



Autorità Nazionale Anticorruzione

**Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura
all'ingegneria**

Relazione AIR

1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità

L'Autorità, a seguito di alcune importanti novità introdotte nel panorama normativo concernenti gli affidamenti dei servizi di ingegneria ed architettura, ha ritenuto di dover procedere alla revisione ed all'aggiornamento della determinazione Avcp del 7 luglio 2010, n. 5, contenente le «Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura all'ingegneria». In particolare, oltre all'entrata in vigore del d.p.r. del 5 ottobre 2010, n. 207 (nel seguito, Regolamento), non ancora approvato in via definitiva al momento dell'adozione della determinazione n. 5/2010, è stato emanato il nuovo d.m. del 31 ottobre 2013, n. 143 (Determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura ed all'ingegneria).¹ L'emanazione di tale decreto comporta, tra l'altro, il superamento della deliberazione del 3 maggio 2012, n. 49 «Quesiti in merito ai servizi di architettura ed ingegneria a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27» che, stante il vuoto normativo determinato dall'abrogazione delle sistema delle tariffe professionali, aveva fornito agli operatori del settore indicazioni circa le modalità di definizione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle more dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Al fine di procedere alla revisione degli atti citati, che si intendono interamente sostituiti dalle nuove linee guida, l'Autorità ha ritenuto opportuno avvalersi del tavolo tecnico costituito nel 2010, integrato con ulteriori categorie professionali. Nel corso delle riunioni svoltesi il 21 gennaio e l'11 marzo 2014, i rappresentanti delle categorie intervenute hanno formulato all'Autorità una serie di osservazioni e considerazioni utili ai fini dell'emanazione delle nuove linee guida che possono essere così sintetizzate:

- la scarsa applicazione da parte delle stazioni appaltanti del nuovo d.m. 143/2013;
- il persistere del fenomeno dei ribassi eccessivi, spesso collegato all'utilizzo del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso ed alla disapplicazione dell'art. 266, del Regolamento (che imporrebbe alla stazione appaltante di fissare nel bando di gara il ribasso massimo consentito), che comporta la scarsa qualità della progettazione e criticità in fase di realizzazione dell'opera;
- la scarsa apertura del sistema ai professionisti più giovani e agli studi professionali di minore dimensione, anche in relazione alle previsioni di cui all'art. 263, del Regolamento che indica requisiti di fatturato e di organico minimo penalizzanti per gran parte dei professionisti;
- requisiti di accesso alle gare connessi al fatturato d'impresa imposti dalle stazioni appaltanti senza essere espressamente motivati, come, invece, stabilito dalle vigenti disposizioni.

Nel periodo 15 luglio – 15 settembre 2014, l'Autorità ha poi proceduto ad effettuare una consultazione pubblica allo scopo di raccogliere osservazioni da parte di tutti gli operatori interessati. Nel corso della consultazione sono pervenuti n. 12 contributi da parte di associazioni di categoria, stazioni appaltanti e liberi professionisti.

Lo scopo del presente documento, in linea con quanto previsto dall'art. 8, del Regolamento «Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 278 del 27 novembre 2013, è quello di dare evidenza delle

¹ Si ricorda che tale regolamento è stato emanato ai sensi dell'art. 9, co. 2, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27, e successivamente modificato dall'art. 5 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 134.

ragioni che hanno guidato l'Autorità nell'adozione delle scelte finali con riferimento alle osservazioni formulate nell'ambito del tavolo tecnico e nella consultazione pubblica.

Nel documento è, altresì, approfondito il contenuto di alcune disposizioni normative controverse, quali ad esempio, gli artt. 263 e 266, co. 1, lett. c) punto 2), del Regolamento che disciplinano, rispettivamente, i requisiti di partecipazione alle gare e il limite al ribasso che le stazioni appaltanti dovrebbero fissare nel bando di gara.

La trattazione più approfondita di alcuni argomenti nella presente Relazione AIR è anche finalizzata a preservare il carattere snello e operativo delle linee guida.

Alla luce delle problematiche sopra richiamate, i principali obiettivi regolatori delle presenti linee guida consistono:

- a) nel fornire la corretta lettura delle norme previste dal Codice e dal Regolamento finalizzata a favorire la partecipazione alle procedure di affidamento del più ampio numero di soggetti;
- b) nel superamento delle criticità connesse al fenomeno dei ribassi eccessivi mediante l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e degli altri strumenti previsti dal Codice per la selezione di offerte di qualità (riparametrizzazione, soglie di sbarramento, formula dell'Allegato M);

In applicazione del regolamento AIR e VIR dell'Autorità, il grado di raggiungimento degli obiettivi regolatori sarà oggetto di apposita verifica di impatto della regolazione, da effettuarsi decorsi 24 mesi dall'adozione delle presenti linee guida.

2. Le osservazioni degli operatori che non hanno trovato accoglimento

In sede di tavolo tecnico e di consultazione pubblica sono state formulate una serie di ipotesi e proposte concernenti l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura (nel seguito, anche SIA) che non hanno trovato accoglimento da parte dell'Autorità. Più in particolare, tali ipotesi e proposte fanno riferimento:

1. alla possibilità di disporre l'esclusione automatica delle offerte anomale anche per gli appalti di importo superiore 100.000 euro;
2. alla possibilità di presentare offerte in rialzo rispetto alla base d'asta, secondo il meccanismo del "minimo rialzo";
3. alla sospensione per 5 anni dell'internalizzazione dei servizi (ovvero obbligo di esternalizzazione degli stessi) in relazione a quanto previsto dall'art. 90, del Regolamento;
4. alla necessità di applicare l'art. 266, del Regolamento che impone alle stazioni appaltanti di fissare nel bando di gara un limite al ribasso sul prezzo;

2.1. Esclusione delle offerte anomale per gli appalti di importo superiore a 100.000 euro

Per quanto riguarda il punto sub 1), il Tavolo tecnico ha proposto che le stazioni appaltanti abbiano la possibilità di escludere in modo automatico un'offerta quando è troppo bassa. Come noto, l'esclusione automatica delle offerte anomale, trattandosi di riserva che limita il confronto competitivo e potenzialmente incide sulla par condicio delle imprese partecipanti, è una eccezione alla regola generale dell'assoggettamento al contraddittorio delle offerte potenzialmente anomale.

