

Interpretazione letterale della *lex specialis* e non cumulativa per RTI e consorzi stabili

di Raffaella Alessia Miccoli

Data di pubblicazione: 1-4-2026

*Per consolidata giurisprudenza, nelle procedure di gara, ai fini dell'interpretazione delle clausole della *lex specialis*, vanno applicate le norme in materia di contratti e anzitutto il criterio letterale e quello sistematico, a mente degli artt. 1362 e 1363 cod. civ.; conseguentemente, le stesse clausole non possono essere assoggettate a procedimento ermeneutico in una funzione integrativa, diretta a evidenziare in esse pretesi significati impliciti o inespressi, ma vanno interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione; soltanto ove il dato testuale presenti evidenti ambiguità deve essere prescelto dall'interprete il significato più favorevole al concorrente.*

(...) i criteri di interpretazione propri dalla legge di gara non consentono di condividere l'assunto attoreo secondo cui tanto nel caso di consorzio stabile che partecipi in qualità di mandataria di un RTI quanto nel caso di consorzio stabile che partecipi in forma individuale, ai fini dell'attribuzione del punteggio per il rating CSR, debba trovare applicazione la regola che attribuisce rilievo al rating del consorzio stesso solo qualora questo partecipi "in proprio", dovendosi viceversa considerare quello della consorziata esecutrice. Tale opzione ermeneutica presuppone infatti una lettura non soltanto cumulativa, ma piuttosto sincretista di clausole del disciplinare che riguardano fattispecie di partecipazione alla gara diverse e prive peraltro di nessi di connessione o raccordo, ai fini dell'attribuzione di un punteggio tecnico.

Guida alla lettura

A dicembre del 2025, con la pronuncia n. **10032**, la **V Sezione del Consiglio di Stato** ha evidenziato i **criteri interpretativi delle clausole del disciplinare di gara quando siano previste regole differenti per i Raggruppamenti Temporanei d'Impresa e i consorzi, escludendo la possibilità di un'applicazione cumulativa.**

Tale pronuncia si inserisce nel solco di una giurisprudenza attenta al rispetto del dato testuale del bando di gara, offrendo un chiarimento rilevante per stazioni appaltanti e operatori economici.

Infatti, *in primis*, i Giudici di Palazzo Spada ribadiscono un principio consolidato ovvero che **le clausole della *lex specialis* devono essere interpretate applicando i criteri previsti per i contratti, partendo da quello letterale e sistematico, senza procedimenti integrativi volti a evidenziare significati impliciti o inespressi.**

Successivamente, il Consiglio di Stato si sofferma sul caso concreto che vede nel bando di gara due clausole distinte volte ad attribuire il punteggio per il *rating* CSR (Corporate Social

Responsibility) in maniera diversa a seconda che si tratti di concorrenti plurisoggettivi (nel cui *genus* rientrano i RTI) o consorzi: per i concorrenti plurisoggettivi di cui all'art. 65, comma 2, lett. e), f), e h), d.lgs. 36/2023 il punteggio si basa sul *rating* della capogruppo/mandataria; per i consorzi di cui alle lett. b), c) e d), invece, rileva il *rating* del consorzio partecipante in proprio oppure la media matematica dei *rating* delle consorziate esecutrici.

Muovendo dal presupposto sopra evidenziato dell'interpretazione letterale e sistematica, **il Consiglio di Stato esclude la possibilità di una lettura cumulativa delle clausole che disciplinano l'attribuzione del punteggio quando la *lex specialis* distingue chiaramente tra partecipazione in forma di concorrente plurisoggettivo e partecipazione in forma consortile. Anche nel caso in cui un RTI sia composto da consorzio stabili, occorre fare riferimento solo alle regole previste per il concorrente plurisoggettivo, senza cumulare criteri diversi.**

Infatti, il Consiglio di Stato ha evidenziato la coerenza della soluzione adottata dalla stazione appaltante tenuto conto della diversa natura giuridica delle due figure: il RTI costituisce un raggruppamento di scopo tra operatorio che mantengono la propria autonomia, rispetto alla quale è ragionevole attribuire rilevanza alla figura del mandatario; invece, i consorzi stabili operano in base a uno stabile rapporto organico con le imprese associate, giustificando la valorizzazione del soggetto effettivamente esecutore.

