzione "*concorrente*" contenuta nell'art. 16.5. del disciplinare di gara dovrebbe essere interpretata nel senso che – qualora il concorrente sia un consorzio che non utilizza la propria organizzazione imprenditoriale per l'esecuzione dei lavori (ma indica come esecutrici altre imprese) – il possesso della certificazione (ai fini dell'assegnazione del punteggio aggiuntivo) andrebbe sempre riscontrato in capo alle *singole imprese esecutrici.*

19.2. Con un *secondo ordine logico di censure*, poi, il Consorzio Integra contesta la sentenza appellata per non avere considerato che il requisito premiale consistente nell'osservanza della parità di genere non si presta affatto ad un avvalimento *ex lege* (quale quello riscontrato dal primo giudice nel caso di specie, come peraltro confermato dal richiamo motivazionale al principio del cumulo alla rinfusa) e cioè ad un avvalimento disancorato da qualsiasi specifico contratto di avvalimento che indichi le specifiche risorse (e buone prassi) prestate dall'ausiliaria all'ausiliata.

19.3. Con un *terzo ordine logico di censure*, il Consorzio Integra contesta l'affermazione del primo giudice secondo cui il consorzio di imprese artigiane – in

quanto assimilabile al consorzio stabile – dovrebbe automaticamente soggiacere anch'esso (al pari del consorzio stabile) al principio del *cumulo alla rinfusa*; ad avviso dell'appellante tale asserzione sarebbe erronea e trova in giurisprudenza alcune voci di segno contrario.

Recentemente, infatti, il T.A.R. per il Lazio, Roma, Sez. IV Ter, con la pronuncia n. 90/2025, ha affermato che al *consorzio fra imprese artigiane* (art. 65, comma 2, *lett. c*, del d.lgs. n. 36 del 2023) "*non si applica il principio del c.d. cumulo alla rinfusa*" (la pronuncia sarebbe stata confermata, anche su questo specifico punto, dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 28 agosto 2025, n. 7134).

Inoltre, obietta l'appellante che proprio questa Sezione Settima del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 3332 del 11 aprile 2024, avrebbe espresso un orientamento del tutto contrario a quello esposto nella sentenza appellata, affermando che la collocazione in diverse lettere dell'art. 65 del codice delle diverse tipologie di consorzi (stabili, tra imprese artigiane, tra cooperative di produzione e lavoro) deve sollecitare l'interprete a riflettere sull'esigenza, avvertita dal legislatore, di non accomunare più fenomeni consortili sostanzialmente *diversi fra di loro*.

Tutto ciò conduce la parte appellante ad affermare quanto segue: "*Non solo si considera "esportabile" una certificazione che attesta una qualifica soggettiva ed etica, non solo si ritiene che tale esportazione possa realizzarsi in assenza di una effettiva messa a disposizione del relativo compendio aziendale e della relativa assunzione di responsabilità, ma la si ritiene ammissibile sulla base della interpretazione analogica di una norma che è dedicata ad un diverso tipo di consorzio*" (cfr. pag. 23 dell'atto di appello).

E se è vero – soggiunge l'appellante – che la versione *post correttivo* dell'art. 67 del d.lgs. n. 36 del 2023 (*ratione temporis inapplicabile* al caso di specie) stabilisce espressamente che i consorzi stabili che hanno designato *per l'esecuzione alcune consorziate non qualificate*, devono necessariamente conferire a queste ultime i

requisiti tecnici prescritti (ciò in forza di uno *specifico contratto di avvalimento* e non di un avvalimento *ex lege* quale quello del cumulo alla rinfusa) è altresì vero che la versione *ante correttivo* del d.lgs. n. 36 del 2023 applicabile al caso in esame, non contiene alcuna disposizione che consenta di invocare il cumulo alla rinfusa per il riconoscimento di un requisito *premiale* in favore di un consorzio di imprese artigiane.

19.4. Con un *quarto ordine logico di censure*, infine, la parte appellante precisa che non è sua intenzione mettere in dubbio l'ammissibilità del c.d. avvalimento premiale (più volte riconosciuta dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato negli ultimi anni) bensì l'ammissibilità di un avvalimento premiale che viene realizzato (come nel caso di specie):

a) senza l'effettiva messa a disposizione del relativo compendio aziendale e la relativa assunzione di responsabilità;

b) attraverso il ricorso ad un istituto (il cumulo alla rinfusa) che la disciplina di legge riferisce ai soli consorzi stabili (e non anche ai consorzi di imprese artigiane).

Soggiunge l'appellante, inoltre, che "*anche qualora l'interpretazione estensiva, che la difesa di AR.CO. Lavori ha sostenuto, trovando ascolto nel TAR Perugia, fosse corretta (e lo si nega recisamente), la stessa avrebbe ragion d'essere esclusivamente laddove consentisse, in senso pro-concorrenziale, di ampliare la platea dei partecipanti alla procedura selettiva. Non è ammissibile una tale forzatura della norma (forzatura che riteniamo in ogni caso scorretta) laddove il suo unico scopo sia quello di premiare imprese che hanno comunque avuto accesso alla gara, ma non possiedono la certificazione richiesta*" (cfr. pag. 26 dell'atto di appello).