La vigente normativa consente la sua applicazione solo in caso di utilizzo del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso e per gli appalti di importo pari o inferiore a 100.000 euro, ai sensi e con le modalità, per gli appalti di servizi, di cui all'art. 124, co. 8, del Codice. Occorre, altresì, richiamare la disposizione di cui all'art. 253, co. 20-*bis*, del Codice, introdotta dall'art. 26, co. 2, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, secondo la quale le stazioni appaltanti possono applicare, fino al 31 dicembre 2015, il meccanismo dell'esclusione automatica per tutti gli appalti di importo contenuto nelle soglie indicate dall'art. 28, in deroga alle soglie più ristrette previste, per i lavori, dall'art. 122 co. 9, del Codice e, per i servizi e forniture, dall'art. 124, co. 8, del medesimo. Si potrebbe, pertanto, astrattamente ritenere ammissibile l'utilizzo del meccanismo dell'esclusione automatica in relazione agli affidamenti dei SIA, aggiudicati al prezzo più basso, compresi tra centomila euro e la soglia comunitaria (207.000 euro).

Tuttavia, in disparte ogni valutazione sulla compatibilità comunitaria del meccanismo dell'esclusione automatica, in quanto restrizione aprioristica della possibilità di partecipazione di un numero più elevato di operatori economici, si richiama l'ulteriore profilo dato dalla capacità che un appalto possa presentare, in considerazione delle proprie caratteristiche, un "interesse transfrontaliero certo" e attrarre quindi operatori di altri Stati membri. A parere della Corte di giustizia il meccanismo dell'esclusione automatica potrebbe condurre a risultati incompatibili con il diritto comunitario ove applicato ad un appalto che rivesta un interesse transfrontaliero (sentenza del 15 maggio 2008, cause riunite C-147/06 e C-148/06, Secap).

Ebbene, i servizi di ingegneria di importo compreso tra 100.000 euro e 207.000 euro già ex se possono rivestire un interesse transfrontaliero certo e concreto per gli operatori di altri Stati membri. Ed infatti, secondo la Corte Costituzionale (cfr. sentenze n. 401/2007; n. 160/2009; n. 114/2011) la distinzione tra contratti sotto soglia e contratti sopra soglia non può essere, di per sé, invocata quale utile criterio ai fini dell'individuazione dell'ambito materiale della tutela della concorrenza. Tale ambito ha, infatti, una portata che trascende ogni rigida e aprioristica applicazione di regole predeterminate.

Inoltre, pur in presenza di un appalto sotto-soglia, devono essere comunque rispettati i principi fondamentali del Trattato idonei a consentire l'esercizio di un potere conforme, tra l'altro, ai canoni della parità di trattamento, della trasparenza e della pubblicità, al fine di garantire un assetto concorrenziale del mercato.

Si deve poi rilevare che, ai sensi dell'art. 266, co. 4, del Regolamento, per gli affidamenti di importo superiore a 100.000 euro è previsto unicamente il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in relazione al quale non è normativamente applicabile il meccanismo dell'esclusione automatica. Né sussistono margini per utilizzare, in tale fascia di importo, il prezzo più basso: la premessa al d.P.R. n. 207/2010, recita, tra l'altro, che «Ritenuto che, in relazione all'articolo 266, comma 4, la disposizione che configura il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa come unico criterio di aggiudicazione applicabile per l'affidamento dei servizi di architettura ed ingegneria, sia necessaria in quanto trattasi di specifici servizi che richiedono una valutazione dell'offerta non limitata al solo elemento prezzo ma estesa anche ad elementi relativi all'aspetto tecnico dell'offerta e che la disposizione trova copertura normativa di rango primario nell'articolo 81, comma 1, del codice, attuativa degli articoli 55 e 53 rispettivamente della direttiva 2004/17/CE e 2004/18/CE, che fa salve disposizioni, anche regolamentari, relative alla remunerazione di servizi specifici».

Pertanto, la proposta formulata rappresenta un'innovazione che, oltre a richiede una modifica normativa, si pone in contrasto con i principi comunitari.

2.2. Offerte in rialzo rispetto alla base d'asta

Una seconda proposta formulata nell'ambito del Tavolo tecnico (punto sub 2) esplicita la possibilità di prevedere offerte al rialzo, definito "minimo aumento". La proposta, da leggersi in combinazione con quella concernente la determinazione analitica dei costi di produzione del servizio, da porsi a base d'asta in luogo del corrispettivo, intende superare il principio dell'importo a base d'asta come limite inderogabile oltre il quale le offerte non possono essere accettate e, una volta analizzata ex ante la soglia discriminante tra costo e profitto, prevedere offerte in rialzo, rectius al minimo aumento.

Come rappresentato più volte dall'Avcp (da ultimo, deliberazione del 16 gennaio 2013, n. 12), la vigente normativa non prevede la possibilità di formulare offerte in aumento. Con riferimento al criterio del prezzo più basso, ai sensi del co. 1 dell'art. 82, detto divieto è posto indirettamente con il chiaro intento di impedire lievitazioni della spesa pubblica rispetto alla preventiva programmazione (sul punto cfr. Avcp, parere sulla normativa del 12 febbraio 2009, AG3-09). A parere della giurisprudenza, Tar Lazio, sez. II, 28 giugno 2010 n. 21596, il «portato naturale del ricorso della stazione appaltante al criterio – per l'aggiudicazione di una gara – del prezzo più basso sia proprio quella della "irregolarità" logica prima ancora che strettamente giuridica di un'offerta al rialzo, quale è quella che ha inequivocamente presentato la ricorrente principale, poiché in contraddizione con la logica del ribasso che ispira il criterio del prezzo più basso (cfr. Tar Catania, II Sezione, 29 gennaio 2002 n. 148 e Tar Reggio Calabria, 21 gennaio 1997 n. 44, ma anche Tar Liguria, 2 ottobre 1986 n. 440, che – con riguardo appunto ad offerta al rialzo in una gara bandita al ribasso – ha al riguardo parlato di "non – offerta")».

