

11 APRILE 2018

Quali vie per razionalizzare il sistema del *public procurement*? La qualificazione delle stazioni appaltanti e gli effetti sulla centralizzazione degli acquisti

di Valentina Guerrieri

Dottoranda in Diritto pubblico, comparato e internazionale  
Sapienza - Università di Roma

# Quali vie per razionalizzare il sistema del *public procurement*? La qualificazione delle stazioni appaltanti e gli effetti sulla centralizzazione degli acquisti \*

**di Valentina Guerrieri**

Dottoranda in Diritto pubblico, comparato e internazionale  
Sapienza - Università di Roma

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Gli acquisti della P.A.: centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti. 2.1. La *ratio* della centralizzazione. 3. Le direttive del 2014 in materia di appalti e concessioni. 4. Il nuovo Codice dei contratti pubblici: la legge delega n. 11/2016. 5. L'aggregazione e la centralizzazione degli acquisti nel Codice del 2016. 6. La qualificazione delle stazioni appaltanti. 6.1. Il sistema. 6.2. Oggetto e requisiti di qualificazione. 6.3. La fase di implementazione. 7. Conclusioni

## 1. Premessa

Il recepimento delle direttive europee del 2014 in materia di appalti e concessioni nei settori ordinari e speciali<sup>1</sup> ha rappresentato l'occasione per riorganizzare e rimodellare l'intera materia dei contratti pubblici avviando un processo di responsabilizzazione e professionalizzazione del *buyer* pubblico, al quale si accompagna una più generale semplificazione normativa, amministrativa e organizzativa dell'intero settore degli approvvigionamenti da parte delle amministrazioni pubbliche<sup>2</sup>.

Il legislatore nazionale non si è, dunque, limitato a una mera trasposizione (*c.d. copy-out*) della disciplina europea potenziando l'operatività delle centrali di committenza, ma ha introdotto come ulteriore elemento portante del nuovo sistema dei contratti pubblici, quello della drastica diminuzione del numero delle stazioni appaltanti<sup>3</sup>. Viene, pertanto, riconosciuta a quest'ultime, la prerogativa di gestire appalti di maggiore o minore complessità, mediante la valutazione della capacità tecnico-organizzativa e in base al loro grado di qualificazione ottenuta<sup>4</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici nei settori ordinari; direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto nei settori speciali e direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

<sup>2</sup> L. DONATO, *La riforma delle stazioni appaltanti. Ricerca della qualità e disciplina europea*, in *Quaderni di ricerca giuridica*, Banca d'Italia, 80/2015, pp.138-139.

<sup>3</sup> M.E. COMBA, *Aggregazione di contratti e centrali di committenza: la disciplina italiana e il modello europeo*, in *Urbanistica e appalti*, 10/2016, p.1062.

<sup>4</sup> L. DONATO, *La riforma*, *op.cit.*, 139; G. MARCHIANÒ, *La regolamentazione nella domanda pubblica alla luce della legge delega di recepimento delle nuove direttive: il ruolo dell'amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2016, p. 19 e ss.

L'introduzione del richiamato meccanismo di qualificazione non risulta, infatti, un adempimento richiesto dalle direttive europee e, pertanto, si inserisce nell'area della riforma che mira al riordino complessivo della materia. Non si registrano, infatti, nelle legislazioni nazionali di recepimento disposizioni analoghe a quelle che nell'ordinamento italiano introducono la qualificazione, anche se non manca negli altri Stati membri l'attenzione alla qualità e all'efficienza delle procedure.

Tuttavia, sistemi di accreditamento delle stazioni appaltanti sulla base delle risorse disponibili, la professionalità, le strutture organizzative e la capacità di gestione dei processi di acquisto non sono estranei a diverse esperienze del mondo nordamericano<sup>5</sup> e di Stati extra-europei<sup>6</sup>.

La scelta del legislatore nazionale nasce, dunque, dalla necessità di arginare l'eccessiva frammentazione, nonché i deficit organizzativi e di professionalità che caratterizzano il panorama delle stazioni appaltanti che, oltre a produrre inefficienze e sprechi di risorse pubbliche, possono favorire il proliferare di fenomeni corruttivi. C'è, dunque, un'esigenza di razionalizzazione e al contempo di riqualificazione degli operatori<sup>7</sup>.

L'accREDITAMENTO dei soggetti pubblici si pone, inoltre, in linea con la sfida di competitività affidata alle nuove procedure e ai criteri di affidamento particolarmente innovativi che richiedono stazioni appaltanti con adeguate dimensioni, personale professionalizzato, nonché idonee a governare gli strumenti e le procedure di acquisto.<sup>8</sup>

## 2. Gli acquisti della P.A.: centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti

La disciplina del nuovo sistema di qualificazione, tuttavia, non può prescindere dai risvolti che si producono con la centralizzazione delle committenze, fattore che rappresenta una delle principali linee d'intervento avviate già da tempo nel settore dei contratti pubblici. Invero, a fronte di un *trend* di spesa sempre in crescita e una notevole differenza sul territorio nazionale dei costi dei medesimi beni e servizi<sup>9</sup>,

---

<sup>5</sup> Ad es. il *National Institute of Governmental Purchasing* (NIGP); lo *Universal Public Procurement Certification Council* (UPPCC); il *Chartered Institute of Purchasing e Supply* (CIPS) e la *National Association of state Procurement Officials* (NASPO). Cfr. L. KNIGHT, C. HARLAND, J. TELGEN, K.V. THAI, GUY CALLENDER, K. MCKEN, *Public Procurement: International Cases and Commentary*, Londra, 2012, pp. 319-320; P. MANTINI, *Nel cantiere dei nuovi appalti pubblici. Semplificazione, efficienza, concorrenza, anticorruzione*, Milano, 2015, p. 69.

<sup>6</sup> Ad es. in Australia lo *State Procurement Board* demandato all'*Accreditation* delle *Agencies*, soggetti attuatori del sistema del *procurement* statale. Cfr. C. RANGONE, *Il recepimento delle direttive appalti e concessioni negli Stati membri*, Istituto Grandi Infrastrutture, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 1 marzo 2016.

<sup>7</sup> M.P. GUERRA, *Dalla spending review a un "sistema" del public procurement? La qualificazione delle stazioni appaltanti tra centralizzazione e policentrismo*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA, A. TIGANO, (a cura di), *Scritti in memoria di Antonio Romano Tassone*, in corso di pubblicazione.

<sup>8</sup> Cfr. Cons. Stato, Adunanza della Commissione speciale del 21 marzo 2016, parere 855/2016, p. 45.

<sup>9</sup> Soprattutto del settore sanitario cfr. Istituto per l'etica in Sanità (ISPE), *Libro Bianco sulla Corruzione in Sanità*, 19 settembre 2014, in [www.ispe-sanita.it](http://www.ispe-sanita.it).

si è reso necessario l'avvio di un percorso per individuare modalità di aggregazione della spesa efficaci ed efficienti che permettano di garantire, attraverso l'individuazione di *benchmark* di riferimento<sup>10</sup>, la medesima qualità e prezzo del bene o servizio erogato, nonché ottenere risparmi di spesa.

L'articolata macchina degli appalti richiede, dunque, una strategia organizzativa e di razionalizzazione della spesa basata su un approccio integrato, coordinato e multilivello che permetta di coinvolgere l'intero sistema degli acquisti: centrali di acquisto nazionale, centrali di acquisto territoriale e "uffici" demandati alle acquisizioni di beni e servizi degli enti o amministrazioni.

Il Codice del 2016 aspira, quindi, alla centralizzazione degli acquisti per porre rimedio alla frammentazione istituzionale coniugando, altresì, quest'ultimo obiettivo con l'attuazione del meccanismo dell'accreditamento delle stazioni appaltanti<sup>11</sup>.

## 2.1. La *ratio* della centralizzazione

A partire dal 2012 l'intero comparto della pubblica amministrazione è stato sottoposto – complice anche la crisi economica - a notevoli processi di *spending review*<sup>12</sup> che hanno, in un'ottica di riduzione della mole di risorse destinate ai costi di gestione delle strutture amministrative, fortemente inciso sul modello tradizionale degli acquisti<sup>13</sup>.

In particolare, nel settore degli approvvigionamenti pubblici, il contenimento della spesa è stato perseguito attraverso meccanismi di razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti, nonché mediante l'applicazione del sistema di *performance management* agli acquisti di beni e servizi<sup>14</sup>.

È, infatti, proprio nella gestione delle procedure di acquisto che si sono manifestati i più evidenti problemi della spesa pubblica legati principalmente alle seguenti variabili: la frammentazione dei centri decisionali, l'assenza di trasparenza e l'inidoneità degli strumenti di controllo.

Queste criticità hanno rappresentato la leva per la maggior parte degli interventi in materia di *public procurement* diretti a favorire meccanismi di "accentramento degli acquisti" che, conseguentemente,

---

<sup>10</sup> Consip, *Rapporto annuale 2015*, 1 aprile 2016 in [www.consip.it](http://www.consip.it).

<sup>11</sup> P. MANTINI, *Nel cantiere*, *op.cit.*, p. 66; C. LACAVA, *I criteri di aggiudicazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2016, pp. 459 e ss.; M.P. GUERRA, *Dalla spending, op.cit.*

<sup>12</sup> M. MACRÌ, *Il nuovo sistema di acquisti di beni e servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, 12/2012, pp. 1167 e ss.

<sup>13</sup> L. FIORENTINO, *Il decreto "spending review". Oltre la straridarietà*, in *Giorn. dir. amm.*, 12/2012, pp. 1161 e ss.; L. FIORENTINO, *Le spese di funzionamento delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2013; pp. 352 e ss.; W. GASPARRI, *La disciplina per la concentrazione della domanda di beni e servizi nell'amministrazione pubblica. Una ricostruzione*, in D. SORACE (a cura di) *Amministrazione pubblica dei contratti*, Napoli, 2013; D. COLACCINO, *L'approvvigionamento di beni e servizi tra modello Consip e centrali d'acquisto locali* in L. FIORENTINO E B.G. MATTARELLA (a cura di), *L'esternalizzazione delle gestioni amministrative nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2007.

<sup>14</sup> L. HINNA, M. MARCANTONI, *Spending review. È possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male*, Roma, 2012, pp. XV e ss.

comportano vantaggi in termini di un possibile risparmio di risorse (stimato in più di sette miliardi di euro<sup>15</sup>) e di snellimento delle procedure.

Le principali ragioni che hanno sollecitato misure di centralizzazione dell'attività contrattuale risiedono, come già accennato, nella necessità di ottenere risparmi di spesa oltre che il controllo delle risorse pubbliche impiegate<sup>16</sup>.