19.5. Con un *quinto ordine logico di censure*, infine, il Consorzio Integra contesta anche il capo di sentenza che afferma quanto segue: "*poiché in sede esecutiva è ben possibile che la consorziata designata esecutrice possa essere sostituita, costituisce maggiore garanzia per la stazione appaltante che ad essere qualificato sia il consorzio, unica effettiva controparte contrattuale dell'Amministrazione, e dunque in*

grado di garantire in concreto processi produttivi e organizzativi conformi alla parità di genere".

L'appellante ritiene erroneo tale capo, in quanto esso contempla soltanto due ipotesi, da un lato l'ipotesi in cui la certificazione sia posseduta dal consorzio e, dall'altro lato, l'ipotesi in cui la certificazione sia posseduta dalle imprese esecutrici.

Ad avviso dell'appellante non viene considerata, tuttavia, la possibilità di una terza ipotesi, nella quale la certificazione è posseduta sia dal consorzio che dalle imprese esecutrici.

20. La stretta connessione dei motivi di gravame ne consente una loro trattazione congiunta.

La questione centrale è se un consorzio di imprese artigiane munito di una certificazione di parità di genere, il quale abbia designato come imprese esecutrici due consorziate *prive di tale certificazione*, possa vedersi riconosciuto (o meno) il punteggio premiale previsto per tale certificazione dalla *lex specialis*.

A rigore non si discute di un requisito di partecipazione, bensì di un requisito *premiale*.

La sentenza di prime cure è in larga parte basata sull'assunto secondo cui il consorzio di imprese artigiane non sarebbe altro che una *species* del *consorzio stabile*, sicché esso soggiacerebbe alle regole applicabili ai consorzi stabili (cfr. art. 67 del d.lgs. n. 36 del 2023, nella sua versione *ratione temporis* applicabile *antecedente* rispetto alla data di entrata in vigore del decreto legislativo correttivo n. 209 del 2024) in particolar modo alla regola secondo cui il consorzio stabile beneficia – in materia di requisiti di partecipazione – del c.d. cumulo alla rinfusa *bidirezionale*, con la conseguenza che:

(i) nell'ipotesi in cui l'appalto venga direttamente eseguito dal consorzio stabile che partecipa alla gara, detto consorzio beneficia del cumulo dei requisiti di qualificazione delle proprie consorziate (anche se le stesse non eseguono l'appalto), irrilevante essendo il fatto che il consorzio stabile non possegga i requisiti in proprio;

(ii) nell'ipotesi in cui l'appalto venga eseguito dalle consorziate appartenenti al consorzio stabile concorrente (ipotesi verificatasi nel caso di specie), dette consorziate beneficiano parimenti dei requisiti di qualificazione eventualmente posseduti dal consorzio stabile e da altre imprese consorziate non esecutrici, irrilevante essendo il fatto che le consorziate esecutrici non sono qualificate.

21. Ciò impone di ricostruire, sia pure in estrema sintesi, la nozione di consorzio stabile e la recente evoluzione normativa in materia di cumulo alla rinfusa.

Orbene, i consorzi stabili sono una sottocategoria dei consorzi, regolamentata (quanto alla disciplina generale) dal *Codice civile* e (in ordine al profilo della partecipazione alle gare pubbliche) dal *Codice dei contratti pubblici*.

Gli elementi necessari affinché una specifica cooperazione tra più imprese costituisca un consorzio *stabile* (e non, piuttosto, un'altra fra le molteplici forme consortili previste dal d.lgs. n. 36 del 2023) sono tassativamente indicati all'art. 65, comma 2, lett. d) del suddetto decreto, a mente del quale i consorzi (non necessari) in questione sono "*costituiti anche in forma di società consortili ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, tra imprenditori individuali, anche artigiani, società commerciali, società cooperative di produzione e lavoro; i consorzi stabili sono formati da non meno di tre consorziati che, con decisione assunta dai rispettivi organi deliberativi, abbiano stabilito di operare in modo congiunto nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni, istituendo a tal fine una comune struttura di impresa*".

Il primo elemento che distingue i consorzi stabili da quelli ordinari (a loro volta contemplati, unitamente ai raggruppamenti temporanei, dall'art. 68 del d.lgs. n. 36 del 2023) è la "*autonoma personalità giuridica, distinta dalle imprese consorziate*", che li rende delle "*aggregazioni durevoli di soggetti che nascono da un'esigenza di cooperazione ed assistenza reciproca e che, operando come un'unica impresa, si*

accreditano all'esterno come soggetto distinto" (*ex multis* Cons. Stato, III, 10 giugno 2024, n. 5180).

Al riguardo, affinché possa parlarsi di consorzio stabile, è consolidato l'orientamento che ritiene indispensabile la contemporanea presenza del cd. *requisito teleologico* e della *comune struttura di impresa*: il primo consiste nella astratta idoneità del consorzio, esplicitamente indicata nello statuto consortile, di operare con un'autonoma struttura di impresa, in grado di eseguire, anche senza l'ausilio necessario delle strutture imprenditoriali delle consorziate, le presentazioni previste nel contratto.

Il consorzio stabile può invero partecipare alle procedure di gara in nome e nell'interesse proprio, ovvero nell'interesse di tutte o solo parte delle consorziate.

Quanto invece alla "comune struttura di impresa", la stessa andrebbe intesa "*nel senso civilistico di complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa*" (Cons. Stato, V, 8 gennaio 2024, n. 266).