Con riferimento al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'art. 283, co. 3, del Regolamento esplicita «il soggetto che presiede la gara dà lettura dei punteggi attribuiti alle offerte tecniche, procede all'apertura delle buste contenenti le offerte economiche, dà lettura dei ribassi espressi in lettere e delle riduzioni di ciascuna di esse e procede secondo quanto previsto dall'articolo 284».

Sul punto si veda la pronuncia del Tar Lombardia, sez. I, 21 novembre 2013 n. 2588: «A tal riguardo, il Collegio è, inoltre, dell'avviso che la disposizione di cui all'art. 82, comma 1, del D.lgs. 163/2006 – che espressamente prevede il divieto di offerte in aumento in caso di procedure regolate dal criterio del prezzo più basso – sia chiaramente ispirata dal fine di impedire lievitazioni della spesa pubblica rispetto alla preventiva programmazione (cfr., sul punto, il parere AVCP del 12 febbraio 2009). Nel perseguimento del medesimo obiettivo può, dunque, leggersi la disciplina di cui all'art. 283, comma 3, del DPR 207/2010, in cui è previsto che "il soggetto che presiede la gara dà lettura dei punteggi attribuiti alle offerte tecniche, procede all'apertura delle buste contenenti le offerte economiche, dà lettura dei ribassi espressi in lettere e delle riduzioni di ciascuna di esse e procede secondo quanto previsto dall'articolo 284": una disposizione nella quale l'Autorità di vigilanza ha individuato il fondamento per affermare che "il divieto per le stazioni appaltanti di aggiudicare ad offerte in aumento rispetto al prezzo indicato nelle documentazione di gara deve ritenersi sussistente qualunque sia il criterio di aggiudicazione della gara e, pertanto, sia nel caso di appalti da aggiudicare al prezzo più basso che in quello di appalti da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa" (cfr. determinazione n. 4 del 10.10.2012)».

L'Avcp ha, pertanto, concluso che «gli affidamenti di contratti avvenuti ad importi superiori ai valori posti a base di gara siano in contrasto con i principi generali di correttezza, trasparenza ed economicità sanciti dall'art. 2 del codice dei contratti» (cfr. deliberazioni n. 12/2013 e n.7/2011).

Infine, l'inammissibilità delle offerte in rialzo è confermata dalla direttiva 2014/24/UE, che inserisce tra le ipotesi di non accettabilità delle offerte anche quella di un prezzo superiore al prezzo base previsto dall'amministrazione (cfr. art. 26).

2.3. Sospensione per 5 anni dell'internalizzazione dei servizi

Un'altra proposta formulata in sede di Tavolo tecnico riguarda l'ipotesi di sospendere per 5 anni l'internalizzazione dei servizi di cui all'art. 90, co. 1, del Regolamento. L'operazione sarebbe finalizzata ad ottenere una maggiore qualità nella progettazione, favorendo la ripresa del settore. In merito, si precisa che la realizzazione delle opere pubbliche è basata sui due pilastri della centralità del progetto, articolato nei tre livelli di progettazione, e della priorità dell'espletamento della progettazione all'interno delle pubbliche amministrazioni. Il favor normativo per la progettazione interna emerge nel co. 6, dell'art. 90, laddove il ricorso alla progettazione esterna è limitato all'accertata e certificata sussistenza, da parte del responsabile del procedimento, delle ipotesi tassative ivi previste (in carenza di organico oppure per ragioni di complessità ovvero di difficoltà a rispettare i tempi della programmazione). Pertanto, la regola generale, ai sensi dell'art. 90, co. 1, del Codice, prevede l'espletamento della progettazione all'interno dell'amministrazione aggiudicatrice, in applicazione del principio secondo cui l'attività della pubblica amministrazione deve essere svolta dai propri uffici.

Dato il tenore letterale delle norme sopra richiamate, non è possibile rendere una interpretazione delle stesse volta ad una maggiore apertura degli affidamenti verso il mercato dei liberi professionisti, anche a voler prendere in considerazione le esigenze di assicurare una maggiore qualità della progettazione e il particolare momento di crisi economica che, peraltro, si riverbera anche nei confronti della disponibilità di risorse da parte delle amministrazioni pubbliche. Si richiama, al riguardo, il consolidato orientamento della Corte dei conti, per il quale «la facoltà di ricorrere ad altrui collaborazioni va collocata nel contesto normativo ordinamentale e deve conformarsi ai criteri di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa il cui rispetto è incompatibile con incarichi ad estranei, ingiustificati e/o inutili e/o superflui: e ciò, anche nei casi in cui il conferimento dell'incarico stesso sia formalmente legittimo» (C. conti, sez. giurisd. Regione Trentino Alto Adige 19 febbraio 2009, n. 6).

Che non possa prevedersi un obbligo di esternalizzazione dell'attività di progettazione si ricava anche dalla direttiva sugli appalti pubblici 2014/24/UE, che, al considerando 5, recita «È opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva».

2.4. Applicazione del limite al ribasso di cui all'art. 266 del Regolamento

Altra problematica sottoposta all'attenzione dell'Autorità dagli operatori del settore attiene al fenomeno dei ribassi eccessivi nelle procedure di aggiudicazione dei servizi di cui all'art. 252, del Regolamento; fenomeno, questo, spesso collegato all'utilizzo del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso ed alla disapplicazione dell'art. 266, del Regolamento contemplante la fissazione nel bando di gara di un limite al ribasso percentuale. Nell'ambito della consultazione, la Rete delle professioni tecniche e l'Ordine degli architetti della provincia di Torino hanno evidenziato l'utilità ovvero la necessità di applicare la norma al fine di orientare il confronto competitivo sulla qualità riducendo i rischi presentazione di offerte insostenibili.

