

**TAR Lazio, Sezione Prima, Sentenza n. 23261 del 19 dicembre 2025**

Appalti pubblici – Requisiti speciali di partecipazione – Art. 100 comma 12 del Codice – Non sono tassativi – Valorizzata discrezionalità SA

Pubblicato il 19/12/2025

**N. 23261/2025 REG.PROV.COLL.**

**N. 11927/2025 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 11927 del 2025, proposto da (...) S.p.A., in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**contro**

(...), rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**per l'annullamento**

dell'avviso di indizione della gara avente ad oggetto *“Procedura ristretta relativa all'affidamento dell'appalto per il servizio di manutenzione degli impianti e delle attrezzature antincendio nonché l'esecuzione di lavori e forniture anche in opera nelle sedi della (...)”* (Identificativo della procedura: (...)), pubblicato in GUUE in data 25.9.2025.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 dicembre 2025 il dott. Angelo Fanizza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

La società (...) S.p.A. ha impugnato e chiesto l'annullamento dell'avviso di indizione della gara avente ad oggetto *“Procedura ristretta relativa all'affidamento dell'appalto per il servizio di manutenzione degli impianti e delle attrezzature antincendio nonché l'esecuzione di lavori e forniture anche in opera nelle sedi della (...)”* (Identificativo della procedura: (...)), nella parte in cui prevede, all'art. 4, co. 5 lett. A4), e ciò in ordine al requisito di capacità tecnico-professionale, la pregressa *“esecuzione, nei dieci anni antecedenti la data di pubblicazione del bando sulla GUUE di almeno un unico contratto (“unico” nel senso che il requisito non può essere dimostrato dalla somma di diversi contratti di minore importo rispetto a quello richiesto) per “servizi di manutenzione di impianti e attrezzature antincendio” eseguito in immobili sottoposti a vincolo architettonico della durata di almeno un anno e di valore annuo pari ad almeno euro 800.000,00 + IVA, con collaudo completato con esito positivo. Il possesso di tale requisito è attestato mediante copia del contratto stipulato ovvero in alternativa mediante fatture attestanti la misura (importo) e la tipologia (causale della fatturazione) del fatturato richiesto”*; nonché nella parte in cui, all'art. 4, co. 5, lett. B3 [ *rectius*: B4 ], prevede lo stesso requisito per i *“raggruppamenti temporanei di concorrenti/aggregazioni tra imprese aderenti al contratto di rete/GEIE, ai sensi degli artt. 65, comma 2, lett. e), g) e h), e 68 del D. Lgs. 36/2023 e consorzi ordinari di imprese di cui agli artt. 65, comma 2, lett. f) e 68 del D. Lgs. 36/2023”*; nonché, ancora, nella parte in cui, all'art. 4, co. 1 lett. b) prevede il divieto di avvalimento per il suddetto requisito e, comunque, in ogni sua parte di interesse; del disciplinare di gara, e ciò

relativamente ai due profili, sopra indicati; del capitolato speciale, e ciò relativamente ai profili contestati nonché nella parte in cui, all'art. 22.3, prevede il divieto di avvalimento per il suddetto requisito e, comunque, in ogni sua parte di interesse; della decisione a contrarre adottata nella riunione del Collegio dei Deputati Questori del 22.7.2025; di tutti i documenti di gara, tra i quali l'allegato Request DGUE Antincendio; l'allegato A domanda di partecipazione; l'allegato B modello di dichiarazioni integrative; l'allegato C autorizzazione al trattamento dati; di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

La procedura ristretta, oggetto del contendere, avente un valore complessivo stimato dell'appalto pari a complessivi euro 14.063.800,00 + IVA ma un valore dell'appalto calcolato su 5 annualità (4 anni di durata contrattuale + 1 anno di eventuale proroga convenzionale) pari a euro 12.055.000,00 + IVA, è stata regolata dal criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Le operazioni di gara sono state rimesse ad un *“disciplinare di prequalifica”*, finalizzato a regolare la procedura ristretta secondo due fasi: a) una prima fase di prequalifica; b) una seconda fase di presentazione delle offerte (art. 1, comma 3).

La fase di prequalifica è stata preordinata all'individuazione, si ripete con applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dell'appaltatore del servizio di manutenzione degli impianti e delle attrezzature antincendio nonché l'esecuzione di lavori e forniture anche in opera, comprendenti le attività descritte nel capitolato speciale della medesima procedura e, a tal fine, è stata messa a disposizione dei concorrenti una *“bozza preliminare (...), priva dei relativi allegati (gli allegati, assieme alla versione definitiva del capitolato, verranno successivamente messi a disposizione degli operatori economici invitati alla fase di presentazione delle offerte, tramite la piattaforma informatica di negoziazione”*.