La centralizzazione, infatti, consente alle amministrazioni di beneficiare di economie di scala, di ridurre il numero di intermediari, di ottenere a prezzi più bassi il medesimo bene o servizio<sup>17</sup>. Inoltre, con la riduzione del numero delle procedure, conseguentemente, diminuiscono anche le spese per le stesse<sup>18</sup>. A tal proposito, è sufficiente rammentare che indire una gara costituisce un onere notevole per le amministrazioni, dato che il costo di un bando si colloca tra 50.000 e i 500.000 euro<sup>19</sup>.

Tuttavia, sarebbe riduttivo ritenere che la frammentazione degli acquisti produca risvolti negativi solo in termini di incremento delle risorse pubbliche impiegate in quanto porta con sé ulteriori profili di inefficienza di cui si darà brevemente conto.

In primo luogo, per le piccole amministrazioni è difficile avere personale dotato di adeguata professionalità. Detta carenza di esperienza nei piccoli uffici si riverbera sulla qualità della prestazione e sull'adeguato utilizzo delle risorse pubbliche che rappresentano profili certamente non sottovalutabili<sup>20</sup>.

Pertanto, l'attività contrattuale dovrebbe essere svolta solo da soggetti che dispongono di personale adeguato e che la esercitano in modo permanente e professionale, dato che la specializzazione della committenza raggiunge livelli adeguati solo a seguito dell'aumento dell'esperienza operativa<sup>21</sup>.

In secondo luogo, le piccole amministrazioni spesso non dispongono delle più moderne dotazioni e strumenti informatici necessari per lo svolgimento delle procedure contrattuali, attesi i notevoli costi fissi connessi all'acquisizione delle infrastrutture informatiche necessarie.<sup>22</sup>

Ancora, l'eccessiva frammentazione nella gestione del sistema degli acquisti aumenta notevolmente i rischi di corruzione: la centralizzazione, infatti, implica la riduzione del numero dei centri di

---

<sup>15</sup> C. COTTARELLI, *La lista della spesa*, Milano, pp. 31 e ss.

<sup>16</sup> F. DI LASCIO, *La centralizzazione degli appalti, la spending review e l'autonomia organizzativa locale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2/2014, p. 206.

<sup>17</sup> N. DIMITRI, F. DINI, G. PIGA, *When Should Procurement Be Centralized*, in N. DIMITRI, G. PIGA, G. SPAGNOLO (a cura di), *Handbook of Procurement: Auctions, Contracting, Electronic Platforms and Other Current Trends*, Cambridge, 2006, pp. 47 e ss.

<sup>18</sup> B.G. MATTARELLA, *La centralizzazione delle Committenze*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2016, pp. 613 e ss.

<sup>19</sup> C. COTTARELLI, *La lista*, *op.cit.*, p. 33.

<sup>20</sup> A. BOTTO, *Il codice dei contratti pubblici visto dalla prospettiva europea. Criticità e proposte*. Relazione al Convegno "Il diritto degli appalti pubblici all'alba delle nuove direttive comunitarie", Camera dei deputati, Sala del Mappamondo, 15 novembre 2013.

<sup>21</sup> B.G. MATTARELLA, *La centralizzazione*, *op.cit.*, pp. 613-614.

<sup>22</sup> PwC, *Public procurement in Europe: Cost and Effectiveness*, a study for European Commission, 2011, pp. 71 e ss.

responsabilità, delle procedure contrattuali e, dunque, delle occasioni di proliferazione dei fenomeni corruttivi<sup>23</sup>.

Con precipuo riguardo alla fase progettuale, invece, molto frequentemente il progetto è predisposto dagli stessi dipendenti delle stazioni appaltanti, evenienza che comporta un inevitabile rallentamento dell'istruttoria che, a cascata, produce effetti negativi sia in termini di *standard* di qualità che di incremento del contenzioso, nonché di ritardi nella realizzazione dell'opera pubblica<sup>24</sup>.

Ai predetti aspetti si aggiunge, altresì, la diminuzione del numero di soggetti sottoposti al controllo e l'implementazione della trasparenza, legata anche alla possibilità di confrontare le condizioni contrattuali applicate in sede di stipulazione di contratti aventi ad oggetto beni o servizi analoghi<sup>25</sup>.

Oltre ai richiamati vantaggi prettamente economici connessi all'aggregazione degli acquisti, la centralizzazione negli ultimi decenni è divenuta la spinta per poter perseguire politiche pubbliche di diverso genere tra le quali vanno annoverate lo sviluppo dell'innovazione, la tutela dell'ambiente, nonché finalità di tipo sociale (ad es. la garanzia della parità di genere ovvero la tutela dei lavoratori)<sup>26</sup>. Infine, la centralizzazione permette di stimolare l'innovazione degli operatori del mercato che partecipano alle procedure e, conseguentemente, i segmenti di mercato di riferimento<sup>27</sup>.

In definitiva, il percorso verso la razionalizzazione delle procedure di spesa richiede, da un lato, una normativa chiara e dettagliata che incrementi le forme di centralizzazione delle committenze, nonché la riduzione del numero delle stazioni appaltanti e, dall'altro, l'implementazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione, trasparenza oltre contenimento delle tempistiche per l'espletamento delle procedure<sup>28</sup>.

### **3. Le direttive del 2014 in materia di appalti e concessioni**

L'attenzione prestata agli strumenti di aggregazione delle committenze investe sia la disciplina del settore dei contratti pubblici predisposta in Italia che nei principali Stati europei, nonché la normativa dell'Unione

---

<sup>23</sup> G.M. RACCA, *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, pp. 125 e ss.

<sup>24</sup> P. MANTINI, *Nel cantiere*, *op.cit.*, pp. 64 e ss.

<sup>25</sup> B.G. MATTARELLA, *La centralizzazione*, *op.cit.*, p. 614.

<sup>26</sup> M.E. COMBA, *Aggregazione*, *op.cit.*, pp. 1053 e ss.

<sup>27</sup> G.M. RACCA, *Professional Buying Organisations, Sustainability and Competition in Public Procurement Performance*, Paper discusso alla IV International Public Procurement Conference, Corea, 2010.

<sup>28</sup> L. DONATO, *La riforma*, *op.cit.*, p.15.

europea<sup>29</sup> ed è, altresì, ribadita chiaramente – e in maniera più pregnante rispetto al 2004<sup>30</sup> - nelle direttive del 2014<sup>31</sup>.

Sulla scia degli obiettivi delineati nel Libro Verde adottato dalla Commissione europea nel 2011<sup>32</sup>, le direttive considerano gli appalti pubblici lo strumento che presenta le maggiori potenzialità per *“realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. In tale contesto, è opportuno ricordare che gli appalti pubblici sono essenziali per promuovere l’innovazione, che è di primaria importanza per la futura crescita in Europa”*<sup>33</sup>.

Più nel dettaglio, la direttiva 2014/24/UE mette in evidenza che *“nella maggior parte degli Stati membri è sempre più diffuso l’uso delle tecniche di centralizzazione delle committenze”*<sup>34</sup>. L’attività di centralizzazione può esplicarsi – seguendo le definizioni fornite dal legislatore europeo - nell’acquisizione di forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici ovvero nell’aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici<sup>35</sup>. *“Tali tecniche (di centralizzazione) possono contribuire, dato l’ampio volume degli acquisti, a un aumento della concorrenza e dovrebbero aiutare a professionalizzare la commessa pubblica”*<sup>36</sup>.

Tuttavia, la centralizzazione organizzativa non rappresenta una modalità obbligatoria per la gestione aggregata dell’attività contrattuale. Pertanto, le istanze di centralizzazione non dovrebbero compromettere la possibilità di ricorrere agli *“appalti congiunti occasionali, ossia sistemi di acquisizione meno sistematici e istituzionalizzati”* ovvero a *“prestatori di servizi che preparano e gestiscono le procedure di appalto a nome e per conto di un’amministrazione aggiudicatrice e seguendo le sue istruzioni”*<sup>37</sup>. Inoltre, sono espressamente disciplinate le *“attività di committenza ausiliarie”*<sup>38</sup>, ovvero attività che consistono nella prestazione di supporto alle attività di committenza attraverso infrastrutture tecniche che consentano alle amministrazioni di aggiudicare appalti pubblici o di concludere accordi quadro per lavori, forniture o servizi; consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto ovvero

---

<sup>29</sup> M. URBANI, *L’efficienza della committenza pubblica e il mercato unico*, in *Giorn. dir. amm.*, 12/2014, pp. 1150 e ss.; H. CAROLI CASAVOLA, *Le regole e gli obiettivi strategici per le politiche Ue 2020*, in *Giorn. dir. amm.*, 12/2014, pp. 1135 e ss.; C. LACAVA, *Le nuove procedure, la partecipazione e l’aggiudicazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 12/2014, pp. 1141 e ss.

<sup>30</sup> Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

<sup>31</sup> M.E. COMBA, *Aggregazione*, *op.cit.*, p. 1058.

<sup>32</sup> Commissione Europea, *Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell’UE in materia di appalti pubblici e per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, Bruxelles, 2011.

<sup>33</sup> Cfr. considerando n. 95, direttiva 2014/24/UE.

<sup>34</sup> Cfr. considerando n. 69, direttiva 2014/24/UE.

<sup>35</sup> Cfr. art. 2, comma 1 n. 14, direttiva 2014/24/UE.

<sup>36</sup> Cfr. considerando n. 69, direttiva 2014/24/UE.

<sup>37</sup> Cfr. considerando n. 71, direttiva 2014/24/UE.

<sup>38</sup> Cfr. considerando n. 70, direttiva 2014/24/UE.

preparazione e gestione delle procedure di appalto in nome e per conto dell'amministrazione aggiudicatrice interessata<sup>39</sup>.

Le nuove direttive dedicano, dunque, una specifica disciplina alle centrali di committenza, anche transfrontaliere, evidenziando l'importanza dell'aggregazione della domanda mediante strumenti di collaborazione fra amministrazioni di Stati membri diversi. Si predispone, inoltre, la regolamentazione degli appalti congiunti occasionali che permettono alle amministrazioni coinvolte di perseguire gli obiettivi di economia ed efficienza senza avere effetti troppo rischiosi per la concorrenza<sup>40</sup>.

Pertanto, la legislazione europea predispone diversi strumenti per la gestione delle procedure di acquisti lasciando, tuttavia, nella disponibilità degli Stati membri la decisione sull'*an* e il *quomodo* del ricorso a tali strumenti, determinando anche il grado di centralizzazione del settore degli approvvigionamenti pubblici<sup>41</sup>.