L'art. 266, co. 1, lett. c) numero 1), del Regolamento dispone che l'offerta del concorrente è costituita da un «ribasso percentuale unico, definito con le modalità previste dall'articolo 262, comma 3, del Regolamento in misura comunque non superiore alla percentuale che deve essere fissata nel bando in relazione alla tipologia dell'intervento». La disposizione contempla, dunque, l'obbligo per la stazione appaltante di fissare nel bando di gara il ribasso massimo consentito, con la chiara finalità di limitare i possibili effetti negativi derivanti da una progettazione di scarsa qualità, quale diretta conseguenza della

presentazione di ribassi molto elevati da parte dei concorrenti. È noto, infatti, che la redazione di elaborati progettuali di scarsa qualità può essere causa di notevoli criticità in fase di esecuzione dei lavori, rendendo necessario il ricorso a variazioni del progetto, con conseguente incremento dei costi delle opere, e può favorire, altresì, l'insorgere di contenziosi tra imprese e stazioni appaltanti.

La previsione di un limite al ribasso percentuale, di cui all'art. 266, del Regolamento – peraltro non contemplata nel Codice, nemmeno all'art. 83 recante la disciplina dell'offerta economicamente più vantaggiosa – presenta sul piano applicativo alcune criticità.

In primo luogo, una simile previsione può determinare, in sede di gara, un allineamento delle offerte economiche al limite fissato nella *lex specialis*, con conseguente annullamento del confronto concorrenziale nella parte relativa al prezzo. Sulla problematica si noti che, nel censurare delle formule di attribuzione del punteggio economico che hanno come effetto quello di assegnare un differenziale di punti molto ridotto ad offerte di prezzo assai diverse, il Consiglio di Stato ha varie volte rilevato come tali metodi determinano un illogico appiattimento del punteggio spettante per l'offerta economica, con la conseguenza che il suo valore viene ridotto in modo tale da privare ampiamente di contenuto significativo la stessa offerta economica e da assegnare preponderanza decisiva a quella tecnica². Di fatto, la previsione di un tetto al ribasso può determinare quello che può essere chiamato un *focal point*, ovvero il punto focale del prezzo al quale tutti i concorrenti effettivamente convergono e per il quale si determina, in analogia a quanto rilevato dal Consiglio per talune formule di assegnazione del punteggio economico, un perfetto allineamento delle offerte economiche e il completo svuotamento del confronto concorrenziale sull'elemento prezzo.

Si noti, tra l'altro, che il limite in esame appare di scarsa utilità stante l'utilizzo della formula bilineare di cui all'allegato M del Regolamento, con la quale viene a determinarsi un punto di “flessione” dei punteggi economici in corrispondenza di ribassi superiori alla media delle offerte (al netto del fattore correttivo X). Tale flessione, benché determinata “endogenamente” dal mercato e non “esogenamente” dalla stazione appaltante, è idonea a scoraggiare offerte eccessivamente basse, proprio nel senso voluto dal legislatore con la disposizione di cui all'art. 266, del Regolamento. Connessa a tale problematica è poi la possibilità di fissare tale limite percentuale con metodologie e criteri differenti e, quindi, variabili di volta in volta in funzione di decisioni discrezionali della stazione appaltante.

In conclusione, se da un lato, la previsione appare utile per limitare le possibili conseguenze negative derivanti dalla formulazione di ribassi molto elevati da parte dei concorrenti, dall'altro la stessa può avere come effetto quello di “falsare” l'esito della gara sulla base dell'elemento prezzo. Sotto tale aspetto la norma presenta, dunque, profili di contrasto con i principi del Trattato ed in particolare con il principio di libera concorrenza, essendo potenzialmente in grado di minare il corretto confronto concorrenziale, limitando di fatto la possibilità per gli operatori economici di formulare liberamente le proprie offerte. Al riguardo si sottolinea che la tutela della concorrenza è il fondamento delle direttive comunitarie in tema di appalti pubblici ed è in funzione di tale principio che devono essere interpretate le norme di settore. La libertà di concorrenza tra imprese ha una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi (C. cost. sent. n. 223/1982 e n. 94/2013).

² Cfr. ad esempio, Cons. St., sez. V, 18 ottobre 2011, n. 5583, nella quale è stata dichiarata illegittima una formula di valutazione del prezzo contenente un fattore “parabolico”.

3. Requisiti di capacità economico-finanziaria e fatturato

In tema di capacità economico-finanziaria dalla consultazione sono emerse posizioni differenziate. L'Oice ha sostenuto che la norma speciale di cui all'art. 263, del Regolamento sia applicabile e non da limitare, argomentando che trattasi di una disciplina valida solo per importi superiori a 100.000 euro. Altri operatori del settore (Rete professioni tecniche e altri liberi professionisti) hanno rilevato la sovrapposizione tra l'art. 263, del Regolamento e l'art. 41, del Codice, evidenziando la necessità che le stazioni appaltanti non superino la soglia del doppio del fatturato, come anche indicato dalla nuova direttiva appalti, e che comunque il requisito sia debitamente motivato negli atti di gara.

La disposizione regolamentare va coordinata con gli artt. 41 e 42, del Codice, i quali, in relazione agli appalti di servizi e di forniture, disciplinano le modalità di dimostrazione dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi da parte dei concorrenti. Tali norme riconoscono alla stazione appaltante ampia discrezionalità in ordine all'individuazione dei requisiti di partecipazione attestanti l'affidabilità professionale dei concorrenti, discrezionalità che, tuttavia, incontra il limite del rispetto dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza rispetto all'oggetto della gara, all'importo dello stesso e alle caratteristiche della prestazione oggetto dell'affidamento. È quanto sottolineato, oltre che da costante giurisprudenza, dall'Avcp, la quale ha chiarito che con le disposizioni degli artt. 41 e 42, il Codice «ha lasciato ampia discrezionalità alle stazioni appaltanti, seppure senza eccedere l'oggetto dell'appalto, circa la scelta dei requisiti, della loro qualificazione e dei relativi mezzi di prova»; tuttavia «la clausola del bando che prevede un livello minimo di uno specifico requisito non deve essere formulata in termini equivoci o indistinti neanche con riferimento al periodo di attività documentabile in base alla quale è maturato il possesso di quel requisito» (cfr. determinazione Avcp 21 maggio 2009, n. 5). In sostanza, è necessario che la discrezionalità della stazione appaltante sia esercitata in modo tale da non restringere ingiustificatamente la platea dei potenziali concorrenti o di produrre effetti discriminatori tra gli stessi.

