

Appalti pubblici: l'importanza della corretta attribuzione delle categorie d'opera

Alfonsina Capone

Nel contesto dei lavori edili esistono due tipologie di categorie di lavorazioni, ossia opere generali (OG) e opere specializzate (OS), che rispondono a requisiti specifici di qualificazione. La sentenza del TAR Basilicata n.31/2025 è rilevante perché sottolinea l'importanza di una corretta classificazione delle opere negli appalti pubblici, evidenziando come la pubblicazione di una gara, ove si è previsto di accorpare gli interventi delle categorie OS21 in quelli delle OG2, possa compromettere la concorrenza e l'opportuno accesso degli operatori qualificati.

Lavori pubblici: differenze tra opere generali e opere specializzate

Le **opere pubbliche** sono strutture progettate per soddisfare un interesse o un fine pubblico e si classificano in diverse categorie, tra cui: **opere stradali, marittime, idrauliche, urbanistiche e edilizia popolare.**

Nelle opere pubbliche le lavorazioni da appaltare si suddividono in due categorie:

- **opere generali (OG)**, che riguardano la realizzazione, la ristrutturazione o la manutenzione di opere complesse, destinate a soddisfare un interesse pubblico. Questi lavori richiedono una qualificazione specifica che richiede competenze operative, organizzative, gestionali e tecniche, nonché conoscenza delle norme che regolano i lavori pubblici;
- **opere specializzate (OS)**, riguardano invece lavorazioni specifiche, normalmente parte di un'opera più ampia, che richiedono alta specializzazione e, per ottenerla, è necessario dimostrare capacità organizzativa, operativa e il possesso delle abilitazioni tecniche e amministrative richieste dalla legge.

L'elenco completo delle categorie di **opere generali (OG)** e **opere specializzate (OS)** è presente nell' **allegato A del DPR 207/2010**, in parte abrogato e aggiornato con l'entrata in vigore del **DLGS n.36/2023**. Tuttavia, fino all'adozione dei nuovi regolamenti attuativi, le disposizioni sulle categorie di opere continuano ad applicarsi in base al **regime transitorio** e quindi l'allegato A del DPR 207/2010 è ancora oggi a tutti gli effetti un riferimento normativo valido.

In particolare, la categoria **OS21** riguarda gli interventi strutturali speciali e precisamente come riportato nell'**allegato "A" del DPR 207/2010** "(...) la costruzione di opere destinate a trasferire i carichi di manufatti poggianti su terreni non idonei a reggere i carichi stessi, di opere destinate a conferire ai terreni caratteristiche di resistenza e di indeformabilità tali da rendere stabili l'imposta dei manufatti e da prevenire dissesti geologici, di opere per rendere antisismiche le strutture esistenti e funzionanti.

Comprende, in via esemplificativa, l'esecuzione di pali di qualsiasi tipo, di sottofondazioni, di palificate e muri di sostegno speciali, di ancoraggi, di opere per ripristinare la funzionalità statica delle strutture, di pozzi, di opere per garantire la stabilità dei pendii e di lavorazioni speciali per il prosciugamento, l'impermeabilizzazione e il consolidamento di terreni."

Quindi nella Categoria OS21 ricadono infatti le opere di consolidamento dei terreni e di stabilizzazione dei versanti rocciosi, destinata ad interventi per garantire la stabilità di superfici rocciose a rischio di frana, smottamento o crollo.

Questo tipo di lavorazioni diventa fondamentale nel momento in cui si devono affrontare problematiche relative proprio a costoni rocciosi come chiarito anche dalla sentenza del TAR della Basilicata n.31/2025.

Criteri di qualificazione negli appalti: l'importanza degli interventi di consolidamento strutturale

La provincia di Matera aveva indetto una gara per l'affidamento di un appalto integrato, per la **progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori**, suddiviso in due categorie di lavorazioni:

- categoria **OS21**, relativa agli **interventi strutturali di consolidamento del versante roccioso** su cui poggia la chiesa;
- categoria **OG2**, relativa al **restauro architettonico** del bene.

