Requisiti semplificati negli appalti di lavori: la soglia di € 150.000 si intende riferita alla singola categoria scorporabile

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 9-5-2025

La soglia di € 150.000 è riferita alle singole categorie scorporabili, e non all'intero valore dell'appalto.

Il possesso dei requisiti richiesti per l'esecuzione dei lavori di cui alla categoria OG11 ben può essere dimostrato, nel caso di specie, con la qualificazione "semplificata" di cui all'art. 28, salvo restando il potere-dovere della stazione appaltante di svolgere le verifiche.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.

Né un ostacolo alla via interpretativa illustrata si rinviene nella lettera della lex specialis*, che […] non esclude l'applicazione del menzionato art. 28 dello stesso allegato II.12.*

La modalità semplificata di attestazione dei requisiti prevista dal Legislatore per i lavori di importo inferiore alla predetta soglia di € 150.000 non determina di per sé un pregiudizio per la "buona qualità ed affidabilità nella riuscita" degli interventi.

Guida alla lettura

La sentenza in commento interviene su una questione di particolare rilevanza e attualità nell'ambito della **qualificazione dei concorrenti negli appalti pubblici di lavori**, nel quadro normativo delineato dal nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023). In particolare, il TAR Lazio ha affrontato il tema dell'**applicabilità del regime semplificato di qualificazione, *ex* art. 28, all. II.12, ai lavori scorporabili di importo inferiore a € 150.000, all'interno di una procedura complessiva di importo molto superiore a tale soglia**.

L'aspetto centrale della decisione è costituito dall'**interpretazione estensiva dell'art. 28 dell'Allegato II.12 del d.lgs. 36/2023**. Il Collegio ha affermato, richiamando precedenti già consolidati sotto la vigenza del d.P.R. 207/2010 (in particolare l'art. 90), che **la soglia di € 150.000 deve essere riferita alla singola categoria scorporabile e non al valore complessivo dell'appalto**.

In tal senso, il TAR ha confermato l'applicabilità della qualificazione semplificata per l'esecuzione di lavori inferiori a € 150.000 anche nell'ambito di appalti più ampi, a **condizione**

che la singola lavorazione rientrante in una categoria specifica non superi detta soglia. Tale affermazione si inserisce in un filone giurisprudenziale coerente e costante (cfr. TAR Lombardia, Brescia, n. 859/2018; TAR Lazio, II-quater, n. 12203/2019; TAR Sicilia, Palermo, n. 2383/2020), che si pone in una **logica di *favor partecipationis***.

Di particolare interesse è il ragionamento sistematico adottato dal Collegio, che **àncora l'interpretazione dell'art. 28, cit. ai principi generali del nuovo Codice** (**artt. 3 e 4 d.lgs. n. 36/2023**), con particolare riferimento:

- al **principio del risultato** (efficienza dell'azione amministrativa);
- al **principio della fiducia** (presunzione di correttezza dell'operatore);
- e soprattutto al **principio dell'accesso al mercato**, espresso dall'art. 3, il quale impone alle stazioni appaltanti di favorire la partecipazione più ampia possibile, nel rispetto della concorrenza e della proporzionalità.

Attraverso questo approccio, il TAR rafforza l'idea che **le clausole della *lex specialis* devono essere lette alla luce del Codice, e non in senso restrittivo rispetto ad esso**, a meno di espresse deroghe chiaramente formulate (che nel caso di specie non risultavano sussistere).

Sulla base di quanto sopra, l'esclusione del Consorzio Artek, motivata dalla presunta inidoneità della consorziata CFC s.r.l. a dimostrare il possesso dei requisiti per la categoria OG11 in modalità semplificata, è stata giudicata illegittima. Secondo il TAR, infatti:

- la consorziata aveva documentato correttamente il possesso dei requisiti richiesti dall'art. 28, cit.;
- la *lex specialis* non escludeva espressamente la possibilità di qualificarsi in via semplificata;
- la stazione appaltante ha adottato un'interpretazione eccessivamente formalistica e restrittiva, in contrasto con l'impianto normativo e giurisprudenziale vigente.