L'individuazione dell'importo del fatturato è dunque rimessa alla stazione appaltante, la quale è tenuta a darne – nella determina a contrarre e/o nel bando di gara – congrua motivazione in relazione all'entità, alla complessità ed alla specificità dell'appalto, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 41, co. 2, ultimo periodo, del Codice, in base al quale sono illegittimi i criteri che fissano, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato aziendale. In linea generale, dunque, le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di motivare adeguatamente, nei documenti di gara, eventuali limiti di accesso connessi al fatturato.

Nel determinare i requisiti di accesso alla gara, inoltre, le stazioni appaltanti sono tenute a porre particolare attenzione, in particolare, a due aspetti:

1. l'individuazione dei «servizi espletati negli ultimi cinque esercizi antecedenti la pubblicazione del bando»;
2. le modalità di determinazione della misura del fatturato globale che, come visto, è fissata dall'art. 263, co. 1, lett. a) del Regolamento in un importo variabile «tra 2 e 4 volte l'importo a base d'asta».

In relazione al primo profilo, si conferma l'avviso secondo cui il requisito in argomento non può essere inteso nel senso di limitare il fatturato ai soli servizi specificamente posti a base di gara ovvero i servizi identici (cfr. deliberazione Avcp del 10 ottobre 2006, n. 74). Infatti «se è vero che la richiesta di un determinato fatturato pregresso per servizi identici a quello oggetto di gara va commisurata al concreto interesse della stazione appaltante a una certa affidabilità del proprio interlocutore contrattuale, avuto

riguardo alle prestazioni oggetto di affidamento, è vero anche che la previsione di detti requisiti di ammissione alla gara – rientrando nella sfera di discrezionalità dell'amministrazione – non deve però tradursi in un'indebita limitazione dell'accesso delle imprese interessate, presenti sul mercato» (Avcp, parere di precontenzioso n. 180/2013).

Con riferimento al secondo profilo, pur volendo considerare che il fatturato di cui al citato art. 263, è quello specifico per servizi tecnici mentre quello dell'art. 41, del Codice attiene al fatturato globale aziendale, che può essere anche diverso da quello specifico, è tuttavia possibile applicare al primo il principio di proporzionalità e ragionevolezza estrinsecati per il secondo dal Codice, ritenendo congruo un requisito di fatturato pari al doppio della base d'asta ed ammissibili requisiti più stringenti (ma entro il limite di 4 volte) previa adeguata motivazione.

4. Requisiti di capacità tecnica, organico minimo ed accesso al mercato

Uno degli aspetti segnalati da alcuni operatori del settore, sia nell'ambito del Tavolo tecnico che nella consultazione, attiene alle difficoltà di accesso al mercato da parte dei giovani professionisti, soprattutto a causa di alcune norme, quali quella sul c.d. "organico minimo", che impongono requisiti stringenti per la partecipazione alle gare. Nella consultazione i liberi professionisti (ed in particolare la Rete delle professioni tecniche) hanno evidenziato che la norma dell'art. 263, co. 1, lett. d), del Regolamento, subordinando l'accesso alle gare al numero di dipendenti/collaboratori stabili di cui il concorrente ha fruito negli ultimi tre anni, chiude il mercato ai giovani ed ai professionisti non dotati di una struttura di notevoli dimensioni, in violazione del diritto comunitario e del principio di cui all'art. 2, co. 1-*bis*, del Codice, secondo cui i criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese. D'altra parte, l'Oice ha sostenuto che la disposizione regolamentare non appare in contrasto con la norma primaria del Codice, che ammette a partecipare anche professionisti singoli e associati, argomentando che il requisito è richiesto soltanto per le procedure di affidamento di importo superiore a 100.000 euro (per le quali il fattore dell'organizzazione e della struttura è a garanzia dell'affidabilità del contraente) e che i liberi professionisti, qualora non siano in possesso di un adeguato organico, possono partecipare alle gare in raggruppamento ovvero attraverso l'avvalimento.

Da un lato, la ratio della norma sembra essere quella assicurare alla stazione appaltante che il servizio venga svolto da concorrenti che abbiano avuto, negli ultimi anni, una struttura organizzativa di una certa dimensione, rappresentata, appunto, dall'organico medio annuo nell'ultimo triennio. Secondo tale orientamento, il requisito deve essere posseduto da tutti i concorrenti a prescindere dalla loro natura giuridica. Dall'altro, sembra che il requisito si riferisca solo alle società (di ingegneria o di professionisti), cioè alle persone giuridiche dotate di una struttura organizzativa vera e propria e non anche alle persone fisiche di cui all'art. 90, co. 1, lett. d), del Codice, abilitate a partecipare in proprio alle procedure selettive. Sulla questione si deve rilevare una differenza tra il requisito dell'organico medio annuo, che si riferisce alla dimostrazione di aver avuto, in passato, una determinata dimensione societaria con il requisito di possedere, per lo specifico appalto, un numero di professionisti/tecnici almeno pari a quello indicato nel bando di gara. Ed in effetti la norma va intesa nel senso che l'organico medio annuo si riferisca esclusivamente alle società, cioè ai soggetti che effettivamente possono disporre di una struttura di determinate dimensioni, e non ai liberi professionisti che, in quanto tali, non dispongono di alcun organico.

Pertanto, mentre le società dovranno essere in possesso dell'organico medio annuo, fissato dalla stazione appaltante nei limiti della forcilla prevista dalla lett. d) dell'art. 263, co. 1, del Regolamento, i professionisti, dovranno disporre di un organico – per lo specifico appalto – **almeno pari al numero**

di unità stimate nel bando di gara per lo svolgimento dell'incarico. Il singolo professionista potrà soddisfare tale requisito partecipando in raggruppamento temporaneo con altri liberi professionisti o con altri soggetti con cui può raggiungere la capacità organizzativa minima richiesta.