N. 09770/2025 REG.PROV.COLL.

N. 04473/2025 REG.RIC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4893 del 2025, proposto da
Fenix consorzio stabile s.c. a r.l. in proprio e quale capogruppo mandataria del RTI con Conpat
s.c. a r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG

A038CEA016, rappresentata e difesa dall'avvocato Saverio Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Rete Ferroviaria Italiana s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Goffredo, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

nei confronti

Doronzio Infrastrutture s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gennaro Rocco Notarnicola e Carlo Tangari, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sez. I, n. 673 del 2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Doronzio Infrastrutture s.r.l. e di Rete Ferroviaria Italiana s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2025 il Cons. Stefano Fantini e uditi per le parti gli avvocati Sticchi Damiani, Goffredo e Notarnicola;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Il RTI con capogruppo mandatario il consorzio stabile s.c. a r.l. Fenix ha interposto appello nei confronti della sentenza 13 maggio 2025, n. 673 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sez. I, che ha respinto il suo ricorso avverso il provvedimento in data 30 luglio 2024 con cui Rete Ferroviaria Italiana-RFI ha aggiudicato alla Doronzo Infrastrutture s.r.l. la procedura aperta in modalità tematica per l'affidamento della *“progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori relativi alla realizzazione della nuova fermata AV di Foggia-Cervaro nel quadrante sud-orientale del territorio di Foggia, ubicata al km 4+000 della linea Foggia-Potenza/Napoli, comprensivo di armamento ferroviario, degli impianti di trazione elettrica, delle altre tecnologie ferroviarie e degli impianti di fermata”*.

Il disciplinare di gara stabiliva, al par. XI, che *«l'assegnazione dei singoli punteggi relativi all'offerta tecnica sarà effettuata secondo i criteri e parametri esposti nel bando e nell'allegato D “contenuto offerta tecnica e criteri di valutazione delle offerte tecniche ed economiche” al presente disciplinare»*; a sua volta, detto allegato “D” ha disciplinato l'assegnazione dei punteggi relativi all'offerta tecnica, ed in particolare, con punti da 1 a 7, con riguardo al sub-criterio di valutazione *“CSR-corporate social responsibility”*, correlato al valore del *rating* posseduto e attestato nella certificazione.

L'appellante ha partecipato alla gara in RTI con capogruppo il consorzio stabile Fenix e mandante il consorzio stabile Conpat, ed entrambi hanno designato una consorziata esecutrice : il primo la Upgrading Service s.p.a. e il secondo la Claudio Favellato s.p.a.; il raggruppamento Fenix ha dichiarato il possesso del *rating* CSR in capo a tutti i partecipanti , come richiesto dalla *lex specialis* per i concorrenti plurisoggettivi; più nello specifico, la mandataria Fenix ha dichiarato un valore di *rating* CSR pari a 53/100, la consorziata designata Upgrading Service s.p.a. un valore di 70/100, la mandante Conpat un valore di 70/100, la consorziata designata Claudio Favellato s.p.a. un valore di *rating* di 48/100.

Lamenta di avere avuto assegnati 4 punti per il criterio in questione, avendo la commissione giudicatrice assunto a parametro il valore di *rating* CSR del consorzio mandatario Fenix, pari a 53, sebbene designata per l'esecuzione dell'appalto fosse la consorziata Upgrading Service s.p.a., avente un *rating* di 70, che portava all'attribuzione di punti 6.

In ragione di tale asseritamente erronea applicazione dell'allegato “D”, il raggruppamento Fenix è risultato, all'esito della procedura di gara, secondo graduato, con punti 81,1182, preceduto dalla società Doronzo Infrastrutture, che ha conseguito punti 81,6418.

2. - Con il ricorso in primo grado il raggruppamento Fenix ha impugnato il provvedimento di aggiudicazione predetto, gli atti di gara presupposti, nonché, in subordine, la *lex specialis* (il cui bando risulta pubblicato il 22 dicembre 2023) ove interpretata nel senso fatto proprio dal RFI, deducendone l'illegittimità per erronea attribuzione di 4 punti, anziché dei 6 che gli sarebbero spettati in applicazione dall'allegato “D”, che richiedeva, al cospetto di una mandataria di raggruppamento avente natura di consorzio stabile, l'applicazione delle regole riguardanti entrambi gli operatori, e dunque di prendere a parametro il valore di *rating* CSR della consorziata designata per l'esecuzione dell'appalto Upgrading Service s.p.a., pari a 70/100 e non già il *rating* del consorzio Fenix, pari a 53/100.