Elemento caratteristico di tale figura è dunque la concreta (e reale) idoneità del consorzio ad agire come *autonoma struttura di impresa*, ferma restando la facoltà per lo stesso di eseguire le prestazioni – nei limiti in cui ciò sia consentito dalle disposizioni vigenti – anche attraverso le consorziate: tale possibilità è invece assente nel consorzio ordinario (di cui all'art. 65, comma 2, lett. f del d.lgs. n. 36 del 2023), che dunque sotto tale profilo è assimilabile al raggruppamento temporaneo di imprese (il quale, del resto, può comprendere anche dei consorzi stabili al proprio interno).

22. Passando poi all'esame di uno degli elementi qualificanti della disciplina dei consorzi stabili (*id est* il *cumulo alla rinfusa*) tale meccanismo consente ai consorzi stabili di potersi qualificare, cumulando i propri requisiti di capacità tecnica ed economica a quelli maturati dalle imprese consorziate, in una sorta di avvalimento *ex lege*.

Si tratta, in particolare, di uno strumento – ispirato dal *favor partecipationis* – inscindibilmente connesso ad una *specifica* forma di aggregazione di soggetti, vale a

dire l'organizzazione d'impresa collettiva di cui all'art. 65, comma 2, *lett. d)* del d.lgs. n. 36 del 2023, ossia il *consorzio stabile*.

Come evidenzia, da ultimo, il precedente di Cons. Stato, V, 3 gennaio 2024, n. 71 (riferito ad una fattispecie concreta disciplinata dal d.lgs. n. 50 del 2016, ma contenente principi applicabili *in toto* anche al caso qui in esame), l'art. 47, comma primo del predetto d.lgs. n. 50 del 2016 prevede(va) il cumulo alla rinfusa per la qualificazione del consorzio stabile – da intendersi senza limiti alla luce della interpretazione autentica ai sensi dell'art. 225, comma 13, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 – mentre il successivo comma 2 precisa(va) che il consorzio stabile esegue la prestazione in proprio o tramite le consorziate, senza che questo possa essere qualificato come subappalto, con responsabilità solidale del consorzio e della consorziata esecutrice.

Dal combinato disposto dei due commi doveva desumersi, dunque, che:

a) la qualificazione è richiesta in capo al consorzio stabile e non in capo alle singole consorziate, poiché la qualificazione delle singole consorziate rileva solo ai fini del cumulo alla rinfusa (onde verificare che il consorzio stabile sia qualificato);

b) una volta che si accerti che il consorzio stabile è qualificato, non rileva verificare anche la qualificazione (o meno) delle singole consorziate;

c) il cumulo alla rinfusa previsto dal comma 1 dell'art. 47 determina un avvalimento *ex lege*, che si deve intendere bidirezionale alla luce del comma 2 della stessa norma;

d) l'esecuzione diretta o tramite consorziate, con responsabilità solidale, presuppone appunto un avvalimento *ex lege* che opera in senso *bidirezionale*;

e) non ha alcuna rilevanza che la consorziata esecutrice non sia qualificata, poiché da un lato è richiesta solo la qualificazione del consorzio e comunque, laddove quest'ultimo decida di incaricare una consorziata non qualificata dell'esecuzione, sarà comunque responsabile in solido, venendo ad operare (il consorzio) come una ausiliaria *ex lege*.

In estrema sintesi, il cumulo alla rinfusa va inteso come un avvalimento *ex lege*, con il relativo regime di responsabilità: deve infatti ragionarsi in termini di *unicità del soggetto composto da consorzio stabile e consorziate*, indipendentemente da chi abbia i requisiti e da chi esegua, dal momento che in un avvalimento *ex lege* sono solidalmente responsabili sia i soggetti che hanno i requisiti, sia quelli che in concreto eseguono.

Solo ragionando in termini di *unicità*, secondo la logica dell'avvalimento *ex lege*, può infatti comprendersi la scissione tra il soggetto che *ha i requisiti di qualificazione – ma non esegue –* e quello che *esegue ma non ha i requisiti di qualificazione*.

I principi di cui sopra sono rimasti sostanzialmente immutati anche nella vigenza del d.lgs. n. 36 del 2023 (nella sua versione *ante correttivo*); peraltro, l'art. 225, comma 13, secondo periodo, del d.lgs. n. 36 del 2023, interpreta (come già ricordato, autenticamente) l'art. 47, comma 2 *bis*, del *Codice dei contratti pubblici* di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, nel senso di consentire ai consorzi stabili di far ricorso in modo generalizzato al cumulo alla rinfusa ai fini dell'affidamento di servizi e forniture e, dunque, di poter integrare i requisiti previsti dalla *lex specialis* mediante quelli posseduti dalle proprie consorziate non esecutrici (in termini, già la consolidata giurisprudenza: *ex multis*, Cons. Stato, V, 4 luglio 2023, n. 6533; 5 maggio 2023, n. 1761; ord. 5 maggio 2023, n. 1761; 14 aprile 2023, n. 1424).

Con il successivo d.lgs. n. 209 del 2024 (c.d. correttivo), il legislatore ha invece per la prima volta introdotto una *duplicità* di regime, a seconda che il consorzio stabile partecipi alla procedura eseguendo *in proprio (id est*: con la propria struttura, senza indicare le imprese assegnatarie), oppure *tramite le consorziate designate* (indicandole come assegnatarie).