Nella direzione di una maggiore partecipazione alle gare di nuovi operatori e giovani professionisti muove, invece, la norma di cui all'art. 90, co. 7, del Codice, richiamata dall'art. 253, co. 5, del Regolamento, che prevede l'obbligo di indicare nei raggruppamenti un giovane professionista con meno di cinque anni di abilitazione professionale, che deve essere presente nella funzione di progettista. In generale, i raggruppamenti temporanei sono uno strumento idoneo ad aprire la dinamica concorrenziale consentendo la coalizione di imprese di minori dimensioni per favorire la crescita e l'accesso a mercati più estesi. Alla stessa ratio è da ricondurre la norma transitoria di cui all'art. 253, co. 15, del Codice che detta una disciplina diretta ad attribuire un particolare regime di favore per le società di ingegneria, con la finalità di incentivarne e di promuoverne la costituzione; la norma testualmente recita: «in relazione all'articolo 90, ai fini della partecipazione alla gara per gli affidamenti ivi previsti, le società costituite dopo la data di entrata in vigore della legge 18 novembre 1998, n. 415, per un periodo di tre anni dalla loro costituzione, possono documentare il possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi richiesti dal bando di gara anche con riferimento ai requisiti dei soci delle società, qualora costituite nella forma di società di persone o di società cooperativa, e dei direttori tecnici o dei professionisti dipendenti della società con rapporto a tempo indeterminato e con qualifica di dirigente o con funzioni di collaborazione coordinata e continuativa, qualora costituite nella forma di società di capitali». Le società di capitali di recente costituzione, per i primi tre anni di attività, ai fini della partecipazione alle gare possono quindi ricorrere all'esperienza pregressa delle società o dei singoli soci o professionisti preesistenti (in merito alla corretta interpretazione di tale dettato normativo cfr. Avcp, parere sulla normativa AG 18/2009).

Va segnalato che il Regolamento, nonostante l'art. 124, co. 7, del Codice lo preveda espressamente, non detta una disciplina semplificata dei requisiti nelle procedure di affidamento di servizi professionali sotto soglia. Il vuoto normativo, evidenziato da autorevole dottrina (cfr. M. Sanino, «I contratti sotto soglia comunitaria in Trattato sui contratti pubblici», a cura di M.A. Sandulli, R. De Nictolis, R. Garofoli, Giuffrè Editore, 2008) comporta che alle stazioni appaltanti sia lasciata la discrezionalità di determinare i requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali necessari alla partecipazione alle procedure selettive di importo inferiore alla soglia comunitaria in ragione della natura e dell'importo del contratto. Le valutazioni per stabilire i requisiti quindi devono essere condotte dalle amministrazioni tenendo conto del criterio di proporzionalità, in funzione della natura e dell'importo del contratto. L'unico elemento che il legislatore prevede in maniera esplicita per l'individuazione dei soggetti da includere nell'elenco di cui all'art. 267, del Regolamento sono i curricula dei professionisti. La considerazione di eventuali esperienze pregresse deve essere attentamente ponderata al fine di non restringere la platea dei possibili concorrenti.

Occorre, inoltre, segnalare l'importanza dei concorsi di progettazione e dei concorsi di idee (rispettivamente, artt. 99 e 108, del Regolamento). Nell'ambito di tali forme di affidamento potrà essere favorita la capacità innovativa e le soluzioni più progredite e d'avanguardia in campi come per esempio l'efficienza energetica e l'architettura ecocompatibile. Sia per i concorsi di progettazione che per i concorsi di idee è previsto l'affidamento delle fasi successive della progettazione allo stesso professionista vincitore del concorso, il quale, è tenuto a dimostrare i requisiti previsti dalle norme vigenti e dai bandi, ivi compreso il requisito della presenza nel raggruppamento di un giovane professionista ai sensi dell'art. 253, co. 5, sopra richiamato. In questo modo è più facile garantire

prestazioni professionali di qualità, pur senza essere in possesso dei requisiti previsti dalle norme in vigore per l'accesso alle fasi successive della progettazione.

Nella Direttiva 2014/24/UE, all'art. 80, in ogni caso, si specifica che l'organizzazione di tali concorsi deve avvenire secondo «criteri di selezione chiari e non discriminatori». Il rispetto dei medesimi principi di non discriminazione parità di trattamento e trasparenza è richiesto dal Codice agli artt. 101 e 110, per i concorsi sotto soglia. Il principio di proporzionalità richiede, inoltre, che le stazioni appaltanti, nel redigere i bandi di gara, abbiano cura di operare una differenziazione tra i requisiti minimi per la partecipazione che dovranno essere specifici e diversi nelle procedure di affidamento sotto soglia rispetto a quelli previsti dalla normativa per gli affidamenti di importo superiore alla soglia comunitaria. Per dar seguito alle indicazioni contenute nell'art. 90, co. 7, e nell'art. 110, ultimo periodo, del Codice, nel caso dei concorsi sotto soglia (che demandano al Regolamento di stabilire le modalità con cui promuovere la presenza di giovani professionisti tra i concorrenti per incarichi affidati tramite concorsi di progettazione e di idee), l'art. 260, co. 6, del Regolamento, prevede la possibilità per le stazioni appaltanti di valutare in via prioritaria la presenza, tra i firmatari della proposta, di un professionista abilitato da meno di cinque anni all'esercizio della professione.

5. L'utilizzo dell'esperienza pregressa in fase di valutazione delle offerte

Il principio generale che presiede all'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa esige la distinzione tra requisiti di natura soggettiva, richiesti ai concorrenti per partecipare alla gara e criteri oggettivi applicati per la valutazione e la selezione dell'offerta. In altre parole, i requisiti soggettivi dell'offerente attengono ai criteri di capacità economica, finanziaria e tecnica di cui agli artt. 41 e 42, del Codice, mentre l'offerta deve essere valutata alla stregua del proprio contenuto qualitativo, direttamente attinente all'oggetto dell'appalto (art. 83, del Codice) e con la netta esclusione, in questa fase, delle qualità soggettive dei concorrenti.

Occorre, peraltro, dare atto che il Consiglio di Stato, con diverse pronunce, pur ribadendo il principio di separazione di cui sopra, ne ha evidenziato alcuni limiti ed alcune ingiustificate rigidità, con argomentazioni particolarmente adatte agli affidamenti dei servizi di natura professionale.