La sentenza n. 8585/2025 del TAR Lazio rappresenta un esempio virtuoso di giurisprudenza amministrativa applicativa del nuovo Codice dei contratti pubblici. Essa **valorizza i principi cardine del sistema** (**accesso, proporzionalità, fiducia, concorrenza**) e sancisce un **limite alle interpretazioni eccessivamente restrittive delle stazioni appaltanti, soprattutto in fase di qualificazione dei concorrenti**. Il Collegio ha saputo **conciliare esigenze di legalità, tutela dell'affidamento e protezione della concorrenza**, contribuendo a tracciare una rotta interpretativa per le stazioni appaltanti e per gli operatori economici, in un contesto ancora in via di consolidamento.

Pubblicato il 05.05.2025

N. 08585/2025 REG.PROV.COLL.

N. 04876/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 4876 del 2025, proposto da
Consorzio Artek, in persona del legale rappresentante *p.t.,* in relazione alla procedura CIG B588E6338E, B588E64461, B588E65534, B588E66607, B588E676DA, B588E687AD, rappresentato e difeso dagli avv.ti Francesco Mollica e Francesco Zaccone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ater del Comune di Roma, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall'avv. Gianluca Bravi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura dell'ente, in via Fulcieri Paulucci de Calboli, n. 20/E;

Comune di Roma, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- degli atti e delle operazioni concernenti la procedura aperta indetta da Ater del Comune di Roma per l'affidamento dei "Servizi di riparazione e manutenzione e lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili di proprietà e/o in gestione ad ATER suddiviso in 6 lotti - Ambito territoriale RM1 lotto 1 (sezione A) e lotto 2 (sezione B), Ambito territoriale RM2 lotto 3 (sezione C) e lotto 4 (sezione D), Ambito territoriale RM3 lotto 5 (sezione E) e lotto 6 (sezione F)", nella parte in cui con gli stessi si è disposta l'esclusione di Artek dalla gara e, in particolare:

- della nota del 16.4.2025 recante la comunicazione dell'esclusione;

- della nota del 2.4.2025 a mezzo della quale è stata attivata la procedura di soccorso istruttorio;

- di tutti i verbali gara (anche istruttori), ancorché non conosciuti;

- ove occorra, della legge di gara, laddove da intendersi nel senso fatto proprio dalla stazione appaltante, ossia ritenere che non sia possibile ricorrere alla qualificazione in modalità semplificata per lavori di importo inferiore a € 150.000;

- di ogni altro atto, operazione o valutazione adottati o posti in essere dall'Amministrazione in dipendenza e in relazione alle valutazioni e verifiche che hanno condotto all'esclusione;

in subordine, per la condanna

- dell'Amministrazione intimata al risarcimento per equivalente del pregiudizio correlato alla mancata possibilità di concorrere all'aggiudicazione della gara *de qua* e, quindi, all'esecuzione dell'appalto, ove l'interesse primario alla riammissione alla gara in vista dell'aggiudicazione e dell'esecuzione dell'appalto controverso non dovesse trovare soddisfazione per fatto indipendente da volontà e/o colpa dell'odierno ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ater di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 29 aprile 2025 la dott.ssa Annalisa Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. Con ricorso notificato e depositato il 17 aprile 2024, il Consorzio Artek ha esposto:

- che, con bando del 10.02.2025, Ater del Comune di Roma ha indetto la procedura aperta di importo complessivo pari a € 21.900.000,00, per l'affidamento di "Servizi di riparazione e manutenzione e lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili di proprietà e/o in gestione ad ATER suddiviso in 6 lotti - Ambito territoriale RM1 lotto 1 (sezione A) e lotto 2 (sezione B), Ambito territoriale RM2 lotto 3 (sezione C) e lotto 4 (sezione D), Ambito territoriale RM3 lotto 5 (sezione E) e lotto 6 (sezione F)", da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

- che, per quanto concerne i requisiti di capacità tecnica e professionale, il disciplinare di gara (§ 5), prescrive: *"a) Esecuzione negli ultimi dieci anni dalla data di indizione della procedura di gara contratti analoghi a quello in affidamento anche a favore di soggetti privati"*; *"b) per la parte relativa ai lavori"*, per quanto in questa sede interessa, il possesso della categoria "non

prevalente" OG11 - impianti tecnologici, classifica I, importo € 75.000,00, incidenza della categoria sul totale 5%, subappaltabile fino al 40%;