La centralizzazione e l'aggregazione delle committenze, come modellate dalle direttive, rappresentano, dunque, strumenti funzionali sia alla riqualificazione delle modalità di gestione delle procedure di spesa, ma anche al riassetto organizzativo e alla riduzione dei soggetti del *public procurement*<sup>42</sup>. È chiaro, infatti, che l'aggregazione della domanda permette di realizzare *“economie di scala, (...) prezzi e costi delle transazioni più bassi nonché un miglioramento e una maggior professionalità nella gestione degli appalti. Questo obiettivo può essere raggiunto concentrando gli acquisti in termini di numero di amministrazioni aggiudicatrici coinvolte, oppure in termini di fatturato e di valore nel tempo”*. Tuttavia, le direttive, ammoniscono precisando che *“l'aggregazione e la centralizzazione delle committenze dovrebbero essere attentamente monitorate al fine di evitare un'eccessiva concentrazione del potere d'acquisto e collusioni, nonché di preservare la trasparenza e la concorrenza e la possibilità di accesso al mercato per le piccole e medie imprese”*<sup>43</sup>.

Più nel dettaglio, l'enfasi del legislatore europeo si sposta – ferma restando la priorità dei principi di concorrenza, trasparenza e contenimento della spesa - dal procedimento di gara ai soggetti (ovvero le stazioni appaltanti) attenuando il regime di controllo burocratico e autoritario soprattutto *ex ante*. Infatti, mediante i processi di centralizzazione degli acquisti e la riduzione dei centri di spesa si punta alla

<sup>39</sup> Cfr. art. 2, comma 1 n. 15, direttiva 2014/24/UE.

<sup>40</sup> P. MANTINI, *Nuovo codice degli appalti tra Europa, Italia e autonomie speciali*, in *Giustamm.it – Riv.dir. pubbl.*, 2/2016, pp. 1 e ss.

<sup>41</sup> C. FRANCHINI, F. SCIAUDONE (a cura di), *Il recepimento in Italia delle nuove direttive appalti e concessioni. Elementi critici e opportunità*, Napoli, 2015; C.E. GALLO (a cura di), *Autorità e consenso nei contratti pubblici alla luce delle direttive 2014*, Torino, 2014; C. CONTESSA, D. CROCCO, *Appalti e concessioni. Le nuove direttive europee*, Roma, 2015.

<sup>42</sup> M.P. GUERRA, *Dalla spending, op.cit.*

<sup>43</sup> Cfr. considerando n. 59, direttiva 2014/24/UE.

professionalizzazione delle stazioni appaltanti per poter, conseguentemente, conferire loro una maggiore discrezionalità, nonché una più ampia libertà di azione<sup>44</sup>.

In definitiva, nell'ottica sposata a livello europeo l'organizzazione e la professionalità delle stazioni appaltanti assumono un ruolo centrale anche tenuto conto delle più complesse valutazioni che si affidano alle stesse, tra cui rientrano l'impatto ambientale, quello sociale, il ciclo di vita del prodotto, il rischio operativo ecc.

#### 4. Il nuovo Codice dei contratti pubblici: la legge delega n. 11/2016

Il 14 gennaio 2016 è stata approvata in Senato la legge delega<sup>45</sup> contenente i principi e criteri direttivi per il recepimento del c.d. "pacchetto appalti/concessioni" e il riordino complessivo della materia dei contratti pubblici attraverso l'abrogazione del d.lgs. n. 163/2006<sup>46</sup> e l'adozione di un nuovo articolato in materia. L'obiettivo prefissato dal legislatore delegato di procedere con il medesimo testo al recepimento e al riordino appare – come acutamente osservato<sup>47</sup> – molto complesso e ambizioso.

Tra i criteri e principi direttivi fissati dal Parlamento in sede di legge delega quelli che maggiormente rilevano nella materia in analisi impongono, in primo luogo, la *"razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, (...) prevedendo l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi"*<sup>48</sup>. In secondo luogo, al

---

<sup>44</sup> L. DONATO, *La riforma, op.cit.*, pp.14-15.

<sup>45</sup> L. n. 11/2016 "Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture".

<sup>46</sup> Oltre al d.P.R. n. 207/2010, Regolamento di esecuzione e attuazione del d.lgs. n.163/2006.

<sup>47</sup> L. TORCHIA, *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, Relazione per il 61° Convegno di Studi Amministrativi su *La nuova disciplina dei contratti pubblici fra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, Varenna 17-19 settembre 2015, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). L'autrice sottolinea che il recepimento delle direttive è stato considerato, sia in sede governativa che parlamentare, l'occasione per il riordino della disciplina. Tuttavia il predetto obiettivo risulta *"ictu oculi difficilmente raggiungibile se si considera che si intende includere in un medesimo testo anche il recepimento della nuova direttiva in materia di concessioni e che la contestualità fra recepimento e riordino non è definita, come forse avrebbe dovuto, in termini di funzionalità (...)"*.

<sup>48</sup> Cfr. art. 1, comma 1 lett. bb) l. n. 11/2016. Si segnala che nel corso dell'esame alla Camera dei deputati detto criterio di delega è stato integrato al fine di prevedere la riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti in fase di programmazione e controllo. Questa riorganizzazione è collegata al rafforzamento del controllo delle stazioni appaltanti e ad una revisione dell'assetto degli incentivi alla progettazione che saranno destinati alla programmazione degli investimenti e al controllo delle procedure. Cfr. Senato della Repubblica, *Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1678-B "Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"*, 2015, p. 81.

legislatore delegato è demandata la “*revisione ed efficientamento delle procedure (...) utilizzabili dalla società Consip S.p.A., dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza, finalizzati a migliorare la qualità degli approvvigionamenti e a ridurre i costi e i tempi di espletamento delle gare promuovendo anche un sistema di reti di committenza (...) al fine di garantire l'effettiva partecipazione delle micro, piccole e medie imprese*”<sup>49</sup>. Infine, il delegante mira al “*contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari anche (...) attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti, effettuate sulla base del sistema di qualificazione (...) con possibilità, a seconda del grado di qualificazione conseguito, di gestire contratti di maggiore complessità (...)*”<sup>50</sup>.

I criteri di delega appena richiamati delineano, dunque, un nuovo modello di *public procurement*<sup>51</sup> che - dando vita ad una significativa restrizione dell'autonomia organizzativa - impone alle amministrazioni di valutare strategie di concentrazione dell'attività di committenza all'interno di un'unica articolazione professionalmente adeguata in modo da creare pochi poli logistici tecnicamente idonei a gestire procedure di gara sempre più complesse<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Cfr. art. 1, comma 1 lett. cc) l. n. 11/2016. La lettera in oggetto è stata sensibilmente integrata durante l'esame alla Camera dei Deputati al fine di: a) precisare che la revisione e il miglioramento dell'efficienza delle procedure di appalto riguardano gli accordi quadro, le convenzioni ed in genere le procedure utilizzabili da Consip Spa, dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza (nel testo del Senato si faceva riferimento solo a Consip); b) promuovere anche un sistema di reti di committenza; c) garantire l'effettiva partecipazione delle micro, piccole e medie imprese.

<sup>50</sup> Cfr. art. 1, comma 1 lett. dd) l. n. 11/2016. In particolar modo, il criterio di delega in esame prevede diverse modalità per il contenimento dei tempi e la piena verificabilità dei flussi finanziari mediante: a) la previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di pubblicare nel proprio sito internet il resoconto finanziario al termine dell'esecuzione del contratto; b) adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti, effettuate sulla base del sistema di qualificazione; con possibilità, a seconda del grado di qualificazione conseguito, di gestire contratti di maggiore complessità, salvaguardando l'esigenza di garantire la suddivisione in lotti nel rispetto della normativa dell'Unione europea. È fatto salvo l'obbligo, per i comuni non capoluogo di provincia, di ricorrere a forme di aggregazione o centralizzazione delle committenze a livello di unione dei comuni, ove esistenti, o ricorrendo ad altro soggetto aggregatore secondo la normativa vigente, garantendo la tutela dei diritti delle minoranze linguistiche come prevista dalla Costituzione e dalle disposizioni vigenti. Cfr. Senato della Repubblica, *Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1678-B “Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”*, 2015, pp.85-86.

<sup>51</sup> La Commissione speciale insediata presso il Consiglio di Stato nell'Adunanza del 21 marzo 2016 nel parere reso sullo schema di decreto legislativo contenente il nuovo codice ha puntualmente segnalato la “*portata assolutamente innovativa*” di alcuni principi di delega tra i quali vengono annoverati quelli relativi alla “*centralizzazione obbligatoria della committenza*” in quanto “*in tale obiettivo la delega prosegue in una scelta politica avviata già negli scorsi anni, senza trascurare l'esigenza di assicurare, a fronte delle grandi centrali di committenza, la tutela delle piccole e medie imprese*”, nonché “*la qualificazione obbligatoria per le amministrazioni che vogliono svolgere le funzioni di stazione appaltante*”. La Commissione speciale mette, altresì, in luce che “*la maggiore discrezionalità delle stazioni appaltanti postula che si operi con immediatezza la riduzione del loro numero, la centralizzazione della committenza, la loro qualificazione rigorosa, e che strumenti di controllo e monitoraggio siano effettivi e efficaci*”. Cfr. Cons. Stato, Adunanza della Commissione speciale del 21 marzo 2016, parere 855/2016, p.12.

<sup>52</sup> D. ARAGNO, *La qualificazione delle stazioni appaltanti: un primo controllo sull'organizzazione della P.A.*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it), 7 gennaio 2017.

La dimensione organizzativa delle strutture pubbliche nel settore degli acquisti, infatti, non deve essere trascurata, in quanto la costituzione di modelli operativi e gestionali efficienti comporta il contenimento dei costi, l'innovazione dei metodi, nonché la professionalizzazione del personale<sup>53</sup>.

## 5. L'aggregazione e la centralizzazione degli acquisti nel Codice del 2016

Le disposizioni del Codice dei contratti in tema di centralizzazione permettono di dare completa attuazione agli obiettivi individuati nelle direttive dell'Unione europea del 2014<sup>54</sup> di aggregazione della domanda e di rafforzamento delle centrali di committenza per conciliare esigenze di razionalizzazione delle procedure di acquisto con quelle di riduzione della spesa pubblica destinata a beni e servizi<sup>55</sup>.

In particolare, l'art. 37 del d.lgs. n. 50/2016 rubricato "aggregazioni e centralizzazione delle committenze" apre il Titolo II della parte II del Codice<sup>56</sup> e rappresenta una sorta di "introduzione"<sup>57</sup> alle procedure di affidamento contenute nel successivo Titolo III.

La disposizione *de qua* contiene sia la regolamentazione del nuovo regime della qualificazione delle stazioni appaltanti (commi 1-6) che la disciplina delle centrali di committenza (commi 7-14)<sup>58</sup>.

Più dettaglio, la norma esordisce confermando gli obblighi di ricorso ai sistemi, anche telematici, imposti per il contenimento della spesa pubblica. Viene, poi, consentito alle amministrazioni di 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<sup>59</sup>. Al contrario, per le procedure di acquisizione di importo superiore alle soglie appena indicate le stazioni appaltanti devono essere in possesso della richiesta qualificazione ANAC.