3. - La sentenza appellata ha respinto il ricorso, nell'assunto che la partecipazione ad una procedura di gara di consorzi stabili nell'ambito di raggruppamenti temporanei costituisce una fattispecie espressamente normata dall'art. 65, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023, circostanza che esclude di per sé la necessità di interpretazioni estensive della *lex specialis*, volte a dilatarne l'ambito applicativo oltre la lettera : «[...] non si ravvisa l'esigenza oggettiva di applicare congiuntamente sia le disposizioni dettate per i concorrenti plurisoggettivi (che prevedono di considerare il rating della capogruppo/mandataria) sia quelle dettate per i consorzi (che prevedono di considerare il rating del consorzio che partecipa in proprio ovvero delle sole consorziate esecutrici nel cui interesse concorre»; diversamente opinando, e cioè seguendo un'interpretazione cumulativa, si darebbe luogo ad un *modus procedendi* contrario al generale principio della certezza del diritto, inteso quale corollario del legittimo affidamento. La sentenza ha altresì affermato che le disposizioni contenute nell'allegato "D" del disciplinare di gara non risultano illegittime od irragionevoli.

4.- Con il ricorso in appello il consorzio stabile Fenix ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto legittima l'assegnazione, in suo favore, di 4 punti, anziché di 6, criticando l'assunto di primo grado secondo cui il punteggio debba essere correlato alla qualifica di operatore plurisoggettivo, senza che rilevi anche la condizione ulteriore di consorzio stabile, mentre, ad avviso dell'appellante, le regole dettate dall'allegato "D" dovevano trovare applicazione in via congiunta o cumulativa.

5. - Si sono costituite in resistenza RFI s.p.a. e la Doronzo Infrastrutture s.r.l. puntualmente controdeducendo e chiedendo la reiezione del ricorso in appello.

6.- All'udienza pubblica del 20 novembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.- Il primo motivo di appello critica la sentenza, che ha ritenuto legittima l'aggiudicazione in favore della società Doronzo Infrastrutture, nell'assunto che non si sia avveduta dell'erronea attribuzione del punteggio al raggruppamento Fenix in relazione al sub-criterio di valutazione CSR.

In breve, l'appellante deduce che, avendo natura di consorzio stabile ai sensi dell'art. 65, comma 2, lett. d), del d.lgs. n. 36 del 2023, partecipante alla gara come mandatario di un raggruppamento con la mandante Conpat s.c. a r.l., altro consorzio stabile, senza avere assunto l'esecuzione dell'appalto "in proprio", in quanto entrambi i consorzi hanno designato una propria consorziata esecutrice, il *rating* CSR da considerare ai fini dell'attribuzione del relativo punteggio era quello che teneva conto dell'essere concorrente plurisoggettivo ed al contempo consorzio stabile, non potendosi dunque avere riguardo, alla stregua di quanto disposto dal disciplinare tecnico, al valore di *rating* della mandataria del raggruppamento consorzio stabile Fenix, ma dovendosi fare riferimento al soggetto esecutore, ovvero alla media matematica dei soggetti esecutori, attraverso un'applicazione congiunta delle due regole dettate dalla *lex specialis*. Altrimenti detto, per l'appellante, la regola sui consorzi stabili trova applicazione, alla stregua di un'interpretazione letterale, sistematica e teleologica della *lex specialis*, anche in relazione a fattispecie in cui il consorzio partecipa ad

un raggruppamento; in particolare, dall'allegato "D" emergerebbe che in tutti i possibili casi di non coincidenza tra concorrente partecipante alla gara e soggetto esecutore, il *rating* da valutare sia quello del soggetto o dei soggetti che si occuperanno dell'esecuzione del contratto. Conseguentemente all'appellante spettava il punteggio di 6, posto che tutti i componenti del medesimo raggruppamento sono in possesso del *rating* CSR e che, in relazione alla posizione della mandataria, trattandosi di consorzio stabile, il valore *rating* da prendere in considerazione per l'attribuzione del punteggio era quello della consorziata designata dalla capogruppo, ossia quello della Upgrading Service s.p.a., pari a 70, e quindi compreso nel *range* tra 65 e 74, per cui era prevista l'attribuzione di 6 punti.