Le prestazioni oggetto di aggiudicazione riguardano le seguenti attività:

*“a) interventi di manutenzione ordinaria, ai sensi del D.M. n. 37 del 27 marzo 2008 e s.m.i. e del DM del 3 agosto 2015, degli impianti indicati all'art. 1, comma 2 del capitolato; b) interventi*

*di manutenzione straordinaria, ai sensi del D.M. n. 37 del 27 marzo 2008 e s.m.i. e del DM del 3 agosto 2015, degli impianti sopra indicati; c) gli interventi di manutenzione specialistica relativi ad apparati di elevata complessità tecnologica; d) l'attività di monitoraggio e di sorveglianza h24 per la supervisione sugli stati di funzionalità degli impianti antincendio e di gestione dell'esodo, comprensiva delle annotazioni di guasti e/o allarmi sul Registro dei controlli antincendio e di supporto comunicativo/logistico con il Centro per la gestione delle emergenze e/o di ogni altra attività richiamata dai Piani di emergenza e di esodo vigenti o da altra procedura di emergenza intendendosi escluso l'intervento di controllo e di emergenza nell'area sede di allarme; e) gli interventi di modesta entità, di importo pari o inferiore a euro 500.000,00 + IVA, come definiti e secondo le modalità di cui all'art. 4 del capitolato ed all'art. 69 del RAC della (...)*".

Tanto premesso, la società ricorrente ha lamentato che, *"pur essendo operatore economico professionalmente attivo nello specifico settore merceologico oggetto dell'appalto, ed assolutamente in possesso dei requisiti di partecipazione richiesti dal disciplinare, vede però illegittimamente sbarrato dalla Camere la rispettiva partecipazione alla gara dall'unico requisito che non possiede, i.e. quello relativo alla capacità tecnico-professionale per la quota di prestazione relativa ai servizi"*; in particolare, ha contestato la legittimità *"della clausola di cui all'art. 4, co. 5, lett. A4 del disciplinare (identico il tenore letterale della successiva e comunque qui impugnata lett. B4, prevista per le partecipazioni alla procedura in forma aggregata)"*, censurando che *"la regola qualificatoria viene modellata sulla base della teorica del c.d. servizio di punta: l'esperienza pregressa, al pari di tutti i cc.dd. contratti di punta, può essere dimostrata solo ed esclusivamente attraverso un singolo contratto, declinandosi ogni forma di qualificazione raggiunta attraverso il cumulo delle esperienze pregresse e, pertanto, rifiutando ogni forma di frazionamento del requisito"*; ed ha soggiunto che *"a rendere il tutto ancor più critico, si aggiunge il fatto che il cennato servizio di punta debba essere stato eseguito presso immobili vincolati sotto il profilo architettonico"* (cfr. pagg. 7 – 8).

Premessi la propria legittimazione e interesse ad agire, la ricorrente ha dedotto i seguenti motivi:

1°) *"nullità per carenza di potere in astratto. Incompetenza assoluta. violazione e/o falsa*

*applicazione art. 3 d. lgs. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione art. 100 d. lgs. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione art. 3 l. n. 241/90. Illogicità. Irragionevolezza. Contraddittorietà manifesta’.*

In prima battuta, la ricorrente ha contestato che “*gli unici requisiti esigibili dalle Stazioni appaltanti siano quelli contemplati dal co. 11 dell’art. 100 e, dunque, con riferimento alla capacità tecnico-professionale, la pregressa decennale esecuzione di servizi analoghi, comprovabile (a differenza di quanto invece accade con la richiesta avanzata per il tramite della contestata lex specialis), in forma frazionata e cumulabile ed indipendentemente dalla natura dell’immobile sul quale operare (anche perché, come noto, si tratta di garanzie che vengono salvaguardate a monte dalla legge e di certo non a valle, all’atto dell’individuazione dell’operatore economico cui affidare l’appalto)*”; ed ha, perciò, stigmatizzato che “*la Camera, nella specie, avrebbe potuto esigere, per tale specifica categoria di requisito di ordine speciale, solo ed esclusivamente il predetto requisito, di tal guisa da rendere illegittima la scelta, invece operata con la clausola in contestazione, di pretendere il c.d. servizio di punta*” (cfr. pag. 12).