In particolare, il comma 1 dell'art. 67, D.Lgs. n. 36/2023, come modificato, precisa:

"*b) per gli appalti di lavori che il consorzio esegua esclusivamente con la propria struttura, senza designare le imprese esecutrici, i requisiti posseduti in proprio sono computati cumulativamente con quelli posseduti dalle imprese consorziate;*

c) per gli appalti di lavori che il consorzio esegua tramite le consorziate indicate in sede di gara, i requisiti sono posseduti e comprovati da queste ultime in proprio, ovvero mediante avvalimento ai sensi dell'articolo 104".

Quando esegue *in proprio*, dunque, in capo al consorzio stabile possono essere cumulati i suoi requisiti con quelli delle consorziate. Nonostante la richiamata disposizione non si preoccupi di chiarire come si debba concretamente computare il cumulo dei requisiti delle consorziate, sembra scontato che i requisiti delle consorziate si cumulino in capo al consorzio stabile con il c.d. criterio del cumulo alla rinfusa, come delineato dalla precedente normativa e giurisprudenza (sostanzialmente, senza quote predeterminate in capo alle consorziate conferenti, salvo eccezioni per gli appalti di importo elevato).

La novità si registra, invece, quando il consorzio stabile *non esegue in proprio*, ma affida l'esecuzione della prestazione ad una (o più) delle imprese consorziate; in tal caso, la consorziata assegnataria deve possedere e comprovare i requisiti in proprio, ovvero mediante avvalimento *ai sensi dell'art. 104, d.lgs. n. 36/2023*.

Ciò ha implicato una "frattura" del principio giurisprudenziale sull'avvalimento *bidirezionale ope legis*, poiché a fronte di un fenomeno unitario (patto consortile da cui si genera la causa mutualistica che per sua natura ha effetti bidirezionali) si ammette il prestito *ope legis* nella direzione "*consorziata-consorzio*" (il consorzio cumula alla rinfusa i requisiti delle consorziate in forza della causa mutualistica e del comma 8 dell'art. 67 del d.lgs. n. 36/2023, quindi, senza dover far ricorso all'avvalimento *ex* art. 104 del D.Lgs. n. 36/2023), mentre lo si esclude nella direzione "*consorzio-consorziata*", in quanto non solo si impone alla consorziata assegnataria di qualificarsi in proprio e direttamente, ma si impone anche di fare ricorso

all'avvalimento *ex* art. 104 del d.lgs. n. 36/2023 per utilizzare i requisiti del consorzio stabile e/o delle altre consorziate.

23. Questa sintetica ricostruzione della recente evoluzione della normativa in materia di cumulo alla rinfusa, consente di chiarire che il passaggio dal codice dei contratti pubblici del 2023 *ante correttivo* al codice dei contratti pubblici del 2023 *post correttivo* (passaggio sugellato dall'entrata in vigore in data 31 dicembre 2024 del decreto legislativo correttivo n. 209 del 2024) ha implicato una *restrizione significativa* del campo di applicazione del meccanismo del cumulo alla rinfusa: si è passati, infatti, da un meccanismo di avvalimento *ex lege bidirezionale* (consorzio-consorziata e consorziata-consorzio) ad un meccanismo di avvalimento *ex lege monodirezionale* (consorziata-consorzio).

In altri termini:

(i) prima del correttivo del 2024 il prestito automatico *ex lege* dei requisiti di partecipazione operava sia in *fase ascendente* (*dalla consorziata al consorzio stabile*, ciò nel caso in cui il consorzio stabile – oltre a partecipare alla gara – esegue in proprio le prestazioni contrattuali) sia in *fase discendente* (*dal consorzio stabile alla consorziata*, ciò nel caso in cui il consorzio stabile – pur partecipando alla gara – non esegue in proprio le prestazioni contrattuali bensì le affida ad una sua consorziata non qualificata);

(ii) dopo il correttivo del 2024, invece, il prestito automatico *ex lege* dei requisiti di partecipazione opera soltanto in *fase ascendente*, e cioè *dalla consorziata al consorzio stabile*, con la conseguenza che in *fase discendente* (e cioè nell'ipotesi in cui il consorzio stabile – pur partecipando alla gara – abbia designato una consorziata non qualificata per l'esecuzione delle prestazioni) il prestito può operare soltanto se il consorzio stabile e la consorziata qualificata hanno stipulato uno *specifico contratto di avvalimento ex* art. 104 del d.lgs. n. 36/2023.

In breve, nella c.d. fase *discendente* (che è quella che viene in rilievo nel caso *de quo*) il regime *ante correttivo* contemplava un avvalimento automatico *ex lege*, mentre il regime *post correttivo* esige un avvalimento contrattuale.

24. Nel caso di specie, se da un lato è vero che la vicenda *de qua* si colloca temporalmente nel periodo antecedente rispetto alla data di entrata in vigore del decreto legislativo correttivo n. 209 del 2024, dall'altro lato è anche vero, tuttavia, che ciò non basta ad applicare *sic et simpliciter* il meccanismo del *cumulo alla rinfusa* al rapporto *discendente* tra Consorzio Arco e consorziate non qualificate designate per l'esecuzione delle prestazioni.