In seguito però, la Provincia ha successivamente revocato la procedura, avviando una nuova gara basata esclusivamente sulla categoria OG2 e quindi eliminando la parte relativa alla categoria OS21.

La società ricorrente, avente la qualificazione per la categoria OS21, si è opposta alla decisione contestando la revoca della gara.

Il TAR ha ritenuto fondate le argomentazioni della società ricorrente, affermando che *“(...) la decisione amministrativa (che permea tanto la revoca del primo bando, quanto l'adozione di quello successivo) di accorpate nella categoria OG2 tutte le lavorazioni di cui alla procedura di gara in esame, con espunzione della categoria di qualificazione OS21 (originariamente considerata prevalente), oltreché immediatamente impugnabile, perché preclusiva della partecipazione alla nuova gara, sia effettivamente viziata, nei termini denunciati dalla ricorrente.”*

Il Tribunale ha sottolineato che gli **interventi di consolidamento strutturale del versante roccioso**, che costituivano una parte significativa e preponderante dell'appalto, **rientrano più correttamente nella categoria OS21**, che riguarda opere di consolidamento e messa in sicurezza di terreni instabili e di strutture antisismiche.

Inoltre il Tar precisa che *“dalla Relazione generale del progettista, nella quale si evidenzia che “Obiettivo e finalità del progetto, pertanto, è la salvaguardia di un edificio monumentale simbolo degli antichi Rioni Materani, parte integrante della sua stessa identità storico-culturale, a rischio di seri danneggiamenti, causa il precario stato di conservazione della rupe rocciosa su cui insiste. Il verificarsi di ulteriori distacchi di roccia registrati sul versante settentrionale della rupe, legati alla fragilità della formazione geologica delle calcareniti e alle azioni deleterie trasmesse dalla folta vegetazione e dagli eventi meteorici, in uno con l'acuirsi di alcuni quadri fessurativi in particolare sulle cappelle della navata laterale sinistra, rende improcrastinabile l'esecuzione di interventi di consolidamento, in primis, del versante roccioso nord su cui poggia a strapiombo la Chiesa, per poi proseguire all'interno della stessa” e che “nelle Relazioni Geologico/Geotecniche (...),*

*- dal **Capitolato speciale d'appalto**, in cui si precisa che “l'intervento riguarda: - il consolidamento del costone roccioso sottostante la chiesa mediante pulizia della roccia, disgaggio di massi a rischio caduta, riempimento di eventuali cavità mediante blocchi di calcarenite e saturazione dei vuoti con miscele a base calce, perforazioni e inserimento di tiranti e micropali tub-fix ancorati ad un cordolo in c.a. realizzato al piede di fondazione delle murature della Chiesa”.*

Quindi per i giudici **la stazione appaltante** è stata molto superficiale nella stesura del bando anche con riferimento a quanto esplicitamente prescritto nella **relazione generale del progettista** e nel **Capitolato**

speciale d'appalto, i quali più volte sottolineano come la tipologia di intervento riguardasse il **consolidamento del costone roccioso**. Nel caso specifico dalla documentazione progettuale si evince come tali lavorazioni rappresentino proprio la componente principale dell'intero intervento e che, inoltre, questa fase del progetto fosse di fondamentale importanza per la stabilità dell'intero complesso monumentale, soprattutto a valle della pericolosità sismica del sito.

In conclusione, la sentenza del TAR Basilicata sottolinea l'importanza di una corretta qualificazione delle **categorie di lavori** nell'ambito degli **appalti pubblici**, dimostrando come il mancato riconoscimento della prevalenza della categoria OS21 a favore della sola OG2, possa compromettere il principio della concorrenza e precludere la partecipazione ad operatori idoneamente qualificati. Inoltre la sentenza conferma l'importanza della categoria OS21 nel garantire l'affidabilità esecutiva di interventi complessi, specie quando esse coinvolgano **opere strutturali** e di **consolidamento**.