



LINEE GUIDA

recanti «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 della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici»

RELAZIONE

sullo stato di attuazione del sistema di qualificazione trasmessa alla Cabina di Regia di cui all'articolo 212 del codice dei contratti pubblici, *ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del Protocollo d'Intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza e ulteriori profili di collaborazione del 17 dicembre 2021*

27 giugno 2022

PREMESSA	4
PARTE PRIMA - ANALISI DELLE OSSERVAZIONI PERVENUTE ALLA CONSULTAZIONE	5
<i>Premessa</i>	5
<i>Ambiti e livelli di qualificazione</i>	7
Tempi e modalità di attuazione del sistema di qualificazione	7
Valutazione del numero degli enti convenzionati	10
Considerazioni sulle osservazioni pervenute	11
Coinvolgimento nel sistema di qualificazione degli operatori economici	11
Ambito oggettivo del regime di qualificazione delle SA con riferimento al valore dell'appalto	12
Ambito soggettivo di applicazione del regime di qualificazione	13
L'obbligatorietà della personalità giuridica per la qualificazione della SA con riferimento alle centrali di committenza comunque iscritte in AUSA	14
Il requisito necessario/fondamentale/vincolante della disponibilità di una piattaforma telematica per la gestione della procedura di gara	17
Ambiti relativi alla qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza	18
Livelli di qualificazione per l'affidamento	20
Livelli di qualificazione per l'esecuzione	21
I pesi attribuiti ai singoli criteri di qualificazione	22
La qualificazione delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori	25
La struttura organizzativa stabile	26
La dotazione di personale della struttura organizzativa	27
Il requisito della formazione	28
Il requisito relativo alle gare svolte	29
Il requisito relativo agli obblighi di comunicazione	30
<i>Requisiti base per la qualificazione per l'esecuzione</i>	31
Il requisito della struttura organizzativa stabile	31
Il requisito relativo alla formazione del personale	31
Il requisito relativo al numero di varianti	32
Il requisito relativo al rispetto dei tempi di pagamento	33
Il requisito relativo alla disponibilità di piattaforme telematiche	34
<i>Requisiti premianti</i>	34
La valutazione delle misure di prevenzione	34
Le certificazioni di qualità	35

Il livello di soccombenza nel contenzioso	35
Il requisito relativo ai criteri di sostenibilità ambientale e sociale	36
Il ricorso al BIM	36
Ulteriori possibili requisiti premianti	37
Altri elementi da tenere in considerazione per la qualificazione	37
PARTE SECONDA - ANALISI DESCRITTIVE DEI DATI PERVENUTI AD ESITO DELLA MANIFESTAZIONE DI INTERESSE PER LA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI	39
1 - considerazioni generali sui dati acquisiti	39
2 - le stazioni appaltanti in possesso dei requisiti vincolanti ed oggetto di analisi	42
2.1 – Le strutture organizzative stabili	45
2.2 – sistema di formazione ed aggiornamento del personale	49
2.3 – I requisiti premianti	50
3 - La centralizzazione della committenza	51
PARTE TERZA - METODOLOGIA SPERIMENTALE PER L'ATTUAZIONE DEL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI	54
1. Introduzione	54
2. Ambiti e livelli di qualificazione - riferimenti normativi	56
3. I dati utilizzati per l'analisi	57
4. La metodologia per la valutazione dei requisiti	59
4.1 La descrizione della metodologia	59
4.2 L'applicazione sperimentale della metodologia	62
5. Considerazioni, punti aperti e spunti di riflessione	74
PARTE QUARTA - CONSIDERAZIONI SULLA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI AD ESITO DELLA SECONDA FASE	76
1. La qualificazione delle stazioni appaltanti nella riforma della disciplina dei contratti pubblici	76
2. I principali criteri di delega collegati	78
3. Alcune prospettive de iure condendo	80
4. La messa a regime del processo di qualificazione delle stazioni appaltanti	82

PREMESSA

Ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del *Protocollo d'Intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza e ulteriori profili di collaborazione del 17 dicembre 2021* le parti hanno prodotto la seguente Relazione da trasmettere alla Cabina di Regia entro il 30 giugno 2022.

La Relazione si compone di quattro parti. La prima riguarda l'analisi dei contributi pervenuti con l'indicazione di prime osservazioni circa la possibilità di accogliere gli stessi. Nella seconda parte si presenta un'analisi dei dati rilevati a seguito delle manifestazioni di interesse presentate, su base volontaria da parte delle stazioni appaltanti. A partire da tali dati e dai dati presenti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), nella terza parte si presenta una metodologia sperimentale per l'attribuzione dei punteggi per il calcolo del rating per la qualificazione delle stazioni appaltanti. Infine, nella quarta parte sono contenute valutazioni, *de iure condito* e *de iure condendo*, sul sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Pur essendo il lavoro frutto di un'ampia condivisione, le prime tre parti sono attribuibili essenzialmente all'Autorità Nazionale Anticorruzione, mentre la quarta all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

PARTE PRIMA - ANALISI DELLE OSSERVAZIONI PERVENUTE ALLA CONSULTAZIONE

Premessa

Con la delibera n. 141 del 30 marzo 2022, l'Autorità ha approvato le Linee guida recanti «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 della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici.». PRIMA FASE, dando avvio alla fase di consultazione pubblica, conclusasi il 10 maggio.

All'esito della consultazione sono pervenuti 80 contributi, così suddivisi: 19 contributi provengono da Comuni, 16 dalle Province e Città Metropolitane, 17 da Amministrazioni Aggrediatrici, 7 da Associazioni di categoria, 4 da Centrali di Committenza e 2 da Enti Aggregatori. Sono pervenuti, altresì, contributi da parte di 2 Operatori Economici, mentre 5 contributi sono stati inviati a titolo personale. Delle osservazioni svolte, 2 di esse non sono state prese in considerazione in quanto non è stato manifestato il consenso alla pubblicazione integrale e non anonima sul sito dell'Autorità. Ulteriori 3 contributi sono stati inviati senza indicazioni in merito alla tipologia di appartenenza e senza che ciò potesse desumersi.

La consultazione svoltasi rappresenta una parte fondamentale per pervenire all'approvazione del testo finale delle Linee guida che, come previsto nel Protocollo e nella Premessa alle Linee guida, dovrebbe avvenire entro il 30 settembre 2022.

Molte delle osservazioni pervenute si sono concentrate su aspetti di dettaglio, con la richiesta di chiarimenti, dimostrando che l'obiettivo principale di queste prime Linee guida non è stato ben compreso nel mercato. Difatti le Linee guida non avevano l'obiettivo di procedere ad una qualificazione immediata delle stazioni appaltanti, ma di avviare un processo, per quanto possibile condiviso, che conduca alla predisposizione di un sistema idoneo ad accrescere il grado di professionalizzazione delle stazioni appaltanti. Ciò deve avvenire partendo dalla situazione esistente, attraverso l'osservazione delle modalità di funzionamento delle stazioni appaltanti, al fine di ipotizzare – in una fase successiva, entro il 30 settembre – un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti (anch'esso da testare e da far proprio da parte del legislatore). A tal fine si è ritenuto necessario rafforzare la base data conoscitiva dell'Autorità, attraverso la raccolta di informazioni di dettaglio sulle strutture deputate allo svolgimento di gare all'interno delle stazioni appaltanti (con un apposito formulario in AUSA) nonché migliorando la qualità dei dati presenti in SIMOG.

Le Linee guida Prima Fase sono state costruite a partire dal dettato normativo contenuto negli articoli 37 e seguenti del decreto legislativo 50/2016 recante il Codice dei contratti pubblici,

ipotizzando un sistema di rating (attribuzione di un punteggio complessivo alle singole stazioni appaltanti), senza però entrare nei dettagli delle modalità di attribuzione dei punteggi, modalità che devono emergere dalla condivisione sopra descritte.

Le Linee guida sono state presentate in Conferenza Unificata in data 21 giugno u.s., per la necessaria informativa.

Il modello proposto sembra avere una serie di vantaggi in tema di flessibilità dello strumento (ad esempio, si attribuisce un punteggio a ogni stazione appaltante, si evita di escludere una stazione appaltante dalla qualificazione per la carenza di un solo requisito, si creano percorsi per cui risulta possibile salire di livello rispetto ad altri strumenti) e di incentivi di miglioramento della capacità di acquisto e di esecuzione delle stazioni appaltanti, che può essere subito valutato con un incremento del punteggio conseguito.

Diversi dei contributi pervenuti richiedono modifiche all'impostazione sopra sommariamente tratteggiata che sarebbero possibili forse solo con una rivisitazione del quadro normativo esistente. Innanzitutto si pone un problema di qualificazione delle centrali di committenza, ovvero se la qualificazione debba prevedere lo stesso sistema (e punteggi) valido per la qualificazione delle altre stazioni appaltanti. In diversi contributi è presente una richiesta di valorizzare alcune attività tipiche di una centrale di committenza, quali l'aggregazione della domanda, lo svolgimento di gare in nome e per conto di altre amministrazioni, le attività di committenza ausiliaria, ecc. Tuttavia, attualmente, il quadro normativo non consente tale valorizzazione. Particolare attenzione inoltre è stata posta ai rapporti tra centrale di committenza e enti convenzionati, in tema di sovrapposizione di attività, di attribuzione dei requisiti di qualificazione (ad uno dei due soggetti o a entrambi) e così via.

In alcuni casi, è stata richiesta una qualificazione specifica per determinati ambiti (sicuramente per i servizi di ingegneria e architettura) ma anche per altre attività tecniche o specialistiche. Si tratta di un modello di qualificazione che appare diverso rispetto a quello disegnato dal legislatore e che porrebbe dei criteri di attuazione più complessi rispetto a quelli previsti per questa fase di avvio della qualificazione delle stazioni appaltanti.

In questo contesto desta alcune perplessità il fatto che pochi dei contributi pervenuti trattano invece dei requisiti che dovrebbero avere le stazioni appaltanti che gestiscono gare di partenariato pubblico e privato o concessioni particolarmente complesse, considerata la rilevanza dell'istituto e le elevate difficoltà riscontrate da parte delle stazioni appaltanti a gestirlo.

Alcuni *stakeholder* hanno sollevato il problema del periodo transitorio, considerate le modifiche organizzative che le stazioni appaltanti dovranno realizzare per adeguarsi al nuovo sistema di qualificazione. Un periodo transitorio è già previsto implicitamente nel richiamato Protocollo, nel quale è chiaramente indicato che il sistema prenderà avvio solo dopo completato il percorso di revisione del Codice dei contratti pubblici.

Collegata a questo aspetto c'è anche la richiesta implicita presente in diversi contributi (ma esplicitata in alcune segnalazioni in altro modo pervenute) di revisione di altri istituti normativi in qualche modo collegati con la qualificazione stessa. Al riguardo è sufficiente richiamare la *querelle* relativa alla questione della personalità giuridica delle stazioni appaltanti qualificate. Nelle Linee guida è stata considerata come una misura tesa a garantire la stabilità delle stazioni appaltanti e l'imputabilità dei requisiti; in diversi contributi, invece, si è posto in luce come tale richiesta sia contraria alle indicazioni contenute nel TUEL.

Un'altra questione sollevata riguarda le modalità con cui si possano incentivare le stazioni appaltanti a farsi carico degli affidamenti dei soggetti non qualificati, che temono di poter essere emarginati dal sistema. Tale timore risulta in particolare per la fase di esecuzione, quella per la quale sembrano emergere maggiori opposizioni a processi di centralizzazione e aggregazione; in questo senso deve essere letta la richiesta diffusa di mantenere a regime la previsione di un solo livello di qualificazione: una qualificazione a livello base potrebbe implicare che per affidamenti di importo consistente una stazione appaltante dovrebbe cercare un partner per l'esecuzione che non necessariamente coincide con la centrale di committenza che ha svolto la procedura di affidamento. Anche in questo caso sarebbe opportuno un chiarimento normativo, atteso che l'articolo 38, comma 1, del Codice prevede la qualificazione per fasce di importo, non distinguendo tra fase di affidamento e fase di esecuzione.

Un'altra richiesta diffusa che necessita di un chiarimento normativo è quella relativa alla soglia minima per la qualificazione, indicata nelle Linee guida pari a 139 mila euro, coerente con la soglia introdotta temporaneamente per gli affidamenti diretti dal decreto legge n. 76 del 2020, ma non in linea con quella contenuta nell'articolo 37, comma 1 del Codice dei contratti pubblici.

Come illustrato nel seguito della Relazione, molti contributi portano a riflettere più a fondo su numerosi aspetti contenuti nelle Linee guida. Tra gli aspetti più dibattuti vi sono quelli relativi alla dotazione di personale e alla relativa formazione. Sono forse questi due gli aspetti meno definiti nelle Linee guida, proprio perché si attende, per trattarli con maggiore dettaglio, di conoscere gli esiti della raccolta dati avviata.

Nel proseguo della Relazione si riportano le principali osservazioni pervenute e le prime valutazioni delle stesse. Le valutazioni presenti, come ricordato, dovranno essere discusse con la Conferenza unificata e presentate alla Cabina di Regia. Da tale confronto potranno emergere ulteriori elementi utili per la redazione definitiva delle Linee guida.

Ambiti e livelli di qualificazione

Tempi e modalità di attuazione del sistema di qualificazione

Osservazioni pervenute

Diverse amministrazioni nei contributi inviati hanno chiesto chiarimenti in ordine alle fasi di attuazione del sistema di qualificazione indicato nelle premesse, dai quali si evince una generale preoccupazione per il cronoprogramma definito dalle Linee guida, in merito alla possibilità di poter disporre, nei termini previsti, dei requisiti organizzativi richiesti. Tali osservazioni si ritrovano altresì in riferimento alla parte terza delle Linee guida medesime, dove sono indicate le modalità per la comunicazione dei dati informativi non altrimenti presenti in BDNCP, dati comunque necessari a dimostrare il possesso dei requisiti di qualificazione individuati dalle Linee guida, anche in relazione al requisito della necessaria disponibilità di una piattaforma telematica.

In particolare, sono stati richiesti chiarimenti in relazione ai seguenti aspetti:

- a) le conseguenze, ai fini della qualificazione dell'ente, del mancato invio delle schede informative entro il termine del 10 maggio previsto dalle Linee guida;
- b) il significato da attribuire alla previsione secondo la quale, con riferimento alla stesura delle Linee guida definitive, entro il 30 settembre 2022, verranno individuate le stazioni appaltanti potenzialmente qualificate;
- c) i criteri (rispetto ai dati trasmessi) che verranno considerati per attribuire un dato livello di qualificazione, così come è previsto che avverrà con le Linee guida definitive;
- d) le regole relative al passaggio da un livello di qualificazione ad un altro o alla perdita della qualificazione;
- e) le regole per la qualificazione di nuovi soggetti che non dispongono di dati storici;
- f) le modalità di qualificazione con riserva prevista dall'articolo 38, comma 7, del Codice.

Al riguardo è stato sottolineato che, attesi i limiti operativi che l'iniziale livello di qualifica conseguito comporterà per la stazione appaltante e la centrale di committenza, risulta di fondamentale importanza conoscere quali siano i futuri elementi di valutazione in base ai quali sarà valutato il passaggio di livello richiesto, considerato che il volume degli affidamenti che potranno essere gestiti dopo la qualificazione non potrà aumentare e si attesterà sempre sul livello corrispondente alla fascia operativa relativa alla qualifica conseguita.

Rispetto alle modalità di approvazione delle Linee guida e alle tempistiche previste, è stato proposto di acquisire l'intesa in Conferenza Unificata sulle Linee guida (Anci) mentre la Banca d'Italia ha chiesto di prorogare i termini previsti per la consultazione (il 10 maggio) e la comunicazione dei modelli informativi in AUSA (22 maggio). Inoltre, è stata sottolineata l'opportunità di attivare una nuova consultazione degli *stakeholder* a valle della fase di analisi dei dati inviati delle Stazioni Appaltanti e della predisposizione del testo finale delle Linee guida prevista per il 30 settembre 2022) in considerazione della numerosità e dell'importanza dei profili di incertezza sopra evidenziati.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Come chiaramente evidenziato nelle Linee guida pubblicate il 30 marzo 2022 e nelle successive FAQ, il mancato invio dei dati non comporta penalizzazioni per la possibilità di qualificarsi. L'invio era fortemente consigliato al fine di permettere ad ANAC di condurre simulazioni sulla base di dati quanto più rappresentativi.

Il Protocollo sottoscritto tra Presidenza del Consiglio e ANAC, il 17 dicembre 2021, in attuazione del PNRR (Milestone - M1C1 – 71, Sub. IV) prevede che entro il 30 settembre 2022 le Parti presentino alla Cabina di Regia la Relazione finale sulle Linee guida contenente l'elenco delle stazioni appaltanti potenzialmente qualificabili. A tal fine è necessario aver terminato la predisposizione delle Linee guida e fissato i pesi e i criteri di attribuzione dei punteggi per i requisiti di qualificazione. Anche questo rappresenta un passaggio intermedio, essendo previsto che la qualificazione sia avviata una volta adottato il nuovo Codice dei contratti pubblici il quale potrebbe portare anche modifiche normative al testo vigente sulla qualificazione. La legge 21 giugno 2022, n. 78, prevede, ad esempio, la qualificazione delle stazioni appaltanti anche per i settori speciali modificando in tal modo la disposizione contenuta nell'articolo 38, comma 10, del Codice dei contratti pubblici.

Per quanto riguarda i requisiti per la qualificazione, come illustrato anche in seguito, attualmente il sistema non prevede una soglia minima di punteggio che deve essere raggiunto per ciascun requisito, ma un punteggio complessivo sulla base del quale viene stabilito il punteggio totale, nonché una serie di requisiti premianti. Pertanto, allo stato non esistono valori soglia per un requisito al di sotto del quale non è possibile la qualificazione; gli unici vincoli presenti nelle Linee guida Prima Fase sono rappresentati dall'iscrizione in AUSA, dalla forma giuridica e dalla disponibilità (che non implica la proprietà) di una piattaforma telematica. Pertanto, il difetto di un requisito può essere compensato dall'incremento del punteggio ottenuto per altri requisiti.

Per quanto riguarda la qualificazione di nuovi soggetti si rimanda a quanto evidenziato oltre.

Non sono state finora trattate le modalità di qualificazione con riserva, in quanto si tratta di un profilo operativo da definire una volta che il sistema è a regime e se verrà introdotto un periodo transitorio per ottenere la qualificazione.

Infine, per quanto concerne i tempi per la consultazione e per l'invio dei dati, considerata la tempistica stringente prevista dal Protocollo, è stato possibile posticipare al 29 maggio 2022 solo il termine per l'invio dei dati. In ogni caso, le stazioni appaltanti, anche indipendentemente dalla qualificazione delle stesse, dovrebbero continuare ad integrare il sistema SIMOG con i dati relativi alle fasi di affidamento e di esecuzione delle gare svolte, rappresentando le stesse un obbligo e un requisito fondamentale per gli affidamenti legati al PNRR. L'articolo 29 comma 2 del Codice prevede, infatti, che: «Tutte le informazioni inerenti agli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione, alla scelta del contraente, all'aggiudicazione e

all'esecuzione di lavori, servizi e forniture relativi all'affidamento, inclusi i concorsi di progettazione e i concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli di cui all'articolo 5, sono gestite e trasmesse tempestivamente alla Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici dell'ANAC attraverso le piattaforme telematiche ad essa interconnesse secondo le modalità indicate all'articolo 213, comma 9» e l'articolo 38, comma 4, lettera a), punto 5-bis) esplicita che tra i criteri di valutazione delle stazioni appaltanti vi è anche l'adempimento degli obblighi di comunicazione. Inoltre, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2021 prevede l'invio dei dati alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici quale elemento centrale per il monitoraggio delle misure del PNRR.

Come dimostrato anche dalla consultazione svolta e dalle esplicite previsioni contenute nelle Linee guida, è intenzione delle Parti rendere quanto più partecipativo l'iter di predisposizione del testo finale delle Linee guida. Il Protocollo prevede che la predisposizione del testo definitivo delle Linee Guida debba avvenire entro il 30 settembre 2022 ma non regola cosa succeda successivamente a tale fase e, quindi, se è possibile procedere ad una nuova consultazione.

Valutazione del numero degli enti convenzionati

Osservazioni pervenute

Nelle premesse delle Linee guida è stato previsto che sarà valutato se attribuire un punteggio anche al numero di enti convenzionati, come requisito base o come requisito premiante.

Al riguardo, alcuni *stakeholder* (INFRA.TO - INVIM) hanno osservato che l'indicazione del numero di enti convenzionati può essere, tutt'al più, un requisito premiante e non un requisito base per la qualificazione delle centrali di committenza, poiché la richiesta di un requisito obbligatorio in tal senso potrebbe precludere la possibilità di istituire centrali di committenza di nuova formazione, soprattutto di natura associativa, possibilità questa, che invece sembra insita nella *ratio* della norma.

Diverse Province che operano in qualità di SUA, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56, invece, nell'evidenziare che nei campi predisposti in AUSA da ANAC è già presente la possibilità di inserire il numero di amministrazioni convenzionate, rilevano la necessità di dover considerare tale elemento, nonché l'opportunità di rapportare detto numero complessivo al numero dei Comuni presenti sull'intero territorio provinciale, così da avere l'incidenza in termini percentuali dei Comuni aderenti alla centrale di committenza istituita presso la Provincia.

Sempre in relazione alla valutazione del numero degli enti convenzionati, è stata sottolineata l'opportunità di considerare anche le dimensioni degli enti convenzionatisi in Centrale Unica di Committenza. Si sottolinea, infatti, che vi sono CUC costituite da molti enti ma il cui bacino di utenza, misurato in base al numero degli abitanti, è molto più basso rispetto ad altre Centrali con un numero

di Enti convenzionati inferiore. Tale richiesta è fatta anche in relazione alla valutazione relativa alle strutture organizzative deputate agli ambiti di qualificazione (punti 5.2 e 6.2.) con particolare riferimento al numero dei dipendenti presenti presso la struttura organizzativa da indicare nel modulo AUSA.

È stato infine chiesto di riferire tale elemento non solo alle centrali di committenza ma anche a soggetti *in house*, non centrali di committenza, in controllo analogo congiunto di più Enti.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Come sottolineato anche nella parte relativa ai criteri base, si osserva che al momento il numero di enti convenzionati non può essere considerato tra i requisiti per la qualificazione, in quanto manca il riferimento normativo. L'articolo 38, comma 4, lettera a), del Codice dei contratti pubblici, nell'elencare i requisiti di base e premianti per la qualificazione, ai quali hanno fatto esplicito riferimento le Linee guida, non prevede requisiti esplicitamente riferiti alle centrali di committenza né una qualificazione differenziata per stazioni appaltanti e centrali di committenza. La rubrica dell'articolo 38, tuttavia, sembrerebbe lasciar intendere che quella era l'intenzione del legislatore e, quindi, anche sulla base delle simulazioni dei dati disponibili, si verificherà come poter procedere a legislazione vigente o a proporre eventuali modifiche normative. D'altra parte, si ricorda che l'articolo 7, comma 1, del Protocollo d'intesa sottoscritto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e da ANAC prevede che nella Relazione finale da presentare entro il 30 settembre 2022 possano essere individuate le criticità del sistema tali da richiedere anche modifiche normative.

Coinvolgimento nel sistema di qualificazione degli operatori economici

Osservazioni pervenute

Come considerazione generale, ANCE ha proposto di prevedere il coinvolgimento nel sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti degli operatori economici che partecipano alle gare per l'affidamento degli appalti pubblici, in analogia a quanto previsto per la qualificazione delle imprese (rating di impresa) da parte del committente pubblico.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Il possibile coinvolgimento degli operatori economici che partecipano alle gare di affidamento dei contratti pubblici nella qualificazione delle stazioni appaltanti attualmente non è stato preso in considerazione, sia perché non previsto dalla normativa sia perché richiede di individuare preventivamente quali operatori economici chiamare alla valutazione e con quali criteri. Si pensi, ad esempio, alla valutazione che può essere resa da un operatore economico escluso da una procedura

di gara. Il sistema proposto si basa sulla valorizzazione di dati oggettivi presenti nei sistemi informatici dell'Autorità, ciò anche per la necessità di trattare velocemente una quantità estremamente elevata di dati. In ogni caso, si deve osservare che il comportamento della stazione appaltante nei confronti dell'operatore economico è indirettamente preso in considerazione sia con riferimento ai dati relativi al contenzioso (in fase di affidamento e in fase di esecuzione) sia con riferimento ai ritardi nell'espletamento delle procedure o nei pagamenti.

Ambito oggettivo del regime di qualificazione delle SA con riferimento al valore dell'appalto

Osservazioni pervenute

In merito alla soglia sotto la quale non trova applicazione il sistema di qualificazione obbligatoria (150.000 euro per i lavori e 139.000 euro per i servizi e forniture) è stato sottolineato da più parti la necessità di chiarire se la suddetta esclusione dalla qualificazione debba essere intesa come riferita ai soli affidamenti diretti (indipendentemente dalle soglie di importo che la normativa tempo per tempo prevedrà), ovvero debba essere intesa come riferita sia agli affidamenti diretti sia agli affidamenti inferiori a 150.000 euro per i lavori e a 139.000 per i servizi e le forniture (indipendentemente dalla procedura utilizzata), quando tali soglie derogatorie introdotte dalla legge n. 120/2020 (fino al 30/06/2023) saranno sostituite da quelle ordinarie del Codice.

È stato anche chiesto di collegare le soglie per la qualificazione all'importo delle soglie comunitarie di cui all'articolo 35, comma 1, lettera b) o lettera c) e comma 2, auspicando l'introduzione della regola ordinaria dell'affidamento diretto (Università Bologna).

Infine, è stata evidenziata l'opportunità di precisare che le suddette soglie valgono anche per la qualificazione per l'esecuzione, visto che nelle premesse delle Linee guida si fa riferimento alle sole "acquisizioni".

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Premesso che le soglie indicate nelle Linee guida valgono sia per la qualificazione per la progettazione delle gare e l'affidamento sia per l'esecuzione dei contratti, vale la pena osservare che le stesse sono state predisposte a legislazione vigente, considerando che le disposizioni di deroga per il sotto-soglia non sono state coordinate con l'articolo 37, comma 1, del Codice, si è dovuto procedere in via interpretativa. Attualmente, per effetto delle stesse, è prevista la possibilità di procedere con l'affidamento diretto in deroga, fino a 139.000 euro per i servizi e forniture. Si ritiene che per tale modalità di acquisizione non sia necessaria una particolare forma di qualificazione, considerato anche che una parte rilevante di tali acquisti avviene sui mercati elettronici. La scelta di elevare la soglia minima per la qualificazione indipendentemente dalla

procedura di aggiudicazione seguita discende dalla volontà di non creare meccanismi di preferenza per le diverse tipologie di affidamento, non previsti dalla normativa.