Ai fini di tale applicazione, infatti, è essenziale che sussistano almeno *due condizioni concorrenti* espressamente contemplate dall'art. 67, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36, e cioè che:

a) il Consorzio Arco sia un *consorzio stabile*;

b) il requisito per il quale si invoca il cumulo alla rinfusa sia un requisito di "*capacità tecnica e finanziaria per l'ammissione alle procedure di affidamento*".

24.1. Per quel che concerne la prima delle due condizioni sopra riportate (*id est* la natura *stabile* del consorzio) va evidenziato che il meccanismo del cumulo alla rinfusa contemplato dall'art. 67, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023 (nella sua versione *ante correttivo*) – lì dove positivizza il principio del cumulo alla rinfusa – fa un puntuale ed espresso riferimento ad una *specifica tipologia* di consorzi, segnatamente i consorzi di cui all'art. 65, comma 2, *lettera d*, del medesimo decreto legislativo, e cioè i *consorzi stabili*, mentre i consorzi di imprese artigiane sono contemplati da una diversa lettera del medesimo art. 65 (segnatamente la *lettera c*).

A tal proposito, questo Consiglio di Stato ha condivisibilmente chiarito (Cons. St., Sez. V, 27 ottobre 2025, n. 8289) che in assenza di una norma espressa che lo consenta, va ribadita l'impossibilità giuridica di applicare il cumulo alla rinfusa al di là del suo tradizionale campo di applicazione (costituito, per l'appunto, dai *soli consorzi stabili*);

ciò in quanto tale meccanismo prevede una *eccezionale* scissione tra il soggetto che ha i requisiti di qualificazione (ma non esegue) e quello che esegue ma non ha i requisiti di qualificazione.

Fermo restando quanto precede, in base ad una consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (cfr. Cons. St., sez. III, n. 6433/2019; Cons. St., sez. III, n. 3358/2021; Cons. St., sez. V, n. 7134/2025) un *consorzio di imprese artigiane* ben può essere *anche* un consorzio *stabile*, se ne possiede i requisiti tipici, ciò che può accadere se il consorzio di imprese artigiane risulta munito di una *comune struttura di impresa*.

Orbene, nel caso di specie l'istruttoria svolta ha confermato che il Consorzio Arco *possiede* gli elementi sostanziali propri e tipici di un consorzio *stabile*, in quanto esso è concretamente munito di una *comune struttura d'impresa*.

Ed infatti, in base alla documentazione che il Consorzio Arco ha trasmesso all'Università nel corso dell'espletamento della procedura di gara, risulta che:

a) il Consorzio Arco dispone di un proprio *patrimonio aziendale* composto di beni e mezzi di varia natura. Si veda, a tal proposito, l'atto costitutivo del consorzio e la documentazione ad esso allegata (depositati in giudizio dall'Università in data 22 dicembre 2025 in ossequio all'ordinanza istruttoria del Collegio) con particolare riguardo all'atto di fusione per incorporazione del 12 novembre 2007, per effetto del quale un intero patrimonio aziendale è stato trasferito dalla società incorporanda (Con.Te.Co. – Consorzio Tecnologico Cooperativo di Imprese Artigiane) alla società incorporante (il Consorzio Arco);

b) l'art. 2 dello statuto del Consorzio Arco prevede, *inter alia*, che "*per il perseguimento degli scopi anzidetti, la Cooperativa consortile cura, nel rispetto del principio di parità di trattamento, la disciplina e lo svolgimento di talune fasi produttive e operative, utili o necessarie alle imprese ed agli enti associati ed agisce sul mercato nell'interesse dei soci come organizzazione unitaria*";

c) l'art. 4 dello statuto del Consorzio Arco prevede, *inter alia*, che "*quando particolari esigenze di ordine tecnico, produttivo, finanziario lo richiedano, ma comunque sempre in armonia con il fine principale di promozione e sviluppo delle imprese dei soci e previa deliberazione del Consiglio di Gestione, la Cooperativa consortile può provvedere all'esecuzione diretta dei lavori o al loro affidamento a terzi, secondo i criteri fissati dall'apposito Regolamento Interno*".

Gli atti di gara confermano, pertanto, che il Consorzio Arco dispone di un proprio *patrimonio aziendale* e può provvedere, altresì, all'"*esecuzione diretta dei lavori*", nonché alla gestione di intere "*fasi produttive e operative*" come "*organizzazione unitaria*".

Ne discende, quindi, che il Consorzio Arco è un *consorzio di imprese artigiane* avente natura *stabile*.

Ricorre, dunque, la prima delle due anzidette condizioni di applicazione del cumulo alla rinfusa.

24.2. Diversamente è a dirsi, invece, per la seconda condizione sopra richiamata.

Ed infatti, l'art. 67, co. 2, del d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36 (nella sua versione *ratione temporis* applicabile) – lì dove prevede il cumulo alla rinfusa per i consorzi stabili negli appalti di lavori – recita testualmente che "*per gli appalti di lavori, i requisiti di capacità tecnica e finanziaria per l'ammissione alle procedure di affidamento sono posseduti e comprovati dagli stessi sulla base delle qualificazioni possedute dalle singole imprese consorziate*".

Ebbene, la norma su cui si fonda il meccanismo del cumulo alla rinfusa positivizza tale meccanismo soltanto per i requisiti di capacità tecnica e finanziaria prescritti per *"l'ammissione"* alle procedure di affidamento.