2°) “*Violazione e/o falsa applicazione art. 3 d. lgs. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione art. 100 d. lgs. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione art. 3 l. n. 241/90. Illogicità. Irragionevolezza. Contraddittorietà manifesta’.*

In linea con quanto dedotto al primo motivo, la ricorrente ha evidenziato che la stazione appaltante avrebbe prospettato “*una richiesta assolutamente illogica ed irragionevole che, in definitiva, si sostanzia nell’illegittima restrizione della pletora di concorrenti potenzialmente idonei ad eseguire la commessa oggetto del presente giudizio e tutto, si badi, perché: a. esigendosi un servizio di punta, non è possibile per l’operatore economico interessato poter cumulare i risultati economici dei pregressi servizi analoghi; b. esigendosi che il servizio di punta sia stato eseguito presso immobili vincolati sotto il profilo architettonico, fa sì che gli unici operatori economici che possano prendervi parte siano quelli che abbiano eseguito il servizio presso immobili caratterizzati da tale, atipico, vincolo*” (cfr. pag. 13).

Ha soggiunto che, quindi, nella “*necessità di esigere la pregressa esecuzione di un servizio speculare sotto il profilo quali-quantitativo rendendolo insuscettibile di raggiungere il relativo*

*standard qualificatorio secondo gli ordinari strumenti di qualificazione, i.e. attraverso pregresse esecuzioni contrattuali tra loro cumulabili, si annida, per quieti principi giurisprudenziali, nel fatto che la Stazione appaltante voglia interloquire con un operatore economico che abbia già gestito commesse simili a quella che intende affidare” (cfr. pag. 14); e che “la previsione della necessaria pregressa esecuzione del servizio di punta presso un immobile staggito da un non meglio chiarito vincolo architettonico, si manifesta, in rapporto alla tipologia di prestazione dell’appalto che la Camera intende affidare, del tutto abnorme”, dal momento che “per la parte di appalto relativa all’antincendio, infatti, si è al cospetto di attività di mera manutenzione, che non intercetta (né quella ordinaria né, tampoco, quella straordinaria) in alcun modo gli assetti strutturali degli immobili interessati e rispetto alle quali (attività di manutenzione), pertanto, l’aver in precedenza operato su immobili staggiti dal cennato vincolo architettonico risulta essere richiesta in alcun modo pertinente” (cfr. pag. 15).*

Né, tantomeno, il vincolo architettonico costituirebbe idonea base giustificativa del requisito di punta, e ciò sull’assunto che *“la lex specialis, per la parte di appalto invece relativa ai lavori, non esiga dai potenziali concorrenti il possesso della specifica, ed a questo punto indefettibile, categoria generale OG2” (cfr. pag. 16).*

3°) *“Violazione e/o falsa applicazione art. 3 d. lgs. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione art. 100 d. lgs. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione art. 3 l. n. 241/90. Illogicità. Irragionevolezza. Contraddittorietà manifesta”.*

La ricorrente ha, ancora, lamentato che il richiamo, nel disciplinare, all’attinenza del requisito di punta ai *“compiti essenziali, relativi ad impianti e strutture di notevole contenuto tecnologico e di rilevante complessità tecnica (...) tradisca inequivocabilmente l’illogicità della decisione della Camera, considerato il riferimento agli impianti presso i quali eseguire le attività oggetto di appalto, che manifestano l’assoluta inconferenza della richiesta del servizio di punta in precedenza eseguito presso immobili vincolati sotto il profilo architettonico” (cfr. pag. 17).*

4°) *“Violazione e/o falsa applicazione art. 3 d. lgs. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione art. 100 d. lgs. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione art. 3 l. n. 241/90.*

*Illogicità. Irragionevolezza. Contraddittorietà manifesta”.*

Da ultimo, la ricorrente ha dedotto che *“l’interposizione del divieto di avvalimento del requisito in argomento per delle esigenze insussistenti o, comunque, non dettagliatamente motivate finiscono con il rendere ancor più illogicamente ed irragionevolmente restrittiva la condizione di accesso alla procedura”* (cfr. pag. 18).

Si è costituita in giudizio la (...) (24.10.2025), opponendo di aver *“ritenuto necessario richiedere l’esecuzione di un contratto unico di importo minimo annuo pari a € 800.000,00 per assicurare che l’operatore abbia gestito in autonomia un servizio continuativo, integrato e complesso, non frammentato in micro-interventi disomogenei”* (cfr. pag. 9); e che *“la previsione di un’esperienza pregressa in immobili vincolati risponde a un criterio di pertinenza tecnica, pienamente conforme ai principi del Codice dei contratti in quanto espressione della discrezionalità tecnica della stazione appaltante”* (cfr. pag. 10).