Il motivo, pur nella sua complessità, è infondato.

Giova prendere le mosse dall'allegato al disciplinare tecnico che, alla pagina 12, ai fini dell'attribuzione del punteggio correlato al valore del *rating* CS posseduto, stabilisce che *«in caso di partecipazione di concorrenti plurisoggettivi di cui all'art. 65 co. 2 lett. e), f) e h) del D.Lgs 36/2023 e s.m.i., il suddetto elemento di valutazione dovrà essere posseduto da tutti i soggetti e ai fini dell'attribuzione del punteggio verrà utilizzato il rating dell'impresa Capogruppo/Mandataria.*

In caso di partecipazione di Consorzi di cui all'art. 65 co. 2 lett. b), c) e d) del D.Lgs 36/2023 e s.m.i., dovrà essere posseduto o dal Consorzio che partecipa in proprio o, nel caso in cui partecipi per conto delle consorziate, da tutti i soggetti esecutori e, in tale ultimo caso, ai fini del calcolo del rating, verrà effettuata la media matematica, approssimando all'unità secondo il criterio matematico».

Ora, per consolidata giurisprudenza, nelle procedure di gara, ai fini dell'interpretazione delle clausole della *lex specialis*, vanno applicate le norme in materia di contratti e anzitutto il criterio letterale e quello sistematico, a mente degli artt. 1362 e 1363 cod. civ.; conseguentemente, le stesse clausole non possono essere assoggettate a procedimento ermeneutico in una funzione integrativa, diretta a evidenziare in esse pretesi significati impliciti o inespressi, ma vanno interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione; soltanto ove il dato testuale presenti evidenti ambiguità deve essere prescelto dall'interprete il significato più favorevole al concorrente (così, tra le tante, Cons. Stato, IV, 15 aprile 2025, n. 3253; IV, 13 marzo 2025, n. 2071).

Nella fattispecie in esame le clausole dell'allegato "D" al disciplinare tecnico che vengono in rilievo appaiono al Collegio suscettibili di utile interpretazione sul piano letterale, criterio prioritario, come esposto, al fine di assicurare la massima trasparenza delle regole di gara ed evitare che l'attività ermeneutica assuma funzione integrativa.

Ed infatti le due clausole prima ricordate contengono proposizioni distinte, riguardanti l'attribuzione del punteggio in caso di due differenti modalità di partecipazione alla procedura di gara, rispettivamente nella forma del concorrente plurisoggettivo (nel cui *genus* rientrano i raggruppamenti temporanei di concorrenti) e dei consorzi (tra cui si collocano i consorzi stabili): in funzione della modalità partecipativa vengono individuati i *rating* degli operatori economici da utilizzare ai fini dell'assegnazione del punteggio.

Vengono dunque enucleate due fattispecie distinte (in realtà, tre, essendo disciplinato anche il caso della partecipazione di Reti di imprese, di cui all'art. 65, comma 2, lett. g, del d.lgs. n. 36 del 2023, che però non assume rilievo nella presente controversia), ognuna delle quali in sé definita e compiuta.

Anche sul piano sistematico la lettura cumulativa proposta dall'appellante non poggia su ragioni solide, in quanto non emergono tra le due clausole tratti di inferenza o elementi di raccordo che possano attenuare la regola di alternatività o di non sovrapposibilità contenutistica, come bene pone in evidenza la stessa circostanza per cui i raggruppamenti temporanei di concorrenti possono essere costituiti anche da consorzi stabili, come si evince dall'art. 65, comma 2, lett. e), che espressamente prevede anche la partecipazione dei consorzi stabili nei raggruppamenti, mediante l'interno rinvio alla previsione *sub d)* dello stesso art. 65.