---

<sup>53</sup> L. FIORENTINO, *Le centrali di committenza e la qualificazione delle stazioni appaltanti*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2016, p. 446.

<sup>54</sup> H. CAROLI CASAVOLA, *Le regole*, *op.cit.*, pp.1135 e ss.; C. LACAVA, *Le nuove procedure*, *op.cit.*, pp.1241 e ss.

<sup>55</sup> C. LAMBERTI, *La qualificazione delle stazioni appaltanti*, in *Urbanistica e appalti*, 12/2012, pp.1293 e ss.

<sup>56</sup> Nel medesimo Titolo II della Parte II, il Codice coniuga la previsione della centralizzazione e aggregazione delle committenze con la disposizione relativa all'introduzione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, nonché con altre direttrici fondamentali: digitalizzazione, semplificazione, lotta alla corruzione (artt. 37-43).

<sup>57</sup> C. LAMBERTI, *La qualificazione*, *op.cit.*, p. 1296.

<sup>58</sup> Si noti che in base al comma 15 è esclusa l'applicazione dell'art. 37 agli enti aggiudicatori che non rientrano tra le amministrazioni aggiudicatrici quando svolgano una delle attività previste dagli articoli da 115 a 121 e – a seguito del d.lgs. n. 56/2017 - agli altri soggetti aggiudicatori di cui all'art. 3, comma 1 lett. g).

<sup>59</sup> Si noti che il decreto correttivo al Codice appalti (art. 26 comma 1 lett. a) del d.lgs. 56/2017) affianca alla possibilità di rivolgersi alle centrali di committenza anche quella di utilizzare strumenti di approvvigionamento predisposti dai soggetti aggregatori.

Invece, le stazioni appaltanti qualificate, gli altri soggetti e organismi qualificati di diritto<sup>60</sup> - per gli acquisti di forniture e servizi di importo superiore a 40.000 euro e inferiore alla soglia fissata dall'art. 35<sup>61</sup>, nonché per gli acquisti di lavori di manutenzione ordinaria d'importo superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro – sono legittimati a procedere autonomamente mediante il ricorso agli strumenti telematici messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate.

Solo in caso di mancata disponibilità degli strumenti telematici (anche in relazione a singole categorie merceologiche) ovvero, in mancanza della necessaria qualificazione, le stazioni appaltanti devono ricorrere ad una centrale di committenza o procedere mediante l'aggregazione con una o più stazioni appaltanti che possiedano la necessaria qualifica<sup>62</sup>.

Di particolare rilevanza risulta la specifica disciplina introdotta per i comuni non capoluogo di provincia<sup>63</sup>, che fa per questi ultimi salvo l'obbligo di avvalersi di *“forme di aggregazione o centralizzazione delle committenze, a livello di unione dei comuni, ove esistenti, o ricorrendo ad altro soggetto aggregatore secondo la normativa vigente”*. I comuni non capoluogo di provincia possono, dunque, ricorrere a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati oppure a unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza<sup>64</sup>,

---

<sup>60</sup> Questa ultima categoria è stata inserita dall'art. 26, comma 1, lett. b) n.1 del d.lgs. 56/2017.

<sup>61</sup> Ai sensi dell'art. 35 d.lgs. n. 50/2016. Le soglie di rilevanza comunitaria nei settori ordinari sono: a) euro 5.225.000 per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni; b) euro 135.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali indicate nell'allegato III; se gli appalti pubblici di forniture sono aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici operanti nel settore della difesa, questa soglia si applica solo agli appalti concernenti i prodotti menzionati nell'allegato VIII; c) euro 209.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali; tale soglia si applica anche agli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle autorità governative centrali che operano nel settore della difesa, allorché tali appalti concernono prodotti non menzionati nell'allegato VIII; d) euro 750.000 per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all'allegato IX. Invece le soglie nei settori speciali sono: a) euro 5.225.000 per gli appalti di lavori; b) euro 418.000 per gli appalti di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione; c) euro 1.000.000 per i contratti di servizi, per i servizi sociali e altri servizi specifici elencati all'allegato IX.

<sup>62</sup> Si segnala che l'art. 26, comma 1, lett. b) n. 2 del d.lgs. 56/2017 ha apportato una modifica al testo del comma 2 dell'art. 37 eliminando il riferimento alla procedura ordinaria al fine – come si legge nella Relazione Illustrativa del decreto correttivo – *“di prevedere che l'affidamento a una centrale di committenza per l'acquisizione di forniture, servizi e lavori tramite la stessa o mediante aggregazione non necessita di evidenza pubblica”*.

<sup>63</sup> In attuazione del criterio di delega di cui all'art. 1, comma 1, lett. dd) l. n. 11/2016.

<sup>64</sup> Si affida, inoltre, a un futuro DPCM – da adottarsi su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata - l'individuazione degli ambiti territoriali di riferimento e la definizione dei criteri e delle modalità per la costituzione delle centrali di committenza in forma di aggregazione di comuni non capoluogo di provincia. Il DPCM deve essere adottato nel rispetto delle minoranze linguistiche e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e con salvezza delle competenze attribuite dalla legge Delrio alle provincie, alle città metropolitane agli enti di area vasta. Cfr. P. COSMAI, R. IOVINO, *Il nuovo Codice degli appalti pubblici. Guida operativa al D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, Milano, 2016, p. 131. Si chiarisce, altresì, che in caso di servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, l'ambito di competenza della centrale di competenza coincide con l'ambito territoriale di riferimento (ATO). Questa disposizione risponde all'esigenza dei comuni non capoluogo di provincia che sono spesso di dimensioni minime e prive di strutture con adeguata professionalità. L. FIORENTINO, *Le centrali, op.cit.*, p. 449.

ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza, nonché alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane<sup>65</sup> ovvero gli enti di area vasta ai sensi della l. n. 56/2014<sup>66</sup>. Tuttavia, l'appena richiamata previsione del d.lgs. n. 50/2016 – come specificato nella relazione illustrativa al nuovo Codice - “*non incide sull’assetto complessivo del numero dei soggetti aggregatori che rimangono fissati nel numero massimo di 35*” dall’art. 9 comma 5 del d.l. n. 66/2014.

Pertanto, in sede di recepimento delle direttive in materia di appalti e concessioni, il legislatore nazionale ha costruito un sistema nel quale, per gli appalti superiori alle soglie minime fissate dal Codice, la singola stazione appaltante non può più procedere autonomamente in assenza di specifica qualificazione ANAC. In detta evenienza, infatti, questa potrà ricorrere ad una centrale di committenza ovvero aggregarsi con una stazione appaltante qualificata<sup>67</sup>.

Il medesimo articolo 37 d.lgs. n. 50/2016 fornisce, altresì, la disciplina delle centrali di committenza precisando i relativi compiti<sup>68</sup>. Più nel dettaglio, queste ultime possono aggiudicare appalti, stipulare ed eseguire i contratti per conto delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori; concludere accordi quadro ai quali le stazioni appaltanti qualificate possono ricorrere per l’aggiudicazione dei propri appalti; gestire sistemi dinamici di acquisizione e mercati elettronici. Possono svolgere, altresì, attività di committenza ausiliarie in favore di altre centrali di committenza o per una o più stazioni appaltanti in relazione ai requisiti di qualificazione posseduti e agli ambiti territoriali di riferimento che saranno successivamente individuati con apposito DPCM<sup>69</sup>.

Dunque, è pacifico che la funzione della centrale di committenza consista, generalmente, nella gestione centralizzata della fase che va dal bando sino all’aggiudicazione definitiva della gara, rimanendo in capo ai soggetti aggiudicatori originari la programmazione della scelta discrezionale dei lavori, delle opere e delle forniture da acquistare, nonché (salvo espressa delega) la stipulazione del contratto<sup>70</sup>.

---

<sup>65</sup> Il riferimento alla stazione unica appaltante costituita presso Province e Città metropolitane è stato inserito in sede di decreto correttivo con l’art. 26 lett. c) del d.lgs. n. 56/2017.

<sup>66</sup> C. LAMBERTI, *La qualificazione*, *op.cit.*, p.1295.

<sup>67</sup> P. COSMAI, R. IOVINO, *Il nuovo Codice*, *op.cit.*, pp.129-130.

<sup>68</sup> Cfr. art. 38, commi 7-8, d.lgs. n. 50/2016.

<sup>69</sup> V. nota n. 66.

<sup>70</sup> Il Codice si preoccupa, anche, di disciplinare la possibilità per le stazioni appaltanti di individuare la centrale di committenza anche ubicata in un altro Stato membro dell’Unione Europea (commi 12-13). A presidio di detta scelta viene posto il principio del buon andamento dell’azione amministrativa e la necessità di fornire adeguata motivazione. Questo profilo della disposizione sembra non presentare carattere innovativo in quanto rappresenta solo un’esplicazione degli articoli 97 della Costituzione e 3 della l. n. 241/90. Occorre precisare, però, che il ricorso ad una centrale di committenza ubicata in un altro Stato membro dell’Unione europea è ammesso solo per le attività di centralizzazione delle committenze svolte in forma di acquisizione centralizzata di forniture e/o servizi a stazioni appaltanti. Viene, inoltre, posto un vincolo all’attività di centralizzazione delle committenze svolta da parte di una centrale di committenza ubicata in un Paese membro che deve essere effettuata conformemente alla normativa nazionale dello Stato in cui la centrale di committenza è ubicata.

Quanto, invece, alla natura delle centrali di committenza si contrappongono due diverse e opposte ricostruzioni. In base ad una prima impostazione (europeista) le centrali di committenza sono amministrazioni aggiudicatrici assimilabili ad organismi di diritto pubblico, la cui attività centralizzata può essere ricondotta al modello del grossista o dell'intermediario in quanto essa acquista sul mercato beni o servizi per poi rivenderli alle amministrazioni aggiudicatrici. La centrale, dunque, agisce secondo regole di mercato, assumendo il rischio dell'operazione e, conseguentemente, grava su di essa l'imputazione degli atti alla stessa centrale.

L'opposta ricostruzione (nazionale)<sup>71</sup>, riconduce alla delegazione interorganica il rapporto che si costituisce tra soggetto aggiudicatore e centrale di committenza.