Si precisa che il problema non si pone per i lavori, per i quali la soglia fissata dall'articolo 37, comma 1, del Codice coincide con la soglia transitoria prevista per gli affidamenti diretti.

Ambito soggettivo di applicazione del regime di qualificazione

Osservazioni pervenute

Dall'esame dei contributi è emersa l'esigenza di indicare, attraverso un elenco esemplificativo e non esaustivo, gli enti ai quali non si applicano le Linee guida in oggetto (società partecipate, fondazioni e così via).

È stato chiesto di escludere i Commissari straordinari dall'ambito di applicazione delle Linee guida in quanto esercitano funzioni di stazione appaltante in forza di legge, per la realizzazione di specifici interventi (emergenziali, infrastrutturali...) e in quanto difficilmente in grado di comprovare in proprio il possesso dei requisiti di qualificazione.

In ordine all'ambito soggettivo di applicazione del regime di qualificazione obbligatoria delle stazioni appaltanti, le Linee guida precisano che, ai sensi dell'articolo 38, comma 10, del Codice, le stesse non si applicano agli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici e ai soggetti privati tenuti all'osservanza delle disposizioni del Codice. Inoltre, sono escluse dall'ambito delle Linee guida medesime le stazioni appaltanti e le centrali di committenza qualificate ai sensi dell'articolo 38, commi 1) e 1-bis) del Codice.

Al riguardo, è stato chiesto di precisare il regime di qualificazione per gli appalti del settore della difesa; inoltre, sono state rappresentate diverse realtà organizzative in cui determinati enti sono stati istituiti con legge per svolgere determinate funzioni di stazione appaltante, oppure operano in determinati settori soggetti ad una particolare regolamentazione.

Infine, alcuni Comuni che operano nella zona del cratere del sisma 2016 hanno chiesto di valutare e verificare la possibilità di stabilire un sistema di qualificazione che sia in grado di tenere conto delle esigenze e della situazione peculiare degli enti territoriali che operano in situazione economico-sociale di particolare difficoltà, come ad esempio quella riferita ad un "cratere sismico" o ad un contesto urbano da "zona rossa", in quanto tale soggetta a fasi di ricostruzione.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Per quanto concerne i commissari straordinari, si osserva che la questione è stata affrontata in sede di predisposizione di una FAQ relativa alle modalità di redazione delle schede informative AUSA. Al riguardo, è stato espressamente chiarito che i commissari straordinari non sono equiparabili a soggetti stabili che svolgono appalti e, di regola, la legge che li istituisce ne disciplina

l'attività. Nel caso in cui il commissario straordinario si avvalga della organizzazione della struttura commissariata, la valutazione dei requisiti riguarderà la qualificazione della struttura stessa.

Analoghe considerazioni dovrebbero valere per quanto riguarda le altre stazioni appaltanti istituite per legge per soddisfare esigenze specifiche. Per le singole stazioni appaltanti, naturalmente, occorre procedere caso per caso, partendo dal disposto normativo che ne ha disciplinato la creazione. Anche la qualificazione di soggetti particolari, quali quelli presenti nel settore della difesa, richiede una valutazione specifica che è possibile realizzare solo una volta definito completamente il sistema di qualificazione.

In ogni caso, sembra potersi affermare che il sistema di qualificazione non si applica agli appalti esclusi dall'applicazione del Codice. Al riguardo, si ricorda, che l'articolo 4 del Codice prevede che «L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica»; pertanto a tali contratti si applicano solo i principi richiamati e non le disposizioni del Codice, tra le quali quella relativa alla qualificazione delle stazioni appaltanti.

Con riguardo alla possibilità di stabilire un sistema di qualificazione che sia in grado di tenere conto delle esigenze e della situazione peculiare degli enti territoriali che operino in situazione economico-sociale di particolare difficoltà, può ripetersi quanto già affermato in precedenza, rimandandosi alle considerazioni svolte in merito alle osservazioni circa il numero degli enti convenzionati.

L'obbligatorietà della personalità giuridica per la qualificazione della SA con riferimento alle centrali di committenza comunque iscritte in AUSA

Osservazioni pervenute

Uno degli aspetti più critici delle Linee guida riguarda la richiesta della personalità giuridica quale requisito obbligatorio per la qualificazione dell'ente.

La richiesta è apparsa troppo restrittiva rispetto alle previsioni dell'articolo 37, comma 4, del Codice, in particolare, laddove la lettera b) prevede la possibilità di procedere «mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento». Una delle forme di associazionismo tipica degli Enti è quella della convezione (articolo 30 del TUEL) che non prevede la costituzione di una nuova personalità giuridica, ma piuttosto l'individuazione del ruolo di capofila da parte di uno degli enti associati/convenzionati.

Si rammenta che tali soggetti sono censiti in AUSA in modo autonomo rispetto alle stazioni appaltanti costituenti, tramite un codice fiscale assegnato ad hoc e uno specifico codice AUSA.

È stato proposto, quindi, di modificare la perentoria previsione della personalità giuridica con rimando ad una delle forme previste dall'articolo 37, comma 4, del Codice dei contratti così da tenere in debito conto i percorsi di aggregazione e convenzionamento già avviati tra più amministrazioni. Alternativamente, si è proposta la definizione di un percorso procedurale che consenta, anche ai fini della qualificazione, il trasferimento delle gare svolte e di tutti gli elementi qualificanti dalla centrale di committenza, associata e priva di personalità giuridica, alla stazione appaltante individuata dalla convenzione quale capofila della gestione associata.

Il problema della personalità giuridica è stato sollevato anche dalle Province che operano in qualità di SUA, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56, anch'esse iscritte in AUSA con codice fiscale fittizio. In questo caso, fermo restando che il requisito sarebbe in ogni caso soddisfatto mediante l'iscrizione dell'ente che svolge le funzioni di SUA, è apparso come elemento prioritario quello di definire le modalità con le quali poter computare i dati afferenti al profilo privo di personalità giuridica (centri di costo, schede ANAC e soprattutto l'elenco delle gare svolte con il relativo valore e CIG) in quello con personalità giuridica.

Collegato a questo aspetto, e sempre con riferimento alle gare espletate dalla SUA/CUC per conto di altri enti, è quello relativo alla possibilità di sommare i CIG staccati dalla SUA/CUC con quelli staccati dagli Enti che hanno demandato alla stessa SUA/CUC l'espletamento delle proprie procedure di gara.

Ulteriori questioni riguardano, per le CUC che nascono in forma associata (ma anche per le Province che svolgono le funzioni di SUA), la qualificazione autonoma dei singoli Comuni aderenti per la gestione degli appalti interni di propria competenza avvalendosi dell'attività svolta dal proprio personale interno, specializzato in materia di appalti che opera per la CUC e comunque la dimostrazione di una struttura organizzativa stabile dedicata all'esperimento delle gare, nei casi in cui tale struttura operi all'interno della CUC/SUA ma sia formata dai dipendenti dei Comuni aderenti.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

In merito al requisito obbligatorio della personalità giuridica, si osserva che la stessa è necessaria a garantire la stabilità dell'organizzazione e la disponibilità di risorse umane e strumentali proprie adibite permanentemente alle attività di affidamento dei contratti. L'esperienza dell'Autorità relativa all'attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 33, comma 3-bis del decreto legislativo n. 163 del 2016 ha mostrato che le unioni dei comuni e i consorzi tra gli stessi potevano anche nascere per la realizzazione di singoli affidamenti. In questo caso, la norma ha condotto al risultato paradossale di un aumento del numero delle stazioni appaltanti. Un analogo problema si

rileva anche per quanto riguarda le società in-house, per le quali in diversi casi si osserva che, con riferimento all'applicazione dell'articolo 192, comma 1, un ente entra nella struttura di controllo di una società *in-house* allo scopo di realizzare un singolo appalto, per poi uscirne successivamente. Si ritiene che la volontà del legislatore sia quella di creare una struttura stabile, dotata di proprio personale, con programmi formativi definiti, che potrebbero essere garantiti dall'acquisizione di una propria personalità giuridica.

In ogni caso si fa riserva di avviare ulteriori approfondimenti, verificando la possibilità di introdurre anche ulteriori meccanismi alternativi alla personalità giuridica specifica, prevedendo eventualmente la possibilità di valorizzare le unioni e le formule aggregative come definite dal decreto legislativo n. 267/2000 sulla base di "vincoli" che assicurino comunque la stabilità delle attività congiunte (considerando a mero titolo esemplificativo quanto avviene per i consorzi interuniversitari). In tale ambito si tratterebbe di fissare alcuni parametri vincolanti tra gli enti "convenzionati", quali ad esempio l'impegno a gestire attività aggregate per un determinato periodo di tempo e/o un determinato numero di procedure di gara e l'impiego di professionalità specifiche per le attività gestionali, finalizzati a garantire stabilità dell'organizzazione, ed al venir meno dei quali la qualificazione non potrà essere garantita e le procedure gestite non potranno essere valorizzate neanche per gli enti convenzionati stessi.

Si rappresenta che la questione relativa al ricongiungimento dei CIG staccati dalla SUA/CUC con quelli degli enti convenzionati per i quali la stessa ha svolto la gara in nome e per conto, su sollecitazione del Province interessate ad aderire al sistema di qualificazione, è stata risolta prevedendo la possibilità, nel caso in cui un CIG nel quinquennio precedente sia stato acquisito dalla stazione appaltante delegante (e non dal soggetto delegato come previsto in SIMOG), di trasmettere gli elenchi delle gare in formato elaborabile, utilizzando un apposito modulo web messo a disposizione nella sezione del sito dedicata al servizio di iscrizione AUSA (<https://www.anticorruzione.it/-/anagrafe-unica-delle-stazioni-appaltanti-ausa->).

Le istruzioni in tal senso sono state fornite in una FAQ dedicata, dove è stato comunque precisato che il CIG deve essere sempre acquisito dal soggetto che svolge la gara, utilizzando, nel caso di specie, la funzionalità di delega presente nel sistema SIMOG. In questo modo, l'Autorità è in grado di associare le gare ai soggetti che le hanno svolte per la qualificazione per l'ambito di affidamento e ai soggetti che le hanno condotte ai fini della qualificazione per l'ambito di esecuzione.

Le modalità descritte potrebbero essere utilizzate anche per il computo dei requisiti delle centrali di committenza che acquisiscono personalità giuridica.

In merito alla possibilità di contemporanea qualificazione della CUC e delle stazioni appaltanti convenzionate, ovvero sulle modalità da seguire per il computo dei requisiti di qualificazione si rimanda alle osservazioni relative alla parte terza delle Linee guida, laddove sono declinati i singoli

requisiti richiesti. Il principio generale è che il medesimo requisito non può essere utilizzato per qualificare soggetti diversi.

Il requisito necessario/fondamentale/vincolante della disponibilità di una piattaforma telematica per la gestione della procedura di gara

Osservazioni pervenute

In relazione a tale requisito, è stato chiesto di precisare se la disponibilità da parte della stazione appaltante di piattaforme telematiche nella gestione delle procedure di gara attenga alla necessità che l'amministrazione sia dotata di un'autonoma e personale piattaforma telematica, ovvero se sia sufficiente che la stessa operi su piattaforme messe a disposizione da soggetti terzi (ad esempio, la piattaforma Acquisti in rete messa a disposizione da Consip spa). Qualora sia necessario che l'Amministrazione si doti autonomamente di una piattaforma telematica si richiede quali siano le eventuali caratteristiche che la stessa debba possedere.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Al riguardo, si condivide l'opportunità di precisare che ai fini del possesso del requisito in esame non è necessario che la stazione appaltante sia proprietaria della piattaforma ma è sufficiente che ne abbia la disponibilità. Pertanto, il requisito viene soddisfatto anche nell'ipotesi in cui la stazione appaltante si avvalga, mediante apposite convenzioni, della piattaforma messa a disposizione da soggetti terzi.

Nondimeno, è necessario considerare che l'obiettivo della digitalizzazione di tutte le procedure di gara rappresenta uno degli obiettivi e dei traguardi previsti all'interno del PNRR, obiettivi che dovranno essere ulteriormente specificati nelle Linee guida. Ciò si riflette anche nelle recenti modifiche apportate dal legislatore al Codice dei contratti pubblici, ad esempio, con la riformulazione dell'articolo 29, comma 2, laddove è indicato che: «Tutte le informazioni inerenti agli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione, alla scelta del contraente, all'aggiudicazione e all'esecuzione di lavori, servizi e forniture relativi all'affidamento, inclusi i concorsi di progettazione e i concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli di cui all'articolo 5, sono gestite e trasmesse tempestivamente alla Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici dell'ANAC attraverso le piattaforme telematiche ad essa interconnesse secondo le modalità indicate all'articolo 213, comma 9.»

a) Ambiti e livelli di qualificazione

Ambiti relativi alla qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza

Osservazioni pervenute

Al paragrafo 2 delle Linee guida è indicato che la qualificazione può riguardare la sola fase di progettazione e affidamento delle gare, l'esecuzione del contratto o entrambe.

Allo stesso modo è precisato che la qualificazione può riguardare i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura, i servizi e le forniture o entrambe le tipologie contrattuali.

Con riferimento alla qualificazione per le attività di progettazione/affidamento delle gare, è precisato che rientrano in tali attività anche quelle di committenza ausiliaria, di cui all'articolo 3, comma 1, lettera m), numero 4) del Codice, ovvero la gestione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata.

Rispetto a tali profili sono state formulate le seguenti osservazioni:

a) valorizzazione attività di committenza ausiliaria. È stato osservato che le attività di committenza ausiliaria rappresentano una parte rilevante del ruolo svolto dalle CUC/SUA, compresa l'attività di consulenza che viene richiesta dai Comuni aderenti anche per le proprie procedure di affidamento.

È stato, quindi, chiesto di valorizzare tale attività ai fini della qualificazione, prevedendo la possibilità di inserire nei modelli informativi AUSA le fasi e le attività relative a tutto il processo di acquisto, in particolare per quanto afferente alla fase istruttoria precedente l'avvio della gara vera e propria (pubblicazione dell'avviso di manifestazione di interesse, gestione dell'elenco dei fornitori, estrazione degli operatori economici da invitare, invio delle lettere di invito etc.);

b) qualificazione per i servizi di architettura e di ingegneria. Il punto 3.1, comma 3, delle Linee guida stabilisce che "Le stazioni appaltanti e le centrali di committenza possono procedere all'acquisizione di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di valore pari o superiore a 139.000 euro, se sono in possesso della qualificazione corrispondente all'importo stimato dei lavori posti a base di gara per i quali vengono richiesti i predetti servizi.

Al riguardo è stato osservato che la qualificazione per detti servizi deve essere sganciata da quella dei lavori, in quanto gli stessi non sempre sono funzionali o collegati (si pensi ad una perizia tecnica per un contenzioso, ad una pratica di accatastamento, ecc..) ad un appalto di lavori. E deve invece essere equiparata a quella prevista per i servizi in generale;

Per altri versi, è stato sottolineato che la complessità delle gare per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura è tale, anche per importi appena superiori alla soglia di affidamento diretto, da non trovare una proporzionale corrispondenza con l'importo stimato dei lavori da

progettare, il quale è considerato un parametro poco rappresentativo della complessità dell'opera da progettare (il riferimento è alle categorie, destinazione funzionale e complessità di cui al Decreto ministeriale giustizia del 17 giugno 2016).

Si osserva pertanto la necessità di superare la diretta correlazione tra il livello di qualificazione posseduto per i lavori e quello per i corrispondenti servizi di ingegneria e architettura a favore di una diversa modalità di qualificazione più orientata alla specificità del servizio, come tra l'altro lo stesso Codice dei contratti pubblici ispira con l'articolo 157 (ancorché sospeso sino al 30/6/2023).

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Per quanto concerne la valorizzazione delle attività di committenza ausiliaria, si rinvia a quanto già osservato circa l'assenza di una specifica previsione nel Codice e nella necessità di individuare le modalità più opportune per tenerne conto. Ed infatti, l'attuale articolo 38 del Codice, ai commi 4 e 5, non prevede alcuna distinzione tra centrali di committenza e stazioni appaltanti, essendo il riferimento principale rappresentato dall'aggiudicazione ed esecuzione del contratto.

Per quanto concerne i servizi di ingegneria e architettura, a fronte delle numerose osservazioni sul punto pervenute, appare opportuno chiarire che la correlazione tra la qualificazione per i lavori e per i servizi di ingegneria non deve essere intesa nel senso che la stazione appaltante debba necessariamente possedere la qualificazione per i lavori per poter affidare servizi di ingegneria e architettura (o che quest'ultima abilita per la qualificazione per i lavori), ma che la qualificazione per i lavori abilita anche all'affidamento dei servizi di ingegneria ad essi collegati per l'importo corrispondente. Infatti, è assai probabile che chi si qualifica per i lavori possa procedere con affidamenti di ingegneria e architettura. Resta fermo che chi è qualificato per i servizi e forniture può svolgere gare per l'affidamento di servizi di ingegneria e architettura.

In fase di avvio del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti non si è reputato opportuno prevedere la qualificazione per singoli settori, seppure particolarmente complessi, quali i servizi di ingegneria e architettura. Ciò per non creare rigidità nel sistema. In ogni caso, della questione se ne terrà conto in vista della predisposizione delle Linee guida definitive e lo stesso legislatore, se lo ritiene opportuno, nella stesura del nuovo Codice, potrà prevedere un modello diverso di qualificazione basato su stazioni appaltanti qualificate per settori o gruppi di settori merceologici. Come riportato anche nella Premessa delle Linee guida, l'obiettivo delle stesse è individuare le modalità operative per l'attuazione del sistema di qualificazione 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. Pertanto, la fase attuale è solo

sperimentale e prodromica ad una successiva che verrà definita con la riforma attualmente in discussione.

Livelli di qualificazione per l'affidamento

Osservazioni pervenute

Con riferimento alle disposizioni sui diversi livelli di qualificazione per l'affidamento dei contratti, oltre alle osservazioni relative ai servizi di ingegneria, già trattate nel precedente paragrafo, si riportano le seguenti osservazioni:

- a) in merito ai contratti di concessione e di PPP, è stato chiesto di chiarire quali caratteristiche devono possedere i soggetti che gestiranno il piano economico finanziario e la matrice dei rischi; inoltre è stato sottolineato che più che alla capacità di "gestire" (compito che spetta al concessionario) dovrà essere valutata la capacità di predisporre e valutare un piano economico e finanziario;
- b) con riferimento ai livelli di qualificazione per i servizi e le forniture previsti al punto 3.2 delle Linee Guida, se ne rileva una disparità rispetto a quelli previsti al punto 3.1 per i lavori, i cui effetti sono peraltro sconosciuti ignorando al momento i criteri in base ai quali avverrà l'effettiva qualificazione in uno o in un altro livello. Mentre per i lavori, infatti, sono previsti ben 2 livelli di qualificazione su 3 totali inferiori alla soglia di rilevanza comunitaria (L2 e L3), per i servizi e le forniture, invece, tutti i livelli sono superiori alla soglia di rilevanza comunitaria, tranne per i servizi sociali e gli altri servizi specifici elencati all'allegato IX del Codice, per i quali la soglia comunitaria è pari a 750.000 euro (SF3).

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

In merito alle concessioni e ai partenariati, la volontà è quella di prevedere una particolare specializzazione per le stazioni appaltanti che vogliano ricorrere a tale tipo di procedure, considerate le notevoli difficoltà riscontrate. Il tema, infatti, è noto all'Autorità, essendo lo stesso emerso ad esempio in sede di Verifica di Impatto della Regolazione delle Linee guida n. 9, attuative dell'articolo 181, comma 4, del Codice dei contratti pubblici. In merito, si può osservare che il campione preso a riferimento per la predetta valutazione ha dimostrato delle difficoltà da parte dei RUP nell'operare una corretta qualificazione della procedura in termini di appalto o PPP/concessione, difficoltà che sembrano estendersi anche in merito alla quantificazione del valore stimato degli affidamenti. Inoltre, si registra nel mercato ancora un'elevata mortalità delle procedure, che non raggiungono l'aggiudicazione o il *closing* finanziario. Tali difficoltà discendono anche dalla circostanza per cui, a legislazione vigente,

tutte le stazioni appaltanti possono effettuare affidamenti di PPP, senza che ai RUP sia garantita una adeguata formazione. È necessario, quindi, che gli appalti di dimensione elevata e quelli più complessi, come appunto gli affidamenti di PPP, siano gestiti da stazioni appaltanti con adeguate competenze. Allo stato non è però stato definito alcun criterio al riguardo, essendo necessario dapprima procedere all'analisi dei dati in possesso dell'Autorità. Per quanto riguarda la presunta disparità di trattamento per i livelli tra servizi e forniture da un lato e lavori dall'altro, si osserva che ciò discende dalla differenza tra limite inferiore per la qualificazione e la soglia di rilevanza comunitaria che, ad esempio, per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali, è pari a 140.000 euro.

Livelli di qualificazione per l'esecuzione

Osservazioni pervenute

Le linee guida prevedono un unico livello di qualificazione per la fase di esecuzione del contratto. Sul punto, è stato sottolineato che tale scelta non deve rappresentare una soluzione provvisoria, ma debba per contro consolidarsi anche nel sistema di qualificazione a regime. Ciò consentirebbe, infatti, alle stazioni appaltanti di gestire l'esecuzione anche dei contratti di valore superiore alle soglie per le quali la qualificazione è obbligatoria (150.000 euro per i lavori e 139.000 per i servizi e le forniture) e che vengono affidati mediante Accordi Quadro e/o Convenzioni.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Le Linee guida attuali hanno previsto, in via sperimentale, un solo livello di qualificazione per l'esecuzione. L'analisi dei dati pervenuti, nonché degli effetti, assieme alla volontà del legislatore in sede di riforma potranno confermare o meno la scelta effettuata. Le considerazioni svolte dai partecipanti alla consultazione al riguardo potranno essere valutate dal legislatore per eventuali modifiche normative.

b) Requisiti per la qualificazione

Numerosi sono gli aspetti delle Linee guida relativi ai requisiti base per la qualificazione affrontati dagli *stakeholder*. In diversi casi le osservazioni pervenute riguardano richieste di chiarimenti, alcune delle quali già trattate dall'Autorità nelle FAQ messe a disposizione delle stazioni appaltanti per la fase di compilazione del formulario AUSA. In altri casi, si tratta della

descrizione di situazioni particolari delle stazioni appaltanti, ad esempio, quelle relative al settore della difesa o di alcune centrali di committenza. Si ritiene che le questioni specifiche non possano essere trattate in questa relazione, ma potranno essere oggetto di approfondimenti ad hoc per la qualificazione delle singole stazioni appaltanti.

I pesi attribuiti ai singoli criteri di qualificazione

Osservazioni pervenute

Nonostante il fatto che nelle premesse sia stato chiarito che i pesi ipotizzati potranno essere rivisti sulla base degli esiti della consultazione e delle simulazioni sui dati in possesso dell'Autorità, alcuni *stakeholder* hanno chiesto chiarimenti sulla vincolatività degli stessi. In particolare, l'ANCI ha chiesto che venga chiarito che il sistema dei pesi possa essere modificato anche all'esito della fase sperimentale. Alcuni *stakeholder* hanno chiesto di esplicitare meglio il meccanismo di attribuzione dei punteggi per ciascun criterio, in particolare di specificare se viene costruito un *benchmark* di riferimento per le diverse stazioni appaltanti e per diversi ambiti. Banca d'Italia ha chiesto di specificare se per la qualificazione sia necessario ottenere un punteggio minimo per ogni criterio o se l'assenza di un minimo per un criterio possa essere compensata con il possesso di altri requisiti.

Nel merito, una centrale di committenza ha rappresentato che la previsione dell'attribuzione di 40 punti su 100 per le gare svolte in precedenza può essere particolarmente penalizzante per quelle stazioni appaltanti di nuova costituzione che non hanno un pregresso. Sul tema della qualificazione delle stazioni appaltanti di nuova costituzione sono pervenuti anche altri contributi che mettono in luce le difficoltà che potrebbero incontrare le centrali di committenza nate appunto per venire incontro alle novità introdotte dal sistema di qualificazione. L'Università di Bologna ha inoltre rappresentato che il punteggio attribuito alle gare pregresse non permetterebbe alle stazioni appaltanti di passare ai livelli di qualificazione superiore; l'Università propone, quindi, di considerare per il livello superiore anche il numero di gare svolte in quello inferiore, ad esempio quelle di importo pari all'80% del limite per accedere al livello superiore.

Diversi *stakeholder* hanno, inoltre, rappresentato che il peso attribuito alla formazione, 20 punti sul totale, sia troppo elevato, in quanto nel periodo pandemico è stato molto difficile partecipare a formazione specialistica o avanzata o per la difficoltà riscontrata nel reperimento degli attestati di partecipazione alle formazioni, in particolare quando seguite online in modalità differita. Numerose province hanno invece sostenuto la possibilità di ridurre il punteggio per la formazione per poter attribuire un punteggio pari a 10 punti in rapporto agli enti convenzionati,

sia in termini quantitativi che in termini qualitativi, con la stazione unica appaltante o la centrale di committenza.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Come già chiarito nel documento pubblicato a marzo, i pesi indicati all'interno delle Linee guida, sono solo indicativi. L'attribuzione dei punteggi nel testo delle Linee guida poste a consultazione è basato sul seguente iter logico:

- a) il legislatore, con gli articoli di cui alla Parte II, Titolo II ha posto come obiettivo quello di far trattare una materia particolarmente complessa, quale quella della contrattualistica pubblica a soggetti particolarmente competenti;
- b) la competenza deriva dalla presenza nelle stazioni appaltanti di una struttura dotata stabilmente di risorse con determinate competenze e formata (aggiornata) continuamente nel tempo. Da qui il punteggio elevato attribuito ai primi 3 requisiti individuati dal legislatore nell'articolo 38, comma 4, lettera a) del Codice dei contratti pubblici;
- c) oltre alla presenza di personale particolarmente qualificato e aggiornato, si ritiene che un elemento fondamentale per poter valutare la capacità di fare sia rappresentato dalla *past performance* delle stazioni appaltanti, ovvero dall'aver trattato appalti di una certa complessità, di aver raggiunto determinati risultati nello svolgimento degli stessi, ecc. Ciò deve avvenire necessariamente premiando in modo elevato la dimostrazione del saper fare;
- d) una stazione appaltante qualificata è necessariamente anche una stazione appaltante che adempie agli obblighi previsti dal Codice, in termini di conduzione delle procedure su piattaforme telematiche e di comunicazione dei dati fondamentali per numerosi obiettivi previsti dalla normativa vigente, tra i quali anche quelli necessari per la qualificazione.