Il Consiglio di Stato, sez. VI, con sentenza del 9 giugno 2008, n. 2770, invitando a non enfatizzare il rischio di commistione tra profili soggettivi ed oggettivi, ha ammesso che determinate caratteristiche soggettive del concorrente, in quanto direttamente afferenti all'oggetto del contratto, possano essere valutate per la selezione dell'offerta. Nel caso di specie, relativo ad un appalto-concorso per la progettazione e fornitura di tre complessi edilizi, la previsione di un parametro relativo al "valore qualitativo dell'impresa" è stata ritenuta inerente all'offerta tecnica e, in particolare, alla specifica attitudine dell'impresa – anche sulla base di esperienze pregresse – a realizzare lo specifico progetto oggetto di gara. Tenere distinti profili soggettivi e dati oggettivi «non significa ignorare che, trattandosi di organizzazioni aziendali, determinate caratteristiche dell'impresa – tanto più quando specifiche rispetto all'oggetto dell'appalto – possano proiettarsi sulla consistenza dell'offerta» e non attengono, quindi, a «generiche capacità tecniche del concorrente, già verificate ai fini dell'ammissione alla gara sulla base di criteri diversi». In senso analogo, il Consiglio di Stato, sezione V, con sentenza del 12 giugno 2009, n. 3716, nel ribadire che il rischio di commistione debba essere valutato in concreto e non enfatizzato sulla base di formulazioni astratte, ha dichiarato legittima, nel caso di specie, la valutazione della struttura aziendale del concorrente nell'ambito dell'offerta tecnica, in quanto tali caratteristiche dell'offerente si proiettavano inevitabilmente sulla consistenza dell'offerta stessa. Da ultimo, la sentenza della sezione VI del 18 settembre 2009, n. 5626, ha dato conto dell'esistenza di due filoni giurisprudenziali: un primo che ritiene illegittima ogni commistione tra requisiti di capacità

dell'offerente ed elementi propri dell'offerta, in base ad «una rigida interpretazione lett.le dei principi enunciati in sede comunitaria» ed un secondo, ritenuto più equilibrato, secondo cui «purché non vengano menzionati elementi distonici rispetto all'oggetto dell'appalto, ben possono essere presi in considerazione – in sede valutativa del merito dell'offerta – elementi attinenti alle imprese concorrenti che si riverberano, senza incertezze (e purché ad essi non sia attribuito un peso, in termini di punteggio, preponderante) sulla qualità del servizio oggetto della procedura evidenziale».

Si ritiene che tale ultimo orientamento si adatti particolarmente agli appalti dei servizi di progettazione nei quali il “valore qualitativo del concorrente” e le esperienze pregresse si riverberano inevitabilmente sul contenuto e l'affidabilità dell'offerta progettuale.

La giurisprudenza citata evidenzia, altresì, che la previsione nei bandi di gara di parametri soggettivi dei concorrenti strettamente attinenti al merito valutativo dell'offerta non lede affatto la ratio del principio di separazione enunciato, che risiede nell'intento di evitare possibili discriminazioni all'accesso alle gare (ciò avverrebbe, viceversa, nel caso in cui fosse attribuito un punteggio all'offerta tecnica in base al mero dato quantitativo del fatturato pregresso). Al contrario, la previsione di tali parametri valutativi rafforzerebbe il citato principio comunitario, non andando ad incidere sui requisiti di accesso alle gare ed evitando, così, una «ingiustificabile moltiplicazione dei requisiti qualificativi idonea a restringere la platea dei possibili concorrenti» (Cons. St., sezione VI, 18 settembre 2009, n. 5626).

In tal senso si esprime anche la nuova direttiva 24/2014/UE che, al considerando 94, ammette espressamente tale possibilità, riconoscendo che in taluni casi l'esperienza pregressa ha una diretta influenza sull'offerta. Tale orientamento è poi confermato dall'art. 67, co. 2, lett. b), della medesima direttiva che prevede tra i criteri da utilizzare l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto, «qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto».

6. Attività di supporto alla progettazione

Con riferimento alle attività di supporto alla progettazione, come indicato nelle linee guida, la “consulenza” di ausilio alla progettazione di opere pubbliche nel quadro normativo nazionale non è contemplata, in quanto derivante dal principio generale in base al quale la responsabilità della progettazione deve potersi ricondurre ad un unico centro decisionale, ossia il progettista. Si rileva, tuttavia, che la nuova direttiva 24/2014/UE, all'art. 40, relativo alle consultazioni preliminari di mercato, prevede la possibilità per le amministrazioni di avvalersi di consulenze da parte di “esperti”, “Autorità”, o “partecipanti al mercato” in fase di pianificazione della procedura d'appalto. La norma, che facoltizza le amministrazioni a svolgere consultazioni di mercato ai fini della preparazione dell'appalto, va nella direzione di consentire l'attività di ausilio proprio nella specifica fase di pianificazione nella quale non può non ricomprendersi anche la progettazione. In sede di recepimento della direttiva e nella prassi dovranno essere indicati il perimetro e le modalità applicative della norma in un settore, quale quello dei servizi tecnici, ove l'elemento della responsabilità del progettista è imprescindibile. Ciò anche al fine del rispetto di quanto previsto dall'art. 40, della stessa direttiva che stabilisce come l'utilizzo delle consulenze non può avere l'effetto di falsare la concorrenza o comportare la violazione dei principi di trasparenza e non discriminazione.

7. La forcella nelle procedure ristrette

L'art. 62, co. 1, del Codice, prevede la possibilità di limitare il numero dei candidati idonei da invitare (c.d. "forcella"), nel caso dei contratti pubblici di servizi e forniture, limitatamente alle procedure ristrette e negoziate con pubblicazione di un bando di gara e nel dialogo competitivo. L'art. 62 del Codice prevede, in questo caso, che le stazioni appaltanti indichino nel bando di gara i criteri, oggettivi e non discriminatori, secondo il principio di proporzionalità, che intendono applicare per limitare il numero massimo di partecipanti ammessi.

Nel riprendere la disposizione sul tema, l'art. 265, co. 1, del Regolamento, stabilisce che «Per le procedure negoziate con pubblicazione di bando di gara e nel dialogo competitivo, nel caso in cui la stazione appaltante si avvale della facoltà di cui all'articolo 62, comma 1, del codice, qualora il numero dei candidati in possesso dei requisiti minimi previsti dal bando di gara risulta superiore a quello massimo fissato nel bando stesso, la scelta dei soggetti da invitare a presentare offerta viene effettuata per una metà arrotondata per difetto, sulla base dei criteri di cui all'allegato L e per i restanti tramite sorteggio pubblico».

Nel disciplinare l'utilizzo della forcella per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura, il suddetto co. 1 dell'art. 265 specifica che tale meccanismo può essere utilizzato nelle procedure negoziate con bando e nel dialogo competitivo, omettendo di citare anche le procedure ristrette, espressamente previste dall'art. 62, co. 1, del Codice. Si tratta, evidentemente, di un disallineamento normativo, atteso che non si rinvergono ragioni particolari che impediscano l'utilizzo della forcella nel caso dei servizi tecnici affidati con procedure ristretta.

Si ritiene, pertanto, che il disallineamento normativo dovrebbe essere risolto nel senso di consentire l'applicazione della forcella a tutte le procedure ristrette, quindi anche a quelle eventualmente utilizzate per l'affidamento dei servizi tecnici, nel pieno rispetto dell'art. 62, co. 1, del Codice.

8. Tariffe professionali

In materia di tariffe professionali, l'Avcp ha fornito indicazioni con la determinazione n. 5/2010, specificando come nei bandi di gara fosse necessario indicare la classe e la categoria o le classi e le categorie dell'intervento, desunte dall'art. 14, della tariffa professionale degli ingegneri ed architetti della legge del 2 marzo 1949, n. 143 (Approvazione della tariffa professionale degli ingegneri ed architetti).

In particolare, l'Avcp faceva notare come due classi, la I e la VI, individuassero al loro interno un insieme di interventi oggettualmente e funzionalmente della stessa natura, mentre le categorie costituivano una suddivisione in sottoinsiemi in base alla complessità funzionale e tecnica (crescente nella classe I dalla lettera a) alla lettera d) – organismi edilizi – e dalla lettera f) alla lettera g) – opere strutturali – e nella classe VI dalla lettera a) alla lettera b). Si evidenziava, quindi, la necessità per la classe I e per la classe VI di comprendere, ai fini della qualificazione, gli interventi appartenenti non solo alla classe e alla categoria (o alle classi e categorie) dell'intervento cui si riferisce il bando, ma anche alla classe ed alle categorie la cui collocazione nell'ordine alfabetico sia successiva a quella stabilita nel bando, in quanto questi interventi sono della stessa natura dei precedenti, ma tecnicamente più complessi. A tal fine erano state elaborate le tabelle n. 1, n. 2 e n. 3, allegate alla determinazione Avcp n. 5/2010, contenenti un prospetto, a più livelli, che indicava:

- al primo livello la “destinazione funzionale e/o complementare e/o integrativa delle opere e dei lavori” oggetto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, quali per esempio “organismi

edilizi per l'istruzione", "organismi edilizi per i servizi sanitari", "opere a rete per la mobilità", "opere speciali per la mobilità";

- al secondo livello la "identificazione e specificazione delle opere di ogni destinazione funzionale", per esempio, con riferimento agli "organismi edilizi per l'istruzione", "asili", "scuola materna", "scuola elementare", ecc.;
- al terzo livello la classe e categoria dell'art. 14, della l. 143/1949, di appartenenza di ogni opera o lavoro.

Il prospetto formulato aveva la funzione di fornire alle stazioni appaltanti una linea guida per individuare, con riferimento all'opera oggetto dell'affidamento, quali fossero le classi e le categorie della tabella del citato art. 14, da indicare nei bandi e nei disciplinari, e quali fossero le classi e le categorie dei progetti che i concorrenti avevano redatto in passato, che consentivano loro di dimostrare il possesso dei requisiti per la partecipazione alle gare.

Veniva ulteriormente precisato come, in sostanza, i requisiti speciali dovessero essere individuati con riferimento a qualsiasi intervento appartenente alla stessa classe e categoria dei progetti da redigere, come risultante dalle tabelle allegate. Se, quindi, si deve progettare un intervento strumentale alla prestazione di servizi di istruzione (per esempio, una scuola media), il requisito poteva essere documentato anche sulla base di un progetto di un intervento strumentale alla prestazione di servizi di giustizia (per esempio, palazzo di giustizia).

Relativamente a tali aspetti, si osserva che il d.m. 143/2013, ha operato, con la tabella Z-1 «categorie delle opere – parametro del grado di complessità – classificazione dei servizi e corrispondenze» una revisione della suddivisione in classi e categorie di cui alla l. 143/1949.

Si osservi come la precedente suddivisione in "classi" e "categorie" sia sostituita dalla attuale in "categorie delle opere", "destinazione funzionale" e "identificazione delle opere"; dalla identificazione delle opere, alla quale corrisponde una sigla alfanumerica, consegue l'attribuzione di un parametro G (grado di complessità) da tenere presente nel calcolo degli onorari da porre a base di gara.

L'attuale "categoria" delle opere, che identifica la parte alfabetica della suddetta sigla, appare sostanzialmente rapportabile alla "classe" delle precedenti tabelle; l'attuale "identificazione delle opere", dalla quale deriva la parte numerica della sigla, sostituisce sostanzialmente la precedente catalogazione in "categorie". In particolare, le opere contemplate nell'attuale categoria "edilizia" corrispondono alla precedente classe "I" dalla a) alla d); analogamente le opere contemplate nell'attuale categoria "strutture" corrispondono alla precedente classe I, con le categorie f) e g).

La problematica, già evidenziata per le precedenti classi I e VI della l. 143/1949, nell'ambito delle quali si individuava un insieme di interventi oggettualmente e funzionalmente della stessa natura, mentre le categorie costituivano una suddivisione in sottoinsiemi in base alla complessità funzionale, persiste nell'attuale decreto, nel quale, alla medesima "categoria delle opere" corrispondono più opere alla voce "identificazione delle opere", ognuna delle quali caratterizzata da un diverso grado di complessità.

Ai fini della qualificazione per la partecipazione alla gara, si ritiene che i criteri da adottare debbano essere analoghi a quelli già forniti con la precedente determinazione Avcp n. 5/2010.