In vista dell’udienza di discussione del ricorso nel merito, fissata per il 10 dicembre 2025, le parti hanno depositato le rispettive memorie e repliche, senza, però, aggiungere elementi di sostanziale novità alle proprie argomentazioni difensive e, a tale udienza, la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

Il ricorso è infondato e, pertanto, va respinto, non cogliendo nel segno alcuno dei motivi proposti, che per affinità tematica possono essere esaminati congiuntamente.

Nel dettaglio, la ricorrente ha contestato la legittimità della previsione in forza della quale è stato richiesto, ai fini della prequalifica, di comprovare *“la esecuzione, nei dieci anni antecedenti la data di pubblicazione del bando sulla GUUE di almeno un unico contratto (“unico” nel senso che il requisito non può essere dimostrato dalla somma di diversi contratti di minore importo rispetto a quello richiesto) per “servizi di manutenzione di impianti e attrezzature antincendio” eseguito in immobili sottoposti a vincolo architettonico della durata di almeno un anno e di valore annuo pari ad almeno euro 800.000,00 + IVA, con collaudo completato con esito positivo. Il possesso di tale requisito è attestato mediante copia del contratto stipulato ovvero*

*in alternativa mediante fatture attestanti la misura (importo) e la tipologia (causale della fatturazione) del fatturato richiesto”.*

Censura che la ricorrente ha esteso anche ai requisiti di partecipazione per i *“raggruppamenti temporanei di concorrenti/aggregazioni tra imprese aderenti al contratto di rete/GEIE, ai sensi degli artt. 65, comma 2, lett. e), g) e h), e 68 del D. Lgs. 36/2023 e consorzi ordinari di imprese di cui agli artt. 65, comma 2, lett. f) e 68 del D. Lgs. 36/2023”*; e ciò, sebbene a pag. 2 dell’atto introduttivo del giudizio la ricorrente – deve supporre per un evidente *lapsus calami* – abbia fatto cenno *“all’art. 4, co. 5, lett. B3”* del disciplinare, laddove, al contrario, la previsione contestata (requisito di punta) è la lettera B4.

Il nodo critico della contestazione riguarda l’abnormità di un requisito di partecipazione che, essendo stato specificato alla stregua di un requisito di punta, avrebbe violato la regola generale sui contratti analoghi, dettata dall’art. 100, comma 11 del d.lgs. 36/2023 (*“Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui (al sesto periodo del comma 4,) all’articolo 226-bis, comma 1, lettera b) per le procedure di aggiudicazione di appalti di servizi e forniture, le stazioni appaltanti possono richiedere agli operatori economici quale requisito di capacità economica e finanziaria un fatturato globale non superiore al doppio del valore stimato dell’appalto, maturato (nel triennio precedente) nei migliori tre anni degli ultimi cinque anni precedenti a quello di indizione della procedura. In caso di procedure di aggiudicazione suddivise in pluralità di lotti, salvo diversa motivata scelta della stazione appaltante, il fatturato è richiesto per ciascun lotto. Le stazioni appaltanti possono, altresì, richiedere agli operatori economici quale requisito di capacità tecnica e professionale di aver eseguito (nel precedente triennio) negli ultimi dieci anni dalla data di indizione della procedura di gara contratti analoghi a quello in affidamento anche a favore di soggetti privati”*): in sostanza, mediante la previsione impugnata la (...) avrebbe definito un illegittimo ostacolo al pieno dispiegarsi del meccanismo concorrenziale.

Ad avviso del Collegio tale rilievo non è persuasivo.

In linea generale, sul tema della scelta dei requisiti di partecipazione un consolidato



orientamento giurisprudenziale ha chiarito che *“i requisiti di partecipazione ad una gara sono fissati dall'autorità amministrativa con ampia discrezionalità, sindacabile solo per manifesta arbitrarietà ed irragionevolezza. Detto potere discrezionale, lungi dall'essere espressione di mero arbitrio dell'amministrazione aggiudicatrice, costituisce in realtà precipua attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, predicati dall'articolo 97 Cost. e si sostanzia quindi nel potere-dovere di apprestare (proprio attraverso la specifica individuazione degli specifici requisiti di ammissione e di partecipazione ad una gara) gli strumenti e le misure più adeguati, opportuni, congrui, efficienti ed efficaci ai fini del corretto ed effettivo perseguimento dell'interesse pubblico concreto, oggetto dell'appalto da affidare. La scelta di fissare specifici requisiti di ammissione e/o di partecipazione ad una gara pubblica (rispetto, ad esempio, a quelli minimi stabiliti dalla legge e/o a quelli presuntivamente risultanti dalla certificazione di iscrizione in un elenco ufficiale di prestatore di servizi) ai fini della dimostrazione del possesso dell'adeguata capacità economico-finanziaria è ampiamente discrezionale, impinge nel merito dell'azione amministrativa e si sottrae, pertanto, al sindacato del giudice amministrativo, salvo che essa non sia ictu oculi manifestamente irragionevole, irrazionale, arbitraria, sproporzionata, illogica e contraddittoria (in termini, Cons. Stato, V, 1° giugno 2001, n. 2973; V, 31 dicembre 2003, n. 9305; VI, 10 ottobre 2002, n. 5442)”* (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 12 gennaio 2023, n. 431; id., sez. V, 11 gennaio 2018, n. 116).