Deve trattarsi, dunque, ai fini dell'applicazione del cumulo alla rinfusa, di requisiti di *ammissione* alla gara *e non* di requisiti *premiali* (come invece quello che viene in rilievo nel caso di specie).

Quest'ultima considerazione trova conforto in due ordini di motivi, il primo di natura *formale* e il secondo di natura *sostanziale*.

Sotto un profilo *formale*, va ribadita la natura *eccezionale* della norma sul cumulo alla rinfusa; una norma che – pur a fronte di una scissione tra il soggetto che ha i requisiti di qualificazione (ma non esegue) e quello che esegue (ma non ha i requisiti di qualificazione) – introduce una *fictio iuris* in base alla quale il soggetto che esegue viene *fittiziamente* ritenuto in possesso dei requisiti di qualificazione (pur non avendoli).

Come già evidenziato, questo Consiglio di Stato ha condivisibilmente chiarito che proprio in ragione della sua natura *eccezionale*, la norma sul cumulo alla rinfusa non può essere applicata al di là del suo tradizionale campo di applicazione, campo di applicazione costituito, per l'appunto, dai soli consorzi stabili in rapporto ai requisiti speciali di "*ammissione*" alle procedure di affidamento (Cons. St., Sez. V, 27 ottobre 2025, n. 8289).

Il divieto di applicazione analogica di norme eccezionali al di là del loro ambito di incidenza (cfr. art. 14 delle disposizioni preliminari al Codice Civile) non può che condurre, pertanto, ad escludere che il cumulo alla rinfusa possa avere ad oggetto requisiti tecnici o finanziari *premiali* che – lungi dal rilevare ai fini dell'ammissione alla gara – rilevano invece ai fini dell'attribuzione di un punteggio aggiuntivo.

Sotto un profilo *sostanziale*, va evidenziato che l'eventuale applicazione del principio del cumulo alla rinfusa ai requisiti premiali, pur essendo da un lato satisfattiva del principio del *favor partecipationis*, dall'altro lato sarebbe però lesiva del principio della *par condicio competitorum*.

Si assegnerebbe il *medesimo punteggio aggiuntivo*, infatti, a concorrenti che *nella medesima posizione non si trovano affatto*, in quanto in una situazione come quella *de qua*:

(i) il consorzio stabile esegue la commessa con imprese consorziate concretamente *prive* del requisito premiale;

(ii) gli altri concorrenti diversi dal consorzio stabile eseguono la commessa, invece, con proprie aziende concretamente *munite* del requisito premiale.

24.3. Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, il meccanismo del cumulo alla rinfusa non può trovare applicazione, con conseguente accoglimento delle censure formulate sul punto dalla parte appellante.

25. La sentenza appellata evidenzia, inoltre, che in base all'art. 16.5. del disciplinare di gara il punteggio aggiuntivo va assegnato (in presenza di certificazione di parità di genere) al singolo "*concorrente*", con la conseguenza che nel caso di specie – acclarato che il concorrente è il Consorzio Arco e che quest'ultimo possiede la certificazione *de qua* – il punteggio andrebbe comunque assegnato.

A sostegno di tale tesi, il Consorzio Arco richiama un indirizzo esegetico propugnato da questo Consiglio di Stato in materia di *raggruppamenti temporanei di imprese* (cfr. Cons. St., sez. V, n. 2291 del 2025), a tenore del quale le certificazioni di qualità – ove considerate dalla *lex specialis* come fattore di assegnazione di un punteggio aggiuntivo – implicano l'attribuzione di tale punteggio al RTI anche se esse sono possedute soltanto da alcune delle imprese del raggruppamento.

Ne discenderebbe, quindi, che siccome nel caso di specie il Consorzio Arco è in possesso della certificazione *de qua*, a nulla rileverebbe la circostanza che le consorziate esecutrici ne siano sprovviste.

25.1. A tal riguardo, la posizione assunta dal primo giudice (ora difesa dal Consorzio Arco) non appare condivisibile, sicché vanno accolte anche in questo caso le censure dell'appellante.

Se è vero come è vero, infatti, che l'art. 16.5 del disciplinare di gara riferisce il criterio premiale *de quo* (*id est* il possesso della certificazione di genere) al singolo

"concorrente", è altrettanto vero, tuttavia, che il "concorrente" normalmente *coincide* con il soggetto che esegue i lavori.

L'obiettivo di un requisito premiale – lì dove quest'ultimo consiste nel possesso di una certificazione di qualità – è infatti quello di garantire che la concreta *esecuzione* della prestazione sia permeata da quello standard di qualità che la certificazione attesta.

Detto in altri termini, la certificazione di qualità – intesa quale criterio premiale – serve a qualificare la *prestazione contrattuale dal punto di vista oggettivo*.

In tal senso, questo Consiglio di Stato ha recentemente chiarito che "*quando le certificazioni di qualità siano richieste per la valutazione delle offerte tecniche, esse devono essere funzionali a qualificare l'offerta tecnica dal punto di vista oggettivo, cioè ad offrire garanzie di qualità dell'esecuzione delle prestazioni contrattuali, senza tradursi in un indebito vantaggio per gli operatori economici che, sul piano soggettivo, possano vantare certificazioni o marchi che prescindano dal contenuto dell'offerta*" (Cons. St., sez. V, n. 10566 del 2022).