Poiché numerosi sono i parametri individuati dal legislatore come necessari per qualificare le stazioni appaltanti, si è ritenuto che un sistema basato su un punteggio complessivo possa, almeno in questa fase sperimentale, permettere di classificare meglio le stazioni appaltanti e superare i rischi di rigidità del sistema, incentivando le stesse a perseguire obiettivi di miglioramento. Proprio per tale ragione, non è previsto alcun punteggio escludente per il singolo requisito e, pertanto, il possesso di un punteggio "basso" per un requisito può essere compensato con il possesso di altri requisiti in misura superiore al minimo. I punteggi possono compensarsi.

Inoltre, il meccanismo, per come descritto, già dovrebbe contenere gli strumenti necessari per il passaggio di livello, considerato che sul rating delle stazioni appaltanti, a regime, potranno essere utilizzati anche i criteri premianti previsti dal Codice. Giova, in ogni caso, rilevare che nel testo attuale delle Linee guida non è stato indicato alcun punteggio per i diversi livelli di

qualificazione (punteggio che potrà essere individuato ad esito della fase sperimentale); pertanto non è possibile allo stato indicare quale punteggio ovvero quali requisiti le stazioni appaltanti devono possedere per ottenere una qualificazione "alta". Il sistema del punteggio permette di acquisire un determinato livello o crescere a quello più elevato anche se non si posseggono tutti i requisiti previsti al livello massimo.

Il sistema basato sul rating dovrebbe permettere di superare anche le problematiche segnalate per le stazioni appaltanti di nuova costituzione. Nel caso che queste siano nate per aggregazione di altre stazioni appaltanti esistenti, le stesse potranno sommare i requisiti posseduti dalle singole stazioni appaltanti consorziate, a condizione che detti requisiti non vengano utilizzati anche per qualificare le singole stazioni appaltanti aggregate. Per le altre stazioni appaltanti di nuova costituzione sarà la norma istitutiva che dovrà chiarire come si posizionano rispetto alla qualificazione; in ogni caso l'analisi dovrà essere condotta caso per caso.

Come sottolineato da diversi *stakeholder*, l'attribuzione di un punteggio elevato per il numero di dipendenti addetti alla struttura organizzativa stabile potrebbe creare un incentivo distorto alle stazioni appaltanti a riempire le proprie strutture dedicate agli appalti con personale non necessario per ottenere un punteggio maggiore. Ora, premesso che l'intenzione delle Linee guida non è solo quello di premiare la quantità delle risorse impegnate, ma anche la relativa qualità, è evidente che una maggiore quantità di risorse impone alla stazione appaltante anche gli oneri di una maggiore formazione e che per raggiungere un elevato rating bisogna dimostrare che queste risorse siano in grado di poter svolgere determinate attività e adempiere agli obblighi previsti dalla normativa.

Infine, sebbene si possa valutare una diversa ponderazione dei punteggi, si sottolinea che la formazione rappresenta uno degli assi portanti su cui si deve costruire il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e una riduzione del suo punteggio deve essere attentamente valutata, per le considerazioni già svolte in precedenza sul punto.

Non sembra accoglibile in questa fase, senza un intervento normativo, la proposta avanzata soprattutto dalle Province di utilizzare 10 dei punti attribuiti alla formazione per riconoscere il ruolo di aggregazione svolto dalle centrali di committenza e dalle stazioni uniche appaltanti. L'articolo 38 del Codice, infatti, nell'individuare i requisiti base, si è concentrato esclusivamente sulla fase di gara e di esecuzione, non prevedendo punteggi per la fase di aggregazione; in altre parole, allo stato, non sono disciplinati sistemi differenziati per le centrali di committenza e per le stazioni appaltanti.

La qualificazione delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori

Osservazioni pervenute

Oltre alle osservazioni già analizzate al punto precedente, sono pervenute altre osservazioni specifiche relativamente ai rapporti tra stazioni appaltanti e centrali di committenza.

Innanzitutto, ITACA ha sottolineato che nelle Regioni vigono modalità organizzative differenti per cui, in taluni casi, il codice fiscale è lo stesso della Giunta e, in altri casi, i Consigli regionali operano con un codice fiscale distinto. Ciò fa sì che non è sempre possibile, facendo riferimento al codice fiscale, separare le attività svolte dalla Regione, in qualità di soggetto aggregatore qualificato di diritto, da quelle svolta dalla Regione medesima in qualità di stazione appaltante e non di soggetto aggregatore.

Altre centrali uniche di committenza hanno segnalato l'opportunità di sommare i requisiti posseduti dalle singole amministrazioni aggregate; mentre in un caso è stato segnalato il problema opposto, ovvero come trattare le gare pregresse nel caso di scioglimento della centrale unica di committenza.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

L'articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 prevede l'istituzione dei soggetti aggregatori per l'acquisizione di beni e servizi. Nel limitare il numero di soggetti aggregatori la norma prevede che debba comunque essere presente un soggetto aggregatore per ogni Regione, oltre a Consip. Le Regioni, quindi, dovrebbero utilizzare una struttura diversa per l'acquisizione dei lavori (e per tutti gli altri affidamenti non coperti dal soggetto aggregatore da loro costituito). L'articolo 38, comma 1, del Codice prevede l'iscrizione di diritto, senza ulteriori specificazioni, dei soggetti aggregatori Regionali, oltre a Consip. Si potrebbe, quindi, ipotizzare che se un soggetto aggregatore svolge attività di affidamento anche per i lavori, lo stesso sia qualificato di diritto. Nella Delibera n. 643 del 22 settembre 2021, l'ANAC ha individuato i soggetti aggregatori mediante il codice fiscale e l'indicazione nominativa dei centri di costo coinvolti nella gestione dei processi di approvvigionamento di spettanza dei soggetti aggregatori, al fine di poter più agevolmente verificare la competenza del soggetto che gestisce l'acquisto nelle categorie merceologiche individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66. Il problema si pone per quelle Regioni per le quali il codice fiscale attribuito per il soggetto aggregatore non è univoco, nel senso che il medesimo codice fiscale è attribuito anche ad altre strutture regionali. Al riguardo si potrebbero ipotizzare due soluzioni distinte:

- a) si qualifica il soggetto aggregatore identificato dal codice fiscale e, quindi, tutti gli altri dipartimenti regionali che utilizzano il medesimo codice;
- b) si considerano solo i centri di costo individuati nella richiamata Delibera ANAC.

In attesa di ulteriori approfondimenti e auspicabili chiarimenti normativi si rileva che entrambe le soluzioni presentano elementi di debolezza rappresentate, nel primo caso, nel qualificare di diritto più di quanto previsto dal legislatore e, nel secondo caso, nel porre dei problemi di gestione quando le stesse risorse sono utilizzate da più centri di costo regionali.

Si è già chiarito che per quanto concerne le centrali uniche di committenza si possono sommare i requisiti posseduti da ciascun ente aderente, a condizione che lo stesso non li utilizzi ai fini della propria qualificazione.

Il caso contrario, ovviamente, se non risolto dalle stazioni appaltanti appartenenti al modulo organizzativo sciolto, dovrà essere affrontato caso per caso, fermo restando il principio per cui il singolo requisito (nel caso di specie la *past performance*) può essere utilizzato per la qualificazione di una singola stazione appaltante. In sostanza, dovranno essere chiaramente individuate le singole gare che concorrono a formare i requisiti di qualificazione dei singoli enti appartenenti alla centrale di committenza sciolta.

La struttura organizzativa stabile

Osservazioni pervenute

Diversi contributi hanno posto in rilievo la necessità di considerare la stazione appaltante nella sua interezza, in quanto spesso le articolazioni sono complesse ed esistono più uffici dedicati all'acquisto o all'esecuzione dei contratti. È stato inoltre richiesto di chiarire le competenze dell'Ufficio Gare/Acquisti/Tecnico (o similari); al riguardo, secondo ANCI, occorre specificare che si deve trattare delle medesime competenze, di coordinamento e supporto e non operative, dell'Ufficio dedicato alle procedure di appalto individuato e comunicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri da Ministeri, Regioni e Città Metropolitane, in attuazione della specifica misura prevista dall'Allegato della decisione del Consiglio dell'Unione europea sul PNRR.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Diversi aspetti relativi alla struttura organizzativa stabile sono stati affrontati nelle FAQ per la compilazione del questionario AUSA cui si rimanda. Si è in ogni caso chiarito che il personale non necessariamente deve essere assegnato ad un ufficio denominato Ufficio gare o acquisti o altro e che il personale presente in altri uffici, per essere conteggiato, deve svolgere comunque una parte rilevante della propria attività a favore della struttura organizzativa deputata agli acquisti. L'esperienza maturata nell'acquisizione dei dati in AUSA potrà permettere di affinare

le suddette indicazioni per la fase di raccolta dei dati finalizzata alla qualificazione delle stazioni appaltanti.

Non sembra, invece, che le Linee guida debbano entrare nella specificazione delle competenze dell'Ufficio preposto allo svolgimento delle gare, in quanto si invaderebbe il terreno dell'autonomia organizzativa delle pubbliche amministrazioni.

La dotazione di personale della struttura organizzativa

Osservazioni pervenute

In diversi contributi sono state espresse perplessità circa la possibilità di utilizzare il criterio del numero di personale per qualificare le stazioni appaltanti. Ciò favorirebbe, in primo luogo, le amministrazioni più grandi e potrebbe ridurre gli incentivi per la ricerca di una maggiore efficienza. È stato inoltre osservato che personale altamente qualificato è comunque in grado di gestire un numero maggiore di affidamenti.

Sono stati posti, inoltre, una serie di quesiti circa le modalità di conteggio del personale, in particolare, quando viene utilizzato personale esterno all'Ufficio gare, quando il personale lavora per più amministrazioni o svolge attività sia per la fase di affidamento che per quella di esecuzione.

Diversi *stakeholder* hanno anche evidenziato la contraddittorietà tra il principio di rotazione del personale ai fini dell'anticorruzione e quello di specializzazione degli addetti al *procurement*. Sono stati richiesti chiarimenti su cosa debba intendersi per esperienza e suggerimenti per come valorizzarla.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Come già rappresentato, si è consapevoli del rischio di creare distorsioni nell'utilizzare come criterio di qualificazione il numero di personale assegnato al *procurement*, incentivando assegnazioni fittizie di personale. Tuttavia, ciò non rappresenta correttamente quanto prospettato nelle Linee guida, laddove, a titolo di esempio, si è indicato che si "terrà conto di specifici *benchmark* di riferimento definiti con l'analisi dei dati. I punteggi saranno attribuiti anche in relazione al numero dei dipendenti, alla loro qualifica e al titolo di studio".

Per le modalità di conteggio del personale si rinvia alle FAQ predisposte per rispondere al questionario AUSA.

Per quanto riguarda la presunta contraddittorietà tra l'esperienza e la rotazione del personale, l'aspetto è stato già stato chiarito da ANAC, sin dal PNA del 2015. La rotazione riguarda propriamente l'affidamento degli incarichi (ad esempio, il medesimo direttore dell'esecuzione non dovrà essere sempre chiamato a dirigere il medesimo operatore economico), ma ciò non

implica un impoverimento delle capacità e dell'esperienza del personale addetto ad attività particolarmente delicate quali quelle del *procurement*.

Nelle Linee guida si è preferito parlare di esperienza piuttosto che di anzianità proprio perché si vuole tener conto di tutte le competenze del personale addetto alle gare, mentre il concetto di anzianità sembra maggiormente riferirsi all'assegnazione ad una determinata funzione.

Il requisito della formazione

Osservazioni pervenute

Numerose delle osservazioni pervenute sono dedicate alla problematica della formazione, che sicuramente rappresenta uno dei requisiti più difficili da valutare, atteso che attualmente non esiste un sistema di misurazione della stessa condiviso.

Alcuni contributi hanno evidenziato come la considerazione della formazione conseguita nell'ultimo triennio possa essere distorcente, considerato il periodo di *lockdown* che ha reso difficile ottenere una formazione attestata da un titolo. A ciò deve aggiungersi che molte amministrazioni hanno subito vincoli alla possibilità di spendere in formazione (articolo 1 della legge n. 196 del 2009).

Alcune amministrazioni hanno sostenuto di svolgere un'importante attività formativa anche se non supportata da uno specifico attestato, mentre qualcuna ha sostenuto la necessità di considerare anche l'autoformazione (ovvero l'analisi di precedenti, giurisprudenza, ecc.) nonché quella svolta a titolo personale.

Considerate le difficoltà sopra evidenziate è stato richiesto in una prima fase di prevedere anche corsi di durata inferiore a quelli indicati nel formulario AUSA.

Alcuni *stakeholder*, infine, hanno suggerito che bisognerebbe puntare ad un livello di qualificazione minimo per poi prevedere una formazione di mantenimento, specialistica o avanzata.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Non vi è dubbio che il tema della formazione sia molto delicato ma anche che la stessa formazione rappresenti un elemento cardine per garantire un sistema di qualificazione. La specializzazione delle strutture acquisti, infatti, non può prescindere dalle capacità e competenze di un personale motivato, che fa dell'aggiornamento continuo un elemento fondamentale della propria attività.

Un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti non può però basarsi sulla libera iniziativa dei dipendenti (in tema di apprendimento e di formazione) che le compongono, ma deve

guardare alle iniziative promosse dalle stazioni appaltanti per garantire a tutto il personale interessato determinati livelli di formazione.

Si è consapevoli delle difficoltà insite nella misurazione della formazione e si è pertanto scelto di individuare degli standard minimi per la formazione nel formulario AUSA. Si tratta, anche in questo caso, di una valutazione con finalità prevalentemente conoscitive per comprendere quale sia il livello generale di base. In questo momento, non sono state ipotizzate penalizzazioni per chi non raggiunge un prefissato livello di formazione; quello che si vorrebbe ottenere, infatti, è l'individuazione di un percorso di formazione permanente che le stazioni appaltanti devono garantire per mantenere il livello di qualificazione raggiunto. Peraltro, si deve considerare che la realizzazione di appalti pubblici efficienti, celeri e competitivi è legata anche dall'attuazione di una strategia professionalizzante, laddove la formazione e la gestione delle carriere del personale sono funzionali ad assicurare una maggiore competenza dell'intero settore. In quest'ottica, si ricorda che tra le riforme abilitanti del PNRR, la prima linea di azione enunciata per la digitalizzazione e il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici riguarda proprio "la formazione e supporto, attraverso un intenso programma di informazione, formazione e tutoraggio".

Il requisito relativo alle gare svolte

Osservazioni pervenute

Diversi contributi, fraintendendo il rimando (necessariamente sintetico) contenuto nelle Linee guida al punto 4, dell'articolo 38, comma 4, lettera a) del Codice, hanno criticato il riferimento al solo numero delle gare svolte. Secondo tali contributi occorrerebbe prendere in considerazione anche la complessità, specificità, numero di lotti, tipologia di affidamento, ecc.

Inoltre, occorrerebbe prevedere dei criteri per normalizzare i dati relativi alle tempistiche di aggiudicazione delle procedure, al fine di tener conto di circostanze esogene o comunque non imputabili alla stazione appaltante (es. ricorsi strumentali, atteggiamenti dilatori degli operatori economici, fattori esterni, quali la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi adottata a seguito della pandemia, ecc.).

Alcune stazioni appaltanti hanno richiamato il calo di affidamenti determinato dalla pandemia per chiedere un aumento del periodo di riferimento per il numero di gare da considerare.

Diverse Province e centrali di committenza hanno chiesto di sostituire alle gare aggiudicate le gare svolte, in quanto spesso l'aggiudicazione viene effettuata dall'amministrazione in nome della quale la centrale di committenza ha svolto la gara.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Come giustamente osservato da numerosi *stakeholder*, il dato riferito esclusivamente al numero di gare svolte è fuorviante se non si tiene conto di elementi quali la complessità e gli esiti delle stesse. Inoltre, nel valutare gli esiti delle procedure di gara si dovranno adottare dei correttivi per tener conto di fattori che influiscono sugli stessi non controllabili dalle stazioni appaltanti.

In merito al problema sollevato dalle Province circa la possibilità che il riferimento all'aggiudicazione possa far attribuire la gara al Comune per il quale si è svolta la procedura, si osserva che la scelta di considerare l'aggiudicazione deriva dalla volontà di poter valutare gare per le quali si conosce l'esito finale del procedimento, in modo da poterne tener conto. Limitarsi alle gare svolte potrebbe condurre a premiare gare che non sono andate a buon fine (revocate, deserte, ecc.), avvantaggiando, ad esempio, amministrazioni che hanno predisposto un bando non accurato. In ogni caso, non dovrebbe esistere il problema evidenziato se i dati sono stati correttamente inseriti nella BDNCP.

Non sembra invece condivisibile la proposta di estensione del periodo da considerare, ciò poiché nella Linee guida non è stato indicato alcun riferimento numerico alle gare, ma solo il criterio seguito. Il numero di gare considerato per ottenere un determinato punteggio verrà definito, come specificato, unicamente una volta terminata l'analisi dei dati raccolti, i quali rifletteranno anche necessariamente gli effetti del *lockdown*, che hanno riguardato la totalità delle stazioni appaltanti.

Il requisito relativo agli obblighi di comunicazione

Osservazioni pervenute

Alcuni contributi hanno sottolineato che sarebbe utile prevedere una data al decorrere della quale scatta l'obbligo di comunicazione dei dati alla BDNCP.

Con riferimento, invece, al punto 5.7 occorre sottolineare che l'assolvimento degli obblighi relativi al decreto legislativo n. 229/2011, riguarda solo le procedure di affidamento dei lavori per cui viene acquisito il CUP.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Entrambe le osservazioni appaiono accoglibili e, quindi, non sembra necessario aggiungere ulteriori commenti.

Requisiti base per la qualificazione per l'esecuzione

Il requisito della struttura organizzativa stabile

Osservazioni pervenute

Circa il requisito relativo alla presenza nella struttura organizzativa di dipendenti aventi specifiche competenze, sono pervenuti plurimi contributi che suggeriscono di utilizzare il termine "esperienza" in luogo di "anzianità" e questo poiché il primo termine viene utilizzato al punto 5.3 quale requisito per la qualificazione in ambito di affidamento dei lavori.

Con riferimento alla struttura organizzativa stabile, molteplici contributi rilevano che l'esecuzione, il monitoraggio e il controllo sull'esecuzione sono svolti da uffici diversi rispetto a quelli preposti alla gara oppure come i dati relativi agli organi tecnici siano suscettibili di variazioni nel tempo. Analoghe considerazioni valgono anche in caso di centrali di committenza, per le quali si è chiesto un chiarimento sul conteggio del personale, poiché vi sono fattispecie in cui gli acquisti non transitano nella loro totalità attraverso la direzione preposta alla gara d'appalto.

Inoltre, si è rilevato che sembrerebbe riduttivo indicare la sola presenza dell'ufficio gare, in quanto vi possono essere più uffici deputati all'espletamento della gara con competenze specifiche in materia.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Si concorda con l'opportunità di sostituire il termine "anzianità" con quello di "esperienza" per le ragioni già esplicitate nella parte relativa ai requisiti per l'affidamento. Si tratta di una formulazione rimasta per errore nell'elaborazione del testo. Si correggeranno anche gli altri refusi presenti nel testo e segnalati nella consultazione.

Il numero di personale dedicato dovrebbe essere calcolato analogamente a quanto indicato nelle FAQ per il formulario AUSA.

Il requisito relativo alla formazione del personale

Osservazioni pervenute

Dalla disamina delle osservazioni pervenute circa il sistema di formazione e aggiornamento del personale (punto 7.4) si evidenzia che molte delle proposte sono volte a valorizzare ogni tipologia di formazione organizzata dalla stazione appaltante in favore dei propri dipendenti, sia

essa direttamente o indirettamente connessa con gli appalti pubblici e quand'anche priva di formale attestazione.

A tal proposito, alcuni contributi suggeriscono l'inserimento della possibilità di autodichiarare sotto la propria responsabilità i corsi frequentati, in quanto durante il periodo emergenziale determinato dalla pandemia da Covid-19, molti dipendenti avrebbero frequentato dei corsi di aggiornamento in modalità "webinar" che spesso non avrebbero rilasciato una attestazione finale di partecipazione.

Sulla formazione, in generale, può rilevarsi che vi sono dei contributi che richiedono di ridurre o addirittura eliminare il limite minimo di durata dei corsi, così come di estendere il periodo di riferimento ad un lasso di tempo superiore al triennio.

Peraltro, non sembra essere del tutto chiaro se i corsi di formazione conseguiti dal personale privatamente possono essere valorizzati al di fuori del requisito riguardante il sistema di formazione e aggiornamento del personale.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Le osservazioni pervenute ricalcano quanto già rappresentato per la fase di affidamento, per cui si rinvia alle considerazioni ivi presenti. Vale la pena ribadire che le Linee guida sono finalizzate alla qualificazione delle stazioni appaltanti e, quindi, per quanto riguarda la formazione, le attività poste dalle stesse per formare il proprio personale. L'attestazione della formazione conseguita, specie se da remoto, serve ad evitare di considerare corsi seguiti senza nessuna garanzia di effettiva partecipazione del discente alla relativa attività.

Il requisito relativo al numero di varianti

Osservazioni pervenute

Il punto 7.5 delle Linee guida si riferisce alle informazioni qualitative relative al numero di varianti approvate, agli scostamenti tra importi a base di gara e consuntivo delle spese sostenute e al rispetto dei tempi di esecuzione e di collaudo, informazioni che sono desumibili dai dati comunicati alla BDNCP.

In relazione a questo aspetto, viene suggerito di distinguere tra varianti programmate negli atti di gara rispetto alle altre casistiche, così come si evidenzia la necessità di prevedere dei criteri per normalizzare i dati desumibili dalla BDNCP per tenere conto di circostanze esogene o comunque non imputabili alla stazione appaltante, in assenza dei quali, alcune stazioni appaltanti virtuose potrebbero essere penalizzate. La medesima considerazione viene svolta anche per il requisito previsto per la qualificazione per l'esecuzione di servizi e forniture.

Viene poi proposta l'integrazione del requisito di cui al punto 7.5 in relazione al numero di varianti approvate e allo scostamento degli importi con la possibilità per le stazioni appaltanti di auto-dichiarare di aver adottato dei sistemi di monitoraggio interno o comunque specifiche tecnologie a supporto dei RUP.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Le osservazioni pervenute saranno sicuramente prese in considerazione per la futura elaborazione di tale requisito, in quanto si considera che ciò che si deve valorizzare è la capacità delle stazioni appaltanti, da una parte, di predisporre un buon progetto (che attiene alla fase dell'affidamento), e dall'altra, di saper gestire lo stesso nella fase di esecuzione. Varianti introdotte, quali quelle imposte normativamente a seguito della pandemia, non possono certo essere addebitate alle stazioni appaltanti.

Il requisito relativo al rispetto dei tempi di pagamento

Osservazioni pervenute

In relazione al punto 7.6, ossia alle informazioni riguardanti il rispetto dei tempi previsti per i pagamenti di imprese e fornitori, da un lato, è stato chiesto se la verifica del rispetto di siffatta tempistica possa essere effettuata attraverso la sezione "amministrazione trasparente" del sito istituzionale della stazione appaltante, laddove l'ente non sia tenuto a trasmettere i dati alla Ragioneria Generale dello Stato. A tal proposito, si è posto il problema di come applicare la disposizione alle stazioni appaltanti che non sono pubbliche amministrazioni.

Dall'altro lato poi, è stato chiesto di valutare i ritardi tenendo in considerazione le dimensioni aziendali in quanto le tempistiche per procedere al pagamento possono essere più complesse. Da parte di ANCI è stata posta l'attenzione sull'esigenza di valutare attentamente i dati sulla cui base parametrare i tempi e gli esiti delle procedure di gara, per l'assolvimento degli obblighi di cui al punto 7.8 (ossia gli obblighi degli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229 in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche), ovvero di considerarli solo a fini statistici e ciò in quanto la durata delle procedure di gara dipende da circostanze esterne e non imputabili alla stazione appaltante.

Considerazioni sulle osservazioni pervenute

Circa gli aspetti evidenziati, si rileva che attraverso l'introduzione del sistema SIOPE + il problema relativo alla mancata trasmissione dei dati alla Ragioneria Generale dello Stato e, quindi, della verifica della tempistica di pagamento per stazioni appaltanti che non sono pubbliche amministrazioni dovrebbe ritenersi risolto.

Invece, non può accogliersi la considerazione di differenziare i ritardi dei pagamenti in base alle dimensioni aziendali: ciò verrebbe a creare una discriminazione non fondata sull'analisi di dati reali con conseguenze notevoli anche dal punto di vista della qualificazione.

Parimenti, i dati citati non possono essere valutati a fini statistici solo per la presenza di circostanze esterne non imputabili alla stazione appaltante le quali circostanze, peraltro, potranno essere esaminate eventualmente in base alle risultanze dei dati presenti all'interno della BDNCP.

Il requisito relativo alla disponibilità di piattaforme telematiche

Osservazioni pervenute

Sul requisito di cui al punto 7.9 attinente alla disponibilità delle piattaforme telematiche, soddisfatto mediante dichiarazione di aver adottato misure idonee per ottemperare a quanto previsto dall'articolo 15 del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 7 marzo 2018, n. 49, alcuni contributi hanno chiesto dei chiarimenti, in particolare, di indicare il livello minimo di misure da adottare o, comunque, di dettagliare maggiormente le caratteristiche delle suddette piattaforme. Peraltro, da parte di ANCI, si è rilevata la genericità della formulazione: la norma non troverebbe di fatto applicazione ai servizi e alle forniture dove non è prevista una contabilità semplificata per gli affidamenti di minor rilievo, mentre per i lavori sussiste già la regolazione effettuata dai decreti attuativi di entrata a regime del BIM.

Requisiti premianti

Per quanto riguarda i requisiti premianti, nelle Linee guida è indicato che nella Prima Fase si procede solo all'indicazione dei dati da raccogliere. Al punto 9.1 è infatti precisato che «le modalità di attribuzione del premio collegato al possesso di detti requisiti saranno descritte con le Linee guida definitive, a seguito dell'analisi dei dati raccolti e delle osservazioni pervenute ad esito della consultazione». A tal proposito, la consultazione ha una portata puramente ricognitiva, per cui nei paragrafi successivi ci si limita a riportare le principali osservazioni pervenute, senza procedere con alcuna preliminare valutazione.

La valutazione delle misure di prevenzione

Osservazioni pervenute

In merito alla valutazione positiva dell'ANAC sull'attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione e promozione della legalità, sono stati espressi dei dubbi, in particolar modo, ci si

è chiesto se verrà effettuata una valutazione discrezionale dei PTPCT in riferimento a specifiche misure generali o agli esiti dell'analisi dei rischi, o se sarà valutata la presenza o assenza dei dati contenuti della piattaforma di acquisizione dei PTPCT. Parimenti, sono state espresse le medesime perplessità sull'attribuzione del punteggio, trattandosi di un obbligo di legge.

È stato comunque proposto di fare riferimento ad autodichiarazioni dell'ente verificabili, le quali possano far emergere aspetti qualitativi non direttamente rilevabili da una piattaforma strutturata con domande chiuse.

Le certificazioni di qualità

Osservazioni pervenute

Circa il punto 9.3, riguardante la presenza di sistemi di gestione della qualità, è stato proposto l'inserimento di ulteriori certificazioni, quali UNI EN ISO 14001:2015 e UNI EN ISO 45001:2018. In sostanza, si è consigliato di valorizzare le stazioni appaltanti o le centrali di committenza che siano dotate di sistemi di gestione della qualità superiori a quelli indicati al punto 9.3 o che si avvalgano della collaborazione di stazioni appaltanti di altri Stati membri UE e di inserire dei coefficienti di apprezzamento, ad esempio, in relazione al grado di difficoltà delle gare già appaltate, al rispetto della tempistica procedurale.

Il livello di soccombenza nel contenzioso

Osservazioni pervenute

Riguardo al livello di soccombenza nel contenzioso, sono state rilevate alcune criticità applicative. Più in particolare, al di là dei contributi che domandano di specificare meglio come si calcoli il livello di soccombenza, è stato evidenziato come per i contratti derivanti da gare bandite nel quinquennio 2017-2021 sia difficilmente ipotizzabile che l'eventuale contenzioso sorto sia già concluso con sentenza passata in giudicato.

Inoltre, la circostanza per cui per esito sfavorevole si intende l'avvenuta emanazione di un provvedimento di lodo arbitrale o di una sentenza di condanna definitiva, come indicato nelle istruzioni operative del modello AUSA, potrebbe pregiudicare stazioni appaltanti virtuose nelle ipotesi di soccombenza parziale.

È stato suggerito di valutare anche il rapporto tra numero di gare svolte, i ricorsi subiti e le decisioni sfavorevoli così come il livello di soccombenza in relazione al numero medio di ricorsi nel settore merceologico di riferimento, oltre alle azioni correttive poste in essere dalla stazione appaltante in caso di soccombenza in giudizio.

A tal proposito, alcuni contributi hanno proposto di considerare anche gli esiti positivi del contenzioso, così come i rimedi alternativi di risoluzione delle controversie o la produzione di gare senza contenzioso.

È stato poi chiesto all'Autorità di circoscrivere la tipologia di contenzioso oggetto di rilevazione, nonché di precisare l'incidenza delle due tipologie indicate nel questionario rispetto ai differenti ambiti e settori di qualificazione.

Si deve anche considerare che in alcuni contributi è stato suggerito di non considerare il requisito riguardante il livello di soccombenza nel contenzioso quale requisito premiante, ma quale requisito base per la qualificazione e ciò poiché esso è un elemento idoneo a fornire una indicazione diretta della capacità della stazione appaltante di gestire le procedure ad evidenza pubblica.

Il requisito relativo ai criteri di sostenibilità ambientale e sociale

Osservazioni pervenute

Con riferimento all'applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione e affidamento, è stata segnalata la non chiarezza della valenza premiante nelle ipotesi in cui l'applicazione di clausole sociali è obbligatoria in virtù del Codice dei contratti pubblici. Pertanto, si è suggerito di distinguere i criteri ambientali obbligatori dalla previsione di ulteriori criteri *green*, considerando rilevanti solamente questi ultimi.

Anche le Province hanno chiesto di specificare in che modo possa essere premiata l'applicazione di criteri obbligatori, dovendo perciò fornire indicazioni alle stazioni appaltanti sulla modalità di comunicazione dei predetti dati.

In merito alla raccolta dei dati attraverso il sistema SIMOG, alcuni contributi hanno osservato che la rilevazione potrebbe essere incompleta in quanto i RUP potrebbero aver compilato solo i campi indispensabili per la gestione del CIG. Pertanto, si è proposto di consentire l'integrazione delle informazioni mediante autocertificazione, altra modalità ritenuta opportuna o comunque di estendere l'inserimento dei dati alle procedure di affidamento esperite nell'ultimo quinquennio.

Il ricorso al BIM

Osservazioni pervenute

Circa il punto 9.6 delle Linee guida sul requisito di cui all'articolo 23, comma 13, del Codice dei contratti pubblici, si è sottolineata la non chiarezza del requisito premiante atteso che il Decreto del MIT n. 560/2017 rende obbligatorio l'utilizzo di metodi e strumenti elettronici per la

realizzazione di lavori, pur prevedendo tempi differenziati per l'obbligatorietà dell'uso di tali metodi.

Pertanto, alcuni contributi hanno interpretato il requisito come da riferirsi ai soggetti che non si sono ancora adeguati alla normativa.

Ulteriori possibili requisiti premianti

Osservazioni pervenute

Nella sezione sono presenti alcune proposte di ulteriori requisiti premianti. Ad esempio, si è ipotizzata la possibilità di attivare un meccanismo premiante per le stazioni appaltanti o per le centrali di committenza che abbiano fatto ricorso a procedure di più raro utilizzo come il dialogo competitivo, il *project financing* o le procedure competitive con negoziazione.

Altresì, è stata manifestata la necessità di dare maggiore rilievo ai fattori premianti, quali le misure anticorruzione o i sistemi telematici, in luogo degli elementi obbligatori, oppure di annoverare, tra i requisiti premianti, la capacità, anche potenziale, della stazione appaltante o della centrale di committenza, di aggregare altre stazioni appaltanti con apposite convenzioni ex articolo 30 del TUEL o mediante appositi accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241/1990. In quest'ottica, è stato suggerito di prevedere, la conduzione nel quinquennio di procedure d'appalto congiunto tra pluralità di stazioni appaltanti, domandando, altresì, l'estensione anche a soggetti *in house* in controllo analogo congiunto di più Enti.

È stato proposto di inserire quali ulteriori criteri premianti l'adozione di elenchi di fornitori e la disponibilità della piattaforma telematica anche per procedure inferiori alle soglie di qualificazione.

Nei contributi pervenuti dalle Province è stato suggerito di considerare, altresì, la capacità dell'organizzazione stabile deputata agli appalti di "formare sul campo" dipendenti provenienti da altri uffici o neoassunti, così come di ipotizzare un coefficiente premiante per le stazioni appaltanti che operino in aree caratterizzate da eventi catastrofici.

Tra gli ulteriori requisiti che si propone di inserire, vi è quello legato all'efficienza della stazione appaltante in termini di rapidità di emissione dei CEL, così come in relazione alla correttezza dei dati ivi inseriti.

Altri elementi da tenere in considerazione per la qualificazione

Sono pervenute diverse proposte volte a evidenziare ulteriori elementi da tenere in considerazione nella definizione del regime di qualificazione.

Nel dettaglio, è stato richiesto di prevedere un congruo periodo transitorio rispetto all'entrata in vigore delle Linee guida.

È stato poi proposto di digitalizzare l'intera fase dell'affidamento e di verificare la capacità della stazione appaltante sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura in termini di qualità del risultato e del monitoraggio del fornitore.

Alcuni contributi hanno osservato che sarebbe opportuno tener conto delle specificità di alcuni enti (es. le autorità indipendenti) e, in questa prospettiva, sarebbe utile istituire delle centrali di committenza per categorie omogenee di amministrazioni o delle centrali di committenza specializzate per macro-settori merceologici.

In base alla disamina dei dati raccolti e tenendo conto dei criteri di qualificazione per l'esecuzione si è prospettata la necessità di prevedere, a livello di normativa primaria, un regime di committenza ausiliaria in sede esecutiva in favore di stazioni appaltanti non qualificate, tenendo anche in considerazione la sostenibilità del carico di lavoro delle centrali di committenza o, comunque, di misure di mitigazione del rischio di sovraccarico in capo ai nuovi centri di spesa qualificati.

Alcuni contributi hanno osservato che una ulteriore valutazione potrebbe riguardare quelle stazioni appaltanti che si impegnino in una ristrutturazione della propria organizzazione, così come sarebbe opportuno valutare l'aspetto relativo ai valori demografici degli enti associati ai fini classificatori.

Inoltre, si ritiene non essere stata considerata l'assistenza tecnico-amministrativa garantita dalle stazioni appaltanti alle altre stazioni appaltanti.

Da ultimo, è stato chiesto di attribuire una valorizzazione premiante al modello dell'*in house providing*, in particolare se la pubblica amministrazione controllante dichiara fin dalla richiesta di svolgere per conto del soggetto controllato gli approvvigionamenti che richiedono un determinato livello di qualificazione.

PARTE SECONDA - Analisi descrittive dei dati pervenuti ad esito della manifestazione di interesse per la qualificazione delle stazioni appaltanti

1 – considerazioni generali sui dati acquisiti

In data 15 aprile 2022 l'Anac ha messo a disposizione attraverso il portale AUSA un modulo per l'invio di una serie di informazioni utili alla verifica dei requisiti necessari per qualificarsi come stazione appaltante ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 50/2016.

La mancanza di un set di informazioni rispetto a quelle già contenute in BDNCP ha determinato la necessità di chiedere a tutte le amministrazioni aggiudicatrici interessate al processo di qualificazione, i dati sui requisiti base di cui all'articolo 38, comma 4, lettera a) punti 2 e 3 (presenza nella struttura organizzativa di dipendenti aventi specifiche competenze in rapporto alle attività di cui al comma 3 e sistema di formazione ed aggiornamento del personale) nonché dei requisiti premianti di cui all'articolo 38, comma 4, lettera b) punti 2, 4 e 5 (presenza di sistemi di gestione della qualità conformi alla norma UNI EN ISO 9001 degli uffici e dei procedimenti di gara, certificati da organismi accreditati per lo specifico scopo ai sensi del regolamento CE 765/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio; livello di soccombenza nel contenzioso; applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione e affidamento).

Per l'invio delle informazioni era stato inizialmente previsto il termine del 22 maggio 2022, termine successivamente prorogato al 29 maggio 2022 su sollecitazione di molte amministrazioni.

A seguito della chiusura della consultazione sono pervenute 1.893 richieste suddivise per le seguenti aree geografiche e osservatorio regionale di competenza:

Tabella 1

Macro AREA Geografica	Stazioni Appaltanti		Sezione OSSERVATORIO	Stazioni Appaltanti	
	Numero	%		Numero	%
Nazionale	389	20,5%	SEZIONE REGIONALE CENTRALE	389	20,5%
Nord-ovest	414	21,9%	SEZIONE REGIONALE LIGURIA	43	2,3%
			SEZIONE REGIONALE LOMBARDIA	232	12,3%
			SEZIONE REGIONALE PIEMONTE	134	7,1%
			SEZIONE REGIONALE VALLE D'AOSTA	5	0,3%
Nord-est	365	19,3%	SEZIONE REGIONALE PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	2	0,1%
			SEZIONE REGIONALE EMILIA ROMAGNA	159	8,4%
			SEZIONE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA	32	1,7%
			SEZIONE REGIONALE PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	2	0,1%
Centro	191	10,1%	SEZIONE REGIONALE VENETO	170	9,0%
			SEZIONE REGIONALE LAZIO	47	2,5%
			SEZIONE REGIONALE MARCHE	54	2,9%
			SEZIONE REGIONALE TOSCANA	72	3,8%
Sud	216	11,4%	SEZIONE REGIONALE UMBRIA	18	1,0%
			SEZIONE REGIONALE ABRUZZO	28	1,5%
			SEZIONE REGIONALE BASILICATA	20	1,1%
			SEZIONE REGIONALE CALABRIA	24	1,3%
			SEZIONE REGIONALE CAMPANIA	67	3,5%
			SEZIONE REGIONALE MOLISE	18	1,0%
Isole	116	6,1%	SEZIONE REGIONALE PUGLIA	59	3,1%
			SEZIONE REGIONALE SARDEGNA	77	4,1%
Non Classificato	202	10,7%	SEZIONE REGIONALE SICILIA	39	2,1%
			NON CLASSIFICATO	202	10,7%
Totale	1.893	100%	Totale	1.893	100%

A livello di tipologia di amministrazione si rappresenta come il dato più numeroso dei rispondenti sia quello dei comuni che rappresentano il 41% sul totale. A seguire le amministrazioni centrali con una percentuale di circa il 17%.

Tabella 2

Tipologia Amministrazione		Stazioni Appaltanti	
		Numero	%
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E MINISTERI	283	14,9%
	ISTITUZIONI SCOLASTICHE	13	0,7%
	ALTRE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	35	1,8%
ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	12	0,6%
AMMINISTRAZIONI LOCALI	REGIONI E PROVINCE AUTONOME	14	0,7%
	PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE	9	0,5%
	UNIONI DI COMUNI	158	8,3%
	COMUNI	779	41,2%
	COMUNITÀ MONTANE	15	0,8%
	AMMINISTRAZIONI LOCALI SETTORE SANITARIO	70	3,7%
	UNIVERSITA' PUBBLICHE	23	1,2%
	ALTRE AMMINISTRAZIONI LOCALI	141	7,4%
ALTRO	ALTRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	163	8,6%
	ORDINE PROFESSIONALE	6	0,3%
	SOCIETA' PARTECIPATA	134	7,1%
	NO PROFIT	7	0,4%
	Non Classificato	31	1,6%
Totale		1.893	100%

Le manifestazioni di interesse pervenute sono state poi analizzate attraverso dei filtri iniziali che hanno riguardato in particolare:

- la qualifica di amministrazione aggiudicatrice;
- la presenza di una struttura organizzativa stabile;
- la disponibilità di piattaforme telematiche.

L'assenza di almeno uno di questi requisiti ha determinato un ridimensionamento del numero dei rispondenti che è passato da 1.893 a 1.440 stazioni appaltanti.

Trattandosi di un processo sperimentale l'aver scartato 453 amministrazioni rispondenti non presuppone l'automatica mancata qualificazione di queste amministrazioni ma è frutto

dell'adesione al processo descritto nelle linee guida iniziali in cui si sottolinea come i tre requisiti di cui sopra siano prodromici alla successiva attribuzione di un punteggio.

Nel dettaglio si riporta, nella tabella 3, il numero di amministrazioni escluse suddivise in base a uno dei tre requisiti indicati sopra:

Tabella 3

REQUISITI DI QUALIFICAZIONE	SI	NO	SI	NO
Amministrazione Aggiudicatrice	1734	159	91,6%	8,4%
Presenza nella stazione appaltante di una "Struttura Organizzativa Stabile" deputata agli ambiti e settori di qualificazione di interesse (Ufficio Gare/Acquisti/Tecnico o similari)	1747	146	92,3%	7,7%
Disponibilità permanente di piattaforme telematiche per la gestione delle procedure di gara (anche per il tramite di contratti di servizio con soggetti terzi) *	1632	231	87,6%	12,4%

Le stazioni appaltanti escluse in quanto non amministrazioni aggiudicatrici sono state individuate attraverso la classificazione di AUSA e si tratta prevalentemente di imprese pubbliche operanti nei settori speciali e di soggetti privati. A regime si dovrebbe prevedere con la presentazione della domanda di qualificazione l'inserimento di uno specifico quesito con il quale far dichiarare in maniera esplicita se la stazione appaltante che richiede la qualificazione rientra nella categoria delle amministrazioni aggiudicatrici e nel caso di risposta affermativa indicando delle opzioni sulla tipologia di amministrazione aggiudicatrice.

2 - le stazioni appaltanti in possesso dei requisiti vincolanti ed oggetto di analisi

Una volta escluse le 453 stazioni appaltanti per mancanza di almeno uno dei requisiti indicati nella tabella 3 (per alcune stazioni appaltanti è possibile che manchi anche più di un requisito), l'analisi si focalizza su 1.440 stazioni appaltanti.

Nella tabella 4 sono inserite le stazioni appaltanti suddivise per area geografica e osservatorio di competenza. Le regioni del nord sono quelle con una maggiore concentrazione di stazioni appaltanti.

Nella tabella 5 sono suddivise le stazioni appaltanti per tipologia. In questo caso sono sempre i comuni ad essere logicamente le amministrazioni più numerose seguite dai ministeri.

Tabella 4

Macro AREA Geografica	Stazioni Appaltanti - AMBITI DI QUALIFICAZIONE				
	Numero SA	AFF. Lavori	AFF. Servizi	ESEC. Lavori	ESEC. Servizi
Nazionale	287	185	271	197	271
Nord-ovest	314	297	310	282	297
Nord-est	267	238	253	239	250
Centro	170	163	165	159	160
Sud	174	172	174	167	167
Isole	97	95	93	95	93
Non Classificato	131	113	127	111	125
Totale	1.440	1.263	1.393	1.250	1.363

Tabella 5

Tipologia Amministrazione		Stazioni Appaltanti - AMBITI DI QUALIFICAZIONE				
		Numero SA	AFF. Lavori	AFF. Servizi	ESEC. Lavori	ESEC. Servizi
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E MINISTRI	193	114	175	120	175
	ISTITUZIONI SCOLASTICHE	5	2	5	2	5
	ALTRE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	31	17	31	18	31
ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	8	6	8	6	8
AMMINISTRAZIONI LOCALI	REGIONI E PROVINCE AUTONOME	14	13	12	12	12
	PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE	9	9	9	8	8
	UNIONI DI COMUNI	138	135	138	113	117
	COMUNI	621	599	601	603	600
	COMUNITÀ MONTANE	14	14	14	14	14
	AMMINISTRAZIONI LOCALI SETTORE SANITARIO	67	66	66	66	66
	UNIVERSITÀ PUBBLICHE	20	19	20	20	20
	ALTRE AMMINISTRAZIONI LOCALI	117	105	115	97	108
ALTRO	ALTRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	122	101	118	107	119
	SOCIETÀ PARTECIPATA	66	53	66	54	65
	Non Classificato	15	10	15	10	15
Totale	Numero	1.440	1.263	1.393	1.250	1.363
	%	100%	88%	97%	87%	95%

Tabella 6

Macro AREA Geografica	Stazioni Appaltanti - Numero dipendenti - Numero Dirigenti				
	Numero SA	Numero Totale Dipendenti	Numero Medio dipendenti	Numero Totale Dirigenti	Numero Medio Dirigenti
Nazionale	287	186.904	651	4.429	15
Nord-ovest	314	124.410	396	14.587	46
Nord-est	267	122.414	458	14.009	52
Centro	170	137.215	807	14.852	87
Sud	174	53.051	305	7.295	42
Isole	97	16.613	171	2.189	23
Non Classificato	131	37.022	283	3.126	24
Totale	1.440	677.629	471	60.487	42

Nel modulo della manifestazione di interesse è stata richiesta l'informazione sul numero totale dei dipendenti. La tabella 6 evidenzia il numero dei dipendenti e dei dirigenti delle stazioni appaltanti suddivise per area geografica. È interessante il dato delle stazioni appaltanti incluse

nel centro che rispetto alle amministrazioni di altre aree geografiche presentano un dato di dipendenti e dirigenti nettamente superiore. Questo dato può essere influenzato dalla tipologia di stazione appaltante che, nel caso delle strutture che operano nel settore sanitario, è fortemente legato alla numerosità dei dirigenti medici (si veda tabella 7).

Tabella 7

Tipologia Amministrazione		Stazioni Appaltanti - Numero dipendenti - Numero Dirigenti				
		Numero SA	Numero Totale Dipendenti	Numero Medio dipendenti	Numero Totale Dirigenti	Numero Medio Dirigenti
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E MINISTERI	193	121.733	631	3.265	17
	ISTITUZIONI SCOLASTICHE	5	562	112	5	1
	ALTRE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	31	21.206	684	517	17
ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	8	1.460	183	234	29
AMMINISTRAZIONI LOCALI	REGIONI E PROVINCE AUTONOME	14	27.059	1.933	1.083	77
	PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE	9	1.310	146	42	5
	UNIONI DI COMUNI	138	7.119	52	263	2
	COMUNI	621	124.677	201	1.931	3
	COMUNITÀ MONTANE	14	242	17	15	1
	AMMINISTRAZIONI LOCALI SETTORE SANITARIO	67	211.013	3.149	42.278	631
	UNIVERSITÀ PUBBLICHE	20	17.245	862	79	4
	ALTRE AMMINISTRAZIONI LOCALI	117	24.089	206	532	5
ALTRO	ALTRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	122	100.022	820	9.877	81
	SOCIETÀ PARTECIPATA	66	18.221	276	274	4
	Non Classificato	15	1.671	111	92	6
Totale		1.440	677.629	471	60.487	42

2.1 - Le strutture organizzative stabili

Uno dei requisiti base della qualificazione è la presenza di una struttura organizzativa stabile nella stazione appaltante. La tabella 8 mostra come mediamente gli addetti che lavorano in una struttura stabile siano il 9% del personale totale di una amministrazione. Questo dato si differenzia per aree territoriali dove si attesta a circa il 5% per le aree nord e centro per salire a circa l'8% nel sud e nelle isole.

La stessa suddivisione, questa volta fatta per tipologia di stazione appaltante (si veda tabella 9), evidenzia una percentuale mediamente più elevata per le amministrazioni provinciali e città metropolitane, per le comunità montane e per le amministrazioni locali.

Tabella 8

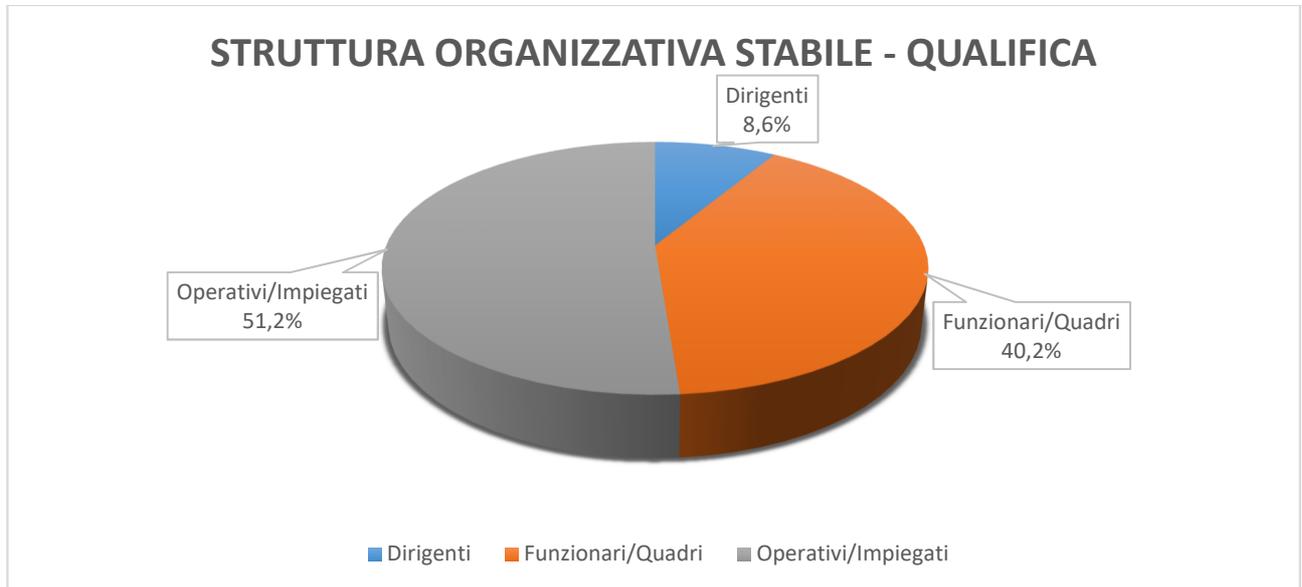
Macro AREA Geografica	STRUTTURA ORGANIZZATIVA STABILE - DIPENDENTI			
	Numero SA	Numero Totale Dipendenti + Dirigenti	Numero dipendenti STRUTTURA ORGANIZZATIVA STABILE	Quota dipendenti STRUTTURA ORGANIZZATIVA STABILE
Nazionale	287	191.333	30.819	16,1%
Nord-ovest	314	138.997	7.662	5,5%
Nord-est	267	136.423	7.058	5,2%
Centro	170	152.067	7.791	5,1%
Sud	174	60.346	4.538	7,5%
Isole	97	18.802	1.531	8,1%
Non Classificato	131	40.148	7.377	18,4%
Totale	1.440	738.116	66.776	9,0%

Tabella 9

Tipologia Amministrazione		STRUTTURA ORGANIZZATIVA STABILE - DIPENDENTI			
		Numero SA	Numero Totale Dipendenti + Dirigenti	Numero dipendenti STRUTTURA ORGANIZZATIVA STABILE	Quota dipendenti STRUTTURA ORGANIZZATIVA STABILE
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E MINISTRI	193	124.998	27.024	21,6%
	ISTITUZIONI SCOLASTICHE	5	567	34	6,0%
	ALTRE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	31	21.723	1.620	7,5%
ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	8	1.694	1.085	64,0%
AMMINISTRAZIONI LOCALI	REGIONI E PROVINCE AUTONOME	14	28.142	1.427	5,1%
	PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE	9	1.352	446	33,0%
	UNIONI DI COMUNI	138	7.382	1.663	22,5%
	COMUNI	621	126.608	13.929	11,0%
	COMUNITÀ MONTANE	14	257	124	48,2%
	AMMINISTRAZIONI LOCALI SETTORE SANITARIO	67	253.291	4.688	1,9%
	UNIVERSITÀ PUBBLICHE	20	17.324	1.540	8,9%
	ALTRE AMMINISTRAZIONI LOCALI	117	24.621	3.763	15,3%
ALTRO	ALTRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	122	109.899	6.891	6,3%
	SOCIETÀ PARTECIPATA	66	18.495	2.348	12,7%
	Non Classificato	15	1.763	194	11,0%
Totale		1.443	738.175	66.787	9,0%

A livello nazionale i dati inviati dalle amministrazioni che hanno risposto alla manifestazione di interesse mostrano come, mediamente, più del 50% dei dipendenti della struttura organizzativa stabile abbia una qualifica di operaio/impiegato mentre i funzionari/quadro costituiscono poco più del 40%. I dirigenti sono l'8,6%.

Figura 1



A livello di macro aree territoriali il dato della ripartizione tra dirigenti, funzionari e impiegati non si discosta molto da quello nazionale, tuttavia può essere interessante il dato della percentuale di dirigenti delle stazioni appaltanti che operano a livello nazionale per le quali questa percentuale è più bassa rispetto a quella delle stazioni appaltanti che operano a livello locale (si veda tabella 10).

Per quanto riguarda i titoli dei dipendenti che operano nelle strutture stabile la figura 2 mostra come poco più del 50% abbia un diploma mentre il 40% una laurea di primo livello o specialistica.

Figura 2

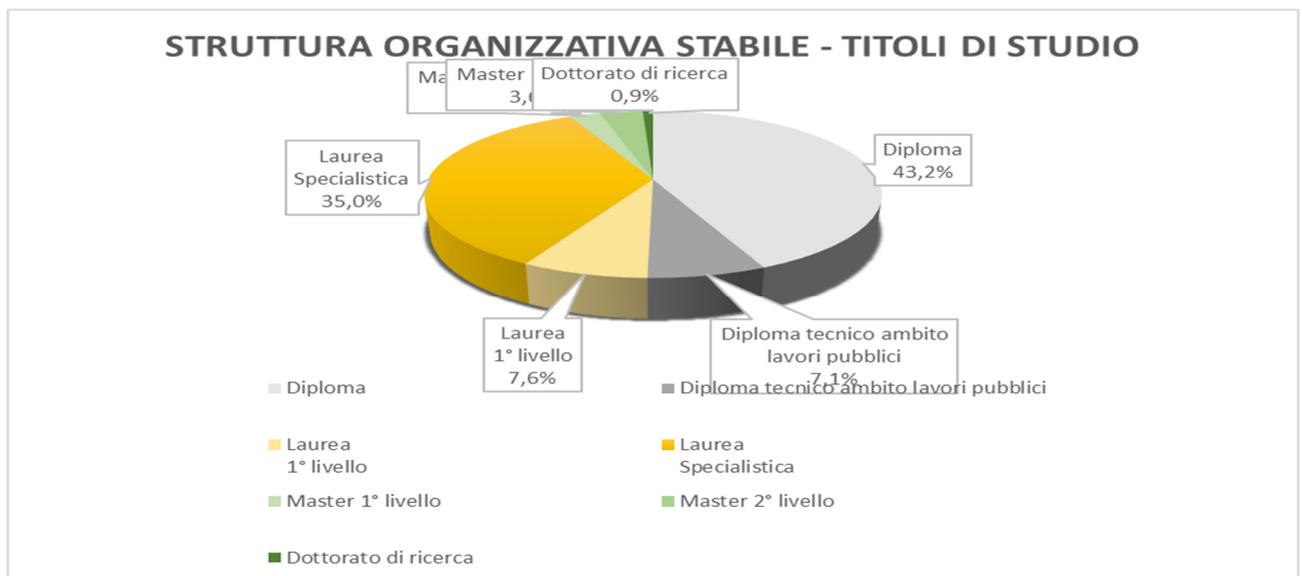
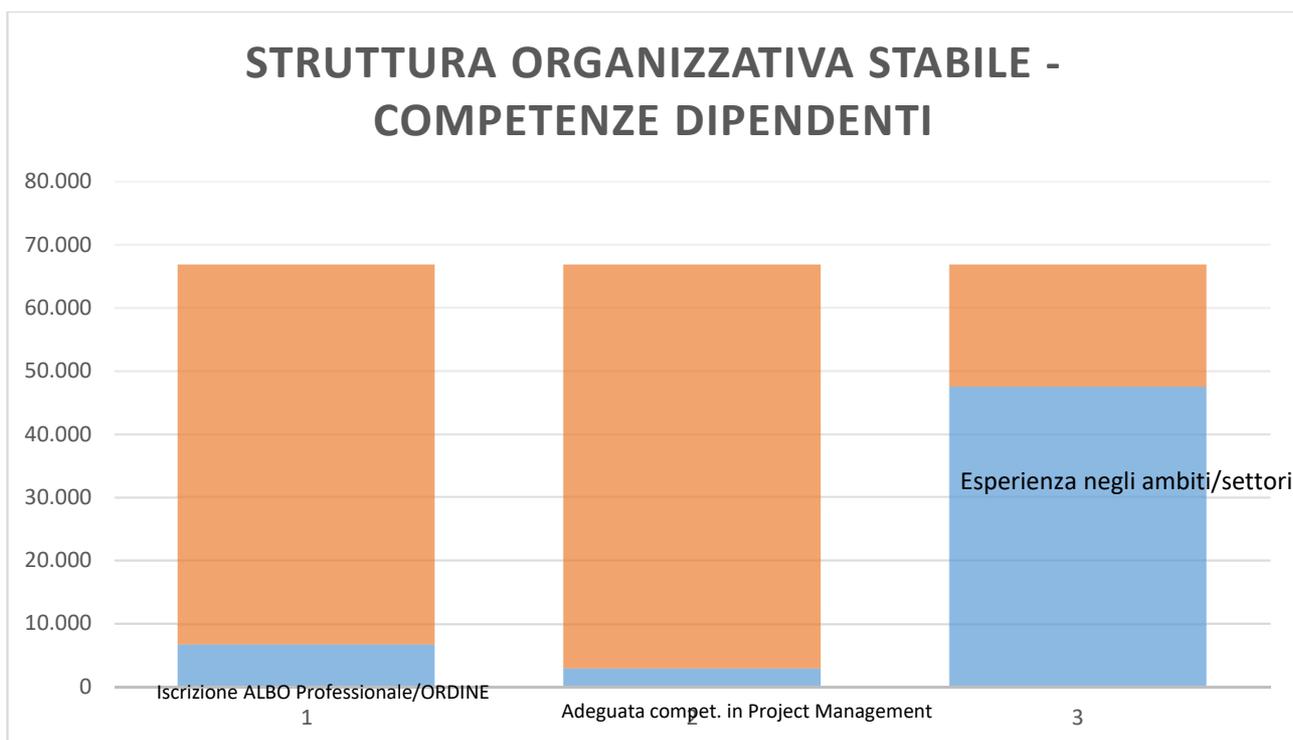


Tabella 10

Macro AREA Geografica	STRUTTURA ORGANIZZATIVA STABILE - QUALIFICA						
	Numero dipendenti STRUTTURA ORGANIZZATIVA STABILE	Dirigenti	Funzionari/Quadri	Operativi/Impiegati	Dirigenti %	Funzionari/Quadri %	Operativi/Impiegati %
Nazionale	30.819	2.137	13.000	15.682	6,9%	42,2%	50,9%
Nord-ovest	7.662	649	2.448	4.565	8,5%	31,9%	59,6%
Nord-est	7.058	628	2.665	3.765	8,9%	37,8%	53,3%
Centro	7.791	744	3.318	3.729	9,5%	42,6%	47,9%
Sud	4.538	346	1.332	2.860	7,6%	29,4%	63,0%
Isole	1.531	142	506	883	9,3%	33,1%	57,7%
Non Classificato	7.377	1.073	3.589	2.715	14,5%	48,7%	36,8%
Totale	66.776	5.719	26.858	34.199	8,6%	40,2%	51,2%

Figura 3



La figura 3 mostra il livello di professionalizzazione dei dipendenti che operano nelle strutture stabili evidenziando come il grado di esperienza raggiunto nel settore del public procurement riguardi più del 70% dei dipendenti totali. Molto bassa, invece, è la percentuale di dipendenti con esperienze di project management.

2.2 - sistema di formazione ed aggiornamento del personale

Attraverso la manifestazione di interesse le stazioni appaltanti hanno dichiarato il livello di formazione del personale in relazione agli ambiti di interesse della contrattualistica pubblica.

A livello di tutte le stazioni appaltanti rispondenti alla manifestazione di interesse, la figura 4 mostra come la formazione base sia avvenuta per quasi il 38% dei dipendenti mentre le percentuali di formazione specialistica e di quella avanzata crollino notevolmente posizionandosi al 12,7% e 5,3%.

L'analisi della formazione per ambito regionale di appartenenza della stazione appaltante evidenzia come, tralasciando il tipo di formazione, le amministrazioni che operano nel centro sono quelle che maggiormente investono in corsi di formazione per i propri dipendenti mentre questo dato scende considerevolmente per le stazioni appaltanti che operano su tutto il livello nazionale.

Figura 4

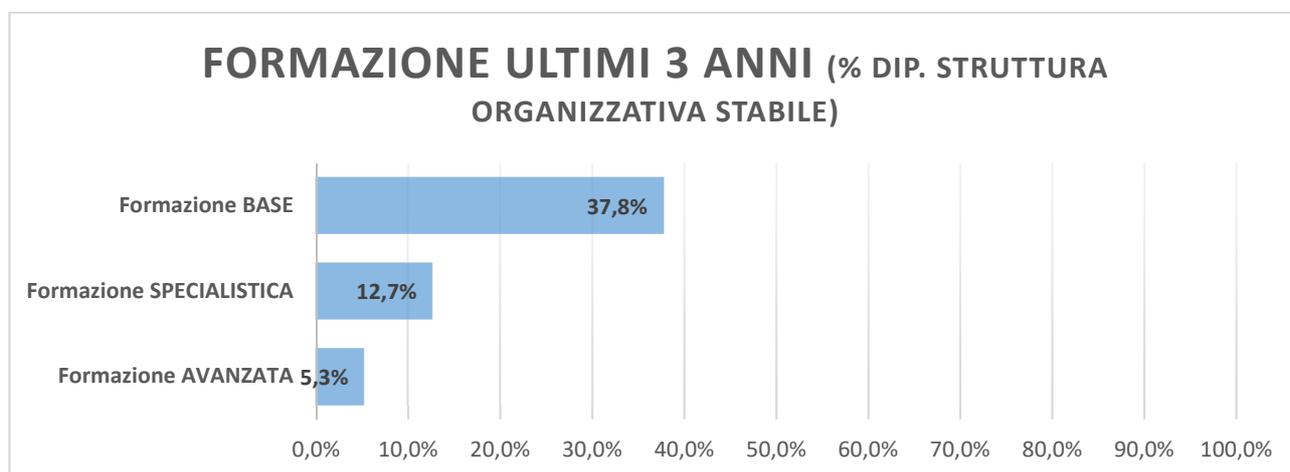


Tabella 11

Macro AREA Geografica	STRUTTURA ORGANIZZATIVA STABILE - FORMAZIONE (ultimi 3 ann)						
	Numero dipendenti STRUTTURA ORGANIZZATIVA STABILE	Formazione BASE Numero dipendenti	Formazione SPECIALISTICA Numero dipendenti	Formazione AVANZATA Numero dipendenti	Formazione BASE % dipendenti	Formazione SPECIALISTICA % dipendenti	Formazione AVANZATA % dipendenti
Nazionale	30.819	7.644	3.195	1.238	24,8%	10,4%	4,0%
Nord-ovest	7.662	3.915	1.346	485	51,1%	17,6%	6,3%
Nord-est	7.058	3.288	942	367	46,6%	13,3%	5,2%
Centro	7.791	5.427	969	470	69,7%	12,4%	6,0%
Sud	4.538	2.017	882	415	44,4%	19,4%	9,1%
Isole	1.531	816	206	91	53,3%	13,5%	5,9%
Non Classificato	7.377	2.126	960	467	28,8%	13,0%	6,3%
Totale	66.776	25.233	8.500	3.533	37,6%	12,7%	5,3%

2.3 – I requisiti premianti

Nel modulo di invio della manifestazione di interesse sono stati formulati alcuni quesiti relativi ai requisiti premianti.

La tabella 8 mostra in particolare il possesso della certificazione UNI e il livello di soccombenza nel contenzioso per stazioni appaltanti suddivise per area geografica di competenza.

È interessante notare a questo proposito come la certificazione UNI sia posseduta in percentuale maggiore dalle stazioni appaltanti che operano a livello nazionale, nel nord ovest e al centro. È invece molto bassa la percentuale di possesso di detta certificazione per le amministrazioni operanti nelle isole.

Per quanto riguarda il livello di soccombenza nel contenzioso, il dato per aree territoriali presenta una percentuale abbastanza omogenea per le diverse aree fatta eccezione per le stazioni appaltanti del sud che invece avrebbero, sulla base dei dati comunicati, una percentuale di soccombenza più bassa.

Tabella 12

Macro AREA Geografica	Requisiti Premiati						
	Numero SA	Certificato UNI EN ISO 9000 processi Struttura Organizzativa Stabile		CONTENZIOSO			Utilizzo metodologie di cui al DM MIT 2 agosto 2021, n.312
		Numero SA in possesso di certificazione	% SA in possesso di certificazione	Procedure di gara 2017-21 oggetto di contenzioso (gara e/o esecuzione) - numero procedure	Contenzioso fase di gara - ESITO NEGATIVO (numero procedure)	Contenzioso fase di esecuzione - ESITO NEGATIVO (numero procedure)	
Nazionale	287	38	13,2%	776	132	21	62
Nord-ovest	314	43	13,7%	704	120	33	47
Nord-est	267	26	9,7%	542	113	10	40
Centro	170	22	12,9%	1.118	176	15	26
Sud	174	15	8,6%	1.115	98	31	41
Isole	97	2	2,1%	232	35	5	9
Non Classificato	131	18	13,7%	205	32	2	33
Totale	1.440	164	11,4%	4.692	706	117	258

3 - La centralizzazione della committenza

Da ultimo, nel modulo per l'invio della manifestazione di interesse, è stato chiesto se la stazione appaltante ha svolto o intende svolgere attività di centralizzazione della committenza.

Su questo aspetto, in relazione alle 1.440 stazioni appaltanti oggetto di analisi, soltanto 562 hanno dichiarato di voler svolgere questa attività. Il dato, sebbene relativo soltanto alle amministrazioni partecipanti, dovrebbe far riflettere sulla effettiva capacità del sistema, quando entrerà a regime, di rispondere concretamente alle esigenze di quelle stazioni appaltanti che potrebbero restare fuori dal sistema di qualificazione.

La tabella 13 fornisce il quadro delle stazioni appaltanti che agiscono come centrali di committenza per area di territoriale di appartenenza. Con questa suddivisione il dato da sottolineare è che mentre per le stazioni appaltanti/centrali di committenza che operano a livello nazionale o nel nord il numero medio di amministrazioni convenzionate è all'incirca di 11, questo numero scende al centro (8,8) per poi crollare nel sud e nelle isole (rispettivamente 5,4 e 4,7).

La stessa informazione, questa volta analizzata per tipologia di stazione appaltante (si veda tabella 12), mostra che le amministrazioni più esperte nella centralizzazione sono, come presumibilmente ci si aspetterebbe, le province e città metropolitane e le amministrazioni locali.

Tabella 13

Macro AREA Geografica	Stazioni Appaltanti che svolgono/intendono svolgere attività di centralizzazione di committenza		
	Numero SA	Numero SA con Intenzione/esperienza centralizzazione	Numero complessivo amministrazioni convenzionate (01/01/21 - 31/03/21)
Nazionale	287	36	456
Nord-ovest	314	158	1.826
Nord-est	267	108	1.139
Centro	170	92	816
Sud	174	81	443
Isole	97	34	161
Non Classificato	131	53	279
Totale	1.440	562	5.120

Tabella 14

Tipologia Amministrazione		Stazioni Appaltanti che svolgono/intendono svolgere attività di centralizzazione di committenza		
		Numero SA	Numero SA con Intenzione/esperienza centralizzazione	Numero complessivo amministrazioni convenzionate (01/01/21 - 31/03/21)
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E MINISTERI	193	21	118
	ISTITUZIONI SCOLASTICHE	5	0	0
	ALTRE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	31	4	3
ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	8	0	0
AMMINISTRAZIONI LOCALI	REGIONI E PROVINCE AUTONOME	14	8	416
	PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE	9	9	195
	UNIONI DI COMUNI	138	134	1155
	COMUNI	621	212	736
	COMUNITÀ MONTANE	14	12	135
	AMMINISTRAZIONI LOCALI SETTORE SANITARIO	67	37	263
	UNIVERSITÀ PUBBLICHE	20	3	0
	ALTRE AMMINISTRAZIONI LOCALI	117	66	1592
ALTRO	ALTRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	122	29	366
	SOCIETÀ PARTECIPATA	66	23	98
	Non Classificato	15	4	43
Totale		1.440	562	5.120

PARTE TERZA - Metodologia sperimentale per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti

1. Introduzione

Con il presente documento si intende fornire una prima illustrazione esemplificativa del metodo di verifica dei requisiti per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall'articolo 38 del d. lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti), così come delineato nelle Linee Guida sulla qualificazione adottate dall'ANAC con la Delibera n. 141 del 30 marzo 2022 in applicazione di quanto previsto nel Protocollo tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e ANAC, siglato il del 17 dicembre 2022, "Protocollo d'intesa per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza e ulteriori profili di collaborazione".

Il metodo è stato messo a punto dall'ANAC sulla base dei dati raccolti con la rilevazione sperimentale conclusasi in data 29 maggio u.s. e dei dati disponibili nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP). Esso si basa sulla individuazione, per ciascun requisito di qualificazione, di uno o più indicatori che, calcolati rispetto a ciascuna amministrazione aggiudicatrice (AA), consentono di attribuire a quest'ultima un punteggio per il requisito esaminato. Successivamente, mediante il sistema di pesi indicato nelle Linee Guida, si ottiene un punteggio complessivo ("punteggio finale"), sempre a livello di AA, che costituisce una sintesi dei singoli punteggi ottenuti per ciascun requisito.

Tale procedimento elaborativo consente di costruire un elenco comparativo di tutte le amministrazioni aggiudicatrici (AA) candidate alla qualificazione. Coerentemente a quanto previsto nelle Linee Guida, a regime sarà possibile definire 4 elenchi, uno per ogni ambito di qualificazione ("affidamento lavori", "esecuzione lavori", "affidamento servizi e forniture", "esecuzione servizi e forniture"), per ciascuna delle aree territoriali considerate (ad es. Nord, Centro, Sud e Isole).

Una volta ottenute i diversi elenchi, sarà possibile determinare le AA da qualificare per i quattro ambiti e relative aree territoriali e il loro corrispondente livello di qualificazione (livello alto, livello medio e livello base), sulla base di precise "posizioni soglia" da definire secondo specifici criteri, come ad esempio quello del dimensionamento "desiderato" del sistema di qualificazione (es. prime cinquanta posizioni per il primo livello, dalla cinquantesima alla

centocinquantesima per il secondo livello...o, analogamente, il 10% delle AA migliori per il primo livello, ecc.).

È importante sottolineare che il metodo proposto consente di individuare, a posteriori, delle posizioni soglia di qualificazione basate sull'analisi effettiva di un elenco comparativo delle AA costruito rispetto ai requisiti stabiliti nelle Linee Guida. Il principale vantaggio di tale approccio consiste nella possibilità di definire le soglie di qualificazione in modo oggettivo e razionale, in funzione delle AA candidate e delle loro specifiche caratteristiche. Al contrario, non appare percorribile la strada alternativa di definire a priori delle soglie e/o dei punteggi per la qualificazione la quale potrebbe condurre a risultati poco coerenti con il rischio di essere troppo severa in alcuni ambiti e, al contempo, troppo permissiva in altri.

In sintesi la metodologia proposta risulta articolata nelle seguenti fasi:

- 1) individuazione e calcolo degli indicatori utili alla valorizzazione dei diversi requisiti;
- 2) determinazione del punteggio da attribuire all'AA per ciascun requisito;
- 3) determinazione del punteggio complessivo ("punteggio finale") da attribuire a ciascuna AA relativamente alla valutazione di tutti i requisiti, risultante dalla somma pesata dei punteggi ad essa riferiti e relativi ai diversi requisiti;
- 4) definizione dell'elenco comparativo di tutte le AA;
- 5) determinazione delle AA qualificate nei diversi ambiti e il loro corrispondente livello di qualificazione (livello alto, livello medio e livello base), individuato sulla base delle "posizioni soglia" da definire.

Nel seguito, dopo aver ricordato brevemente i principali riferimenti normativi alla base del sistema di qualificazione, verranno illustrate, nel dettaglio, le seguenti tematiche: i dati sui quali si è basata la sperimentazione della metodologia, le diverse fasi di analisi necessarie per l'applicazione del metodo proposto - dall'individuazione degli indicatori per la valutazione dei singoli requisiti alla determinazione di un punteggio complessivo finale utile per la predisposizione di un elenco delle AA candidate alla qualificazione.

In relazione ai risultati ottenuti è doveroso puntualizzare che tali risultanze siano da considerarsi alla stregua di un esercizio sperimentale, il cui scopo è quello di mostrare l'applicabilità del metodo al di là degli effettivi risultati ottenuti.

In tale ottica si rappresenta che non è stato attivato un processo di verifica della coerenza/correttezza delle informazioni trasmesse dalle AA, ma sono stati considerati reali i dati comunicati. Alla stessa maniera, anche gli indicatori proposti - tranne in taluni specifici casi per i quali si è effettuato un supplemento di analisi - devono essere considerati come una prima proposta utile per la dimostrazione di applicabilità del metodo.

2. Ambiti e livelli di qualificazione – riferimenti normativi

Al fine di individuare i dati su cui basare la sperimentazione della metodologia di qualificazione che sarà più dettagliatamente illustrata nel seguito del presente documento, si è fatto riferimento al quadro normativo esistente così come recepito nelle Linee Guida sulla qualificazione che sono state emanate dall’Autorità in applicazione al Protocollo d’intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In particolare, l’ambito di applicazione delle Linee Guida sulla qualificazione è stabilito nel punto 1.2 delle stesse il quale prevede che *“ai sensi dell’articolo 37, comma 1, del Codice, nonché dell’articolo 51, comma 1, lettera a) n. 2 del decreto legge n. 77/2021, la qualificazione sarà necessaria per tutte le acquisizioni di importo pari o superiore a 150.000 euro per i lavori e a 139.000 per i servizi e forniture. Non è necessaria la qualificazione per gli affidamenti diretti e per l’effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori”*.

Da un punto di vista soggettivo, il punto 1.4 stabilisce che *“ai sensi dell’articolo 38, comma 10, del Codice, non si applicano agli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici e ai soggetti privati tenuti all’osservanza delle disposizioni del Codice. Sono altresì escluse dall’ambito delle presenti Linee guida le stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate ai sensi dell’articolo 38, commi 1) e 1-bis) del Codice”*, prevedendo, in sostanza, che non tutte le stazioni appaltanti (SA) siano coinvolte nell’attuazione del sistema ma sono quelle SA che appartengono alla categoria delle AA ai sensi dell’articolo 3, comma 1 del Codice.

Inoltre, il punto 2 delle Linee Guida stabilisce che la qualificazione può riguardare le seguenti tipologie contrattuali:

1. i Lavori
2. i Servizi e le Forniture
3. entrambe le tipologie contrattuali

per uno o entrambi i seguenti ambiti di qualificazione:

- a) capacità di progettazione delle gare e di affidamento;
- b) capacità di verifica sull’esecuzione e controllo dell’intera procedura, ivi incluso il collaudo e la messa in opera.

L’articolo 3 delle Linee Guida stabilisce, sia per Lavori sia per Servizi e Forniture, tre livelli di qualificazione (L3-base, L2-medio, L3-alto) in base a determinate soglie di importo, differenziate per le due tipologie contrattuali.

Ulteriori previsioni delle Linee Guida precisano, in riferimento ai requisiti, di base e premianti, stabiliti nell’articolo 38, comma 4 del Codice, i criteri di valutazione che saranno adottati

dall'Autorità per ciascun requisito nonché il sistema dei pesi attraverso il quale sarà possibile determinare un punteggio complessivo e quindi un elenco delle AA da qualificare.

3. I dati utilizzati per l'analisi

La metodologia di qualificazione è stata sperimentata a partire dai dati presenti in BDNCP e dai dati inviati dalle SA che hanno partecipato, su base volontaria, alla rilevazione sperimentale avviata dall'ANAC a metà aprile 2022 e terminata il 29 maggio.

Alla rilevazione hanno partecipato 1.893 SA che hanno compilato il modulo di dati per l'acquisizione delle informazioni inerenti alla qualificazione che è stato reso disponibile su AUSA. Ai fini dell'applicazione della metodologia per la qualificazione, all'interno dell'insieme delle SA rispondenti, sono state individuate le SA in possesso delle caratteristiche necessarie per essere ammesse alla qualificazione, secondo i seguenti criteri indicati dalle Linee Guida:

- qualità di AA ai sensi dell'articolo 3, comma 1 del Codice, coerentemente a quanto richiesto dal punto 1.4 delle Linee Guida. Più in dettaglio, si rammenta che, richiamando l'articolo 38, comma 10 del Codice, il citato punto 1.4 richiede che la qualificazione si applichi alle SA che sono AA (ad esempio, le amministrazioni dello stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico, ecc.), escludendo quindi gli enti aggiudicatori che non sono inclusi nella categoria delle AA e i soggetti privati, oltre ai soggetti ammessi di diritto al sistema; di qui la necessità di individuare, tra le SA partecipanti alla rilevazione sperimentale, le SA appartenenti alla categoria delle AA; L'individuazione delle SA aventi la qualità di AA è stata effettuata sulla base della classificazione disponibile nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA).
- presenza della Struttura Organizzativa Stabile (SOS), requisito vincolante per la qualificazione nell'ambito "capacità di progettazione delle gare e di affidamento" che è stato oggetto dell'analisi in questa prima fase, ai sensi dei punti 5.2 e 6.2 delle Linee Guida;
- disponibilità della piattaforma telematica, requisito vincolante ai sensi del punto 1.3 delle Linee Guida.

La metodologia è stata sperimentata in riferimento ai rispondenti che, presentando le caratteristiche sopra elencate, hanno inoltrato una domanda per la qualificazione in riferimento all'ambito "capacità di progettazione delle gare e di affidamento", per la tipologia contrattuale dei "Lavori" (per un numero complessivo di 1.263 AA).

I dati raccolti con la rilevazione sperimentale, non disponibili in BDNCP, consentono di valutare i seguenti requisiti di base previsti dalle Linee Guida, oltre ai requisiti premianti del punto 9 delle Linee Guida:

- presenza di una SOS deputata ai processi di acquisto e controllo dell'esecuzione (punto 5.2) – requisito vincolante;
- presenza nella SOS di personale con specifiche competenze (punto 5.3) - peso pari a 20 punti su 100;
- sistema di formazione e aggiornamento del personale (punto 5.4) - peso pari a 20 punti su 100;
- disponibilità della piattaforma telematica (punto 5.8) – requisito vincolante ai sensi del punto 1.3.

I dati disponibili in BDNCP consentono di valutare i seguenti requisiti, come previsto dalle Linee Guida:

- numero di gare svolte per i vari livelli di qualificazione nel quinquennio, facendo riferimento, oltre al numero di gare aggiudicate, ai relativi importi e a informazioni qualitative quali: tempi di affidamento distinti per modalità di realizzazione della gara, numero di gare deserte o non aggiudicate (punto 5.5) - peso pari a 40 punti su 100;
- assolvimento obblighi di comunicazione all'Autorità (punto 5.6) - peso pari a 5 punti su 100;
- utilizzo della piattaforma telematica (punto 5.8) – peso pari a 10 punti su 100.

Per la valutazione del requisito di cui al punto 5.7 delle Linee Guida relativo all'assolvimento degli obblighi di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229 (procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti), si dovrà fare riferimento ai dati della Ragioneria Generale dello Stato, quando disponibili - peso pari a 5 punti su 100.

Per i requisiti da valutare sulla base dei dati comunicati dalle SA mediante la rilevazione sperimentale, è opportuno precisare che: il dato circa la disponibilità della piattaforma telematica si riferisce alla disponibilità al momento della rilevazione; le informazioni relative alla dotazione di personale della SA si riferiscono al 31.12.2021; le informazioni relative alle attività di centralizzazione della committenza si riferiscono al periodo compreso tra l' 01.01.2021 e il 31.03.2022; le informazioni relative ai dipendenti della SOS si riferiscono al 31.03.2022; le informazioni riguardanti il sistema di formazione e aggiornamento dei dipendenti della SOS si riferiscono all'ultimo triennio.

Ai fini della valutazione dei requisiti da valutare sulla base dei dati disponibili in BDNCP sono state considerate le gare di Lavori aventi importo a base di gara superiore o uguale a 150.000,

relative al quinquennio 2017-2021. Nell'analisi non sono state prese in considerazione le varie forme di affidamento diretto (tra cui gli affidamenti diretti discendenti da accordo quadro/convenzione) oltre che altre procedure residuali non attinenti all'ambito di qualificazione oggetto di valutazione. Limitatamente al dato riguardante l'uso della piattaforma telematica, sono stati utilizzati i dati relativi ad un arco temporale più breve (metà 2019-2021) in quanto il dato non era disponibile per l'intero quinquennio esaminato.

4. La metodologia per la valutazione dei requisiti

4.1 La descrizione della metodologia

Come anticipato nel paragrafo introduttivo, con la metodologia proposta, il risultato del processo di valutazione dei requisiti è rappresentato da un elenco in cui le AA candidate (in possesso dei requisiti vincolati previsti nelle Linee Guida) sono ordinate secondo il punteggio complessivo finale conseguito ad esito del processo di valutazione di ciascun requisito previsto nelle Linee Guida. Il punteggio finale è calcolato a partire dai singoli punteggi parziali ottenuti dall'AA per ciascun requisito (a loro volta calcolati sulla base di uno o più indicatori) che vengono opportunamente "pesati" secondo il sistema previsto nelle Linee Guida.

Il punteggio finale conseguito dall'AA dovrebbe essere indicativo della capacità della stessa di gestire direttamente, secondo criteri di qualità, efficienza e nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, le attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, di un servizio o di un lavoro, capacità valutate sulla base dei requisiti, di base e premianti, stabiliti dal Legislatore nell'articolo 38 del Codice e ripresi nelle Linee Guida. Tali requisiti, come si vedrà nel seguito, sono sia di natura quantitativa che di natura qualitativa e sono, pertanto, valutati a partire dall'individuazione di indicatori che tengono conto di entrambi gli aspetti.

In base al punteggio finale conseguito, le AA candidate saranno incluse in un elenco sulla base della quale individuare, successivamente, delle "posizioni soglia" per i tre livelli di qualificazione, base, medio e alto.

L'individuazione e il calcolo degli indicatori

Per arrivare a determinare il punteggio finale sono necessarie diverse fasi di analisi che consentano di attribuire a ciascuna AA candidata un punteggio in riferimento a ciascuno dei diversi requisiti di qualificazione. Questo richiede che per ciascun requisito siano individuati uno o più indicatori elementari mediante i quali "valutare" l'AA e che rappresentino al meglio la loro capacità in relazione a quel requisito.

La scelta di riferirsi a più di un indicatore deriva dalla constatazione che, per taluni requisiti, sono le stesse Linee Guida a prevedere diversi aspetti che devono essere oggetto di valutazione, ciascuno dei quali può essere rappresentato da uno specifico indicatore. Per fare un esempio, il requisito del punto 5.5 delle Linee Guida relativo al numero di gare svolte richiede la valutazione di una pluralità di "sub-requisiti" (sia di tipo quantitativo che qualitativo). Difatti oltre al numero di gare aggiudicate sono stati individuati ulteriori indicatori con riguardo ai tempi di affidamento e al numero di gare deserte o non aggiudicate.

Una volta che sono stati individuati gli indicatori mediante i quali valutare i requisiti di qualificazione, si passa al calcolo del valore assunto dagli stessi per ciascuna AA. Questo consente di ricavare, per ciascuno di tali indicatori, l'elenco ordinato delle AA, dal valore più alto assunto dall'indicatore al più basso (o viceversa).

La determinazione del punteggio da attribuire alle AA per ciascun requisito

a) caso di singolo indicatore

Nel caso in cui sia stato individuato un solo indicatore per la valutazione di un determinato requisito, una volta effettuato il calcolo del valore che l'indicatore prescelto assume per ciascuna AA, con un successivo passaggio, l'indicatore viene trasformato in punteggio utilizzando una specifica tecnica statistica basata sulla funzione di ripartizione empirica:

$F(x_i)$, dove x_i è il valore che l'indicatore considerato assume per la SA i -esima

Con la logica della funzione di ripartizione, il meccanismo che trasforma il valore dell'indicatore in punteggio è basato sul concetto di Rango, ovvero l'AA avrà un punteggio tanto più elevato quanto più elevato sarà il numero delle AA che "supera" rispetto a quello specifico indicatore.

Per meglio chiarire l'applicazione del concetto di funzione di ripartizione al caso concreto si può considerare, ad esempio, che le AA siano come i partecipanti ad una gara di corsa. Fatto 100 il punteggio massimo, chi arriva per primo prenderà, attraverso la funzione di ripartizione, il punteggio massimo (ovvero 100), chi arriva secondo prenderà il secondo punteggio e così via. Il vantaggio di fare riferimento alla funzione di ripartizione consiste nella possibilità di utilizzare un metodo di valutazione avente le seguenti caratteristiche:

- oggettivo (in quanto utilizza come parametri dati reali delle stazioni appaltanti);
- relativo (in quanto mette in competizione le stazioni appaltanti tra di loro);
- applicabile a tutte le tipologie di indicatore;
- modulabile in quanto consente, nel tempo, di introdurre ulteriori elementi di valutazione/indicatori;
- calibrabile, nel senso che si può pensare di dare più o meno rilievo ad un indicatore rispetto ad un altro attraverso l'utilizzo di un sistema di pesi.

b) caso di più indicatori

Nel caso dei requisiti per i quali è stato individuato più di un indicatore, al fine di determinare il punteggio a livello di singolo requisito, viene applicato un primo sistema di pesatura secondo determinati criteri prevalentemente di natura statistica.

Ad esempio considerando i nove indicatori individuati per la valutazione del requisito di cui al punto 5.3 delle Linee Guida (presenza nella SOS di dipendenti con determinate caratteristiche) i punteggi relativi ai nove indicatori elementari sono calcolati e "pesati" come segue:

$$Punteggio_pesato_I_1^{5.3} = F(x) \cdot \frac{1}{9} \cdot \dots\dots\dots Punteggio_pesato_I_9^{5.3} = F(x) \cdot \frac{1}{9} \cdot$$

Una volta che, per ogni AA candidata, ciascun indicatore del requisito 5.3 è stato trasformato in punteggio, è possibile ottenere un punteggio complessivo da attribuire a quel determinato requisito. Il punteggio complessivo conseguito da ciascuna AA per il requisito 5.3 sarà dato dalla somma dei nove punteggi associati agli indicatori elementari, secondo la seguente formula:

$$Punteggio_5.3 = \sum_{i=1}^9 Punteggio_pesato_I_i^{5.3}$$

Nell'esempio sopra riportato, per semplicità espositiva, i singoli punteggi sono stati considerati equamente rilevanti e pertanto il calcolo del punteggio complessivo per requisito è rappresentato con un sistema di pesi uniforme (peso = 1/9).

Tuttavia, per il calcolo del punteggio complessivo a livello di requisito si è ritenuto opportuno, per diversi requisiti, applicare un differente sistema di pesi per "tarare" meglio il contributo dei singoli punteggi, relativi a ciascun indicatore elementari, rispetto al punteggio complessivo.

La determinazione del punteggio complessivo o finale da attribuire alle AA

Successivamente, attraverso un secondo sistema di pesi (W), predefinito nelle Linee Guida per ciascun requisito, i punteggi conseguiti da ciascuna AA nei singoli requisiti vengono "sintetizzati" in un punteggio finale, calcolato come segue:

$$Punteggio_finale = \sum_{j=3}^8 (Punteggio_5.j) x (W_{5,j})$$

Ad esempio per l'ambito di qualificazione riferito all'Affidamento Lavori, i pesi (W_i) previsti nelle Linee Guida sono i seguenti:

- 20 per la presenza nella SOS di dipendenti aventi specifiche competenze (numero di dipendenti coinvolti nel processo di acquisto, qualifica, titolo di studio, eventuale iscrizione a ordini professionali) (punto 5.3);
- 20 per il sistema di formazione e aggiornamento del personale (punto 5.4);
- 40 per il numero di gare svolte per i vari livelli di qualificazione nel quinquennio (numero di gare aggiudicate, incluse quelle per conto di altri enti/amministrazioni,

relativi importi, tempi di affidamento distinti per modalità di realizzazione della gara, numero di gare deserte o non aggiudicate) (punto 5.5);

- 5 per l'assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati all'Autorità (punto 5.6);
- 5 per l'assolvimento degli obblighi di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti (punto 5.7);
- 10 per la disponibilità e utilizzo delle piattaforme telematiche (punto 5.8).

Nel paragrafo 4.2, anche con l'ausilio di esempi concreti, si esporranno nel dettaglio l'applicazione sperimentale della metodologia proposta per la valutazione dei requisiti delle AA che hanno partecipato all'indagine sperimentale conclusasi a fine maggio 2022. In particolare, come già osservato, la metodologia è stata applicata ai dati relativi alle AA che, mediante la partecipazione alla rilevazione sperimentale, hanno fatto domanda per la qualificazione nell'ambito "capacità di progettazione delle gare e di affidamento", tipologia contrattuale "Lavori".

Ripercorreremo, quindi, in termini molto concreti ed operativi, tutte le fasi di individuazione degli indicatori elementari per la valutazione dei requisiti di qualificazione, di trasformazione dei singoli indicatori in un punteggio, di determinazione di un punteggio per ogni singolo requisito da attribuire a ciascuna AA candidata e, infine, di determinazione, a partire dai punteggi conseguiti per ciascun requisito, di un punteggio finale per ciascuna AA. Il calcolo dei "punteggi di finali" consentirà la costruzione di un elenco definitivo delle SA candidate alla qualificazione, sulla base del punteggio ottenuto, sul quale successivamente basare la scelta delle soglie di qualificazione.

Come già osservato, si ribadisce il carattere sperimentale di quanto segue nei prossimi paragrafi, il cui scopo è quello di mostrare l'applicabilità della metodologia proposta al di là degli effettivi risultati ottenuti.

4.2 L'applicazione sperimentale della metodologia

L'individuazione e il calcolo degli indicatori

Come anticipato nel precedente paragrafo, la prima fase di analisi consiste nell'individuazione di uno o più indicatori elementari sulla base dei quali valutare il possesso di ciascun requisito di qualificazione da parte delle AA candidate alla qualificazione.

Gli indicatori prescelti per ciascun requisito di qualificazione sono riportati nella seguente tabella 1.

Tab. 1 - Requisiti di qualificazione, indicatori elementari e pesi			
Punto Linee Guida	Descrizione	Peso	Indicatori elementari
5.2	Presenza di una struttura organizzativa stabile (SOS) deputata ai processi di acquisto e controllo dell'esecuzione	Vincolante	Vincolante
5.3	Presenza nella SOS di dipendenti aventi specifiche competenze (numero di dipendenti coinvolti nel processo di acquisto, qualifica, titolo di studio, eventuale iscrizione a ordini professionali, esperienza)	20	INDICATORI ELEMENTARI 5.3 TITOLI DI STUDIO SOS I53_1 - Numero dipendenti SOS / numero dipendenti SA (peso w1=15); I53_2 - Numero laureati SPECIALISTICA SOS / numero dipendenti SOS (peso w2=10); I53_3 - Numero laureati 1 LIVELLO SOS / numero dipendenti SOS (peso w3=8); I53_4 - Numero DIPLOMATI TECNICI OS / numero DIPLOMATI SOS (peso w4=5); I53_5 - Numero dipendenti ESPERTI (5+) SOS / numero dipendenti SOS (peso w5=13); I53_6 - Numero dipendenti MASTER I SOS / numero dipendenti SOS (peso w6=11); I53_7 - Numero dipendenti MASTER II_PHD SOS / numero dipendenti SOS (peso w7=13); I53_8 - Numero dipendenti IS CRITTI ALBO / numero dipendenti SOS (peso w8=11); I53_9 - Numero dipendenti adeguata compet. in PROJECTMANAGER SOS / numero dipendenti SOS (peso w9=11);
5.4	Sistema di formazione e aggiornamento del personale	20	5.4 FORMAZIONE NEL TRIENNIO I54_form_base = Numero dipendenti che hanno fruito di formazione BASE / numero dipendenti SOS (peso 20); I54_form_spec = Numero dipendenti che hanno fruito di formazione SPECIALISTICA / numero dipendenti SOS (peso 60); I54_form_avan = Numero dipendenti che hanno fruito di formazione AVANZATA / numero dipendenti SOS (peso 120);
5.5	Numero di gare svolte per i vari livelli di qualificazione nel quinquennio (numero di gare aggiudicate, incluse quelle per conto di altri enti/amministrazioni, relativi i tempi di affidamento distinti per modalità di realizzazione della gara, numero di gare deserte o non aggiudicate)	40	5.5 ESPERIENZA NELLE GARE DEI DIVERSI LIVELLI DI QUALIFICAZIONE I55_1 - Numero gare aggiudicate (valutate secondo livello di complessità determinato con i pesi derivanti dall'analisi di regressione) (peso 80); 5.5 TEMPI AFFIDAMENTO I55_2 - Percentuale media di ritardo nei tempi amministrativi rispetto ai valori attesi ottenuti tramite l'analisi di regressione (peso 15); 5.5 GARE DESERTE O NON AGGIUDICATE I55_3 - Numero di gare con esito non positivo / Numero complessivo di gare bandite (peso 5);
5.6	Assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati all'Autorità	5	I56_1 - Numero gare bandite per le quali risulta comunicazione dell'esito / Numero gare bandite (peso 50); I56_2 - numero gare aggiudicate (s cheda aggiudicazione) / numero gare bandite (che non hanno comunicato esito diverso da aggiudicazione) (peso 50);
5.7	"All'assolvimento degli obblighi di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti"	5	Dati comunicati dalla Ragioneria Generale dello Stato
5.8	Disponibilità e utilizzo delle piattaforme telematiche (IPT)	10	Disponibilità: Vincolante Utilizzo: I58 - Numero gare per le quali risulta l'uso della PT / numero gare

Con l'eccezione del requisito 5.8 relativo alla disponibilità e all'utilizzo delle piattaforme telematiche, per tutti gli altri indicatori si è ritenuto opportuno individuare una pluralità di indicatori elementari per valutare le AA ai fini della qualificazione.

Il calcolo degli indicatori proposti, presuppone l'utilizzo di informazioni, tratte dal modulo compilato dai RASA (Responsabile Anagrafe Stazioni Appaltanti) delle SA che hanno partecipato alla rilevazione sperimentale o da BDNCP, che sono sia di natura quantitativa (ad esempio numero di dipendenti, numero di gare svolte, ecc.) sia di natura qualitativa come le competenze/formazione dei dipendenti che lavorano nella SOS, il tipo procedura di aggiudicazione, il criterio di scelta, la tempistica di affidamento, la capacità di progettare una gara senza incorrere in esiti quali quelli della gara deserta, ecc. Ciò è coerente sia con l'impostazione del sistema di qualificazione voluta dal Legislatore con l'articolo 38, sia con quanto indicato dall'Autorità nelle Linee Guida.

Qui di seguito sono elencate, per ogni requisito di qualificazione, le caratteristiche di ciascun indicatore utilizzato, le modalità di calcolo sulla base dei dati trasmessi dai RASA con la rilevazione sperimentale o ricavabili da BDNCP, l'eventuale scelta dei pesi da utilizzare per "tarare" il contributo del punteggio derivante da ciascun indicatore nella determinazione del punteggio relativo allo specifico requisito.

Requisito 5.2 - presenza di una struttura organizzativa stabile (SOS) deputata ai processi di acquisto e controllo dell'esecuzione - vincolante ai sensi del punto 5.2 delle Linee Guida

La presenza della SOS è stata verificata mediante la dichiarazione resa da parte del RASA nel modulo di acquisizione dati della rilevazione sperimentale. Come sopra riportato lo specifico requisito non attribuisce punteggio alla AA ma risulta vincolante per l'accesso alla qualificazione.

Requisito 5.3 - presenza nella SOS di dipendenti aventi specifiche competenze

Per la valutazione di tale requisito sono state utilizzate le dichiarazioni rese dal RASA nel modulo di acquisizione dati della rilevazione sperimentale relativamente al numero di dipendenti coinvolti nel processo di acquisto, qualifica, titolo di studio, eventuale iscrizione a ordini professionali, esperienza, ecc.

Nel dettaglio con il primo indicatore (I53_1 - Numero dipendenti SOS/numero dipendenti AA) si cerca di valutare la dimensione relativa della struttura stabile rispetto alla dimensione dell'ente nel suo complesso, in termini di dipendenti.

Con il secondo (I53_2 - Numero laureati specialistica SOS /numero dipendenti SOS) e terzo indicatore (I53_3 - Numero laureati 1° livello OSTAB /numero dipendenti OSTAB) si valorizza l'aspetto qualitativo connesso alla quota di laureati con laurea specialistica e di primo livello, rispettivamente.

Il quarto indicatore (I53_4 - Numero diplomati tecnici SOS /numero diplomati SOS), molto specifico per l'ambito Affidamento Lavori cerca di valorizzare l'aspetto qualitativo connesso alla attinenza del diploma rispetto al totale dei diplomati.

Con il quinto indicatore si vuole valorizzare l'esperienza nello specifico ambito di richiesta di qualificazione, considerando la quota di dipendenti con esperienza di almeno 5 anni (I53_5 - Numero dipendenti esperti (5+) SOS /numero dipendenti SOS).

Titoli di studio superiori a quello universitario sono considerati nel 6° e 7° indicatore (I53_6 - Numero dipendenti master I livello SOS /numero dipendenti SOS e I53_7 - Numero dipendenti master II livello PHD SOS/numero dipendenti SOS).

Nell'ottavo indicatore viene valorizzato un ulteriore elemento qualitativo ovvero l'iscrizione all'albo/ordine (I53_8 - Numero dipendenti iscritti albo /numero dipendenti SOS).

Infine con il 9° indicatore (I53_9 - Numero dipendenti adeguata competenza come project manager SOS/numero dipendenti SOS) si introduce la capacità in Project Management quale ulteriore elemento di valutazione.

Al fine di assemblare ciascun punteggio calcolato su ciascuno dei 9 indicatori, è stato utilizzato un sistema di ponderazione che tenesse conto, ove possibile, degli anni di studio successivi a quelli obbligatori necessari all'ottenimento del titolo di studio- ad esempio per l'indicatore elementare riferito al possesso della Laurea di 1° livello è stato assegnato un peso pari ad 8 (5 anni di scuole superiori + 3 anni del corso di laurea) mentre il peso attribuito all'indicatore che considera la Laurea Specialistica è pari a 10 (5 anni di scuole superiori + 3 anni del corso di laurea + 2 di specialistica). La lista dei pesi completa è la seguente: w1=15; w2=10; w3=8; w4=5; w5=13; w6=11; w7=13; w8=11; w9=11. Ovviamente, come più volte ribadito la finalità primaria del lavoro è quella di illustrare il metodo di calcolo dei punteggi nel suo complesso, pertanto sia il sistema di pesi proposto e anche gli stessi indicatori individuati potranno essere modificati/sostituiti anche alla luce delle considerazioni che discenderanno dall'analisi empirica dei dati disponibili.

Requisito 5.4 - sistema di formazione e aggiornamento del personale

Per la valutazione di tale requisito sono state utilizzate le dichiarazioni rese dal RASA nel modulo di acquisizione dati della rilevazione sperimentale relativamente al personale della SOS che ha fruito di formazione, di tipo base, specialistica, avanzata, in specifiche materie attinenti all'attività di procurement.

Nello specifico sono stati introdotti tre indicatori elementari analoghi concettualmente, ma riferiti a tipologie di formazione via via più rilevanti: formazione base (I54form_base = Numero dipendenti che hanno fruito di formazione base/numero dipendenti SOS), formazione specialistica (I54form_spec = Numero dipendenti che hanno fruito di formazione specialistica/numero dipendenti SOS) e formazione avanzata (I54form_avan = Numero dipendenti che hanno fruito di formazione avanzata/numero dipendenti SOS).

Per il sistema di ponderazione è stato utilizzato il numero di ore minimo previsto per la formazione base, specialistica ed avanzata, secondo quanto indicato dalla SNA (Scuola Nazionale dell'Amministrazione).

Requisito 5.5 - numero di gare svolte per i vari livelli di qualificazione nel quinquennio

Per la valutazione di tale requisito coerentemente a quanto previsto nelle Linee Guida, si è fatto riferimento ai dati contenuti nella BDNCP.

Considerato che le Linee Guida richiedevano di valutare diversi aspetti dell'attività di procurement delle AA come il numero di gare aggiudicate, incluse quelle per conto di altri enti/amministrazioni, relativi importi, tempi di affidamento distinti per modalità di realizzazione della gara, numero di gare deserte o non aggiudicate), si è ritenuto opportuno fare riferimento a tre distinti indicatori:

1. Numero gare aggiudicate nel periodo 2017-2021;
2. Tempi di affidamenti gare aggiudicate nel periodo 2017-2021
3. Percentuale gare deserte o non aggiudicate rispetto al totale delle gare bandite nel periodo 2017-2021

Si noti che, come previsto dal Legislatore e riportato coerentemente nelle Linee Guida, in riferimento alle gare svolte, così come per altri requisiti di qualificazione, gli elementi di valutazione non sono esclusivamente di tipo quantitativo (ad esempio il numero di gare) ma anche e soprattutto di tipo qualitativo (tempi di affidamento considerate le modalità di gara, capacità di progettare una gara che vada a buon fine, ecc.) al fine di cogliere la capacità delle AA di "fare bene" le gare.

Con il primo indicatore, numero gare aggiudicate nel periodo 2017-2021, è stata misurata l'esperienza della stazione appaltante nell'aggiudicare gare di importo a base d'asta uguale o superiore a 150.000 euro. Dal momento che è lo stesso Legislatore ad aver previsto una valutazione che tenga conto della tipologia, dell'importo e della complessità, si è deciso di attribuire un peso diverso alle diverse gare, secondo le loro caratteristiche.

Per la scelta dei pesi, al fine di evitare criteri arbitrari, si è deciso di considerare una variabile proxy della complessità delle diverse procedure. A tale scopo si è ritenuto che una buona approssimazione della complessità delle diverse procedure di affidamento potesse essere rappresentata dal tempo occorrente per l'affidamento (tempo intercorrente tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione). Sembra, infatti, ragionevole pensare che affidamenti maggiormente complessi necessitino di tempi maggiori e, viceversa, affidamenti meno complessi necessitino di tempi più brevi.

La variabile "tempi di affidamento" come sopra definita è derivabile dai dati di BDNCP e può essere, quindi, analizzata statisticamente al fine di verificare empiricamente quali siano le caratteristiche/variabili che influiscono sulla stessa e, quindi, sulla complessità della gara. Attraverso lo strumento statistico dell'analisi di regressione sono state testate le seguenti variabili esplicative: le diverse combinazioni tra procedura di scelta e criterio di scelta, le classi

di importo della gara (corrispondenti ai livelli di qualificazione previsti nelle Linee Guida), il numero dei partecipanti e una variabile costruita sulla base di alcune specifiche procedure di gara aventi, presumibilmente, sulla base dell'esperienza in ANAC, un certo grado di complessità come, ad esempio, l'affidamento di concessioni, la finanza di progetto, il contraente generale, ecc.

La tabella sottostante riporta il modello di regressione risultante dall'attività di analisi condotta su quasi 50.000 gare di lavori aggiudicate da circa 10.000 AA e riferibili al periodo 2017 – 2021 (fonte BDNCP). Come si evince dalla tabella, le variabili che sono risultate significativamente rilevanti nello spiegare la complessità della gara sono la classe di importo, le variabili combinazione della procedura di scelta e del criterio di aggiudicazione.

Tabella 2 – Modello di regressione

Stime dei parametri											
Variabile	Etichetta	DF	Stima dei parametri	Errore standard	Valore t	Pr > t	Consistenti ed eteroschedastici			Tolleranza	Inflazione varianza
							Errore standard	Valore t	Pr > t		
Intercept	Intercept	1	66.17681	0.52795	125.35	<.0001	0.43965	150.52	<.0001	.	0
OEPV_APERTA		1	66.41095	0.98583	67.37	<.0001	1.14810	57.84	<.0001	0.70786	1.41270
OEPV_RISTRETTA		1	81.06626	4.13816	19.59	<.0001	6.27828	12.91	<.0001	0.98363	1.01665
MAX_APERTA		1	57.68788	1.22169	47.22	<.0001	1.42046	40.61	<.0001	0.88921	1.12459
MAX_RISTRETTA		1	63.77627	4.54295	14.04	<.0001	5.73375	11.12	<.0001	0.99214	1.00793
MAX_NEGOZIATA		1	8.09643	0.80136	10.10	<.0001	0.67046	12.08	<.0001	0.81258	1.23064
L1		1	100.80392	2.73788	36.82	<.0001	4.31263	23.37	<.0001	0.93352	1.07122
L2		1	29.46510	1.09580	26.89	<.0001	1.35557	21.74	<.0001	0.83683	1.19499

Una volta costruito il modello, i parametri della regressione, stimati sull'insieme molto ampio delle 50.000 gare di lavori aggiudicate nel quinquennio di riferimento e riconducibili a un totale di 10.000 AA, sono stati, quindi, utilizzati come "pesi" per valutare le gare delle 1.263 AA candidate alla qualificazione ai fini del calcolo dell'indicatore "numero gare aggiudicate nel quinquennio".

Nello specifico, semplificando molto, se dall'analisi statistica è emerso che una data procedura di scelta produce mediamente un raddoppio dei tempi dell'affidamento rispetto alla situazione base (procedura negoziata aggiudicata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nella classe di importo L3 riguardante gare con importo a base d'asta tra 150.000 euro e 1 milione) si è ritenuto che la complessità di quella data procedura possa essere considerata doppia rispetto a quella base e, quindi, nel calcolo dell'indicatore si è attribuito un peso doppio alle gare ad essa riconducibili. Una volta calcolato l'indicatore per ogni AA, sulla

base della funzione di ripartizione empirica è stato attribuito a ciascuna AA uno specifico punteggio.

A titolo esemplificativo, utilizzando i parametri della regressione:

- è pari a 66,17681 il peso di una gara espletata con procedura negoziata aggiudicata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nella classe di importo L3 riguardante gare con importo a base d'asta tra 150.000 euro e 1 milione;
- è pari a 248,04699 ($66,17681 + 81,06626 + 100,80392$) il peso di una gara una gara espletata con procedura ristretta aggiudicata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nella classe di importo L1 riguardante gare con importo a base d'asta superiore alla soglia comunitaria;
- è pari a 162,05286 ($66,17681 + 66,41095 + 29,4651$) il peso di una gara una gara espletata con procedura aperta aggiudicata secondo del massimo ribasso nella classe di importo L1 riguardante gare nella classe di importo L2 riguardante gare con importo a base d'asta tra 150.000 euro e 1 milione.

Con il secondo indicatore, tempi di affidamenti gare aggiudicate nel periodo 2017-2021, è stato verificato il rispetto, da parte delle AA candidate, dei tempi di affidamento (tempo intercorrente tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione) delle gare aggiudicate nel periodo 2017-2021. Al fine di rendere tale misurazione oggettiva e corretta si è ritenuto opportuno confrontare, per ogni AA, il tempo di affidamento riferito a ciascuna procedura di gara con quello risultante dal modello teorico derivante da un'opportuna analisi di regressione. Nello specifico l'analisi di regressione, del tutto analoga a quella utilizzata nell'indicatore precedente, con l'unica differenza che è stata considerata anche la variabile territoriale, è stata condotta al fine di stimare quale fosse il tempo medio occorrente per un dato affidamento in base alle principali caratteristiche dello stesso. In particolare l'analisi statistica, condotta su circa 50.000 affidamenti, ha evidenziato come le variabili che influenzano i tempi di affidamento sono: la classe di importo, la procedura di scelta, il criterio di scelta e l'area territoriale dell'amministrazione.

In tal modo è stato possibile confrontare, in modo omogeneo, il tempo impiegato nella singola gara con quello che è lecito attendersi per procedure simili in termini di criterio di scelta, di procedura di scelta, di importo e di area territoriale.

Nello specifico l'indicatore misura i ritardi medi percentuali rispetto ai tempi previsti dall'analisi di regressione. In particolare nelle elaborazioni:

- a) si è impostato un ritardo massimo pari a tre volte il valore teorico della regressione (ad esempio un ritardo del 450% è stato corretto al 300% al fine di non influenzare troppo l'indicatore da dati anomali);

- b) nei casi in cui la gara si è conclusa prima del tempo previsto dalla regressione, si è considerato un ritardo pari a 0 e non un valore negativo;
- c) nei casi in cui non vi è stata nessuna comunicazione dell'avvenuta aggiudicazione all'Autorità ovvero vi è un dato mancante, si è ipotizzato che la procedura sia ancora in essere e, per semplicità, si è impostato un ritardo pari alla media generale dei ritardi (pari al 27,40%).

Anche in questo caso, una volta calcolato l'indicatore per ogni AA, sulla base della funzione di ripartizione empirica è stato attribuito a ciascuna AA uno specifico punteggio. Da sottolineare che per le AA per le quali non risultano, nel periodo considerato, gare utili per il calcolo del punteggio relativo al predetto indicatore si è attribuito ad esse un punteggio pari al valore medio dei punteggi calcolati.

Il terzo indicatore, percentuale gare deserte o non aggiudicate rispetto al totale delle gare bandite nel periodo 2017-2021, è volto a premiare la capacità delle AA nel disegnare procedure di gara che conducano all'effettivo affidamento della gara e non producano, viceversa, gare deserte, bandi annullati ovvero gare senza alcuna partecipante. L'indicatore misura le procedure che non hanno avuto un esito positivo (aggiudicazione) rilevando la percentuale di gare deserte o non aggiudicate rispetto al totale delle gare bandite nel periodo 2017-2021.

La fonte dei dati dai quali calcolare l'indice è la banca dati BDNCP. L'Autorità, infatti, riceve dalle amministrazioni la comunicazione dell'esito delle procedure di gara. Tuttavia attraverso l'attività di monitoraggio, che l'Autorità svolge su BDNCP, si è evidenziato come le comunicazioni relative agli esiti negativi risultino parzialmente sottostimate. Si è, infatti, riscontrato come una percentuale non irrilevante di casi di mancata comunicazione nasconda in realtà casi di esiti "negativi". Inoltre tale percentuale risulta notevolmente differenziata in riferimento ai diversi osservatori regionali.

Per tale ragione nell'elaborazione si è tenuto conto delle risultanze dell'attività di monitoraggio e, in particolare, della percentuale di mancate comunicazioni riferibile ad esiti negativi per osservatorio regionale. Si è quindi corretto il numero di comunicazioni con esito negativo di una data amministrazione utilizzando la seguente formula:

"Comunicazioni Corretta esiti negativi amministrazione X" = "Comunicazioni esiti negativi amministrazione X" + "Mancate comunicazioni amministrazione X" per "Percentuale esiti negativi dell'osservatorio Amministrazione X"

L'indicatore è poi stato calcolato rapportando tale valore "corretto" al numero complessivo di gare bandite nel periodo considerato.

Analogamente a quanto fatto in precedenza, una volta calcolato l'indicatore per ogni AA, sulla base della funzione di ripartizione empirica è stato attribuito a ciascuna AA uno specifico punteggio. Da rilevare che per le AA per le quali non risultano, nel periodo considerato, gare utili

per il calcolo del punteggio relativo agli esiti delle procedure di gara si è attribuito ad esse un punteggio pari al valore medio dei punteggi calcolati.

Il punteggio da attribuire a ciascuna AA in relazione al requisito 5.5 sarà ottenuto come sintesi pesata dei tre indicatori sopra illustrati. A titolo esemplificativo, in questa prima proposta utile per la dimostrazione di applicabilità del metodo, è stato dato un peso pari a 80 all'indicatore numero gare aggiudicate, pari a 15 all'indicatore tempi amministrativi e pari a 5 all'indicatore gare deserte o non aggiudicate.

Requisito 5.6 - Assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati all'Autorità

Per la valutazione di tale requisito coerentemente a quanto previsto nelle Linee Guida, si è fatto riferimento ai dati contenuti nella BDNCP. Considerati i vigenti obblighi di comunicazione e la circostanza che l'adempimento a tali obblighi deve essere valutato fino alla fase di aggiudicazione della gara in quanto ci stiamo riferendo alle domande di qualificazione per la fase di gara, si è ritenuto opportuno individuare due indicatori:

1. Numero gare bandite per le quali risulta comunicazione dell'esito/Numero gare bandite
2. Numero gare bandite per le quali è stata comunicata la scheda di aggiudicazione/Numero gare bandite (che non hanno comunicato esito diverso da aggiudicazione)

Il secondo indicatore presenta la criticità dovuta all'elevata evasione nella comunicazione dell'esito della gara, evasione che da talune precedenti analisi compiute dall'Autorità sarebbe prevalentemente legata ad esiti negativi della gara (es. gare deserte, annullate, ecc.). Tuttavia, considerato che l'analisi effettuata ha la principale finalità di sperimentare una metodologia di qualificazione piuttosto che di fornire risultati definitivi e vincolati, si è ritenuto opportuno proporre in ogni caso l'indicatore in questione, confidando, per una fase di qualificazione a regime, in possibili interventi in fase di acquisizione del dato che rendano lo stesso più completo e attendibile.

Una volta calcolati che gli indicatori sono stati calcolati per ogni AA, sulla base della funzione di ripartizione empirica è stato attribuito a ciascuna AA uno specifico punteggio per ciascuno di essi.

Ai fini della successiva determinazione del punteggio del requisito, si è ritenuto opportuno attribuire ai punteggi derivanti dai due indicatori proposti lo stesso peso in quanto relativi, in ogni caso a due comunicazioni che le AA fanno nei confronti dell'Autorità entrambe di natura "obbligatoria".

Per le AA per le quali non risultano, nel periodo considerato, gare utili per il calcolo dell'indicatore, è stato attribuito un punteggio pari al valore medio dei punteggi calcolati.

Requisito 5.8 - Disponibilità e utilizzo delle piattaforme telematiche

Per la valutazione di tale requisito coerentemente a quanto previsto nelle Linee Guida, si è fatto riferimento ai dati contenuti nella BDNCP.

Il requisito del punto 5.8 delle Linee Guida relativo alla piattaforma telematica (PT) richiede la valutazione di due aspetti:

la disponibilità della PT (requisito vincolante);

il grado di utilizzo della stessa da parte delle AA candidate alla qualificazione per l'ambito esaminato.

Come descritto nel paragrafo 3, la verifica circa la disponibilità della PT, in quanto requisito vincolante, è stata effettuata all'inizio dell'analisi come passaggio preliminare per individuare i soggetti in possesso delle caratteristiche necessarie per essere ammesse alla qualificazione (natura di amministrazione aggiudicatrice, presenza SOS, disponibilità della PT). Difatti, per la qualificazione nell'ambito "capacità di progettazione delle gare e di affidamento" – Lavori, il punto 5.8 delle Linee Guida stabilisce che "la disponibilità delle piattaforme telematiche è un requisito fondamentale ai sensi del punto 1.3". Considerato che in BDNCP non è presente un campo contenente l'informazione "disponibilità della PT", l'informazione è stata direttamente richiesta alle SA che hanno partecipato alla rilevazione sperimentale mediante la compilazione del modulo AUSA all'uopo predisposto.

Con riguardo all'utilizzo della PT, in BDNCP la comunicazione del dato è obbligatoria a partire dalla seconda metà del 2019. A differenza degli altri indicatori bastati sull'analisi dei dati di BDNCP relativi al quinquennio 2017-2021, il calcolo dell'indicatore relativo all'uso della PT è stato possibile sulla base di dati riferiti ad un arco temporale di più breve durata, metà 2019-2021 (due anni e mezzo anziché cinque).

Una volta calcolato l'indicatore per ogni AA, sulla base della funzione di ripartizione empirica è stato attribuito a ciascuna AA uno specifico punteggio. Per le AA per le quali non risultano, nel periodo considerato, gare utili per il calcolo dell'indicatore, è stato attribuito un punteggio pari al valore medio dei punteggi calcolati.

La determinazione del punteggio da attribuire alle AA per ciascun indicatore

Come descritto nel paragrafo 3, una volta che è stato calcolato il valore di ciascun indicatore rispetto a ciascuna AA, un successivo passaggio elaborativo consente di trasformare l'indicatore in punteggio mediante la logica della funzione di ripartizione che consente di attribuire alla singola AA un punteggio tanto più elevato quanto più elevato sarà il numero delle AA che "supera" rispetto all'indicatore in esame.

Si mostra con le seguenti tabelle il risultato di tale operazione di trasformazione in punteggio degli indicatori individuati per la valutazione di un determinato requisito, facendo riferimento, a mero titolo esemplificativo, al requisito 5.3 delle linee guida per la valutazione del quale sono stati individuati 9 indicatori.

Tabella 3 - Indicatori del requisito 5.3 delle Linee Guida

Denominazione AA	I53_1	I53_2	I53_3	I53_4	I53_5	I53_6	I53_7	I53_8	I53_9
....
COMUNE 1	0,15	0,50	0,07	0,11	0,95	0,00	0,00	0,27	0,00
COMUNE 2	0,30	0,29	0,12	0,60	0,88	0,00	0,06	0,00	0,00
COMUNE 3	0,12	0,64	0,01	0,43	0,89	0,01	0,04	0,15	0,02
....

La tabella sopra riportata rappresenta un estratto di 3 delle 1.263 AA analizzate. Prendiamo a titolo esemplificativo il valore rilevato per l'indicatore elementare I53_2 (Numero laureati specialistica SOS /numero dipendenti SOS) – Il valore dell'indicatore ci dice che nel Comune 3 il tasso di laureati con laurea specialistica presenti nella struttura stabile è pari a 0,64 (ovvero il 64 % dei dipendenti della struttura stabile è in possesso di una laurea specialistica). Lo stesso indicatore vale 0,50 nel Comune 1 e 0,29 nel Comune 2.

Dai dati riportati in tabella è evidente che il punteggio più elevato tra i 3 comuni dovrà andare al Comune 3 e a seguire gli altri. Per stabilire quale debba essere il punteggio da attribuire a ciascuno dei tre Comuni si opera attraverso la funzione di ripartizione empirica che in sostanza ci dice quante AA "supera" ciascun Comune avendo il proprio specifico valore dell'indicatore elementare. Calcolando la funzione di ripartizione per il Comune 3 otteniamo un valore pari a 71,98 (che sostanzialmente indica che il Comune 3 "supera" il 71,98% delle AA rispetto all'indicatore I53_2) mentre per il Comune 1 e il Comune 2 avremmo rispettivamente il punteggio di 55,71 e 23,98.

Uno degli elementi di forza del metodo proposto è riferito essenzialmente alla neutralità del sistema di attribuzione del punteggio che si fonda sul posizionamento della AA rispetto alle AA che hanno fatto domanda di qualificazione (e ovviamente posseggono i requisiti vincolanti alla partecipazione al processo di qualificazione, quali il possesso di una struttura stabile ecc.).

Nella tabella sottostante si riportano, a titolo esemplificativo, i punteggi associati a ciascun indicatore del requisito 5.3. ottenuti mediante la funzione di ripartizione.

Tabella 4 - Punteggi di ciascun indicatore del requisito 5.3 delle Linee Guida

Denominazione AA	Punt.I53_1	Punt.I53_2	Punt.I53_3	Punt.I53_4	Punt.I53_5	Punt.I53_6	Punt.I53_7	Punt.I53_8	Punt.I53_9
....
COMUNE 1	40,18	55,71	64,60	47,25	75,48	68,81	62,30	73,33	62,86
COMUNE 2	59,82	23,89	76,43	80,12	67,14	68,81	76,27	25,63	62,86
COMUNE 3	34,77	71,98	48,17	69,28	67,46	70,00	71,83	50,08	67,62
....

Rispetto alle tabelle sopra presentate si osserva che in questa esemplificazione non si è fatta una distinzione territoriale per il calcolo dei punteggi. Tuttavia, va precisato che nella sperimentazione si tiene conto anche dell'aspetto territoriale: i dati a disposizione sono stati ripartiti in 3 sottoinsiemi ricavati in base all'appartenenza alla macro-area geografica (essendo una sperimentazione abbiamo adottato una tripartizione in Nord, Centro e Sud-Isole). In sede di applicazione a regime andrà valutato se optare per una ripartizione territoriale più disaggregata. Considerando anche l'aspetto territoriale, il calcolo della funzione di ripartizione empirica da cui discende il calcolo del punteggio avviene sulla base della "comparazione" tra AA appartenenti alla stessa macro-area territoriale.

La determinazione del punteggio da attribuire alle AA per ciascun requisito

Tornando alla situazione esemplificativa dei tre comuni, sopra riportata, una volta ottenuto il punteggio associato a ciascun singolo indicatore, si procede ad una sintesi/agggregazione che produca per il requisito 5.3 un punteggio unico da associare a ciascuna AA. Per fare ciò, per lo specifico requisito preso in considerazione, è stato introdotto un sistema di ponderazione per tener conto, ove possibile, degli anni di studio successivi a quelli obbligatori necessari all'ottenimento del titolo di studio- ad esempio per l'indicatore elementare riferito al possesso della Laurea di 1° livello è stato assegnato un peso pari ad 8 (5 anni di scuole superiori + 3 anni del corso di laurea) mentre il peso attribuito all'indicatore che considera la Laurea Specialistica è pari a 10 (5 anni di scuole superiori + 3 anni del corso di laurea + 2 di specialistica). La lista dei pesi completa è la seguente: w1=15; w2=10; w3=8; w4=5; w5=13; w6=11; w7=13; w8=11; w9=11

Il punteggio finale (ultima colonna della tabella sotto riportata) riferito al requisito 5.3 è il risultato della media ponderata dei punteggi associati a ciascuno dei 9 indicatori (Punt.I53_1,..., Punt.I53_9) riscalato rispetto al peso del requisito indicato nelle Linee Guida $W_{5.3}=20$. Tale trasformazione avviene applicando banalmente una proporzione: Punteggio 5.3 del Comune 1 = $61,43 \times 20 : 100$)

Tabella 5 – Punteggio complessivo del requisito 5.3 delle Linee Guida

Denominazione AA	Punt.I53_TOT	PESO 5.3 da Linee Guida	Punteggio 5.3
....	...		
COMUNE 1	61,43	$W_{5,3}=20$ →	12,29
COMUNE 2	59,20		11,84
COMUNE 3	60,29		12,06
...	...		

La determinazione del punteggio finale (punteggio complessivo conseguito nella valutazione di tutti i requisiti) da attribuire alle AA

Infine il punteggio di complessivo ("punteggio finale") viene composto andando a sommare i punteggi associati a ciascun requisito.

A titolo esemplificativo, si mostra con la seguente tabella il risultato dell'operazione di determinazione dei punteggi finali a partire dai punteggi dei singoli requisiti.

Tabella 6 – Punteggio complessivo finale in tutti i requisiti

Denominazione AA	Punteggi o 5.3	Punteggi o 5.4	Punteggi o 5.5	Punteggi o 5.6	Punteggi o 5.8	PUNTEGGI O FINALE	POSIZION E ELENCO
....
COMUNE 1	12,29	11,76	33,12	3,36	10,00	70,52	71
COMUNE 2	11,84	11,92	14,15	2,23	10,00	50,14	910
COMUNE 3	12,06	13,05	35,15	2,80	10,00	73,06	33
....

In sostanza, la metodologia proposta andrà ad attribuire a ciascuna AA un punteggio rispetto al quale si potrà definire un elenco delle AA da qualificare che, come chiarito nei diversi paragrafi del presente documento, sarà determinato per ciascuna ripartizione territoriale considerata. In fase di sperimentazione del metodo si è fatto riferimento alle 3 macro-aree geografiche Nord, Centro, Sud e Isole.

5. Considerazioni, punti aperti e spunti di riflessione

La metodologia presentata per la costruzione di un elenco di AA da qualificare si basa sui pesi attribuiti a ciascun requisito nelle Linee Guida di ANAC.

Ogni requisito è stato poi scomposto in una serie di indicatori che lo caratterizzano, indicatori che sono sia quantitativi ma soprattutto qualitativi. Non sarebbe corretto, infatti, non tener

conto di aspetti che caratterizzano la stazione appaltante sotto il profilo della qualità. Sebbene l'impostazione seguita sia comunque quella del "tanto più, tanto meglio" ci sono aspetti organizzativi e di esperienza che si è ritenuto opportuno valutare. Nel caso del personale che opera nella struttura stabile, la caratterizzazione della struttura non può essere valutata soltanto sulla numerosità del personale ma anche sulla sua qualità differenziando, ad esempio, il personale laureato da quello diplomato. Analogamente, nel caso del requisito delle gare svolte queste sono state valutate in base alla loro complessità sulla base di un modello di regressione statistica descritto sopra, valutazione che ha riguardato l'importo della gara, il criterio di aggiudicazione ovvero la tipologia di gara.

Per arrivare a questo risultato sono state essenziali sia le informazioni ricevute attraverso il modulo di adesione alla manifestazione di interesse sia l'utilizzo della BDNCP. Proprio l'enorme massa di dati contenuti nella banca dati di ANAC ha permesso di costruire un modello di regressione robusto in termini di stima dei coefficienti e quindi di attribuire un valore alla singola gara. Se l'ANAC non avesse avuto la disponibilità di questi dati così numerosi alcuni risultati sull'attribuzione dei punteggi sarebbero stati meno oggettivi e più discrezionali. Per questa attività si sottolinea quindi come il patrimonio di ANAC sia stato di grande utilità e qualunque potenziamento/miglioramento della banca dati è da considerarsi assolutamente auspicabile. Gli indicatori che possono risentire di una maggiore discrezionalità si è cercato di valorizzarli con dei criteri di ragionevolezza e, per quanto possibile, di oggettività

Come già descritto il punteggio relativo a ciascun requisito potrà essere calcolato con un numero maggiore o minore di indicatori così come la valorizzazione di ogni indicatore può essere fatta in modo differente rispetto a quanto descritto. Tuttavia, al netto di elementi migliorativi del metodo illustrato sempre possibili - in particolare per quanto attiene ai pesi attribuiti ai requisiti - il percorso seguito riesce ad assegnare un punteggio a ciascuna stazione appaltante che viene valutata in modo comparativo rispetto a tutte le altre.

Un altro aspetto su cui vale la pena fare qualche considerazione riguarda l'aver tenuto conto di specifici bacini territoriali. L'idea di una qualificazione fatta a livello nazionale, oltre a non rispondere adeguatamente al dettato normativo, avrebbe comportato delle distorsioni nella valutazione determinando una comparazione più difficile da sostenere. Per l'analisi possono essere considerate solo tre aree territoriali (Nord, Centro, Sud-Isole) ma, ovviamente, bacini diversi e più ristretti possano essere sempre costruiti. Un sistema di qualificazione a regime non può prescindere da considerazioni di tipo territoriale anche con lo scopo di evitare eccessive concentrazioni di stazioni appaltanti qualificate in un'area piuttosto che in un'altra. Ciò non toglie che riflessioni successive vadano nel senso di un miglioramento generalizzato della qualità delle stazioni appaltanti per evitare aree con amministrazioni mediamente più inefficienti rispetto ad altre.

PARTE QUARTA - Considerazioni sulla qualificazione delle stazioni appaltanti ad esito della seconda fase

1. La qualificazione delle stazioni appaltanti nella riforma della disciplina dei contratti pubblici

L'analisi degli esiti dei processi di consultazione delle amministrazioni e della raccolta dei dati delle stazioni appaltanti, riportata nelle precedenti parti della presente relazione, è molto utile al fine di individuare come il sistema di qualificazione potrà configurarsi a regime, alla luce delle Linee guida sul sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza (d'ora in avanti Linee guida), adottate lo scorso 31 marzo. In tal senso, queste informazioni possono essere esaminate sia in rapporto ai contenuti della legge delega relativa alla riforma della disciplina dei contratti pubblici (Legge 21 giugno 2022, n. 78), sia nella prospettiva *de iure condendo* in vista della sua attuazione.

A tal fine, è necessario innanzitutto considerare cosa è stato definito nella legge delega.

La legge prevede una razionalizzazione delle circa 40.000 stazioni appaltanti iscritte nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti-Ausa, in funzione di una ottimizzazione dei processi e di una semplificazione delle procedure. Si tratta di una esigenza, innanzitutto individuata dal PNRR, che, alla Missione M1C1 – Asse 4 – Riforma 1.10, prevede, tra gli obiettivi qualificanti della riforma del quadro normativo in materia di appalti pubblici, il completamento del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, con conseguente riduzione del numero delle stesse e incremento della loro qualità, professionalizzazione e capacità di acquisto, anche attraverso l'utilizzo di piattaforme telematiche.

La legge contiene, dunque, nell'articolo 1, comma 2, un preciso riferimento alla qualificazione delle stazioni appaltanti, con lo scopo di ridefinire una disciplina già prevista dall'articolo 38 del decreto legislativo n. 50/2016 ma mai compiutamente attuata. Il testo contempla, infatti, tra i vari criteri, quello di cui alla lettera c), ove si prevede la "*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;".

L'obiettivo è quello di incentivare le amministrazioni ad adottare strategie di concentrazione dell'attività di committenza all'interno di un'unica articolazione tecnicamente e professionalmente adeguata, con un elevato livello di digitalizzazione, nella quale investire in termini di formazione e specializzazione del personale, attraverso stazioni appaltanti qualificate che abbiano la competenza necessaria a gestire in maniera più efficiente procedure complesse anche attraverso strumenti innovativi e la digitalizzazione dell'intero processo (*e-procurement*).

La qualificazione attesta, infatti, la capacità delle stazioni appaltanti di gestire direttamente, secondo criteri di qualità efficienza e professionalizzazione e nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, l'insieme delle attività che caratterizzano l'acquisizione di un bene, di un servizio o di un lavoro, in relazione all'attività di programmazione e progettazione, gestione e controllo della fase di affidamento, nonché della successiva fase di gestione e controllo di esecuzione, collaudo e messa in opera.

Proprio per questo motivo, la legge delega, accanto alla necessità di ridefinire il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di conseguire una loro riduzione numerica, sottolinea l'importanza di potenziare la specializzazione del personale ivi operante, individuando una stretta correlazione tra la formazione del personale e l'obiettivo stesso della qualificazione. È innegabile infatti che per supportare la qualificazione delle stazioni appaltanti sia necessario strutturare un sistema di aggiornamento delle competenze tramite percorsi di formazione continua, così da garantire qualità, efficienza e professionalizzazione nella gestione degli approvvigionamenti da parte dei dipendenti delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, coinvolti a diverso titolo nel ciclo degli appalti pubblici (programmazione, progettazione, affidamento e gestione dei contratti).

In questo senso, l'aggregazione dei soggetti attivi nel settore dei contratti pubblici va intesa non tanto come riduzione del numero delle stazioni appaltanti esistenti e conseguente centralizzazione della domanda, bensì come specializzazione delle organizzazioni pubbliche deputate alla gestione degli appalti, con lo scopo di rendere maggiormente efficiente e professionalizzato l'intero settore del *public procurement*, anche in aderenza agli obiettivi del PNRR (si veda Riforma 2.1.6 proposta nel PNRR dell'Italia), a cui si lega la "*Strategia professionalizzante e piani di formazione in tema di appalti pubblici*" adottata, nel dicembre 2021, dalla Cabina di regia di cui all'articolo 212 del codice appalti per il perseguimento degli obiettivi di cui alle *milestone* PNRR (M1C1-71; M1C1-86; M1C1-98).

Una formazione adeguata del personale operante nel settore degli appalti pubblici appare inoltre funzionale anche a incentivare il ricorso a procedure di più raro utilizzo come il dialogo

competitivo, il *project financing* o le procedure competitive con negoziazione, le quali, anche causa delle complessità operative dovute alla minore conoscenza degli istituti, sono di rado utilizzate dalle stazioni appaltanti, specie quelle di minori dimensioni.

Da questo punto di vista, l'obiettivo di ridefinizione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, con aumento della competenza e adeguatezza delle strutture deputate al public procurement, appare collegato anche al criterio di cui alla lettera z) della legge delega, che prevede un "forte incentivo al ricorso a procedure flessibili, quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione, le procedure per l'affidamento di accordi quadro e le procedure competitive con negoziazione, per la stipula di contratti pubblici complessi e di lunga durata, garantendo il rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità".

2. I principali criteri di delega collegati

All'obiettivo della qualificazione delle stazioni appaltanti si associano anche altri importanti obiettivi previsti, in termini di programmazione, dal PNRR e, come criteri, nella legge delega. In modo particolare, appare collegato l'obiettivo di velocizzare il progetto di digitalizzazione degli affidamenti pubblici, puntando anche ad una completa informatizzazione delle procedure. La trasformazione digitale della funzione pubblica presuppone, infatti, la capacità e l'adeguatezza, sia organizzativa che professionale, delle amministrazioni coinvolte nelle diverse fasi del ciclo di vita di un appalto.

In questo senso, il criterio di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge delega è strettamente connesso a quello di cui alla lettera m) che richiede di intervenire per ridurre i tempi relativi alle procedure di gara, fornendo al contempo certezza dei tempi relativi alla stipula dei contratti e all'esecuzione degli appalti. A tale riguardo viene richiamata la necessità di assicurare la digitalizzazione e informatizzazione delle procedure, dando attuazione alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici e al fascicolo virtuale dell'operatore economico e riducendo, ove possibile, gli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti che partecipano alla procedura competitiva¹.

¹ Il criterio di delega è il seguente: "m) riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti, anche attraverso contratti-tipo predisposti dall'Autorità nazionale anticorruzione, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici relativamente ai contratti-tipo di lavori e servizi di ingegneria e architettura, e all'esecuzione degli appalti, anche attraverso la digitalizzazione e l'informatizzazione delle procedure, la piena attuazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici e del fascicolo virtuale dell'operatore economico, il superamento dell'Albo nazionale dei componenti delle commissioni giudicatrici, il rafforzamento della specializzazione professionale dei commissari all'interno di ciascuna amministrazione e la riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti, nonché di quelli relativi al pagamento dei corrispettivi e degli acconti dovuti in favore degli operatori economici, in relazione all'adozione dello stato di avanzamento dei lavori e allo stato di svolgimento delle forniture e dei servizi".

La digitalizzazione del processo di gestione degli appalti pubblici concorre, infatti, in maniera essenziale, agli obiettivi di semplificazione, ottimizzazione e innovazione in materia di appalti, già previsto nell'attuale codice ed in linea gli indirizzi e le direttive a livello europeo, ma ancora non completamente attuato e comunque allo stato realizzato con interventi ancora non pienamente strutturati in un disegno complessivo, con un approccio integrato dei numerosi attori coinvolti (il legislatore, gli organi tecnici per la definizione delle regole tecnico-informatiche, gli organi di vigilanza e controllo, le centrali di committenza, le stazioni appaltanti, i fornitori, ecc.) che devono operare in maniera coordinata e sinergica.

Diverse iniziative sono in corso: il nuovo codice dei contratti dovrebbe pertanto raccogliere, accelerare e potenziare la spinta alla digitalizzazione e alla innovazione secondo il principio "*once only*", agendo da propulsore per una proficua collaborazione fra gli enti coinvolti con l'obiettivo di "semplificare" efficacemente l'azione amministrativa, facilitando sia il lavoro delle stazioni appaltanti e degli organismi di vigilanza che la partecipazione degli operatori di mercato. Esso deve indirizzare e potenziare l'*Open Innovation Procurement*, coinvolgendo non solo i soggetti istituzionali e le stazioni appaltanti ma anche i produttori e fornitori di prodotti informatici per l'*e-procurement* pubblico, enti di ricerca, università, esperti del settore. È fondamentale, dunque, che le stazioni appaltanti, per qualificarsi, dimostrino anche di avere interiorizzato, nel proprio sistema di gestione dell'organizzazione, le molteplici implicazioni della digitalizzazione, formando personale preparato a utilizzare le nuove tecnologie e possedendo strumenti hardware/software adeguati.

In linea con il processo di digitalizzazione, per attuare gli obiettivi di efficientamento e trasparenza negli appalti pubblici, è necessario poi disporre di regole che standardizzino non solo il formato dei dati in ingresso e uscita dei sistemi di *e-procurement*, ma anche le interfacce e le procedure di interazione con tali sistemi e di interoperabilità con i sistemi e le banche dati dei diversi soggetti istituzionali coinvolti.

In questo senso, le Linee guida prevedono, tra i requisiti che la stazione appaltante deve dimostrare di avere a disposizione, oltre al personale tecnico e amministrativo specializzato per la gestione dei contratti per i quali intende qualificarsi, la disponibilità e l'utilizzo corrente di piattaforme telematiche, che devono essere rese interoperabili con i sistemi gestiti dall'ANAC per assicurare l'automatica trasmissione di atti, dati e informazioni alla sua banca dati a fini conoscitivi e di trasparenza.

La predisposizione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti appare, del resto, facilitata dalla possibilità di utilizzare sistemi *di e-procurement* e banche dati interoperabili dalle quali gli elementi conoscitivi necessari ai fini della qualificazione possono essere tratti con maggiore facilità. Per questo motivo, l'interoperabilità fra le banche dati pubbliche è strettamente correlata allo sviluppo di un sistema efficiente di qualificazione delle stazioni

appaltanti, non solo perché in questo modo si riesce a calcolare più rapidamente il livello di qualificazione di ciascun operatore, ma anche perché così si facilita l'attività di monitoraggio e controllo circa la correttezza delle informazioni dichiarate (attività la cui importanza è stata sottolineata soprattutto durante l'esame del disegno di legge delega in Senato), che può essere attuato utilizzando e incrociando i dati non solo per trovare anomalie, ma anche laddove l'assenza di dati diventa motivo di attenzione e indagine.

La "definizione delle modalità di monitoraggio dell'accorpamento e della riorganizzazione delle stazioni appaltanti" cui si riferisce l'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge delega, passa dunque, necessariamente, attraverso la digitalizzazione e l'interoperabilità delle banche dati pubbliche e private, al fine di un'efficace conoscenza dei soggetti operanti nel settore del *public procurement*, che ne faciliti il controllo e la qualità.

3. Alcune prospettive *de iure condendo*

La riforma del Codice dei contratti pubblici dovrà, dunque, perseguire, nel disciplinare il sistema di qualificazione, almeno due obiettivi: la riduzione del numero complessivo delle stazioni appaltanti, anche attraverso la loro aggregazione e l'implementazione dell'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie; il rafforzamento e la qualificazione e della specializzazione delle stazioni appaltanti, migliorandone l'organizzazione e la professionalità. Questi due obiettivi devono considerarsi complementari. Il sistema non prevede, infatti, tagli orizzontali finalizzati a ridurre le stazioni appaltanti. Tale sistema appare finalizzato ad incentivare le stazioni appaltanti a conseguire i requisiti previsti per la qualificazione, dando un notevole impulso alle loro professionalizzazione e specializzazione. Si può, dunque, prevedere che esse, al fine di conseguire la qualificazione, avvieranno un percorso virtuoso organizzativo e professionalizzante. L'obiettivo della riforma non appare quello di escludere le stazioni appaltanti *a priori* ma quello di includere nel sistema di qualificazione tutte le stazioni appaltanti che saranno capaci di intraprendere la strada dell'ottenimento dei requisiti per la qualificazione. Solo le stazioni appaltanti che non saranno in grado o non vorranno realizzare il percorso di qualificazione non saranno incluse nel nuovo sistema di qualificazione del tutto ovvero in relazione ai settori e alle soglie di valore per i quali non raggiungeranno i requisiti necessari. Ciò comporterà inevitabilmente la riduzione numerica delle stazioni appaltanti ma solo come conseguenza della mancata adesione al sistema di qualificazione. Infatti, molte stazioni appaltanti, presumibilmente, dovranno riorganizzarsi e accorparsi per il conseguimento dei requisiti. In caso contrario, dovranno rinunciare a svolgere le gare più complesse. Si tratta, dunque, di un sistema *inclusivo, aperto e dinamico*.

Deve ritenersi che l'elevato numero delle stazioni appaltanti del nostro Paese non costituisca un problema in sé stesso; il problema è semmai costituito dal fatto che attualmente molte stazioni appaltanti non sono adeguatamente preparate ad affidare e gestire l'esecuzione di un contratto. Il sistema di qualificazione sarà utile solo se avrà come effetto il reale aumento della capacità e della professionalità delle stazioni appaltanti qualificate.

È anche chiaro che la qualificazione delle stazioni appaltanti e la riduzione del loro numero produrranno economie di scala e di scopo. Le stazioni appaltanti qualificate saranno in grado di acquisire e gestire meglio, anche attraverso il confronto con i privati e il ricorso a procedure flessibili e contratti complessi, le informazioni necessarie per gli affidamenti e le esecuzioni contrattuali. Si ridurrà lo svantaggio informativo delle stazioni appaltanti nei confronti degli operatori economici privati, stazioni appaltanti più consapevoli e informate saranno in grado di negoziare soluzioni innovative e sostenibili. La dimensione più ampia delle procedure aggregate darà alle stazioni appaltanti un maggiore potere contrattuale e una migliore capacità di gestire le procedure digitalizzate e di utilizzare le piattaforme telematiche, che necessitano di specifiche competenze informatiche.

In questa prospettiva, appare superato lo spirito che aveva caratterizzato l'articolo 9 legge 23.06.2014 n. 89 di conversione del decreto legge 14.4.2014 n. 66, per il quale la riduzione orizzontale delle stazioni appaltanti, da conseguirsi attraverso la loro necessaria aggregazione o il ricorso a centrali di committenza, aveva come obiettivo preminente la riduzione della spesa pubblica.

Pertanto, ciò premesso, unitamente alla definizione del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti da adottare a regime con la nuova disciplina del diritto degli appalti pubblici, appare utile - anche alla luce del criterio di delega di riforma del settore, stabilito all'articolo 1, comma 2, lett. c), che prevede l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche - procedere con un riordino della normativa in materia di aggregazione e razionalizzazione della spesa, introducendo un meccanismo "concorrenziale" tra centrali di committenza qualificate e soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del decreto legge 66/2014, prevedendo una possibile competenza in materia acquisitiva svincolata dagli ambiti territoriali attualmente previsti.

In particolare, si tratterebbe di introdurre una facoltà per tutte le stazioni appaltanti che intendono acquisire forniture, servizi e lavori per importi superiori ai propri livelli di qualificazione, mediante ricorso ad una centrale di committenza e/o ad un soggetto aggregatore individuabile anche esternamente al perimetro strettamente regionale di riferimento.

Allo stato attuale infatti sia l'articolo 1, comma 455, della legge 296/2006, sia l'articolo 9, comma 1 del decreto legge 66/2014 prevedono quale unico ambito territoriale di riferimento il

livello regionale, senza consentire, di contro, l'operatività in ambiti macro regionali o nazionale, fatta eccezione per la centrale di committenza nazionale Consip S.p.a.

Sarebbe, pertanto, opportuno adeguare il sistema attuale della centralizzazione e dell'aggregazione attraverso la previsione di una facoltà aggiuntiva, da concedere alle stazioni appaltanti, mettendo a disposizione soggetti qualificati in grado di gestire il fabbisogno acquisitivo con tempestività ed integrando, ove possibile, pianificazioni acquisitive in identici o analoghi settori merceologici anche di altre stazioni appaltanti, oppure attraverso l'effettiva valorizzazione della funzione eurocomunitaria di committenza ausiliaria prevista dall'articolo 2, comma 1, n. 15 della direttiva 2014/24/UE.

Sotto un profilo normativo, si renderebbe necessario modificare sia l'articolo 1, comma 455, della legge 296/2006 sia l'articolo 9 del decreto legge 66/2014 prevedendo tale possibile estensione dell'ambito regionale di operatività rispettivamente delle centrali di committenza regionali e dei soggetti aggregatori, introducendo anche la possibile adozione di uno specifico DPCM che preveda – analogamente a quanto avviene per le categorie merceologiche attualmente stabilite dal DPCM 11 luglio 2018 – in quali settori e per quali valori di spesa si possa fare riferimento anche a soggetti aggregatori differenti da quelli istituiti in ambito regionale.

In alternativa, tale facoltà potrebbe essere anche riferita espressamente a talune voci di spesa connesse ai soli impieghi di risorse pubbliche che hanno natura di investimento, secondo le rispettive classificazioni di bilancio, al fine di affidare ai soggetti aggregatori, già qualificati di diritto, ambiti di intervento che richiedano particolari standard di competenza per la gestione di procedimenti di gara complessi e ad elevato impatto finale atteso.

Appare preminente, infine, valutare l'attività svolta dai soggetti aggregatori a circa dieci anni di operatività del sistema, aggiornando ove necessario il quadro normativo e regolamentare sino ad ora in vigore, portando ad un corpo normativo unico o almeno ad un coordinamento generale con il futuro emanando codice dei contratti pubblici le disposizioni in materia di centralizzazione e aggregazione degli acquisti, allo stato attuale presenti in numerose fonti normative e spesso foriere di criticità operative, con conseguenze negative sull'azione amministrativa.

4. La messa a regime del processo di qualificazione delle stazioni appaltanti

Il sistema di qualificazione che si sta delineando diventerà operativo dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici. In questa sede, si elencano alcuni possibili spunti per valutare come potrà essere messo a regime un tale sistema.

- i. In primo luogo, sarà opportuno prevedere una fase transitoria che consenta al sistema introdotto di andare a regime, come emerso da alcuni contributi pervenuti in sede di consultazione (si veda pagina 6).
- ii. Sarà, inoltre, necessario curare l'aspetto dell'acquisizione delle informazioni relative alle stazioni appaltanti. Le Linee guida, infatti, prevedono che le informazioni vengano acquisite in tre diverse modalità: dati già acquisiti dall'Autorità tramite l'anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) o la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP); dati acquisibili dall'Autorità mediante il collegamento con banche dati detenute da altre amministrazioni; dati che dovranno essere acquisiti attraverso dichiarazioni rese dalle stazioni appaltanti.

In questo senso, l'ANAC potrebbe assumere un ruolo di supporto alle pubbliche amministrazioni nel processo di qualificazione, anche rispetto alle questioni di interpretazione normativo-giuridica del quadro di riferimento. L'ANAC potrebbe, altresì, svolgere un ruolo di accompagnamento delle stazioni appaltanti e di controllo, in chiave collaborativa.

Il controllo sull'effettivo raggiungimento dei requisiti necessari alla qualificazione dovrebbe essere sostanziale e non formale. Ad esempio, la formazione del personale di una stazione appaltante potrebbe non limitarsi alla dimostrazione da parte della stazione appaltante di avere svolto eventi formativi ma andrebbe valutata in un'ottica di risultato in riferimento all'effettivo incremento nell'utilizzazione degli strumenti oggetto della formazione, da parte della medesima stazione appaltante (*si veda pag. 25 della Strategia Professionalizzante e Piani di Formazione in Tema di Appalti Pubblici, Presidenza del Consiglio dei Ministri, approvata dalla Cabina di Regia il 3.12.2021*).

Lo stesso criterio sostanziale dovrebbe essere adottato, per quanto possibile, per il controllo degli altri requisiti (ad esempio, in relazione al requisito del numero di gare svolte, potrebbero esserne valutati l'esito e la durata, ecc.). Occorre, dunque, evitare che la dimostrazione dei requisiti si converta in una mera lista di adempimenti formali (numero di gare, numero di ore di formazione, numero di dipendenti formati, ecc.), in mancanza di una verifica sostanziale dei risultati raggiunti, poiché solo quest'ultima può servire a dimostrare l'effettiva capacità della stazione appaltante di svolgere una certa attività.

- iii. La messa a regime del sistema di qualificazione richiede, altresì, di approfondire quali potrebbero essere i margini di revisione del disegno teorico disciplinato dagli articoli 37 e 38 del codice vigente, che non hanno trovato piena attuazione.

La disciplina in questione prevede che le stazioni appaltanti non qualificate ai sensi dell'articolo 38 possano procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro, nonché attraverso l'effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle

centrali di committenza e dai soggetti aggregatori. Per effettuare procedure di importo superiore alle soglie appena indicate, le stazioni appaltanti devono essere in possesso della necessaria qualificazione ai sensi dell'articolo 38.

Ai sensi del comma 2 per gli acquisti di forniture e servizi di importo superiore a 40.000 euro e inferiore alla soglia europea nonché per gli acquisti di lavori di manutenzione ordinaria d'importo superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro le stazioni appaltanti qualificate ai sensi dell'articolo 38 procedono in due distinte modalità: mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate secondo la normativa vigente; in caso di indisponibilità di tali strumenti anche in relazione alle singole categorie merceologiche, le stazioni appaltanti operano ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica. In alternativa, procedono mediante lo svolgimento delle procedure previste dal Codice.

Le stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione devono procedere all'acquisizione di forniture, servizi e lavori secondo una delle seguenti due modalità. La prima modalità è il ricorso a una centrale di committenza. La seconda modalità è quella dell'aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica.

Tali disposizioni di portata generale possono essere valutate in relazione al sistema di qualificazione delineato dalle *Linee guida*. In particolare, le Linee guida prevedono: il livello di qualificazione più basso per i lavori (L3) per affidamenti pari o superiori a 150.000 euro; il livello di qualificazione più basso per i servizi e forniture (SF3) per affidamenti pari o superiori a 139.000 euro.

Il livello L3 previsto dalle *Linee Guida* appare coordinato con la soglia prevista dall'articolo 37 comma 1 del Codice. Il livello SF3 previsto dalle *Linee Guida* non appare invece coordinato con la soglia prevista dall'articolo 37 comma 1 ma tiene conto dell'importo previsto dall'articolo 1 comma lett. a) del decreto legge 76/2020 convertito in legge 120/2020 (così come modificato dall'articolo 51 comma 1 lett. a) sub 2.1 della legge 108/2021 che ha convertito il decreto legge 77/2021) per l'affidamento diretto di servizi e forniture. Poiché, tuttavia, tale norma derogatoria si applica alle procedure che saranno avviate entro il 30.6.2023, nella prospettiva dello scadere di tale termine appare necessario che le soglie delle Linee Guida siano allineate con la disposizione del Codice richiamata.

L'articolo 37 commi 4 e 5 detta disposizioni particolari che riguardano le stazioni appaltanti che sono Comuni non capoluogo di provincia che, fatte salve le eccezioni di cui ai commi 1 e 2 primo periodo dell'articolo 37 (dunque, in buona sostanza, gli appalti di importi più bassi, per i quali non è richiesta la qualificazione) devono procedere secondo le seguenti modalità: a) ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati; b) mediante unioni di comuni

costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento; c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta ai sensi della legge 7.4.2014 n. 56.

Ebbene, tale disposizione dovrebbe essere riletta tenendo conto dello spirito che fonda il sistema di qualificazione che si sta introducendo con le Linee guida. Si tratta, infatti, di un taglio orizzontale che preclude ai Comuni, che non sono capoluogo di provincia, la possibilità di svolgere autonomamente la funzione di stazione appaltante per contratti di importo maggiore. Come si è detto, lo spirito delle Linee guida appare quello di creare un sistema aperto nel quale ciascuna amministrazione che abbia intrapreso un percorso virtuoso e professionalizzante possa entrare. Di conseguenza, il nuovo Codice dovrebbe individuare un meccanismo per bilanciare queste opposte tendenze.

Le disposizioni di cui ai commi 6-9 e 12-13 dell'articolo 37 disciplinano poi le centrali di committenza, che devono qualificarsi ai sensi dell'articolo 38 (il comma 6 esprime il principio che *"le stazioni appaltanti possono acquisire lavori, forniture o servizi mediante impiego di una centrale di committenza qualificata ai sensi dell'articolo 38"*). Tali disposizioni sembrano compatibili con il sistema di qualificazione creato dalle *Linee guida*. Sul punto, come emerso dai contributi pervenuti (pagine 6 e 18), in sede di riforma della disciplina, potrebbe valutarsi l'opportunità di differenziare il regime di qualificazione delle centrali di committenza, rispetto a quello delle stazioni appaltanti ordinarie, valorizzando le attività tipiche di una centrale di committenza (quali l'aggregazione della domanda, lo svolgimento di gare in nome e per conto di altre amministrazioni, le attività di committenza ausiliaria, ecc). Come osservato in alcuni contributi, particolare attenzione dovrebbe essere posta ai rapporti tra centrale di committenza e enti convenzionati, ad esempio, in tema di sovrapposizione di attività e di attribuzione dei requisiti di qualificazione (ad uno dei due soggetti o a entrambi).

I commi 10 e 11 dell'articolo 37 vigente prevedono e disciplinano il caso in cui due o più stazioni appaltanti decidano di *"eseguire congiuntamente appalti e concessioni specifici"* e siano *"in possesso, anche cumulativamente, delle necessarie qualificazioni"*. La disposizione pone il problema dell'ammissibilità da parte di più stazioni appaltanti di una "qualificazione cumulativa", cioè presumibilmente ottenuta sommando i requisiti di ciascuna di esse. Il punto non è affrontato dalle Linee guida e, dunque, sarà necessario un coordinamento.

Per quanto riguarda l'articolo 38, il sistema previsto da tale norma non prevede una qualificazione delle stazioni appaltanti differenziata per settori di attività (ad esempio, i servizi di ingegneria) o gruppi di settori merceologici. Il punto è stato oggetto di osservazioni in sede di consultazione (pagina 19) e potrebbe essere oggetto di intervento del Legislatore delegato.

Ai sensi del comma 3 dell'articolo 38, la qualificazione ha ad oggetto "*il complesso delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro in relazione ai seguenti ambiti: a) capacità di progettazione; b) capacità di affidamento; c) capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, ivi incluso il collaudo e la messa in opera*".

Il seguente comma 3-bis prevede che le centrali di committenza e i soggetti aggregatori sono qualificati almeno per progettazione e affidamento. Nel caso in cui tali soggetti non siano qualificati per l'esecuzione e controllo della procedura, tale attività può essere effettuata direttamente dai soggetti per i quali sono svolte le suddette aggiudicazioni purché qualificati almeno in detto ambito.

La disposizione, dunque, non crea un automatismo nella qualificazione simultanea per i tre diversi ambiti sopra ricordati. Al contrario, la norma prevede che la fase dell'esecuzione e controllo della procedura costituisca un momento separato per il quale non è detto che un soggetto che abbia già affidato il contratto (soprattutto quando essa sia una centrale di committenza o un soggetto aggregatore) debba essere necessariamente qualificato.

L'articolo 38 distingue poi tra requisiti di base (comma 4 lett. a) e requisiti premianti (comma 4 lett. b). Sia i requisiti di base che quelli premianti sono dettati indistintamente per le tre attività oggetto della qualificazione (capacità di progettazione; capacità di affidamento; capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, ivi incluso il collaudo e la messa in opera). Allo stesso modo, gli stessi requisiti non tengono conto del fatto che possa trattarsi di un contratto di appalto, di una concessione o di un partenariato pubblico privato (PPP). Tutti questi aspetti andrebbero considerati nella scrittura delle nuove disposizioni.

Sulla base della disposizione vigente, le *Linee guida* declinano i suddetti requisiti per il sistema di qualificazione (tanto per i lavori che per servizi e forniture) distinguendo tra "affidamento" (punti 5-6) e "esecuzione" (punti 7-8).

Alcuni dei contributi pervenuti in fase di consultazione (pagine 7 e 21) chiedono che la previsione di un unico livello di qualificazione per l'esecuzione sia mantenuta, auspicando che ciò avvenga anche a livello normativo. Tuttavia, questo rappresenta un punto critico, considerata la necessità di sviluppare una crescente qualificazione anche per la fase della esecuzione che, come è noto, richiede rilevanti competenze ai fini dei controlli sulle attività degli operatori economici e sulla qualità del servizio, fornitura o lavoro oggetto dell'esecuzione. In tal senso, la nuova disciplina dovrà compiere una scelta precisa, facendo tesoro dei dati e dell'esperienza matura in questa fase di avvio graduale del sistema di qualificazione.

Un ragionamento analogo vale per i requisiti premianti di cui al punto 9 delle Linee guida, che sono dettati per lavori, servizi e forniture nonché per gli ambiti di attività. Sul punto, è interessante la proposta (pagina 37) di prevedere quale requisito premiante l'aver espletato

procedimenti innovativi e flessibili, quali il dialogo competitivo, le procedure competitive con negoziazione, il partenariato per l'innovazione, al fine di incentivarne l'utilizzo.

Un discorso separato merita, infine, il tema dei contratti di concessione di lavori di cui alla Parte III del Codice vigente e di partenariato pubblico privato (PPP) di cui alla Parte IV del Codice. Le *Linee guida* stabiliscono che per tali contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria le stazioni appaltanti dovranno possedere almeno una qualificazione L2 o SF2 e garantire idonea presenza di soggetti in grado di gestire un piano economico e finanziario e la matrice dei rischi secondo le modalità che saranno indicate poi nelle Linee guida definitive. Dalla previsione si può dedurre che: per contratti di Concessione o di PPP di importi sotto le soglie europee è comunque necessaria la qualificazione (L2 o SF2), indipendentemente dall'importo del contratto. Ad essa deve essere aggiunta l'"idonea presenza di soggetti in grado di gestire un piano economico e finanziario e la matrice dei rischi secondo le modalità che saranno indicate nelle Linee guida definitive"; per contratti di Concessione o di PPP di importi sopra le soglie europee è comunque necessaria la qualificazione (L3 o SF3). In questo caso, non è previsto alcun elemento aggiuntivo ma si potrebbe ritenere che se la presenza dei soggetti specializzati è richiesta per i contratti sotto soglia, dovrebbe esserlo – a maggior ragione – per quelli sopra soglia.

Sul punto, lo stesso articolo 38 non distingue tra qualificazione per i contratti di appalto, da un lato, e per contratti di Concessione e PPP, dall'altro. La questione è molto rilevante, poiché è nota l'incapacità delle stazioni appaltanti di affidare e gestire contratti di concessione e di PPP, che spesso determina il mancato ricorso a tali strumenti e il fallimento di molte operazioni (ad esempio, il mancato raggiungimento dell'aggiudicazione o del closing finanziario, come ricordato a pagina 20). I contratti di Concessione e di PPP sono contratti complessi, per i quali sono necessarie molte informazioni che la stazione appaltante deve acquisire attraverso procedure flessibili di affidamento del contratto. Si tratta, inoltre, di contratti di lunga durata e necessariamente incompleti (poiché al momento della loro stipula non possono essere previste con precisione tutte le modalità esecutive) che possono essere rinegoziati in corso di esecuzione attraverso particolari procedure di riequilibrio del Piano Economico Finanziario che fonda le operazioni medesime.

Dunque: una stazione appaltante qualificata per gli appalti (anche con un livello L3 o SF3) potrebbe non essere in grado di gestire un contratto di concessione o di PPP; per le Concessioni e i PPP l'appiattimento della qualificazione per l'esecuzione su quella dell'affidamento è ancora più problematico considerate la complessità della gestione dell'esecuzione di tali contratti e la loro lunga durata (che comportano la necessità di rinegoziazioni in corso di esecuzione).

Un discorso analogo potrebbe essere fatto per l'appiattimento della qualificazione per la fase di progettazione dell'operazione su quella per l'affidamento, poiché per i contratti in questione

oltre alle consuete questioni tecniche, la progettazione dell'intervento da realizzare comporta delicati aspetti giuridici, contabili ed economico finanziari.

Sul punto, il sistema della qualificazione potrebbe essere integrato, tenendo conto della specificità di tali contratti, al fine dell'implementazione del loro utilizzo e di garantirne buoni risultati. È presumibile che le stazioni appaltanti qualificate per la progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti di PPP possano essere numericamente inferiori di quelle qualificate per gli appalti e con un tasso di specializzazione più alto. Non sono molti i contributi pervenuti che abbiano trattato questo tema (pagine 6 e 20), il che dimostra la scarsa dimestichezza delle amministrazioni con questa tipologia contrattuale e la necessità di interventi volti a promuovere una maggiore specializzazione.