In relazione alla medesima tematica (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 17 novembre 2020, n. 7138, in cui si richiama id., sez. III, 12 febbraio 2020, n. 1076) è stato ulteriormente affermato che *“nella dialettica fra tutela della concorrenza e perseguimento dell'interesse pubblico primario l'amministrazione gode di un'ampia discrezionalità nella selezione dell'oggetto (e delle caratteristiche tecniche) dell'appalto, in funzione degli standards organizzativi e di efficienza delle relative prestazioni (in tesi anche molto elevati, purché non irragionevoli), dovendo l'offerta adattarsi alla domanda e non viceversa”*. Ed ancora che *“a partire dalla sentenza della Corte di Giustizia, 17 settembre 2002, in causa C-513/99, è acquisito il principio per cui la tutela della concorrenza nel settore dei contratti pubblici implica anche la capacità dell'impresa di stare sul mercato offrendo prodotti competitivi per soddisfare una domanda*

*pubblica qualificata, in relazione ai sottostanti interessi della collettività (secondo la logica del contratto pubblico come strumento a plurimo impiego). La positivizzazione di tale principio è scolpita nella direttiva 2014/24/UE laddove si prevede, con riferimento alle capacità tecniche e professionali, che "le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità" (art. 58, paragrafo 4), confermando l'impostazione secondo la quale la pubblica amministrazione ha interesse ad incentivare la partecipazione alle gare di soggetti particolarmente qualificati, che garantiscano elevati standard qualitativi al fine di svolgere al meglio le prestazioni oggetto di gara. (...) La rilevanza della tutela della salute, sottesa alla previsione di livelli di competenza tecnica e standard qualitativi così elevati (...) consentono (...) l'introduzione di un requisito proporzionato alla prestazione che si intende acquisire, nonché al perseguimento dell'interesse pubblico ad essa sotteso. A tale scopo, all'Amministrazione è garantita un'ampia discrezionalità nell'individuazione dei requisiti tecnici, ancorché più severi rispetto a quelli normativamente stabiliti, purché la loro previsione sia correlata a circostanze giustificate e risulti funzionale rispetto all'interesse pubblico perseguito. In ragione di ciò, il sindacato del giudice amministrativo deve limitarsi alla verifica del rispetto dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e non estraneità rispetto all'oggetto di gara (ex plurimis: Cons. Stato, sez. III, 07/07/2017, n. 3352; Cons. Stato, V, 26 luglio 2017, n. 3105; Cons. Stato, Sez. V, 4 gennaio 2017, n. 9; Cons. Stato, V, 8 settembre 2008, n. 3083; VI, 23 luglio 2008, n. 3655)". Pertanto, "il punto di equilibrio del sistema non è dato, sulla base dell'argomentazione sopra richiamata, dal numero di concorrenti operanti sul mercato in grado di offrire il prodotto richiesto (uno, ovvero tre), ma dall'esistenza o meno di una ragionevole e proporzionata esigenza del committente pubblico che giustifica la domanda di un prodotto offerto solo da poche imprese (in tesi, anche da una soltanto: come nel caso esaminato dalla sentenza della Corte di Giustizia, 17 settembre 2002, in causa C-513/99)". In altri termini, "l'interesse pubblico alla tutela della concorrenza portato dalla normativa sui contratti pubblici è funzionale comunque alla tutela dell'interesse dell'amministrazione all'acquisizione di beni o servizi destinati a soddisfare le specifiche esigenze della collettività di cui essa è attributaria, come definite nella lex*

*specialis di gara. (...) La natura del procedimento di evidenza pubblica come sede nella quale vengono create artificialmente le condizioni di concorrenza non deve infatti far perdere di vista la funzione del procedimento medesimo, che è quella, pur in un contesto concorrenziale, di acquisire beni e servizi maggiormente idonei a soddisfare l'interesse pubblico specifico portato dall'amministrazione aggiudicatrice*”: e, nella medesima direzione è stato ulteriormente chiarito che *“il sindacato ammissibile si incentra dunque sulla proporzionalità e ragionevolezza della scelta della stazione appaltante”*.