In tale contesto, pertanto, la nozione di "concorrente" fatta propria dall'art. 16.5 del disciplinare di gara, non può essere disancorata dal presupposto logico che la connota, e cioè dal fatto che il concorrente non è soltanto colui che partecipa alla procedura di gara, ma normalmente *anche colui che esegue il contratto*.

Con l'ulteriore precisazione che se la *lex specialis* prevede un requisito premiale, quel requisito serve a qualificare la *prestazione* contrattuale *dal punto di vista oggettivo*, sicché esso non può che inerire al concorrente che *esegue la prestazione*.

Ciò *a fortiori* in un ambito – quale quello dei lavori pubblici – nel quale la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha sempre richiesto (sia pure con riguardo ai requisiti di qualificazione, ma con argomentazioni estendibili anche ai requisiti premiali, sebbene con i dovuti temperamenti) – una rigorosa coerenza tra le quote di

qualificazione e le quote di esecuzione della prestazione (cfr. in argomento Ad. Plen. Cons. St. n. 6 del 2019).

Né ha rilievo il fatto che in materia di RTI il requisito premiale possa essere posseduto anche soltanto da una delle imprese del raggruppamento: in tale ipotesi, infatti, almeno una delle imprese coinvolte nell'esecuzione della prestazione soddisfa comunque il requisito premiale.

Nel caso di specie, invece, si registra una completa dissociazione soggettiva tra colui che è in possesso del requisito premiale (il Consorzio Arco) e coloro che materialmente eseguiranno le prestazioni (le consorziate non qualificate).

Detto in altri termini, nell'ipotesi in esame nessuno dei soggetti coinvolti nell'esecuzione della prestazione soddisfa il requisito premiale.

In tale contesto, pertanto, un automatico "travaso" del requisito premiale dal Consorzio concorrente alle singole consorziate designate per l'esecuzione, si potrebbe configurare soltanto se (e nella misura in cui) esista una norma di legge che lo consenta.

Si è già visto, tuttavia, che la norma di legge che autorizza eccezionalmente tale "travaso" nelle forme del cumulo alla rinfusa "discendente" (*id est* l'art. 67, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2023, nella versione antecedente al d.lgs. n. 209 del 2024) si può applicare soltanto per i requisiti di *ammissione* alla gara del consorzio stabile (e non anche per i requisiti premiali).

26. Né appare pertinente la giurisprudenza invocata dal Consorzio Arco, con cui è stato ammesso l'avvalimento c.d. premiale, e cioè l'avvalimento con cui l'ausiliaria fornisce all'ausiliata non già un requisito di partecipazione, bensì un requisito premiale.

Se da un lato è vero, infatti, che quella giurisprudenza ha ammesso l'avvalimento c.d. premiale (peraltro proprio con riguardo alla certificazione della parità di genere), in quanto "*dotato di un'"autonoma funzione pro-concorrenziale", qualitativamente*

distinta rispetto all'avvalimento partecipativo, e che consiste, in maniera non dissimile a quanto accade per altri istituti (tra cui in primis le forme di partecipazione aggregata alla procedura- R.T.I., consorzi), nella possibilità per l'operatore economico di accrescere la qualità tecnica della propria offerta, rendendola più idonea a conseguire l'aggiudicazione al fine di ottenere maggiore spazio sul mercato ed incrementare la propria efficienza produttiva e i propri livelli di redditività" (cfr. Cons. St., Sez. Sesta, 18 giugno 2025, n. 5345) dall'altro lato è anche vero, tuttavia, che quella stessa giurisprudenza ha contemporaneamente affermato "*la necessità ex art. 104, comma 1, secondo periodo, del nuovo Codice dei Contratti Pubblici che la stipula di un contratto di avvalimento "premiale" relativo alla certificazione di genere non si risolva in un'operazione meramente formale ma assuma, piuttosto, connotati di realtà e concretezza e che, a tal fine, lo stesso individui le risorse umane e materiali, i protocolli organizzativi ed i piani aziendali, espressione del know how specifico attestato dalla certificazione, che non risultano, nel caso di specie, messi concretamente a disposizione dell'ausiliato*".

In altri termini, l'avvalimento premiale è sì possibile, ma esso *non può prescindere* dalla stipula di uno specifico *contratto tra ausiliaria e ausiliata ex* art. 104 del d.lgs. n. 36 del 2023, in guisa da definire chiaramente il perimetro delle risorse umane e organizzative espressione del *know how* specifico attestato dalla certificazione.

Orbene, tale contratto è pacificamente *assente* nel caso di specie.

Va aggiunto, inoltre, che l'avvalimento premiale "ancorato" ad uno specifico *contratto ex* art. 104 del d.lgs. n. 36 del 2023 – pur essendo satisfattivo del principio pro-concorrenziale del *favor partecipationis* – è allo stesso tempo rispettoso anche del principio della *par condicio competitorum*, in quanto l'"agone" dei concorrenti contemplerà *da un lato* operatori economici muniti in proprio del requisito premiale e, *dall'altro lato*, operatori economici egualmente in possesso di tale requisito in virtù

di uno *specifico* contratto di prestito implicante una concreta e tangibile *datio rei* (*id est* il contratto di avvalimento *ex* art. 104 del d.lgs. n. 36 del 2023).