- che il disciplinare prescrive inoltre che: *"I requisiti di capacità tecnica e finanziaria dei soggetti di cui agli articoli 65, comma 2, lettere b), c) e d), e 66, comma 1, lettera g), sono disciplinati dall'allegato II.12"* (§ 5.5);

- che ha presentato domanda di partecipazione per tutti i lotti, indicando quale consorziata esecutrice la CFC s.r.l. e precisando, per quanto riguarda le categorie scorporabili che la stessa *"eseguirà le lavorazioni ricadenti nella categoria OG2 nei limiti di quanto posseduto (classifica I) mentre la restante parte verrà eseguita direttamente dal Consorzio Artek con la propria struttura"*; *"le lavorazioni ricadenti nella categoria scorporabile OG11 verranno eseguite interamente dalla CFC SRL, qualificata per la stessa con i certificati dei lavori analoghi, essendo l'importo sotto soglia"*;

- di aver altresì dichiarato, in sede di partecipazione, di voler ricorrere al subappalto nei seguenti modi e limiti: categoria prevalente OG1 entro il 40%; categoria scorporabile OG2 entro il 40%; categoria scorporabile OG11 entro il 40%;

- che la stazione appaltante, con nota del 2.4.2025, ha attivato la procedura di soccorso istruttorio di cui all'art. 101 del d.lgs. n. 36/2023 ("nuovo" codice dei contratti pubblici), evidenziando, tra l'altro, che *"Il Consorzio nella 'dichiarazione designazione consorziata e subappalto' dichiara che le lavorazioni ricadenti nella categoria scorporabile OG11 verranno eseguite interamente dalla CFC SRL, non in possesso di tale qualifica e che intende subappaltare la categoria scorporabile OG11 entro il 40%"*;

- che, nel termine assegnato, ha riscontrato le richieste della S.A., trasmettendo la documentazione integrativa e rappresentando che la consorziata CFC s.r.l. ha inteso qualificarsi in via semplificata nella categoria OG11 - come detto, di importo pari a € 75.000 - producendo *"i corrispondenti CEL per un importo complessivo pari a € 281.228,03 (di cui € 163.480,62 per lavorazioni riconducibili alla categoria di opere generali OG11 e € 117.747, 41 per lavorazioni riconducibili alla categoria OS28)",* avvalendosi della possibilità prevista dall'art. 28, co. 1, lett. a), all. II.12 al d.lgs. n. 36/2023;

- che, ciononostante, in data 16.04.2025, la S.A. ha comunicato l'esclusione dalla gara, rilevando la *"Mancanza del requisito di cui al punto 5.3 lett. b) del Disciplinare di gara con particolare riferimento alla Categoria OG 11 Class. I, da parte della Consorziata esecutrice, in conformità a quanto stabilito al p.to 5.5 del Disciplinare, in quanto lo stesso non può essere dimostrato applicando l'art. 28 dell'All. II.12 al Codice"*.

1.1. L'odierna ricorrente ha chiesto l'annullamento del provvedimento da ultimo menzionato per *"Violazione e falsa applicazione dell'All. II.12 D.lgs. 36/2023. Violazione e falsa applicazione della legge di gara. Violazione e falsa applicazione del principio dell'autovincolo. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l. 241/1990. Difetto ed erroneità dei presupposti. Difetto assoluto di istruttoria e sviamento di potere. Eccesso di potere sotto i profili della macroscopica illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà. In subordine. Nullità della legge di*

gara".

1.2. L'Ater del Comune di Roma si è costituita in resistenza.

3. All'odierna camera di consiglio, il Collegio ha dato avviso alle parti della possibile definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata e, dopo la discussione, la causa è passata in decisione.