In altri termini, la centrale di committenza è un modulo organizzativo privo di una propria individualità<sup>72</sup>; pertanto, gli atti della procedura vanno imputati a tutte le amministrazioni che se ne avvalgono<sup>73</sup> e che sono chiamate a gestire i rapporti con la ditta aggiudicataria mediante appositi contratti<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> La centrale di committenza costituisce meramente *“un modulo organizzativo, ossia uno strumento di raccordo tra amministrazioni privo di una propria individualità, e non un centro formale di imputazione autonomo, con la conseguenza che gli atti della procedura vanno imputati non solo alla 'capofila', ma anche alle altre amministrazioni che lo compongono”* Cfr. TAR Sicilia Catania, sez. II, 3 giugno 2009, n. 1018; TAR Sicilia Catania, sez. II, 28 gennaio 2009, n. 291; Cons. Stato, V sez., 19 aprile 2007, n. 1800. In senso difforme si segnala TAR Piemonte Torino, sez. II, 12 gennaio 2006, n. 57.

<sup>72</sup> C. LAMBERTI, *La qualificazione*, *op.cit.*, p.129.

<sup>73</sup> In proposito, preme segnalare che l'art. 37 fissa precise regole per determinare la responsabilità della centrale di committenza nell'adempimento degli obblighi derivanti dal Codice (commi 9-11). In particolare, la stazione appaltante è responsabile – per procedure gestite dalla centrale di committenza di cui fa parte - delle attività ad essa direttamente imputabili. Mentre, è da considerarsi direttamente responsabile la centrale di committenza che svolge esclusivamente attività di centralizzazione delle procedure di affidamento per conto di altre amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori. Infine, sono ritenute solidamente responsabili dell'adempimento degli obblighi preposti dal Codice due o più stazioni appaltanti che siano in possesso anche cumulativamente della necessaria qualificazione e che procedano all'esecuzione congiunta di appalti e concessioni. In questi casi, le stazioni appaltanti individuano un unico responsabile del procedimento nello stesso atto con il quale hanno convenuto la forma di aggregazione o il ricorso alla centrale di committenza. Tuttavia, se la procedura di aggiudicazione non viene effettuata congiuntamente *“in tutti i suoi elementi a nome e per conto delle stazioni appaltanti interessate, esse sono congiuntamente responsabili solo per le parti effettuate congiuntamente”*. Conseguentemente, continua a permanere in capo a ciascuna stazione appaltante la responsabilità dell'adempimento degli obblighi in relazione alle *“parti da essa svolte a proprio nome e per proprio conto”*.

<sup>74</sup> In caso di ricorso a centrali di committenza ubicate in un altro Stato membro (art. 43 d.lgs. n. 50/2016) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori possono aggiudicare un appalto pubblico, concludere un accordo quadro ovvero gestire un sistema dinamico di acquisizione congiuntamente con le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori di diversi Stati membri concludendo uno specifico accordo. A tal proposito, si specifica che quest'ultimo deve definire: le responsabilità delle parti e le disposizioni nazionali applicabili, la gestione della procedura di aggiudicazione, la distribuzione dei lavori, delle forniture e dei servizi oggetto dell'appalto e i termini di conclusione dei contratti. L'assegnazione delle responsabilità e il diritto nazionale applicabile sono indicati nei documenti di gara degli appalti pubblici aggiudicati congiuntamente. Nel caso in cui le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori di diversi Stati membri diano vita ad un soggetto congiunto con i gruppi europei di cooperazione o con altri soggetti istituiti in base al diritto dell'Unione europea, con apposito accordo devono stabilirsi le norme nazionali applicabili alle procedure d'appalto facendo riferimento alla disciplina dello Stato membro nel quale il soggetto congiunto ha la sua sede sociale ovvero a quella dello Stato membro in cui il soggetto congiunto esercita le sue attività. Il menzionato accordo si applica per un periodo indeterminato,

In definitiva, l'implementazione, nel Codice del 2016, di sistemi e moduli organizzativi di centralizzazione degli acquisti oltre a garantire una più efficiente e snella gestione della spesa permette di conseguire economie di scala - anche attraverso l'aumento della professionalizzazione degli apparati chiamati a gestire le procedure di acquisto - oltre ad ottenere migliori condizioni di acquisto e l'aumento del potere contrattuale dell'Amministrazione.

## 6. La qualificazione delle stazioni appaltanti

Nella disciplina del 2006 la “tormentata”<sup>75</sup> nozione di qualificazione era riferita agli operatori economici ed emergeva con riferimento ai requisiti di ordine generale, alle attestazioni tecnico-organizzative ed economico-finanziarie, alle certificazioni di qualità aziendale, nonché all'applicazione della disciplina del soccorso istruttorio.

Oggi invece, la qualificazione assume un significato “polivalente”, in quanto allude oltre ai requisiti che devono possedere gli operatori economici per l'ammissione alla gara - che, tra l'altro, possono essere autocertificati con il documento di gara unico europeo (DGUE) - al sistema di certificazione della capacità delle stazioni appaltanti che sono abilitate, in base ai requisiti posseduti, a svolgere autonomamente le funzioni di *public procurement*<sup>76</sup>.

La dottrina<sup>77</sup>, comparando il modello di qualificazione delle imprese con il nuovo sistema della qualificazione delle stazioni appaltanti, ha sottolineato che, nel d.lgs. n. 50/2016, si riscontra “con riferimento all'offerta, un sistema di qualificazione automatico delle imprese (sistema di qualificazione preventiva obbligatoria) che favorisce, in realtà, controlli formali, l'incremento del contenzioso e rischia di risolversi in una difficoltà di accesso al mercato. A fronte di tale modo di procedere viene evidenziata l'opportunità di scegliere un sistema di qualificazione “gara per gara” (in vigore nella maggior parte dei paesi dell'U.E) che potrebbe consentire alle amministrazioni un esame di sostanza dei requisiti dell'impresa”. Al contrario<sup>78</sup>, “per le stazioni appaltanti sembra valere un sistema di qualificazione “gara per gara”, se si considerano congiuntamente la breve durata del certificato di attestazione e il monitoraggio continuo da parte dell'autorità vigilante, in ossequio ad un sistema che consente un esame sulla specifica competenza, professionalità e capacità di innovazione. Mentre sarebbe più opportuno e idoneo un sistema automatico e preventivo. Si realizza, in altre parole, una

---

quando previsto nell'atto costitutivo del soggetto congiunto ovvero può essere limitato a un periodo determinato, ad alcuni tipi di appalti nonché a singoli appalti.

<sup>75</sup> C. LAMBERTI, *La qualificazione*, op.cit., p. 1293.

<sup>76</sup> P. MANTINI, *La semplificazione dei nuovi appalti pubblici tra divieto di gold plating e copy out*, Relazione al 61° Convegno di Studi Amministrativi. “La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione”, Varenna 17, 18 e 19 settembre 2015, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>77</sup> A. PAJNO, *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 5/2015, pp. 1127-1168.

<sup>78</sup> M. MACCHIA, *La qualificazione delle stazioni appaltanti*, in *Giorn. dir. amm.*, 1/2017, pp. 50 e ss

*sorta di inversione degli strumenti, dato che laddove si dovrebbe consentire alle amministrazioni un esame di sostanza dei requisiti dell'impresa, che presuppone una specifica competenza, discrezionalità e responsabilità delle stazioni appaltanti, ed una centralità del progetto ed in generale degli atti tecnici che non è presente nel sistema attualmente vigente, ad essere valutate secondo questa logica (più che le imprese) sono innanzitutto le amministrazioni*<sup>79</sup>.

Pertanto, *“l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle stazioni appaltanti”* teso a valutare – seguendo la lettera della legge delega – *“l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi”*<sup>80</sup> fa venir meno l'idea che qualsiasi ente pubblico possa svolgere funzioni di stazione appaltante a favore della rinnovata convinzione che la gestione delle procedure di acquisto richieda specifiche capacità e competenze (da accertare in concreto)<sup>81</sup>.

In altre parole, prende vita un nuovo principio cardine delle procedure di acquisto, come modellate dal Codice del 2016, in virtù del quale la gestione degli approvvigionamenti di beni e servizi non può più essere considerato – come acutamente osservato<sup>82</sup> – *“un compito amministrativo indifferenziato”*, esercitabile da qualsiasi amministrazione pubblica; al contrario diviene *“una funzione specializzata - un mestiere”* che richiede specifici requisiti e professionalità.

## **6.1. Il sistema**

Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, dunque, mira all'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione e impone una riorganizzazione interna degli apparati amministrativi per ciò che riguarda la fase di programmazione e di controllo degli acquisti.

Il meccanismo è disegnato all'art. 38 del d.lgs. n. 50/2016<sup>83</sup> e ruota intorno all'istituzione presso l'ANAC di un apposito elenco delle stazioni appaltanti che hanno conseguito la qualificazione a svolgere le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture. Nell'elenco sono iscritte, di diritto, il Ministero

---

<sup>79</sup> Alla luce dell'analisi svolta in tema di qualificazione sul lato della domanda e dell'offerta in dottrina è stato osservato che *“se si considerano, nei paesi dell'Unione europea, le diversità di approccio al tema della qualificazione delle imprese che, per l'Italia e per i paesi a sistema di qualificazione preventiva obbligatoria l'accesso al mercato è “affare da avvocati”, per la Germania e per i paesi in cui ha rilievo significativo il momento tecnico, è “affare da ingegneri”, e per il sistema anglosassone, basato su profili innovativi di negoziazione, è “affare da manager” Si tratta, alla fine di optare per un sistema che si fondi sulla qualificazione non solo degli operatori economici, per farne interlocutori affidabili sul lato dell'offerta, ma anche su quella delle amministrazioni, per farne interlocutori autorevoli sul lato della domanda. Una situazione del genere consentirebbe di fondare la qualificazione delle imprese anche sulla responsabilità di stazioni appaltanti ridotte nel numero e competenti, e di rilanciare la centralità del progetto tecnico”*. A. PAJNO, *La nuova disciplina*, op.cit., p. 1150.

<sup>80</sup> Cfr. art. 1, comma 1, lett. bb) l. n. 11/2016.

<sup>81</sup> L. TORCHIA, *La nuova direttiva*, op.cit.

<sup>82</sup> L. TORCHIA, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2016, pp. 605 e ss.

<sup>83</sup> Il comma 10 dell'art. 38 d.lgs. n. 50/2016 esclude espressamente dall'ambito soggettivo di applicazione della norma gli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici e – a seguito della novella operata dal d.lgs. n. 56/2017 – gli altri soggetti aggiudicatori di cui all'art. 3 lett. g).

delle infrastrutture e dei trasporti e le sue articolazioni periferiche costituite dai Provveditorati interregionali per le opere pubbliche<sup>84</sup>, Consip S.p.A., Invitalia<sup>85</sup> - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. - nonché i soggetti aggregatori regionali istituiti in attuazione dell'art. 9 d.l. n. 66/2014<sup>86</sup>.

Tuttavia, per rendere effettivamente operativo il sistema è auspicabile che coloro i quali sono annoverati “di diritto” tra le stazioni appaltanti qualificate procedano, comunque, un *assessment* complessivo della propria organizzazione, sia dal punto di vista strutturale, sia dal punto di vista delle professionalità disponibili<sup>87</sup>. Questi processi di riorganizzazione devono mirare – come attentamente suggerito nel parere fornito dal Consiglio di Stato – a concentrare lo svolgimento delle funzioni di stazione appaltante in un unico ufficio tecnico amministrativo al quale sia assegnato un corpo di dipendenti specificamente dedicato, adeguatamente formato e costantemente aggiornato<sup>88</sup>.

Proprio per rendere effettiva la revisione dei processi organizzativi l'ANAC è chiamata ad assegnare alle stazioni appaltanti e alle centrali di committenza (anche quando svolgono attività ausiliarie) un congruo termine per avviare processi di effettiva riorganizzazione e professionalizzazione del personale necessari per dotarsi dei requisiti necessari alla qualificazione.

L'ANAC deve, altresì, individuare modalità di attuazione del sistema diversificate per i soggetti privati che ricadono nell'ambito di applicazione soggettiva del Codice. Questa precisazione – afferente soggetti che nonostante una natura giuridica formalmente privatistica rientrano nel raggio di azione della normativa pubblicista- assume fondamentale importanza per porre rimedio ad eventuali incompatibilità e difficoltà che si incontrano, stante la differente struttura organizzativa e le diverse modalità di azione sul mercato, nella sottoposizione di soggetti privati alla disciplina in materia di contratti pubblici.

---

<sup>84</sup> La *ratio* della loro introduzione si rinviene nel fatto che il Ministero e i Provveditorati operano nei settori dell'acquisto di lavori ma non di servizi e forniture; mentre per Consip risulta plausibile l'inserimento perché è chiamata a realizzare economie di scala mettendo in gara gli acquisti per tutte le amministrazioni e controllando le spese degli apparati amministrativi. Cfr. C. LAMBERTI, *La qualificazione, op.cit.*, p. 1302.

<sup>85</sup> Inserita su indicazione delle Commissioni Parlamentari. Cfr. Parere Unificato sull'Atto Governo n. 283, 7 aprile 2016. Più complessa appare la giustificazione dell'inclusione di Invitalia “*sebbene priva di soggettività e di capacità giuridica speciale, è centrale di committenza e stazione appaltante per la realizzazione di interventi strategici sul territorio e la sua attività negoziale è regolata interamente dal diritto comune (ad esclusione di quella parte sottoposta alle regole dell'evidenza pubblica) che genera rapporti interpretati da cui scaturiscono posizioni di diritto soggettivo*”. Cfr. C. LAMBERTI, *La qualificazione, op.cit.*, p. 1302.

<sup>86</sup> Il d.lgs. n. 56/2017 – come si legge nella Relazione illustrativa – “*al fine di chiarire che i soggetti qualificati di diritto non sono soltanto quelli regionali ma tutti quelli compresi nell'art. 9 del decreto legge n. 66/2014, ossia anche le città metropolitane e gli enti di area vasta*”. Il decreto correttivo, aggiungendo il comma 4bis all'art. 38, dispone che “*le amministrazioni la cui organizzazione prevede articolazioni, anche territoriali, verificano, al proprio interno, la presenza dei requisiti necessari per la qualificazione e li comunicano all'ANAC*”.

<sup>87</sup> L. FIORENTINO, *Le centrali, op.cit.*, p. 447.

<sup>88</sup> Cfr. Cons. Stato, Adunanza della Commissione speciale del 21 marzo 2016, parere 855/2016, p. 45.

Il meccanismo introdotto dal d.lgs. n. 50/2016 prevede la possibilità di iscrizione con riserva. In particolare, l'Autorità nazionale anticorruzione è chiamata a determinare i casi in cui si può procedere alla qualificazione con riserva, finalizzata a consentire alla stazione appaltante e alla centrale di committenza, anche per le attività ausiliarie, di acquisire la capacità tecnica ed organizzativa richiesta. La durata massima della qualificazione con riserva non può essere superiore al termine stabilito per dotarsi dei requisiti necessari alla qualificazione che si intende ottenere<sup>89</sup>.

In altri termini, l'istituto in esame diviene lo strumento per permettere alla stazione appaltante e alla centrale di committenza di attuare i processi di riorganizzazione interna a cui si è già fatto cenno.

## 6.2. Oggetto e requisiti di qualificazione

La qualificazione viene attribuita sulla base del complesso delle attività legate al processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro in relazione alla capacità di programmazione e progettazione; alla capacità di affidamento e alla capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, ivi incluso il collaudo e la messa in opera.

In altre parole, le stazioni appaltanti che intendono ottenere la qualificazione, devono dimostrare la capacità di programmare le proprie esigenze, di definire progetti, di individuare le specifiche tecniche, di determinare e poi verificare la qualità delle prestazioni, nonché di vigilare sulla fase dell'esecuzione al fine di garantire il buon esito della gara sul piano procedurale e sostanziale<sup>90</sup>.

Al riguardo si individuano i parametri per la valutazione delle predette capacità di gestione delle diverse fasi delle procedure di acquisto distinguendo tra requisiti base e requisiti premianti.

I primi<sup>91</sup> possono essere ricondotti ad aspetti organizzativi delle strutture di *procurement*. Precisamente, il Codice del 2016 prende coscienza del fatto che per rendere una stazione appaltante efficace ed efficiente è necessario costruire un'organizzazione in cui i processi, le risorse umane e le strutture tecniche siano

---

<sup>89</sup> L. FIORENTINO, *Le centrali*, *op.cit.*, p. 447.

<sup>90</sup> L. TORCHIA, *Il nuovo Codice*, *op.cit.*, p. 608.

<sup>91</sup> Requisiti base: 1) strutture organizzative stabili; 2) presenza nella struttura organizzativa di dipendenti aventi specifiche competenze; 3) sistema di formazione ed aggiornamento del personale; 4) numero di gare svolte nel quinquennio – anziché “triennio” a seguito della modifica operata dall'art. 27, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 56/2017 - con indicazione di tipologia, importo e complessità, numero di varianti approvate, verifica sullo scostamento tra gli importi posti a base di gara e consuntivo delle spese sostenute, rispetto dei tempi di esecuzione delle procedure di affidamento, di aggiudicazione e di collaudo; 5) rispetto dei tempi previsti per i pagamenti di imprese e fornitori come stabilito dalla vigente normativa ovvero il rispetto dei tempi previsti per i pagamenti di imprese e fornitori. Con riguardo ai requisiti base si tenga presente che il d.lgs. n. 56/2017, novellando l'art. 38, comma 4, lett. a), introduce ulteriori requisiti: 5-bis) assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture che alimentano gli archivi detenuti o gestiti dall'Autorità, come individuati dalla stessa Autorità ai sensi dell'articolo 213, comma 9; 5-ter) per i lavori, adempimento a quanto previsto dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229 e dall'articolo 29, comma 3.

votati alla qualità e alla professionalizzazione; dato che, in quanto fattori interdipendenti, se attivati in modo integrato, possono conferire alla gestione del *procurement* un valore aggiunto<sup>92</sup>. Inoltre, in merito ai requisiti base è necessario sottolineare che è lo stesso d.lgs. n. 50/2016 all'art. 113 a fornire alle stazioni appaltanti la possibilità di migliorare la propria capacità professionale attraverso la previsione dello storno di una quota del fondo incentivante, riservato alla struttura interessata, destinandolo all'aggiornamento e alla professionalizzazione delle risorse umane impegnate nella gestione dei processi di approvvigionamento. Questo meccanismo rappresenta certamente un volano per l'efficienza e l'incremento delle capacità professionali sia per le stazioni appaltanti, sia per il personale dedicato alle attività di *procurement*<sup>93</sup>.

Mentre, tra i requisiti premianti<sup>94</sup> risultano degni di nota i parametri di tipo "reputazionale", ovvero la valutazione positiva dell'ANAC in ordine all'attuazione di misure di prevenzione della corruzione e la promozione della legalità nonché il raggiungimento di obiettivi secondari come la "*sostenibilità ambientale e sociale*".

La lettera dell'art. 38 chiarisce che le stazioni appaltanti ottengono la certificazione di qualità in rapporto agli ambiti di attività, ai bacini territoriali, alla tipologia, alla complessità del contratto e per fasce d'importo.

Per le centrali di committenza deve, altresì, aversi riguardo al carattere di stabilità e al relativo ambito territoriale. La previsione del requisito di stabilità delle attività sembra alludere alla necessità che alla base delle centrali di committenza vi sia un progetto di collaborazione tra le amministrazioni aderenti. In particolare, nella centrale di committenza le amministrazioni che la costituiscono mettono insieme le rispettive risorse per dar vita ad una stazione appaltante organizzata in maniera più adeguata rispetto a quanto le amministrazioni possono aspirare singolarmente.

Il requisito della stabilità permette, inoltre, di istituire una rete di strutture idonee a fungere da centri di riferimento per le stazioni appaltanti che non sono in grado di procedere autonomamente<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> L. DONATO, *La riforma, op.cit.*, p. 90.

<sup>93</sup> P. COSMAI, R. IOVINO, *Il nuovo Codice, op.cit.*, p. 136.

<sup>94</sup> Requisiti premianti: 1) valutazione positiva dell'ANAC in ordine all'attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione e promozione della legalità; 2) 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; 3) disponibilità di tecnologie telematiche nella gestione di procedure di gara; 4) livello di soccombenza nel contenzioso; 5) applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione e affidamento.

<sup>95</sup> M.P. GUERRA, *Dalla spending, op.cit.*

La predetta qualificazione non viene acquisita una volta per tutte, ha, infatti, una durata quinquennale e può essere rivista a seguito di verifica, anche a campione, operata dall'ANAC - nell'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo - o su richiesta della stazione appaltante<sup>96</sup>.

Al fine di rendere effettiva il meccanismo di qualificazione il legislatore ha avuto cura di inserire misure sanzionatorie e premiali. Per quanto concerne il primo profilo si stabilisce che dalla data di entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione l'ANAC non rilascerà più il CIG (codice identificativo di gara) alle stazioni appaltanti che procedono all'acquisizione di beni, servizi o lavori non rientranti nella qualificazione conseguita.

Con riferimento, invece, alle misure di carattere premiale si prevede l'attribuzione di una quota parte delle risorse del fondo per la premialità delle stazioni appaltanti<sup>97</sup> al fondo per la remunerazione del risultato di dipendenti e dirigenti appartenenti alle unità organizzative competenti per i procedimenti disciplinati dal Codice. Della valutazione positiva della stazione appaltante viene, pertanto, data comunicazione da parte dell'ANAC all'Amministrazione di appartenenza della stazione appaltante affinché tenga conto della stessa ai fini della valutazione della *performance* organizzativa e gestionale dei dipendenti interessati.

### 6.3. La fase di implementazione

L'attuazione del sistema richiede la cooperazione, come si avrà modo di chiarire, di diversi attori istituzionali. Infatti, la definizione dei requisiti tecnico-organizzativi per ottenere la qualificazione (compresa quella con riserva) e, dunque l'iscrizione nell'elenco, è demandata ad un apposito DPCM<sup>98</sup>, tenendo conto dei criteri di qualità, efficacia e professionalizzazione. Il citato DPCM dovrà, anche, definire le modalità attuative<sup>99</sup> del sistema delle attestazioni di qualificazione e dell'eventuale aggiornamento e revoca, nonché la data a decorrere dalla quale entra in vigore il nuovo sistema di qualificazione.

---

<sup>96</sup> P. COSMAI, R. IOVINO, *Il nuovo Codice*, op.cit., p.134; L. FIORENTINO, *Le centrali*, op.cit., p. 447.

<sup>97</sup> Istituito dall'art. 213, comma 14, d.lgs. n. 50/2016.

<sup>98</sup> Da adottarsi entro novanta giorni dall'adozione del d.lgs. n. 50/2016 (dunque il termine era fissato per il 18 luglio 2016) su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione della pubblica amministrazione, sentite l'ANAC e la Conferenza Unificata (cfr. art. 38, comma 2 d.lgs. n. 50/2016).

<sup>99</sup> In relazione alle concrete modalità di attuazione del sistema di qualificazione si segnala l'espunzione nel testo definitivo del Codice del comma 9 dell'art. 38 d.lgs. n. 50/2016 (presente nella bozza approvata a marzo 2016) il quale testualmente disponeva che "presso il Ministero delle infrastrutture e trasporti è attivo il "Servizio contratti pubblici" con compiti di supporto operativo alle stazioni appaltanti per l'applicazione della disciplina di settore, in collaborazione con le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito delle attività che queste esercitano ai sensi del comma 3 dell'articolo 30. I compiti e le modalità di funzionamento sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza Unificata".

Con il decreto attuativo del Presidente del Consiglio verrà, dunque, definita la scala dei livelli di qualificazione che l'ANAC assegnerà alle singole stazioni appaltanti sulla base della valutazione dei requisiti posseduti. Dunque, appaiono in stretta correlazione le scelte rimesse al DPCM in ordine alla graduazione dei requisiti di partecipazione e alla definizione dei livelli di qualificazione da determinarsi sulla base del tipo e della complessità del contratto, delle fasce d'importo, nonché in virtù degli ambiti di attività e i bacini territoriali.

Determinante risulterà la definizione della soglia di ingresso nell'alveo delle stazioni appaltanti qualificate poiché l'identificazione di questo parametro inciderà, indirettamente, sul numero dei soggetti che possono aspirare singolarmente alla qualificazione e, dunque, sul grado di concentrazione delle attività di *procurement*<sup>100</sup> in capo ad un numero più o meno ridotto di stazioni appaltanti<sup>101</sup>.

Il DPCM non è stato ancora adottato, tuttavia lo schema di decreto precisa che la qualificazione attesta 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 fase di gestione e controllo di esecuzione, collaudo e messa in opera. Questa è necessaria per le acquisizioni di importo pari o superiore ai 40.000 euro per i servizi e forniture e di importo pari o superiore ai 150.000 euro per i lavori, ad esclusione degli acquisti effettuati mediante le centrali di committenza<sup>102</sup>.

La concreta operatività del sistema è garantita prevedendo quattro livelli di qualificazione rispettivamente per lavori e servizi di architettura e ingegneria e per forniture e servizi. Più nel dettaglio, per i lavori e i servizi di architettura e ingegneria il livello minimo (livello base manutenzione) permette di gestire solo

---

<sup>100</sup> Sul rischio di eccessivo accentramento delle committenze pubbliche G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, pp. 262 e ss.

<sup>101</sup> M.P. GUERRA, *Dalla spending, op.cit.*

<sup>102</sup> Sono introdotti particolari requisiti per l'iscrizione delle centrali di committenza per le quali è richiesta una previa verifica dello svolgimento dell'attività con carattere di stabilità. Detto requisito deve essere dimostrato mediante l'esistenza di *“un'organizzazione dedicata allo svolgimento delle relative attività in favore delle amministrazioni ricadenti nell'ambito territoriale di competenza della centrale di committenza medesima”*. L'ambito territoriale di operatività delle centrali di committenza viene tratteggiato dal decreto, in primo luogo, rinviando alla disciplina predisposta dal d.l. n. 66/2014 per i soggetti aggregatori, dalla legge di stabilità per il 2016 per l'aggregazione degli acquisti degli enti del SSN; nonché per le centrali di committenza costituite mediante l'aggregazione di comuni non capoluogo di provincia a norma del decreto attuativo dell'art. 37 comma 5 del d.lgs. n. 50/2016. Ferme restando le predette discipline speciali, l'ambito territoriale delle centrali di committenza è definito nell'atto istitutivo o nel provvedimento amministrativo di organizzazione della centrale avendo riguardo alla capacità della centrale di committenza di operare attraverso mezzi adeguati come la presenza di eventuali sedi decentrate, l'adeguatezza del personale (e la capacità di disporre di personale sui luoghi di esecuzione dei lavori o dei servizi) ovvero il possesso di impianti e apparecchiature. Gli ambiti territoriali di riferimento per le centrali di committenza qualificate sono rispettivamente quello nazionale, macroregionale, regionale ovvero di una o più aree vaste.

appalti di lavori di manutenzione fino all'importo massimo di un milione di euro. Il secondo gradino (livello base) riguarda gli appalti di lavori fino alla soglia comunitaria (pari a 5,2 milioni di euro). Il terzo livello (livello medio) pone il limite ad appalti di lavori per importi fino a 20 milioni di euro. Infine, il quarto ed ultimo grado di qualificazione (livello alto) comprende lavori per importi superiori a 20 milioni di euro e i lavori complessi (ovvero quelli che superano la soglia di 15 milioni di euro e sono caratterizzati da particolare complessità in relazione alla tipologia delle opere, all'utilizzo di materiali e componenti innovativi, all'esecuzione in luoghi che presentano difficoltà logistiche o particolari problematiche geotecniche, idrauliche, geologiche e ambientali). Sono definiti, altresì, quattro livelli di qualificazione per forniture e servizi: il livello base per importi fino alle relative soglie comunitarie; il livello medio per l'acquisizione di servizi e forniture fino a un milione di euro, il livello alto fino a 5 milioni di euro e, infine, il livello superiore per appalti di valore superiore a 5 milioni di euro<sup>103</sup>.

Il DPCM chiarisce, poi, che il soggetto che aspira alla qualificazione deve possedere accanto ai requisiti base almeno tre dei requisiti premianti. Tuttavia, la percentuale di incremento del punteggio "*non può essere superiore al 60 per cento del punteggio acquisito*". Quanto all'attestazione di qualificazione le stazioni appaltanti possono chiedere all'ANAC, anche prima della scadenza dei cinque anni o in sede di rinnovo, di ottenere la qualificazione più elevata previa la verifica della sussistenza dei requisiti base e premianti. L'attestazione può essere soggetta, nel rispetto delle garanzie partecipative, a revoca nel caso in cui, a seguito di controlli, l'ANAC accerti il venir meno o l'insussistenza in capo alle stazioni appaltanti o alle centrali di committenza dei requisiti necessari per la qualificazione. Il provvedimento di revoca è impugnabile davanti al giudice amministrativo. L'eventuale perdita di qualificazione non fa venir meno gli atti adottati in relazione alle procedure e ai contratti conclusi o ancora in corso che mantengono validità ed efficacia<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> In attuazione dell'art. 38 vengono determinati i requisiti che le stazioni appaltanti devono possedere in via autonoma ovvero sommando i requisiti posseduti dalle singole stazioni appaltanti aggregate che devono far capo a un'unica struttura organizzativa e funzionale del soggetto aggregato. Più nel dettaglio, il requisito base di tipo strutturale richiede la presenza di strutture organizzative stabili demandate allo svolgimento delle attività di *procurement* dotato di adeguate e qualificate risorse umane. Con riguardo invece alle competenze dei dipendenti operanti nelle strutture demandate agli approvvigionamenti il DPCM precisa, per ogni livello di qualificazione e in ragione dell'oggetto della procedura, le specifiche professionalità tecniche, amministrative, giuridico-economiche richieste nonché il numero delle unità di personale che devono essere in possesso delle predette qualifiche. Le specifiche regole di professionalizzazione del personale si estendono anche al partenariato pubblico privato e alle concessioni. Per ottenere la qualificazione le stazioni appaltanti devono dotarsi di un sistema di formazione e aggiornamento del personale volto a incrementare le conoscenze professionali, nonché le competenze in materia di anticorruzione e trasparenza. Le suddette attività sono svolte da strutture pubbliche e organismi di diritto pubblico e da strutture private con specifica esperienza e professionalizzazione accreditate dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Il possesso dei suddetti requisiti base di tipo strutturale e professionale sono dimostrati in base al numero delle gare svolte nel triennio (*reictus* quinquennio dopo il Correttivo del 2017) precedente alla data di qualificazione con indicazione della tipologia, importo e complessità.

<sup>104</sup> Il DPCM rinvia l'entrata in vigore del sistema al novantesimo giorno dalla data di pubblicazione in G.U. del provvedimento dell'ANAC – da adottarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto *de quo* – che determina le

Il d.lgs. n. 50/2016 si preoccupa di definire anche la disciplina transitoria<sup>105</sup>: nelle more dell'adozione del citato DPCM, si applica il comma 10 dell'art. 216 d.lgs. n. 50/2016 il quale dispone che *“fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'articolo 38, i requisiti di qualificazione sono soddisfatti mediante l'iscrizione all'anagrafe”* unica delle stazioni appaltanti *“di cui all'articolo 33-ter del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221”*.

Un ruolo cardine nella definizione della regolazione e della successiva operatività del sistema è, altresì, riconosciuto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al Ministero dell'economia e delle finanze e all'ANAC.

In particolare, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esercita funzioni chiave nel settore dei lavori pubblici ed infrastrutture; mentre al Ministero dell'economia e delle finanze sono riconosciute competenze in materia di acquisizione di beni e servizi e, soprattutto, è l'amministrazione che vigila su Consip e svolge funzioni di impulso e coordinamento del Tavolo dei soggetti aggregatori.

Infine, nodale nella fase attuativa risulta anche l'ANAC. L'attribuzione alla stessa della definizione delle modalità attuative, nonché della gestione del sistema deve essere letta in combinato disposto con il compito assegnato all'Autorità nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione *“di più ampie funzioni di promozione dell'efficienza, di sostegno allo sviluppo delle migliori pratiche, di facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti e di vigilanza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, comprendenti anche poteri di controllo, raccomandazione, intervento cautelare, di deterrenza e sanzionatorio, nonché di adozione di atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, anche dotati di efficacia vincolante”*<sup>106</sup>.

In sintesi, l'ANAC costituirà e gestirà un apposito elenco delle stazioni appaltanti che hanno ottenuto la qualificazione - proprio come avviene per il sistema di qualificazione degli operatori economici - assumendo, accanto alle funzioni di vigilanza e controllo sull'acquisizione di beni, servizi e lavori e di anticorruzione, vere e proprie funzioni regolatorie<sup>107</sup>. Importante sarà anche il ruolo svolto dalla Conferenza Unificata che si esprimerà preventivamente in fase di definizione del quadro di regolazione

---

modalità di attuazione del sistema. Il DPCM si preoccupa di fissare le modalità di progressiva implementazione del sistema da adottarsi nei primi 18 mesi di operatività dello stesso. In particolare, per i primi diciotto mesi dall'entrata in vigore del sistema di qualificazione le stazioni appaltanti che hanno proposto domanda di qualificazione *“mantengono la capacità di espletare la propria attività, e dunque di acquisire il Codice Identificativo di Gara (CIG)”*.  
<sup>105</sup> Considerata uno degli elementi di maggior debolezza del sistema poiché l'iscrizione all'anagrafe unica delle stazioni appaltanti – inserita presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici – è uno strumento privo di effetti sostanziali di efficace controllo. Cfr. C. LAMBERTI, *La qualificazione*, *op.cit.*, p.1294.

<sup>106</sup> Cfr. art. 1, comma 1 lett. t) l. n. 11/2016.

<sup>107</sup> E. D'ALTERIO, *Il nuovo codice dei contratti pubblici- regolare, vigilare punire e giudicare: l'Anac nella nuova disciplina dei contratti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2016, p. 436; M.P. GUERRA, *Dalla spending*, *op.cit.*; L. FIORENTINO, *Le centrali*, *op.cit.*, p. 446.

proprio perché – come attentamente osservato - la “fortuna del sistema” sarà fortemente legata alle modalità mediante cui le autonomie territoriali, le regioni e gli enti del sistema sanitario nazionale daranno concreta attuazione alla normativa<sup>108</sup>.

## 7. Conclusioni

Il modello di accreditamento proposto ha connotati dinamici, non è, dunque, irrigidito da aprioristiche classificazioni, ma, al contrario, è basato sul ruolo attivo delle singole amministrazioni chiamate a predisporre obiettivi e strategie in ordine alla propria capacità organizzativa e professionale nel gestire l'attività di *procurement*.

La natura “aperta” del meccanismo di certificazione è testimoniata dalla durata della qualificazione che opera per cinque anni e, pertanto, è soggetta a una successiva periodica valutazione. Inoltre, anche durante il quinquennio può essere soggetta a modificazioni mediante il passaggio ad un livello inferiore o superiore di qualificazione ovvero mediante la revoca da parte dell'ANAC nell'esercizio del suo potere di vigilanza<sup>109</sup>.

In sintesi, il legislatore italiano ha creato un sistema di certificazione della qualità delle stazioni appaltanti modellato su un meccanismo che poggia, in una prima fase, su criteri oggettivi di autovalutazione che divengono, in una seconda fase, base di valutazione da parte dell'ANAC che attribuisce alla singola stazione appaltante uno specifico livello di qualificazione. Dunque, è stato disegnato un modello di accreditamento “scalare” che abilita le stazioni appaltanti alle funzioni di *public procurement* in base alle strutture, competenze, capacità di gestione delle procedure di acquisto<sup>110</sup>.

In un'ottica comparata l'opzione relativa all'attestazione della qualità delle stazioni appaltanti scelta dal legislatore nazionale si contraddistingue nettamente dai modelli di accreditamento delle committenze pubbliche e private maggiormente diffusi nel mondo nord-americano<sup>111</sup>, fondati principalmente sulla certificazione degli addetti. Questi ultimi sistemi, dunque, sono principalmente orientati alla professionalizzazione e certificazione delle sole persone fisiche operanti nel settore del *procurement*.

Ci sono, altresì, altri due profili che contraddistinguono le modalità di accreditamento proprie delle esperienze del Nord America. I predetti sistemi di accreditamento sono, infatti, tendenzialmente privi di effetti legali e gestiti da enti privati<sup>112</sup>. Al contrario, il Codice del 2016 demanda la gestione e la definizione

---

<sup>108</sup> L. FIORENTINO, *Le centrali*, *op.cit.*, p. 446.

<sup>109</sup> M.P. GUERRA, *Dalla spending*, *op.cit.*

<sup>110</sup> P. MANTINI, *Nel cantiere*, *op.cit.*, p. 69.

<sup>111</sup> L. KNIGHT, C. HARLAND, J. TELGEN, K. V. THAI, GUY CALLENDER, K. MCKEN, *Public Procurement*, *op.cit.*, pp. 319-320.

<sup>112</sup> **Ad. es. i corsi di qualificazione per gli addetti dell'UNPD (*United Nation Development Programme*) sono accreditati, sulla base di una convenzione volontariamente istaurata con l'UNDP, dal Chartered**

delle modalità attuative del meccanismo di certificazione all'ANAC e attribuisce alla qualificazione natura costitutiva e abilitante alla gestione delle procedure di acquisto in rapporto al livello di qualificazione riconosciuto<sup>113</sup>.

Con piena operatività del sistema, le stazioni appaltanti che ottengono la relativa qualificazione saranno, pertanto, chiamate a sviluppare una specializzazione e professionalizzazione calibrata in base dimensioni delle gare e sulla qualità e natura dei beni o delle prestazioni da acquisire o delle opere da realizzare che permetterà di operare non solo per se stesse ma anche per altre amministrazioni non qualificate ovvero dotate di altra specializzazione<sup>114</sup>. In altri termini, le stazioni appaltanti diverranno veri e propri “operatori del mercato” che potranno utilizzare la loro capacità di gestire le gare come fattore di produzione e di attrazione di commesse da parte di altre amministrazioni pubbliche<sup>115</sup>.

Il d.lgs. n. 50/2016, introducendo, dunque, un sistema di riorganizzazione delle stazioni appaltanti in un’ottica di qualificazione delle stesse, porta inevitabilmente con sé la necessità di favorire ulteriormente l’aggregazione delle committenze per rendere maggiormente efficiente e professionalizzato l’intero settore del *public procurement*<sup>116</sup>. Infatti, le modalità di centralizzazione assumono connotati più intensi quando si riverberano sulla qualificazione delle stazioni appaltanti che devono necessariamente possedere determinati “parametri reputazionali oggettivi”<sup>117</sup> per gestire le procedure relative all’uno o all’altro tipo di contratto<sup>118</sup>.

Il Codice, infatti, riprende le basi delle politiche pubbliche volte alla centralizzazione degli acquisti nonché alle esigenze *spending review* e al rafforzamento del sistema del *benchmark* di qualità e prezzo per dargli nuova linfa vitale in un’ottica di ulteriore sviluppo del progetto di efficientamento del sistema del *public procurement*.

Sembrirebbe, infatti, che il Codice dei Contratti pubblici del 2016 non ponga l’attenzione esclusivamente agli interventi di contenimento dei costi delle strutture e della gestione delle procedure di acquisto, ma miri a costituire e promuovere “un sistema di reti di committenza volto a determinare un più ampio ricorso alle gare e agli affidamenti di tipo telematico e l’effettiva partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese” attraverso “misure di revisione ed efficientamento delle procedure di appalto, degli accordi quadro, delle convenzioni e in genere delle

---

**Institute of Purchasing and Supply (CIPS). Cfr. OECD-Public Governance Reviews, *Integrity Framework for Public Investment*, OECD Publishing, Parigi, 2016, p. 45.**

<sup>113</sup> M.P. GUERRA, *Dalla spending, op.cit.*

<sup>114</sup> L. TORCHIA, *Il nuovo Codice, op.cit.*, p. 608.

<sup>115</sup> L. TORCHIA, *La regolazione del mercato dei contratti pubblici*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, Torino, 2017, p. 2.

<sup>116</sup> M.P. GUERRA, *Dalla spending, op.cit.*

<sup>117</sup> C. LAMBERTI, *La qualificazione, op.cit.*, p. 1295.

<sup>118</sup> B.G. MATTARELLA, *La centralizzazione delle committenze*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2016, p. 616.

*procedure utilizzabili da Consip, dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza*<sup>119</sup>. Ed è proprio all'interno di questo ambizioso obiettivo di rimodellare “sistema a rete” degli approvvigionamenti pubblici che si innesta la qualificazione delle stazioni appaltanti.

Tuttavia - come precisato dai giudici del Consiglio di Stato – se “è importante ridurre le stazioni appaltanti per specializzarle, da un lato è necessario un rigoroso sistema di controlli e vigilanza sulle grandi stazioni appaltanti e grandi centrali di committenza, e dall'altro, occorre evitare che un oligopolio sul versante della domanda possa penalizzare, su quello dell'offerta, le PMI”<sup>120</sup>.

Nella fase di implementazione il sistema di accreditamento, quale processo “continuo” di professionalizzazione, coinvolgerà direttamente l'intero sistema amministrativo. Infatti, si dovranno coordinare le regole relative alla qualificazione con le altre riforme in atto negli altri segmenti dell'Amministrazione, *in primis* la riforma dell'Amministrazione locale avviata con la legge Delrio del 2014; nonché le politiche di prevenzione dei fenomeni corruttivi<sup>121</sup>.

In conclusione, sebbene si assista ad una riduzione del margine di libertà contrattuale delle amministrazioni, la qualificazione e la riduzione del numero, nonché la migliore professionalizzazione degli addetti appaiono profili essenziali per la sfida di competitività<sup>122</sup>. Gli interventi normativi nel settore degli appalti pubblici rappresentano, infatti, lo strumento per migliorare l'integrità e l'efficienza dei processi di *procurement* e, conseguentemente, la fiducia degli operatori del mercato nei confronti del sistema amministrativo, rendendo più appetibile per le imprese *to respond to the call for tender*<sup>123</sup>.

---

<sup>119</sup> Cfr. art. 41, comma 1, d.lgs. n. 50/2016.

<sup>120</sup> Cfr. Cons. Stato, Adunanza della Commissione speciale 21 marzo 2016, parere 855/2016 pp. 44-45.

<sup>121</sup> M.P. GUERRA, *Dalla spending, op.cit.*

<sup>122</sup> M. MACCHIA, *La qualificazione, op.cit.*, p. 59.

<sup>123</sup> World Bank Group, *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All, A World Bank Group Flangship Report*, 14th edition, 2016, pp. 96 e ss.