Quanto ai requisiti di punta, la giurisprudenza ritiene che essi costituiscano espressione della necessità di una qualifica funzionale indivisibile in capo all'operatore affidatario dell'appalto, attestante un'esperienza di particolare pregnanza nello specifico settore oggetto della gara (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 24 agosto 2020, n. 5186; id., sez. V, 2 febbraio 2018, n. 678; id., Sez. III, 9 maggio 2012, n. 2679).

La giurisprudenza ha, inoltre, evidenziato che *“la stazione appaltante gode di massima discrezionalità nella scelta dei requisiti di capacità dei concorrenti che intende selezionare, col solo limite di non eccedere dall'oggetto dell'appalto per tipologia e caratteristiche (Consiglio di Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 259). Il c.d. requisito di punta può essere richiesto dalle stazioni appaltanti che però devono motivare la loro scelta posto che il senso di tale previsione è quello di richiedere una capacità tecnico-professionale specifica a garanzia di una corretta esecuzione del servizio”* (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 6 settembre 2022, n. 7749).

Il discrimine tra servizi analoghi e servizi di punta va ricondotto ad una verifica tesa a stabilire quale soglia di complessità tecnica, operativa ed organizzativa sia stata pianificata dalla stazione appaltante: una verifica che, pertanto, non può essere condotta in linea astratta, cioè con esclusivo riguardo all'orizzonte normativo, ma deve, piuttosto, condursi in concreto.

Tanto premesso, ad avviso del Collegio la discrezionalità programmatica della stazione appaltante non si rivela, nella specie, irragionevole e sproporzionata con riferimento alla contestata previsione di un *“unico contratto (“unico” nel senso che il*

*requisito non può essere dimostrato dalla somma di diversi contratti di minore importo rispetto a quello richiesto)*”, e ciò alla luce del quadro prestazionale che emerge dall’analisi del disciplinare e, ancor più, della bozza di capitolato, quest’ultima allegata in atti dalla stessa ricorrente.

Vanno isolati, a tal fine, tre, chiari profili che hanno definito la consistenza quantitativa e qualitativa della commessa.

In prima battuta, sotto il profilo prestazionale, l’appalto controverso, concepito in lotto unico (poiché, come si è precisato all’art. 1, comma 2 del disciplinare, la procedura *“viene aggiudicata in lotto unico, ai sensi dell’art. 58, comma 4, del D. Lgs. 36/2023, in quanto si riferisce a prestazioni da rendere in modo coordinato, con imputazione ad unico centro di responsabilità”*), ha per oggetto le seguenti attività:

a) gli interventi di manutenzione ordinaria sugli impianti antincendio di cui all’art. 2 lettera h) del D.M. n. 37 del 27 marzo 2008 e ss.mm.ii., quelli di cui al punto S.5.7.3 del D.M. Interno 3 agosto 2015 e ss.mm.ii., e quelli di qualsiasi altra tipologia non ricadenti nei citati Decreti Ministeriali, nonchè sulle attrezzature, i dispositivi e i sistemi rilevanti ai fini della sicurezza antincendio di cui al successivo comma 2, con la ricognizione sistematica in tutti i locali e aree esterne in uso all’Amministrazione di cui al comma 6, anche con riferimento agli impianti, attrezzature, dispositivi e sistemi eventualmente installati o ristrutturati da altri soggetti, ai sensi del disposto dell’art. 16, comma 1;

b) gli interventi di manutenzione straordinaria, sugli impianti antincendio di cui all’art. 2 lettera h) del D.M. n. 37 del 27 marzo 2008 e ss.mm.ii., quelli di cui al punto S.5.7.3 del D.M. Interno 3 agosto 2015 e ss.mm.ii., e quelli di qualsiasi altra tipologia non ricadenti nei citati Decreti Ministeriali, nonchè sulle attrezzature, i dispositivi e i sistemi rilevanti ai fini della sicurezza antincendio di cui al successivo comma 2, anche con riferimento agli impianti, attrezzature, dispositivi e sistemi eventualmente installati o ristrutturati da altri soggetti, ai sensi del disposto dell’art. 16, comma 1, per i quali è previsto il rilascio delle dichiarazioni e certificazioni