Ne consegue che legittimamente in caso di partecipazione di concorrenti plurisoggettivi il punteggio per il *rating* CSR è stato conformato al *rating* del capogruppo consorzio Fenix, senza assumere a parametro il *rating* del soggetto esecutore designato dal consorzio stabile.

Va aggiunto che il criterio di interpretazione cumulativo proposto dall'appellante sarebbe, come riconosciuto dal primo giudice, effettivamente contrario al generale principio della certezza del diritto; in tale prospettiva, non appare corretto il richiamo ad altre previsioni della *lex specialis* che, ad altri fini (rispetto all'applicazione di uno specifico punteggio premiale), ed in particolare con riguardo al possesso dei requisiti di partecipazione ed alla inerente documentazione, possono dettare criteri differenti, peraltro in stretta applicazione delle disposizioni contenute nel codice dei contratti pubblici (che ne richiede il possesso in capo a tutti i soggetti che compongono l'operatore concorrente).

Neppure può essere invocato il *favor participationis*, anzitutto perché si tratta di clausole del disciplinare che non incidono sulla partecipazione alla gara e poi in ragione del fatto che detto criterio interpretativo può operare solamente allorché le clausole del bando risultino opinabili.

2. – Le considerazioni che precedono inducono a disattendere anche il secondo motivo, svolto in via subordinata, con il quale l'appellante deduce l'illegittimità dell'allegato "D", ove interpretato e applicato come da RFI.

Come esposto, i criteri di interpretazione propri della legge di gara non consentono di condividere l'assunto attoreo secondo cui tanto nel caso di consorzio stabile che partecipi in qualità di mandataria di un RTI quanto nel caso di consorzio stabile che partecipi in forma individuale, ai fini dell'attribuzione del punteggio per il *rating* CSR, debba trovare applicazione la regola che attribuisce rilievo al *rating* del consorzio stesso solo qualora questo partecipi "in proprio", dovendosi viceversa considerare quello della consorziata esecutrice. Tale opzione ermeneutica presuppone infatti una lettura non soltanto cumulativa, ma piuttosto sincretista di clausole del disciplinare che riguardano fattispecie di partecipazione alla gara diverse e prive peraltro di nessi di connessione o raccordo, ai fini dell'attribuzione di un punteggio tecnico.

Né può ritenersi, ad avviso del Collegio, irragionevole il fatto che nel caso in cui il consorzio

partecipi in forma individuale sia valorizzato il *rating* del soggetto che eseguirà le prestazioni (il consorzio stesso e la consorziata designata) e invece nel caso in cui partecipi in RTI non assuma rilievo chi sia il reale esecutore dell'appalto.

Infatti tale soluzione appare coerente con la differente natura giuridica del RTI che è un "raggruppamento di scopo", in funzione pro-concorrenziale, tra operatori economici, che mantengono la propria autonomia (il mandato conferito ad uno di essi, detto mandatario, non determina di per sé organizzazione o associazione degli operatori riuniti, ognuno dei quali conserva la propria autonomia : cfr. art. 68, comma 8, del d.lgs. n. 36 del 2023), rispetto al quale è attribuita rilevanza alla figura del mandatario, cioè al soggetto che assume la rappresentanza del raggruppamento e stipula il contratto in nome e per conto del raggruppamento stesso, mentre i consorzi stabili sono soggetti giuridici costituiti in forma collettiva da non meno di tre consorziati, con prospettiva di durata non inferiore ai cinque anni, che istituiscono a tale fine una comune struttura di impresa (art. 65, comma 2, lett. d, del d.lgs. n. 36 del 2023) e che eseguono le prestazioni o con la propria struttura o tramite le consorziate indicate in sede di gara senza che ciò costituisca subappalto (art. 67, comma 4, dello stesso testo normativo), a dimostrazione del fatto che operano in base ad uno stabile rapporto organico con le imprese associate.

In ogni caso, si tratta di clausola non manifestamente irragionevole, espressione di una valutazione tecnico-discrezionale rimessa alla stazione appaltante, a fronte della quale si arresta il sindacato del giudice amministrativo.

3. - In conclusione, alla stregua di quanto esposto, l'appello va respinto.

Sussistono, in ragione della complessità della questione interpretativa implicata dalla controversia, le ragioni previste dalla legge per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

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

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere