

## La qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza

di Fabio Taormina\*

SOMMARIO: 1. Brevi antefatti. – 2. I lavori della Commissione. – 3. L’articolato consegnato in bozza dalla Commissione al Governo e quello pubblicato in Gazzetta Ufficiale. – 4. Conclusioni.

L’argomento relativo alla qualificazione delle stazioni appaltanti<sup>1</sup> e delle centrali di committenza non dovrebbe (più) in teoria rivestire stringente attualità, all’indomani dell’entrata in vigore del “nuovo” codice dei contratti di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36 vertendo su questioni che non trovano, di regola, la loro definizione in sede giurisdizionale.

In effetti, le problematiche che ruotano intorno al soggetto che può programmare, bandire, curare l’esecuzione di una procedura concernente l’acquisizione di servizi, lavori e forniture, ed in virtù di ciò stipulare validamente un contratto che abbia tale oggetto, si pongono a monte (rectius: sullo sfondo) rispetto a tutte le questioni controverse destinate a trovare la loro risoluzione nell’agone processuale.

Senonché il tema è stato assai dibattuto prima e durante i lavori della Commissione appalti ai quali chi scrive ha avuto il privilegio di partecipare e trova ancora oggi vasta eco, anche sulla stampa<sup>2</sup>, sia perché di rilevante impatto economico, che in virtù del suo inserimento nel Pnrr.

La peculiare impostazione di questo contributo risente delle ridette specificità; è sembrato utile, pertanto, strutturarlo nel seguente modo: si

---

\*Presidente di Sezione del Consiglio di Stato; Componente della Commissione appalti; Coordinatore del sottogruppo relativo alla Qualificazione delle Stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.

<sup>1</sup> Oggi disciplinato agli artt. 62-64 del nuovo codice dei contratti pubblici di cui al d.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36; in passato: artt. 37, 38, 39 e 43 del d.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

<sup>2</sup> Il Sole24 ore, 1 luglio 2023: “Nuovo codice appalti in vigore: il flop della qualificazione delle stazioni appaltanti. Da oggi esecutive le regole per i contratti pubblici approvati in Cdm a fine marzo. Ma poco meno di 2mila stazioni appaltanti su 26mila si sono accreditate. L’Oice: «Negli ultimi giorni boom per la pubblicazione delle gare»”.

cercherà, in prima battuta, di illustrare le ragioni sottese all'intervento normativo sul tema; secondariamente ci si concentrerà sulle problematiche emerse durante i lavori del sottogruppo della Commissione che maggiormente si è dedicato a questo argomento; infine, ci si dedicherà alla disamina dell'assetto normativo "disegnato" e delle ragioni di alcune "scelte" che sono state adottate e trasfuse nella bozza trasmessa al Governo.

### 1. *Brevi antefatti*

L'impegno volto ad approntare un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti era già contenuto nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (che prevedeva un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, e l'istituzione presso l'ANAC di un elenco delle stazioni appaltanti qualificate)<sup>3</sup>; esso, però non aveva (ancora) ricevuto attuazione, non essendo mai stato adottato il d.P.C.M. previsto all'art. 38, comma 2 del codice dei contratti suindicato<sup>4</sup>.

La ratio giustificativa di tale aspirazione riposava (già nel 2016, ma essa è stata posta a sostegno della reiterazione di tale volontà nel 2022) nel convincimento che in Italia vi fossero troppe stazioni appaltanti; che molte di esse, anche, probabilmente, a cagione della non elevata formazione professionale dell'organico, non fossero in grado di condurre in modo efficiente le gare bandite né a progettarle in modo conducente; che ciò ridondasse, a cascata, sulla incapacità di curare con la dovuta attenzione la fase esecutiva; che il sistema conducesse a diseconomie (queste ultime, in tesi, risolvibili attraverso un accentramento del processo acquisitivo di

---

<sup>3</sup> Legge 28 gennaio 2016, n. 11 recante deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23 Ue, 2014/24 Ue, 2014/25 Ue del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>4</sup> Art. 38 comma 2: "*Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione della pubblica amministrazione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, di intesa con la Conferenza unificata e sentita l'ANAC, sono definiti i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco di cui al comma 1, in applicazione dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale. Il decreto definisce, inoltre, le modalità attuative del sistema delle attestazioni di qualificazione e di eventuale aggiornamento e revoca, nonché la data a decorrere dalla quale entra in vigore il nuovo sistema di qualificazione*".

lavori, beni e servizi); ingenerasse incertezza negli investitori; producesse, anche, un aumento esponenziale del contenzioso<sup>5</sup>.

Le preoccupazioni in tal senso erano state condivise dalle Istituzioni europee<sup>6</sup>.

La legge-delega 21 giugno 2022, n. 78 sottesa al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante “codice dei contratti pubblici” dedicava un apposito considerando sul tema<sup>7</sup>.

A comprova della centralità della tematica, possono altresì menzionarsi le seguenti, ulteriori, circostanze:

a) l’obiettivo di ridurre la frammentazione delle stazioni appaltanti, stabilendo gli elementi di base del sistema di qualificazione, imponendo la realizzazione di una piattaforma telematica come requisito di base per partecipare alla valutazione nazionale della capacità di acquisizione di commesse pubbliche, stabilendo incentivi all’uso delle centrali di com-

---

<sup>5</sup> È sufficiente analizzare i lavori parlamentari, protrattisi quasi nove mesi, che hanno preceduto il varo della legge-delega 21 giugno 2022, n. 78 per riscontrare l’affermazione; ma forse, anche una superficiale lettura di una qualsiasi rassegna stampa sul tema è sufficiente al riguardo.

<sup>6</sup> Non sembra superfluo rammentare che già il 13 aprile 2011 la Commissione europea aveva presentato l’Atto per il mercato unico (COM(2011)206) con il quale prospetta dodici azioni prioritarie per rilanciare il mercato unico europeo al fine di sfruttarne pienamente le potenzialità e consentire ai cittadini e alle imprese di beneficiare delle opportunità che esso offre in termini di crescita e sviluppo e che una delle dodici “leve” era stata individuata proprio negli appalti pubblici, alla stregua delle seguenti, icastiche, considerazioni: *“Gli enti pubblici spendono circa il 18% del PIL dell’UE in beni, servizi e lavori. Si tratta di una spesa pubblica essenziale per la ricrescita economica. La legislazione europea e le legislazioni nazionali hanno già aperto gli appalti pubblici ad una concorrenza leale la cui conseguenza è l’offerta ai cittadini di una qualità migliore ad un prezzo più basso. La Commissione propone di modernizzare questo quadro legislativo per arrivare ad una politica equilibrata, che promuova e sostenga una domanda di beni e servizi rispettosi dell’ambiente, socialmente responsabili e innovativi, per offrire procedure più semplici e flessibili alle amministrazioni aggiudicatrici e agevolare l’accesso alle PMP”*.

<sup>7</sup> C) *“ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, afferenti ai settori ordinari e ai settori speciali, al fine di conseguire la loro riduzione numerica, nonché l’accorpamento e la riorganizzazione delle stesse, anche mediante l’introduzione di incentivi all’utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l’espletamento delle gare pubbliche; definizione delle modalità di monitoraggio dell’accorpamento e della riorganizzazione delle stazioni appaltanti; potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti, anche mediante la previsione di specifici percorsi di formazione, con particolare riferimento alle stazioni uniche appaltanti e alle centrali di committenza che operano a servizio degli enti locali”*.

mittenza professionali esistenti e conferendo all'ANAC il potere di riesaminare la qualificazione delle stazioni appaltanti in termini di *procurement capacity* (tipi e volumi di acquisti) è stato direttamente inserito nel PNRR (misura M1C1-70);

b) la Presidenza del Consiglio e l'Anac nel dicembre 2021, hanno sottoscritto un protocollo di intesa (recante un espresso impegno, assunto anche nei confronti delle Istituzioni europee), all'adozione delle Linee guida entro il 30 settembre 2022;

c) in ottemperanza a detto impegno l'Anac ha, dapprima<sup>8</sup>, avviato l'attività di raccolta dati, monitoraggio, audizione degli stakeholders in virtù delle Linee Guida “*il cui obiettivo è individuare le modalità operative per l'attuazione – anche a fasi progressive – del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre alla base del nuovo sistema di qualificazione che sarà reso operativo al momento dell'entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici*”; successivamente attraverso un affinamento di detto elaborato<sup>9</sup> ha emanato con deliberazione 28 settembre 2022, n. 441 le Linee guida vere e proprie recepite nel codice<sup>10</sup>;

d) è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio una Cabina di regia “dedicata” a tali tematiche, ai cui lavori hanno costantemente partecipato numerosi componenti della Commissione e l'Anac.

---

<sup>8</sup> Linee guida 30 marzo 2022.

<sup>9</sup> Elaborato che già prevedeva un sistema di qualificazione incentrato su diversi livelli di capacità tecnico-giuridica-organizzativa basato su parametri oggettivi quali la pregressa esperienza, la presenza di apposite strutture organizzative presso l'ente dotate di personale con specifiche competenze e l'istituzione dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA).

<sup>10</sup> Trattasi dell'allegato n. II.4. L'art. 62 comma 3 del codice prevede in proposito che “L'allegato di cui al comma 2 indica i requisiti necessari per ottenere la qualificazione, e disciplina i requisiti premianti. In sede di prima applicazione del codice, l'allegato II.4 è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sentita l'ANAC, previa intesa in sede di e la Conferenza unificata, che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al codice”. Il successivo comma 4 reca una “clausola di apertura” che così dispone: “L'allegato di cui al comma 2 può essere integrato con la disciplina di ulteriori misure organizzative per la efficace attuazione del presente articolo, dell'articolo 63 e del relativo regime sanzionatorio, nonché per il coordinamento, in capo all'ANAC, dei soggetti aggregatori”.

## 2. I lavori della Commissione

La Commissione nominata dal Presidente Frattini per redigere una bozza del codice dei contratti da consegnare al Governo, composta per la maggioranza da Magistrati amministrativi, si è giovata, come è noto, dell'apporto di numerosi esperti sia giuridici (tanti illustri Professori, e colleghi delle altre Magistrature) che tecnici.

Il sottogruppo che si è dedicato al tema in commento non ha fatto eccezione, ed anzi ha partecipato ai lavori un nutrito gruppo di lavoro di giuristi e tecnici della Banca d'Italia che ha fornito un contributo di elevatissima qualità e di importanza fondamentale.

Durante ripetute sessioni di lavoro sono stati affrontati numerosi "nodi", sia dogmatici che tecnici: tanto numerosi che sarebbe impossibile soffermarsi su ognuno di essi; al contempo, non è esagerato affermare che dal confronto con i tecnici e dalle osservazioni via via pervenute dagli operatori del settore sono via via emerse esigenze e problematiche che nessuno (certamente non lo scrivente, perlomeno) aveva preconizzato in precedenza, all'atto dell'avvio dei lavori.

Senza pretesa di completezza (anzi, nella certezza di ometterne qualcuna) le tematiche oggetto di un più approfondito focus sono state le seguenti (che verranno immediatamente declinate in forma di quesito):

- tenuto conto dell'incipit della lett. c) della legge delega (*"ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, afferenti ai settori ordinari e ai settori speciali"*) e tenuto conto della circostanza che la preliminare approfondita attività dell'Anac cui si è fatto prima riferimento si era concentrata sui settori ordinari, era possibile nel ristretto tempo assegnato alla Commissione per consegnare al Governo la bozza, approfondire le specificità dei settori speciali sino a disegnare un regime differenziato per questi ultimi?
- in un sistema mirante all'aggregazione soggettiva, si sarebbero dovute lasciare libere le stazioni appaltanti non qualificate (id est: quelle che all'esito del sistema disegnato non avrebbero posseduto i requisiti per qualificarsi) di rivolgersi ad un qualsiasi "soggetto qualificato" (stazione appaltante o centrale di committenza) per ottenere che quest'ultimo curasse la gara di loro interesse (in parole più semplici: il comune di Ustica poteva rivolgersi alla centrale di committenza di Tolmezzo)? Ovvero, per esigenze di programmazione si doveva disciplinare anche questo profilo?

- quale che fosse la soluzione al quesito b), come garantire che le stazioni appaltanti non qualificate comunque individuassero un “soggetto” qualificato che curasse la gara di loro interesse? Quid iuris laddove il soggetto interpellato non desse loro risposta e/o si dichiarasse indisponibile?
- sotto il profilo dogmatico: è corretto ipotizzare che il sistema di qualificazione ricomprenda anche i requisiti afferenti la fase dell’esecuzione? Oppure, tenuto conto che tutto ciò che avviene successivamente alla aggiudicazione definitiva (o, al più, alla stipula del contratto) ha un rilievo strettamente civilistico, il Legislatore doveva disinteressarsi del suddetto segmento (ovvero comunque, a tutto concedere, se anche avesse voluto interessarsene, un “codice dei contratti” non era la “sede propria”)?

E in ogni caso, se anche non si fosse ritenuto di aderire a tale prospettiva, non sarebbe stato logico su un piano concreto affidare l’attività materiale di esecuzione del contratto sempre e comunque al soggetto titolare dell’interesse che quel contratto mira a soddisfare (con ciò elidendo alla radice opzioni “estreme” volte a sostenere che il soggetto nel cui interesse viene svolta la gara, ove non qualificato per progettazione ed affidamento, non potesse neppure “ingerirsi” nella fase della esecuzione)?

quanto ai profili di più significativa pregnanza “politica”: era maggiormente rispettoso del mandato ricevuto disciplinare ogni profilo della normativa primaria, ovvero era preferibile, in limitati aspetti, disegnare la normativa “cornice” lasciando al decisore politico il compito di scegliere tra le possibili alternative prospettate?

quali conseguenze fare discendere sulla procedura di gara gestita da un soggetto qualificato, laddove quest’ultimo avesse perso la qualificazione prima della compiuta definizione della procedura medesima?

Si potrebbe proseguire nell’elencazione dei temi oggetto di approfondimento, ma sembra più utile, per ridurre il tutto ad unità, rappresentare che nella consapevolezza del chiaro mandato della legge-delega (lo si ripete: *“conseguire la loro riduzione numerica, nonché l’accorpamento e la riorganizzazione delle stesse”*) i lavori si sono concentrati su due versanti strettamente connessi.

Il primo, di cui subito si dirà, reso particolarmente significativo dalla contingenza temporale (l’incombente del PNRR e le scadenze temporali ivi stabilite) riposava nell’esigenza di assicurare l’immediata sostenibilità del sistema sin dal momento successivo alla entrata in vigore del codice

e comportava, nel breve periodo, l'esigenza di strutturare un sistema autosufficiente immediatamente esecutivo, suscettibile di essere messo "a regime" immediatamente, senza necessità di postergarne l'operatività alla emanazione di successivi atti normativi.

Il secondo, di più ampio respiro, atteneva alla necessità di ponderare il testo dell'articolato in corso di elaborazione alla luce delle affermazioni rese dal Legislatore comunitario nella (tutt'ora vigente) direttiva del 26 febbraio 2014, n. 24 all'ultima parte del considerando<sup>11</sup> 59 del quale, forse, è bene riportare integralmente il testo (non limitandosi a "confinarlo" in nota): *"nei mercati degli appalti pubblici dell'Unione si registra una forte tendenza all'aggregazione della domanda da parte dei committenti pubblici, al fine di ottenere economie di scala, ad esempio prezzi e costi delle transazioni più bassi nonché un miglioramento e una maggior professionalità nella gestione degli appalti. Questo obiettivo può essere raggiunto concentrando gli acquisti in termini di numero di amministrazioni aggiudicatrici coinvolte, oppure in termini di fatturato e di valore nel tempo. Tuttavia, l'aggregazione e la centralizzazione delle committenze dovrebbero essere attentamente monitorate al fine di evitare un'eccessiva concentrazione del potere d'acquisto e collusioni, nonché di preservare la trasparenza e la concorrenza e la possibilità di accesso al mercato per le PMI."*

2.3. Insomma, non sembra arbitrario affermare che l'obiettivo della riduzione del numero dei soggetti qualificati a compiere le attività di contrattualistica pubblica è stato perseguito tenendo costantemente in considerazione la possibile esternalità negativa rappresentata dalla menomazione delle possibilità di azione del comparto pubblico complessivamente inteso, (riduzione delle commesse affidate, più lunghi tempi di espletamento) ed avendo presente che l'inverarsi di tale deprecata evenienza avrebbe finito con il "tradire" l'obiettivo opposto di facilitare l'accesso alla contrattualistica pubblica, in termini quantitativi qualitativi e tempistici.

### 3. *L'articolato consegnato in bozza dalla Commissione al Governo e quello pubblicato in Gazzetta Ufficiale*

Quanto ai principali "nodi" elencati al punto 1) del precedente paragrafo si è così proceduto:

---

<sup>11</sup> Come è noto, secondo qualificate voci della Dottrina il "considerando" riveste un'importanza centrale nell'articolato normativo di matrice europea in quanto declina la ratio sottesa alla successiva prescrizione puntuale.

- in carenza dei dati (analisi di mercato, ricognizione delle gare espletate, audizione degli stakeholders etc. etc.) indispensabili per strutturare una disciplina differenziata, si è deciso di non dettare specifiche disposizioni per i settori speciali<sup>12</sup> e di disciplinare “per relationem” rispetto alla qualificazione “ordinaria” il partenariato pubblico privato (commi 17 e 18 dell’art. 62) prevedendo un livello superiore a quello minimo<sup>13</sup>;
- b) si è ritenuto preferibile non intervenire sulle modalità di aggregazione degli enti pubblici, (laddove si è fatto invece riferimento ad istituti di carattere generale già conosciuti dall’ordinamento, quale ad esempio l’unione fra comuni) e non prescrivere un rapporto obbligato fra stazione appaltante non qualificata ed ente qualificato di riferimento, anche in funzione di una generale e immediata sostenibilità del sistema;
- c) le preoccupazioni delle stazioni appaltante non qualificate (rectius: che probabilmente non avrebbero ottenuto la qualificazione) circa la necessaria individuazione di un soggetto (qualificato) che “curasse” la procedura per loro conto hanno trovato disciplina specifica nel comma 10 dell’art. 62 attraverso la previsione di una forma di silenzio assenso e un procedimento di individuazione affidato all’Anac<sup>14</sup>;

---

<sup>12</sup> È stato però previsto che ciò possa avvenire con modalità “semplificate” anche in un prossimo futuro: vedi nota successiva.

<sup>13</sup> Art. 62 comma 17: “Dall’applicazione del presente articolo e dell’articolo 63 sono esclusi le imprese pubbliche e i soggetti privati titolari di diritti speciali o esclusivi quando svolgono una delle attività previste dagli articoli da 146 a 152. Con modifiche e integrazioni all’allegato II.4 possono essere disciplinati i criteri di qualificazione per gli enti e i soggetti di cui al primo periodo e le regole di iscrizione nell’elenco ANAC, oltre che le regole di funzionamento e gli ambiti di riferimento delle relative centrali di committenza. 18. La progettazione, l’affidamento e l’esecuzione di contratti di partenariato pubblico-privato possono essere svolti da soggetti qualificati per i livelli di cui all’articolo 63, comma 2, lettere b) e c); il comma 18 dell’art. 63 prevede, invece che: “I requisiti di qualificazione per l’esecuzione sono indicati separatamente nell’allegato II.4, che dispone altresì una disciplina transitoria specifica relativa a tale fase. Con modifiche e integrazioni all’allegato II.4. possono essere disciplinati dall’ANAC specifici requisiti di qualificazione per i contratti di partenariato pubblico-privato”.

<sup>14</sup> 10. Le stazioni appaltanti non qualificate consultano sul sito istituzionale dell’ANAC l’elenco delle stazioni appaltanti qualificate e delle centrali di committenza qualificate. La domanda di svolgere la procedura di gara, rivolta dalla stazione appaltante non qualificata ad una stazione appaltante qualificata o ad una centrale di committenza qualificata, si intende accolta se non riceve risposta negativa nel termine di dieci giorni dalla sua ricezione. In caso di risposta negativa, la stazione appaltante non qualificata

- d) la fase dell'esecuzione è stata fatta rientrare nel "fuoco" dei requisiti di qualificazione; sono stati previsti nell'allegato II.4 requisiti certamente non stringenti ai fini dell'ottenimento della qualificazione per tale segmento; è stato inoltre previsto alla lett. g) del comma 6 dell'art. 62 che le stazioni appaltanti non qualificate per l'esecuzione potessero comunque "partecipare" a detta fase (trattandosi di un contratto, è bene non dimenticarlo, che si svolge nel diretto interesse di queste ultime)<sup>15</sup>; a tanto si è addivenuti, anche sulla scorta di concretissime ragioni pratiche: gravare in toto le centrali di committenza anche di oneri esecutivi non era di per sé garanzia di maggior efficienza del sistema posto che esse non erano attributarie di una particolare esperienza nell'esecuzione dei contratti e, soprattutto, nell'immediato v'era un rischio di sostenibilità del sistema, visto il sovraccarico di compiti affidati alle medesime;
- e) la "bozza" consegnata dalla Commissione al Governo recava dei puntini di interpunzione in quei "passaggi" dell'articolato normativo ritenuti tanto sensibili da essere stati lasciati alla determinazione del decisore politico<sup>16</sup>;
- f) nel paese delle tante opere "incompiute" è sembrato doveroso prevedere (art. 62 comma 12) che *"se la qualificazione viene meno o è sospesa, le procedure in corso sono comunque portate a compimento"*.

Nel premettere che le definizioni dei concetti di stazione appaltante e centrale di committenza (rimaste nella sostanza invariate rispetto al 2016) si rinvengono nell'allegato I.1 del codice<sup>17</sup>, il sistema che ne è

---

si rivolge all'ANAC, che provvede entro quindici giorni all'assegnazione d'ufficio della richiesta a una stazione appaltante qualificata o a una centrale di committenza qualificata, individuata sulla base delle fasce di qualificazione di cui all'articolo 63, comma 2. Eventuali inadempienze rispetto all'assegnazione d'ufficio di cui al terzo periodo possono essere sanzionate ai sensi dell'articolo 63, comma 11, secondo periodo.

<sup>15</sup> Art. 62 comma 6 lett. g): *"qualora non siano qualificate per l'esecuzione, ricorrono a una stazione appaltante qualificata, a una centrale di committenza qualificata o a soggetti aggregatori; in tal caso possono provvedere alla nomina di un supporto al RUP della centrale di committenza affidante"*.

<sup>16</sup> Ad esempio, al comma 11 dell'art. 63 era stata "lasciata in bianco" con i puntini di interpunzione l'importo della sanzione massima che l'Anac può irrogare in ipotesi di condotte elusive della disciplina relativa alla qualificazione. Si veda anche il comma 2 dell'art. 3 dell'allegato II.4 sul regime transitorio: "2. Fermo restando quanto previsto ai commi 5 e 6 dell'articolo 62 del codice, in sede di prima applicazione e per i successivi mesi dall'entrata in vigore del sistema di qualificazione".

<sup>17</sup> Allegato I.1. recante Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli

disceso è di natura “aperta”<sup>18</sup> (id est: ogni soggetto munito dei prescritti requisiti può qualificarsi; non v’è un tetto massimo di stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate; e, quindi, non v’è alcun numero chiuso)<sup>19</sup>.

Esso muove da una domanda presentata dal soggetto che aspira a qualificarsi e culmina nell’attribuzione da parte dell’Anac del livello di qualifica per progettazione e affidamento e/o per l’esecuzione con durata biennale (con revisione dei presupposti alla scadenza ed onere dei soggetti istanti di aggiornare i dati e le informazioni).

Alle stazioni appaltanti non qualificate è stato lasciato un nucleo centrale di attribuzioni di non minimale spessore<sup>20</sup> che dovrebbe assicurare la complessiva sostenibilità del sistema e che si rinviene nel combinato disposto dei commi 1 e 6 dell’art. 62<sup>21</sup>.

---

strumenti: art. 1 comma 1 lett. a) “stazione appaltante”, qualsiasi soggetto, pubblico o privato, che affida contratti di appalto di lavori, servizi e forniture e che è comunque tenuto, nella scelta del contraente, al rispetto del codice; art.1 comma 1 lett. i): “centrale di committenza”, una stazione appaltante o un ente concedente che forniscono attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di supporto all’attività di committenza.

<sup>18</sup> Art. 63 comma 1 ”1. Fermo restando quanto stabilito dall’articolo 62, è istituito presso l’ANAC, che ne assicura la gestione e la pubblicità, un elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte, in una specifica sezione, anche le centrali di committenza, ivi compresi i soggetti aggregatori. Ciascuna stazione appaltante o centrale di committenza che soddisfi i requisiti di cui all’allegato II.4 consegue la qualificazione ed è iscritta nell’elenco di cui al primo periodo”.

<sup>19</sup> Così, testualmente, la relazione introduttiva: “il sistema complessivo delineato – in coerenza con il criterio direttivo c) della legge delega – ha natura “aperta” (e non “a numero chiuso”): tutti i soggetti che siano muniti dei requisiti necessari ottengono la qualificazione”.

<sup>20</sup> Uno “zoccolo duro di competenze” per usare l’espressione contenuta nella relazione generale che di seguito si riporta per esteso: “La configurazione dei poteri delle stazioni appaltanti non qualificate è disegnata con l’obiettivo di garantire uno “zoccolo duro” di competenze adeguato a fronteggiare una gran parte dei compiti rimessi a queste amministrazioni, anche in previsione della perdita della qualificazione per commesse di più elevato valore. In tal modo si persegue anche l’obiettivo di evitare il sovraccarico di compiti per le centrali di committenza, assicurando la complessiva sostenibilità del sistema fin dal suo avvio. E ciò, anche consentendo alle stazioni appaltanti qualificate di effettuare appalti congiunti e di svolgere attività di committenza ausiliaria, nell’ambito della quale è compresa la gestione di procedure di appalto in nome e per conto delle stazioni appaltanti non qualificate.”

<sup>21</sup> Art. 62 comma 1: “1. Tutte le stazioni appaltanti, fermi restando gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, possono procedere direttamente e autonomamente all’acquisizione di forniture e servizi di importo non superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti, e all’affidamento di lavori d’importo pari o inferiore a 500.000 euro, nonché attraverso l’effettuazione di ordini a valere su strumenti di

Procedendo per sintesi, la disciplina<sup>22</sup> che se ne è fatta discendere è -nei tratti essenziali – la seguente:

- a) v'è un ambito oggettivo (art. 62 comma 1) della contrattualistica pubblica per il quale neppure mette conto discorrere di qualificazione: l'acquisizione di forniture e servizi di importo non superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti e alla soglia di cinquecentomila euro per i lavori<sup>23</sup>;
- b) per ciò che concerne l'ambito oggettivo esuberante tali cifre è richiesta la qualificazione e all'uopo si valutano tre (distinti) ambiti: progettazione; affidamento; esecuzione<sup>24</sup>;

---

*acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate e dai soggetti aggregatori*<sup>25</sup>; art. 62 comma 6: “6. Le stazioni appaltanti non qualificate ai sensi del comma 2 dell'articolo 63, fatto salvo quanto previsto al comma 1, del presente articolo: a) procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza qualificata; b) ricorrono per attività di committenza ausiliaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera z), dell'allegato I.1 a centrali di committenza qualificate e a stazioni appaltanti qualificate; c) procedono ad affidamenti per servizi e forniture di importo inferiore alla soglia europea di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 14 nonché ad affidamenti di lavori di manutenzione ordinaria d'importo inferiore a 1 milione di euro mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate secondo la normativa vigente; d) effettuano ordini su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate e dai soggetti aggregatori, con preliminare preferenza per il territorio regionale di riferimento. Se il bene o il servizio non è disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno della stazione appaltante, oppure per ragioni di convenienza economica, la stazione appaltante può agire, previa motivazione, senza limiti territoriali; e) eseguono i contratti per i quali sono qualificate per l'esecuzione; f) eseguono i contratti affidati ai sensi delle lettere b) e c); g) qualora non siano qualificate per l'esecuzione, ricorrono a una stazione appaltante qualificata, a una centrale di committenza qualificata o a soggetti aggregatori; in tal caso possono provvedere alla nomina di un supporto al RUP della centrale di committenza affidante”.

<sup>22</sup> Trattasi di tre articoli del codice: artt. 62, 63 e 64 che a loro volta richiamano l'allegato II.4.

<sup>23</sup> L'art. 62 comma 1 prima riportato in nota è esaustivo sul punto. Durante i lavori della commissione si è dibattuto su quale fosse la soglia da prendere in considerazione; l'alternativa era, ovviamente, quella di 40.000 euro prevista all'art. 36 del d. lgs. n. 50 del 2016 ovvero quelle previste dalla disciplina emergenziale (decreto-legge n. 76 del 2020: affidamento diretto di servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 140.000 euro e per lavori di importo inferiore a 150.000 euro); la prima bozza consegnata a settembre si era orientata su tale seconda opzione; la scelta finale, richiede la qualificazione per l'acquisizione di forniture e servizi di importo di importo superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti e alla soglia di cinquecentomila euro per i lavori.

<sup>24</sup> Art. 63 comma 5: “5. La qualificazione ha ad oggetto le attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro in relazione ai seguenti ambiti e riguarda: a) la

- c) tali ambiti sono indipendenti tra loro e sono a loro volta strutturati in distinti livelli crescenti (tre livelli per progettazione e affidamento di lavori, e del pari tre livelli per servizi e forniture; a parte è stata considerata la qualificazione per l'esecuzione);
- d) il comma 6 dell'art. 63 prevede infatti che *“le stazioni appaltanti e le centrali di committenza possono essere qualificate anche solo per l'acquisizione di lavori oppure di servizi e forniture. Le stazioni appaltanti e le centrali di committenza per svolgere attività di progettazione e affidamento devono essere qualificate almeno nella seconda fascia. Esse programmano la loro attività coordinandosi nel rispetto del principio di leale collaborazione”*;
- e) è sembrato utile indicare il regime delle “responsabilità” nel rapporto tra soggetto qualificato che cura la procedura e soggetto nel cui interesse essa si svolge<sup>25</sup>;
- f) una particolare disciplina è stata riservata alla formazione, nella considerazione (prospettata unanimemente da tutti i tecnici ed operatori del settore) che questo “passaggio” assuma una portata centrale per il buon esito della riforma<sup>26</sup>.

In ossequio alle esigenze di sostenibilità e autoesecutività che si sono prima sommariamente illustrate, è stata prevista una disciplina transitoria, in forza della quale per la progettazione e l'affidamento di lavori le stazioni appaltanti prive di qualifica possono eseguire i contratti fino alla fine dell'anno 2024 se sono iscritte all'AUSA e dotate di una figura tecnica che svolga le funzioni del RUP, con l'obbligo per il futuro di adeguarsi ai più rigorosi standard previsti dal citato All. n. II.4 (art. 63 comma 8). E sempre con lo sguardo rivolto alle ridette esigenze, al comma 4 dell'art.

---

*capacità di progettazione tecnico-amministrativa delle procedure; b) la capacità di affidamento e controllo dell'intera procedura; c) la capacità di verifica sull'esecuzione contrattuale, ivi incluso il collaudo e la messa in opera”*.

<sup>25</sup> Art. 62 comma 13: *“13. Le centrali di committenza e le stazioni appaltanti che svolgono attività di committenza anche ausiliaria sono direttamente responsabili per le attività di centralizzazione della committenza svolte per conto di altre stazioni appaltanti o enti concedenti. Esse nominano un RUP, che cura i necessari raccordi con la stazione appaltante beneficiaria dell'intervento, la quale a sua volta nomina un responsabile del procedimento per le attività di propria pertinenza”*.

<sup>26</sup> Art. 63 comma 10: *“10. In relazione al parametro di cui alla lettera b) del comma 7, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione definisce i requisiti per l'accreditamento delle istituzioni pubbliche o private, senza finalità di lucro, che svolgono attività formative, procedendo alla verifica, anche a campione, della sussistenza dei requisiti stessi e provvede alle conseguenti attività di accreditamento nonché alla revoca dello stesso nei casi di accertata carenza dei requisiti”*.

63 sono state previste alcune “iscrizioni di diritto” e una “disposizione facultizzante” per eventuali future iscrizioni di diritto<sup>27</sup>.

#### 4. Conclusioni

Esigenze di continenza non consentono di soffermarsi approfonditamente sui commi 7 e 8 dell’art. 63, nell’ambito del quale sono precisate le caratteristiche dei requisiti richiesti per la qualificazione, e del pari non sembra possibile neppure per cenni approfondire il contenuto dell’allegato II.4 che “recepisce” le linee guida Anac (art. 1 “Il sistema di qualificazione delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti è regolato dalla delibera ANAC 28 settembre 2022, n. 441”): quanto a tali profili si fa pertanto integrale rinvio all’articolato.

L’auspicio è che gli attori pubblici e privati del mercato guardino senza preconcetti timori al sistema che si è sinora cercato di descrivere nei suoi tratti essenziali: la relazione alla Parte II del primo libro esprime peraltro il convincimento che qualificazione delle stazioni appaltanti e degli operatori, digitalizzazione e trasparenza costituiscano “valide misure di prevenzione” della corruzione<sup>28</sup> ed è desiderio condiviso che ciò si avveri.

Come è fisiologico che accada il nuovo può talvolta creare inquietudine, se non addirittura paura: tutti noi, però, dovremmo confrontarci con

---

<sup>27</sup> Art. 63 comma 4: “Sono iscritti di diritto nell’elenco di cui al comma 1 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, compresi i Proveditorati interregionali per le opere pubbliche, Consip S.p.a., Invitalia – Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.a., Difesa servizi S.p.A., l’Agenzia del demanio, i soggetti aggregatori di cui all’articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, Sport e salute Spa. In sede di prima applicazione le centrali di committenza delle Province e delle Città metropolitane sono iscritte con riserva nell’elenco delle centrali di committenza qualificate. Eventuali ulteriori iscrizioni di diritto potranno essere disposte con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita l’ANAC, previa intesa in sede di Conferenza unificata.”

<sup>28</sup> Così, testualmente la Relazione: “Va, infine, considerato che la digitalizzazione costituisce anche una efficace misura di prevenzione della corruzione in quanto consente trasparenza, tracciabilità, partecipazione, controllo di tutte le attività, in modo da assicurare il rispetto della legalità. Il settore delle commesse pubbliche rappresenta, infatti, un’attività fortemente esposta a condotte corruttive, in ragione del potenziale economico che esprime e, quindi, occorrono presidi efficaci e qualificati per fare in modo che le risorse stanziare non vengano distolte dal perseguimento degli interessi pubblici. La digitalizzazione potrebbe, quindi, in definitiva assicurare efficacia, efficienza e rispetto delle regole”.

tali sensazioni sforzandoci di tenere presente l'insegnamento di un grande filosofo cinese del VI secolo a.C. (*“ciò che per un bruco è la fine del mondo, per la farfalla è l'inizio della vita”*)<sup>29</sup>.

### Abstract

In Italia, il principio eurounitario secondo il quale “gli Stati membri dovrebbero potere prevedere che le stazioni appaltanti possano assicurarsi lavori, servizi e forniture da ( o attraverso l’intermediazione) di una centrale di committenza”, sebbene menzionato nella previgente legislazione (art. 38 c.III d.Lgs 18 aprile 2016 n. 50), era rimasto inattuato per circa sei anni.

Questo breve articolo si propone di chiarire i tratti essenziali della nuova disciplina legislativa che ha dato attuazione a tale principio che, peraltro, era stato ricompreso tra gli obiettivi fondamentali del Pnrr.

#### The qualification of contracting authorities and central purchasing bodies

The European principle according to which “Member States may stipulate that contracting authorities may purchase works, supplies and (or) services from or through a central purchasing body” although mentioned mentioned by the previous legislation (art. 38 c. III d.lgs 18 April 2016 n. 50) had remained unimplemented in Italy for six years.

This short article aims to clarify the essential terms of the new legislative framework that implement this principle which, moreover, was indicated as a milestone of PNRR.

---

<sup>29</sup> Lao Tse (o Laozi, Lao Tzu, Lao Tze o Lao Tzi).

**Bibliografia**

- B.G. MATTARELLA, *Codificazione e stato di diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1998, 365 ss.
- F. PATRONI GRIFFI, *La «fabbrica delle leggi» e la qualità della normazione in Italia*, in *Dir. amm.*, 2000, 97 ss.
- E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2009
- M. MALO, *I testi unici nel quadro delle iniziative per la semplificazione e la qualità della normazione*, in P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative*, Milano, 2003, 163 ss.
- D. CAPOTORTO, *Il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni amministrative in tema di integrità morale degli operatori economici per illeciti in corso di accertamento: la tripartizione dei poteri in “corto circuito” tra discrezionalità amministrativa, discrezionalità tecnica e discrezionalità giudiziale*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 3, 568 ss.
- D. ARAGNO, *La qualificazione delle stazioni appaltanti: un primo controllo sull’organizzazione della P.A.?*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it)
- B.G. MATTARELLA, *Controllo della corruzione amministrativa e regole di etica pubblica*, in *Riv. it. dir. pub. comun.*, 2002, 1031 e 1053
- F. PATRONI GRIFFI, *Gli strumenti di prevenzione nel contrasto alla corruzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014
- F. PATRONI GRIFFI, *Battere la corruzione: una sfida impossibile?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015
- A. MASSARI, *Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti nello schema di d.p.c.m.*, in *App. e contr.*, 2018, 4 ss.
- T. MATHÀ, *Innovazione negli appalti pubblici attraverso la professionalizzazione della committenza*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- R. DIPACE, *Manuale dei contratti pubblici*, Torino, 2021, 135 ss.
- V. GUERRIERI, *Quali vie per razionalizzare il sistema del public procurement? La qualificazione delle stazioni appaltanti e gli effetti sulla centralizzazione degli acquisti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018
- A. CIANFLONE, G. GIOVANNINI, *L’appalto di opere pubbliche*, Milano, 2021, 250 ss.
- B.G. MATTARELLA, *La centralizzazione delle committenze*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 613 ss.
- L. DONATO, M. MACCHIA, *La qualificazione delle stazioni appaltanti. La luce in fondo al tunnel normativo*, Nota per il Gruppo di studio Astrid “La riforma del codice degli appalti pubblici (decreti delegati)”, coordinato da Vincenzo Cerulli Irelli e Giulio Napolitano, 5 ottobre 2022, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)