Non altrettanto può dirsi, invece, per l'avvalimento premiale basato sul meccanismo del *cumulo alla rinfusa* nell'ipotesi di un consorzio stabile provvisto del requisito premiale che designi - per l'esecuzione dell'appalto - una società consorziata priva di tale requisito.

In tal caso, infatti, si avrebbe – come già visto – un'oggettiva *disparità di trattamento* tra il consorzio stabile (il quale esegue la commessa con imprese consorziate concretamente *prive* del requisito premiale) e gli altri concorrenti diversi dal consorzio stabile (i quali, invece, eseguono la commessa con proprie aziende concretamente *munite* del requisito premiale).

27. Va disattesa, infine, anche l'eccezione con cui il Consorzio Arco richiama quella giurisprudenza (soprattutto di primo grado) secondo la quale "*se per la valutazione delle offerte sono previsti punteggi per il possesso del 'rating di legalità' il punteggio premiale va attribuito tenendo conto di quello posseduto direttamente ed "in proprio" dal consorzio e non dalle consorziate esecutrici*" (TAR Campania, Sez. I, 22 marzo 2023, n. 1786; negli stessi termini cfr. anche TAR Lazio, Sez. III, 29 marzo 2021, n. 3766, ove si sottolinea che "*il rating di legalità è un meccanismo premiale degli standard di legalità adottati dall'offerente che per il controinteressato era solamente il Consorzio*").

Quella stessa giurisprudenza invocata dal Consorzio Arco specifica, infatti, che "*il rating di legalità è un meccanismo premiale degli standard di legalità adottati dall'offerente che per il controinteressato era solamente il Consorzio di cooperative, mentre il certificato di Gestione della sicurezza e salute dei lavoratori incide in maniera diretta sulla qualità della prestazione e deve essere posseduto da tutte le società consorziate e dal Consorzio medesimo*" (TAR Lazio, Sez. III, 29 marzo 2021, n. 3766).

Un conto, quindi, è il *rating* di legalità, un altro conto sono invece le *certificazioni di qualità* della prestazione, queste ultime dovendo essere possedute *anche dalle consorziate esecutrici*.

E non v'è dubbio che le certificazioni di qualità includano anche la certificazione della parità di genere *ex* art. 46-bis del d.lgs. n. 198 del 2006.

Quest'ultima disposizione stabilisce, infatti, che "*A decorrere dal 1° gennaio 2022 è istituita la certificazione della parità di genere al fine di attestare le politiche e le misure concrete adottate dai datori di lavoro per ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità*".

La certificazione *de qua*, rilasciata da organismi accreditati, attesta, quindi, l'adozione all'interno di un'azienda di un sistema di gestione conforme ad una specifica prassi (la UNI/PdR 125:2022) ed attiene, pertanto, all'organizzazione ed ai processi aziendali comprovando che si è prescelto un assetto di questi in grado di assicurare inclusione ed equità di genere. Ciò ne fa un attributo del compendio aziendale (inteso *ex* art. 2555 c.c. quale "*complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa*"), esportabile, come tale, nella sua oggettività da un'impresa all'altra.

La vicinanza, pur nelle sue indubbie specificità, della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del d.lgs. n. 198 del 2006 alla figura del "certificato di qualità" si percepisce, peraltro, con chiarezza dalla simmetria con la formulazione letterale dell'attuale Allegato II.8 del nuovo Codice (che ha sostituito l'art. 87, comma 3 del d.lgs. n. 50 del 2016) il quale, al suo punto I, definisce il secondo come il "*certificato rilasciato da un organismo di valutazione di conformità quale mezzo di prova di conformità dell'offerta ai requisiti o ai criteri stabiliti nelle specifiche*

tecniche, ai criteri di aggiudicazione o alle condizioni relative all'esecuzione dell'appalto".

Non può, del resto, sfuggire che l'art. 108, comma 7, ultimo periodo, del nuovo Codice dei Contratti Pubblici, ha inteso menzionare espressamente il possesso della certificazione della parità di genere come criterio premiale di aggiudicazione.

Va da sé che la certificazione della parità di genere – in quanto certificazione di qualità inerente ad una specifica realtà aziendale coinvolta nell'esecuzione della prestazione offerta – deve essere posseduta dalle consorziate esecutrici in proprio (lì dove queste ultime non beneficino di alcuno specifico contratto di avvalimento con il consorzio).

28. Per tutto quanto sopra esposto, quindi, il presente appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, il ricorso di primo grado va respinto, con conseguente conferma degli atti amministrativi impugnati dinanzi al giudice di prime cure.

29. Per quel che concerne le spese processuali dei due gradi di giudizio, il Collegio ravvisa giustificati motivi per disporne la compensazione, attesa la peculiarità della controversia e la complessità delle questioni giuridiche ad essa sottese (anche tenuto conto dei frequenti mutamenti normativi della disciplina di legge in materia di consorzi stabili).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa tra le parti le spese processuali dei due gradi di giudizio.

La presente sentenza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente
Daniela Di Carlo, Consigliere
Sergio Zeuli, Consigliere
Marco Morgantini, Consigliere
Michele Tecchia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Michele Tecchia **Claudio Contessa**

IL SEGRETARIO