rilasciate ai sensi del D.M. 37/2008 e/o del D.M. Interno 7 agosto 2012 e delle certificazioni di prodotto rilasciate ai sensi del regolamento europeo sui prodotti da costruzione;

c) gli interventi di manutenzione specialistica relativi ad apparati di elevata complessità tecnologica, aventi caratteristiche infungibili, qualora la manutenzione richieda necessariamente l'intervento di tecnici autorizzati dalla casa costruttrice o di tecnici specialistici, l'operatore economico ha l'obbligo di far intervenire il produttore, il costruttore e/o le ditte di assistenza autorizzate dalle rispettive case costruttrici;

d) l'attività di monitoraggio e di sorveglianza h24 per la supervisione, tutti i giorni dell'anno, sugli stati di funzionalità degli impianti antincendio e di gestione dell'esodo, comprensiva delle annotazioni di guasti e/o allarmi sul Registro dei controlli antincendio e di supporto comunicativo/logistico con il Centro per la gestione delle emergenze e/o di ogni altra attività richiamata dai Piani di emergenza e di esodo vigenti o da altra procedura di emergenza intendendosi escluso l'intervento di controllo e di emergenza nell'area sede di allarme;

e) gli interventi di modesta entità, consistenti in lavori o forniture, anche in opera, di importo pari o inferiore a euro 500.000,00 oltre IVA, come definiti e secondo le modalità di cui al successivo art. 4 e all'art. 69 del RAC della (...).

In secondo luogo, sotto il profilo dimensionale della commessa, nella bozza si è previsto che:

*“L'appalto si svolge, salvo modifiche o varianti disposte ai sensi dei commi 7 e 8 del presente articolo e dell'art. 16, nei seguenti locali ed edifici:*

- *Palazzo Montecitorio (Piazza del Parlamento, 24);*
- *Palazzo Demaniale (Via della Missione, 9);*
- *Palazzo dei Gruppi (Via Uffici del Vicario, 21);*
- *Palazzo Theodoli-Bianchelli (Via del Parlamento, 9);*
- *Palazzo Campo Marzio (Via campo Marzio, 72/78);*

- *Palazzo ex Alto Lazio (Via Uffici del Vicario, 9A);*
- *Palazzo ex Banco di Napoli (Via del Parlamento, 2);*
- *Palazzo ex Colombo (Via Uffici del Vicario 9/12 e 13/15);*
- *Complesso del Seminario (Via del Seminario, 76 – Piazza S. Macuto, 57);*
- *Complesso di Vicolo Valdina compresi la ex scuola e il Patriarcato d'Antiochia (Piazza in Campo Marzio, 42);*
- *Appartamento ex ASCA (Via Uffici del Vicario 30);*
- *Autorimessa e Parcheggio (Via della Missione);*
- *Comando dei Carabinieri presso la Camera dei Deputati (Via di Sant'Ignazio);*
- *Garitte dei Carabinieri di presidio ai vari palazzi;*
- *Padiglione 5 del Centro Polifunzionale di Castelnuovo di Porto (Circonvallazione della Protezione Civile, Castelnuovo di Porto - RM), limitatamente agli interventi di cui al comma 1, lett. d) ed e)".*

*In terzo luogo, quanto al profilo operativo, si è previsto che "le attività di cui alle precedenti lett. a), b), c) e d) saranno eseguite dal presidio fisso, costituito da personale dell'operatore economico provvisto di tutti i mezzi ed attrezzature occorrenti, con le modalità e le indicazioni di cui al successivo art. 2": sarebbe a dire da un gruppo composto "in totale da 20 figure professionali" (1 Responsabile tecnico di ruolo specialistico e gestionale; 18 figure professionali di ruolo tecnico specifico; 1 impiegato amministrativo di ruolo tecnico specifico), precisandosi che "il presidio garantisce un monte ore complessivo effettivo di 38.940 ore/anno (calcolato al netto della pausa pranzo/cena su 365 giorni complessivi)".*

Un impegno che, come è agevole verificare sulla base dell'art. 2, comma 10 della bozza, è articolato in:

- *"presidio a doppio turno diurno feriale: dal lunedì al venerdì, in un arco orario tra le ore 7,00 e le ore 21,00";*
- *"presidio diurno feriale senza turno: dal lunedì al venerdì, in un arco orario tra le ore 8,00 e le ore 17,00";*
- *"presidio 24H del sabato, festivo e notturno".*