4. Il ricorso è fondato.

5. Al di sotto della soglia di € 150.000,00, i lavori possono essere eseguiti da parte di operatori economici in possesso dei requisiti "semplificati" di capacità tecnica contemplati dall'art. 28, co. 1, dell'all. II.12 del d.lgs. n. 36/2023, che testualmente prevede: *«1. Fermo restando quanto previsto dal Capo II del Titolo IV della Parte V del Libro II del codice, in materia di esclusione dalle gare, gli operatori economici possono partecipare agli appalti di lavori pubblici di importo pari o inferiore a 150.000 euro qualora in possesso dei seguenti requisiti di ordine tecnico-organizzativo:*

a) importo dei lavori analoghi eseguiti direttamente nel quinquennio antecedente la data di pubblicazione del bando non inferiore all'importo del contratto da stipulare;

b) costo complessivo sostenuto per il personale dipendente non inferiore al 15 per cento dell'importo dei lavori eseguiti nel quinquennio antecedente la data di pubblicazione del bando; nel caso in cui il rapporto tra il suddetto costo e l'importo dei lavori sia inferiore a quanto richiesto, l'importo dei lavori è figurativamente e proporzionalmente ridotto in modo da ristabilire la percentuale richiesta; l'importo dei lavori così figurativamente ridotto vale per la dimostrazione del possesso del requisito di cui alla lettera a);

c) adeguata attrezzatura tecnica».

5.1. In accordo con l'orientamento giurisprudenziale formatosi sul previgente art. 90, co. 1, d.P.R. n. 207/2010 (dal contenuto sovrapponibile a quello del menzionato art. 28 oggi in esame) - da cui il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi - *"la soglia di € 150.000 è riferita alle singole categorie scorporabili, e non all'intero valore dell'appalto"* (Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 17 settembre 2018, n. 859; cfr., tra le altre, anche Tar Lazio, sez. II-*quater*, 23 ottobre 2019, n. 12203, e Tar Sicilia, Palermo, sez. III, 16 novembre 2020, n. 2383).

5.1.1. Tale orientamento è altresì coerente con il principio dell'accesso al mercato espresso dall'art. 3 del "nuovo" codice dei contratti pubblici (*"Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità"*), in base al quale (oltreché in base ai principi del risultato e della fiducia), ai sensi del successivo art. 4 (*"criterio interpretativo e applicativo"*), devono essere interpretate e applicate tutte le disposizioni del codice.

5.2. Non può considerarsi idoneo a smentire tale ricostruzione (al fine di sposare una diversa e

più restrittiva interpretazione del citato art. 28, in ipotesi riferibile alle sole procedure il cui importo complessivo sia inferiore a € 150.000) quanto addotto in memoria dall'Amministrazione resistente, con riguardo alla circostanza (fattuale) che l'appalto ha a oggetto la *"manutenzione* […] *di alloggi per persone indigenti"*; ciò in quanto la modalità semplificata di attestazione dei requisiti prevista dal Legislatore per i lavori di importo inferiore alla predetta soglia di € 150.000 non determina di per sé un pregiudizio per la "*buona qualità ed affidabilità nella riuscita"* degli interventi in questione.

5.3. Né un ostacolo alla via interpretativa illustrata si rinviene nella lettera della *lex specialis*, che, invero, si limita a stabilire, come già ricordato, che *"i requisiti di capacità tecnica e finanziaria dei soggetti di cui agli articoli 65, comma 2, lettere b), c) e d), e 66, comma 1, lettera g), sono disciplinati dall'allegato II.12"* (§ 5.5 disciplinare), senza, pertanto, escludere l'applicazione del menzionato art. 28 dello stesso allegato II.12.

5.4. Ne consegue che il possesso dei requisiti richiesti per l'esecuzione dei lavori di cui alla categoria OG11 ben può essere dimostrato, nel caso di specie, con la qualificazione "semplificata" di cui all'art. 28, salvo restando il potere-dovere della stazione appaltante di svolgere le verifiche.

6. Il ricorso va, pertanto, accolto e, per l'effetto, va annullato il provvedimento di esclusione.

7. I profili di novità che caratterizzano l'oggetto del giudizio, con riguardo all'individuazione dell'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 28 dell'all. II.12 del "nuovo" codice dei contratti pubblici, giustificano la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Sezione Quinta *Ter*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento di esclusione gravato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Anna Maria Verlengia, Presidente FF

Annalisa Tricarico, Referendario, Estensore

Pierluigi Tonnara, Referendario