Inoltre, si è pure previsto (art. 2, comma 15 della bozza) che *“l’Amministrazione si riserva di richiedere “prestazioni extra-presidio”, e cioè ulteriori prestazioni da eseguirsi oltre gli orari e i giorni indicati (...) o anche con personale aggiuntivo”*; si è stabilito, in particolare, che *“a titolo di esempio (non esaustivo), si potranno verificare prestazioni extra-presidio nei seguenti casi:*

- a) prestazioni in orario notturno (dalle ore 21,00) per prolungamenti causati dal protrarsi delle attività parlamentari;*
- b) incremento del presidio o degli orari del medesimo in giornate feriali per poter permettere attività di manutenzione straordinaria di elevata complessità o di urgenza;*
- c) ulteriori prestazioni nelle giornate di sabato e/o festivi per manifestazioni come Montecitorio a porte aperte (con frequenza di una domenica al mese circa) o per ulteriori esigenze di carattere istituzionale dell’Amministrazione”*.

Si tratta di profili di concreta regolazione la cui complessità è stata palesemente elusa dalla società ricorrente nel censurare le credenziali richieste ai concorrenti.

Invero, è stato richiesto dalla stazione appaltante, a fini di prequalifica, il possesso di un patrimonio di capacità prestazionali particolarmente pregevole e qualificato, che giustifica la richiesta di *“almeno un unico contratto”* di punta, quindi all’evidente fine di evitare che una commessa di notevole complessità venisse affidata ad un operatore totalmente privo di almeno un’esperienza specifica.

Da ultimo, neppure sproporzionata può giudicarsi la previsione di cui all’art. 4.1 del disciplinare (*“possono partecipare alla presente procedura i soggetti previsti dall’art. 65, comma 2, del D. Lgs. 36/2023, in forma singola o associata, purché in possesso dei seguenti requisiti, da possedersi fin dal momento della presentazione della domanda di partecipazione e il cui possesso, nel caso dell’aggiudicatario, deve perdurare sino alla scadenza dell’appalto (...) il possesso dei requisiti di cui alle lettere A) e B) del comma 5, tutti non suscettibili di avvalimento ai sensi dell’art. 104, comma 11, del D. Lgs. 36/2023, in quanto attinenti ad attività oggetto dell’appalto che costituiscono compiti essenziali, relativi ad impianti e strutture di notevole contenuto tecnologico e di rilevante complessità tecnica, fatto salvo quanto previsto in ordine al*

*requisito di cui al comma 5, lett. A3) e B3)”).*

La giurisprudenza ha, infatti, statuito che *“deve ritenersi oramai un dato acquisito che l’avalimento plurimo o frazionato non può essere consentito con riferimento ai c.d. requisiti di punta. Il requisito del contratto di punta, invero, deve essere necessariamente soddisfatto da una singola impresa, in quanto è espressione di una qualifica funzionale non frazionabile, perché come reiteratamente chiarito in giurisprudenza (Cons. Stato, V, 12 dicembre 2019, n.284), “attesta una esperienza qualificata nell’ambito dello specifico servizio oggetto della gara”. Il requisito di punta, in altri termini, proprio perché caratterizzante la qualità dell’impresa stessa, non può essere oggetto di frazionamento tra più soggetti, ma deve necessariamente essere posseduto in capo ad una singola impresa. (...) In tal senso, meritano di essere richiamati i pareri precontenzioso Anac, n. 107 del 21 maggio 2014 e n. 156 del 23 settembre 2015, che hanno affermato il seguente principio di diritto che il Collegio condivide: «il requisito di cui all’articolo 263 comma 1, lettera c), concernente i c.d. servizi di punta, non è frazionabile in caso di raggruppamento temporaneo di professionisti e, pertanto, ognuno dei due servizi di punta richiesti per ciascuna classe e categoria dovrà esser stato svolto interamente da uno dei soggetti del raggruppamento. È sufficiente, quindi, che tale requisito sia posseduto per intero da un singolo componente del raggruppamento.*

*Analogamente, la Corte di Giustizia U.E. (Sez. V, sentenza 10 ottobre 2013 -causa C-94/12) ha chiarito che lo Stato può certamente imporre, con legge, che vi sia un unico titolare del requisito di punta, non ritenendo in contrasto con il diritto dell’unione un eventuale divieto inerente al cd avalimento frazionato del requisito di punta, purché - sottolinea la Corte - lo Stato membro lo abbia previsto con legge” (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 24 agosto 2020, n. 5186).*

In conclusione, il ricorso va respinto.

Si ravvisano i presupposti per disporre la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.



Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Angelo Fanizza, Consigliere, Estensore

Matthias Viggiano, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**Angelo Fanizza**

**IL PRESIDENTE**

**Roberto Politi**

**IL SEGRETARIO**