

Il Pnrr resuscita la qualificazione delle stazioni appaltanti, senza fretta

27 Aprile 2022

La previsione di un **sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti** ha un posto d'onore **sul podio delle norme rimaste prive di attuazione nel Codice dei contratti pubblici del 2016**, accanto alla disposizione che prevedeva un **albo dei componenti esterni delle commissioni di gara** (espressamente sospesa, dopo vari tentativi a vuoto, fino al prossimo anno). Potrebbe stupire che il sistema di qualificazione sia rimasto a lungo congelato, ove si pensi a quanto spesso le **criticità nella gestione degli appalti pubblici vengano attribuite al numero eccessivo di stazioni appaltanti** (stimate in circa 36.000) e alla **scarsa formazione** di molte di queste, che non sarebbero “capaci” di gestire le complesse procedure necessarie per gli acquisti da parte della pubblica amministrazione.

Proprio per affrontare questa problematica, il **Codice dei contratti pubblici del 2016, all'art. 38**, prevede l'istituzione presso l'Anac di un elenco di stazioni appaltanti e centrali di committenza, qualificate per territorio, tipologia di contratto e importo. Per conseguire la qualificazione si individuano requisiti di base, quali l'organizzazione, le competenze e la formazione del personale, il numero di gare svolte e il rispetto dei tempi di esecuzione e di pagamento dei fornitori. L'articolo indica anche alcuni **requisiti “premianti”**, fra cui la certificazione di qualità per uffici e i procedimenti e il livello di soccombenza nel contenzioso, il cui ruolo è rimasto meno chiaro, considerato che non sembrerebbe essere previsto un “numero chiuso” di stazioni appaltanti da qualificare.

A ogni modo, nelle intenzioni del legislatore, una volta entrato a regime il sistema di qualificazione, le stazioni appaltanti non iscritte per mancanza di requisiti non dovrebbero

più poter bandire gare d'appalto di importo significativo. Il sistema, però, come ricordato, non ha mai trovato concreta realizzazione.

Dopo molti anni, in effetti, potrebbe apparire un po' bizzarro che, proprio nel momento in cui il Parlamento sta discutendo della legge delega per soppiantare il Codice del 2016, si muova qualcosa sul sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Eppure, proprio poche settimane fa l'Anac ha **pubblicato il testo delle Linee guida in materia** per acquisire osservazioni da parte degli stakeholders, che possono inviare contributi sino al 10 maggio 2022, in vista dell'adozione, prevista per la fine di settembre, del documento definitivo e dell'individuazione di un numero potenziale (ma non vincolante) di stazioni appaltanti qualificate. Le Linee guida, a quanto riferisce la stessa Anac, saranno alla base del nuovo sistema di qualificazione, che però sarà reso operativo solo dopo l'entrata in vigore della rinnovata disciplina dei contratti pubblici.

Sostanzialmente, senza nemmeno conoscere se e come la qualificazione delle stazioni appaltanti farà parte del futuro impianto normativo (né quali saranno le proprie competenze in tale nuovo contesto), l'Anac **“si porta avanti” e delinea già le Linee guida per il funzionamento del sistema, senza però realizzarlo**. In tale contesto, è inevitabile che il documento sia, come di fatto è, ampiamente generico.

Nel testo si individuano gli ambiti e i livelli di qualificazione per le stazioni appaltanti e le centrali di committenza e si indicano i pesi provvisoriamente assegnati per i diversi requisiti previsti dall'articolo 38 del Codice. Le fasce per la qualificazione sarebbero tre, con una distinzione fra i requisiti necessari per i lavori, da un lato, e i servizi e le forniture, dall'altro; emerge, pertanto, la possibilità che una stazione appaltante si qualifichi per solo una delle due tipologie di gara. Ancora, si distingue la qualificazione per l'affidamento, e dunque per la fase di gara, da quella per l'esecuzione dei contratti, ma con requisiti in realtà pressoché sovrapponibili.

Le modalità di calcolo dei punteggi per ciascun requisito, secondo le previsioni dell'Anac, emergeranno, in seguito, dall'esame delle osservazioni raccolte durante la consultazione e dei dati della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, che sono già in possesso dell'Autorità.

Sostanzialmente l'**Anac mira prima a raccogliere indicazioni dalle amministrazioni pubbliche e poi a fissare i benchmark per i vari requisiti**. Ciò sebbene molti dati siano già in suo possesso (come il numero delle gare bandite) e altri sembrano agevolmente reperibili (come quelli sul monitoraggio dello stato di attuazione delle opere pubbliche e dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti, disponibili presso la Ragioneria Generale dello Stato).

Sembrerebbe, insomma, che l'Autorità abbia avuto **fretta di emanare le Linee guida, non tanto per il loro contenuto** – che, come detto, potrebbe essere stravolto dalla riforma in corso – quanto per segnalare che la qualificazione delle stazioni appaltanti, dopo aver trascorso anni in soffitta, è di nuovo nell'agenda italiana.

Il segnale è, in effetti, necessario, giacché la decisione del Consiglio dell'Unione europea, relativa all'approvazione della valutazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia, prevede, tra gli obiettivi da raggiungere attraverso leggi, regolamenti e provvedimenti attuativi, anche il completamento dell'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti (Riforma 1.10 – Milestone – M1C1 – 71). Alla luce di tale obiettivo, evidentemente, i possibili effetti sul meccanismo di qualificazione dell'imminente riforma dell'intero sistema degli appalti sono passati in secondo piano.

In ogni caso, non resta che **attendere e sperare** che, prima o poi, trovi realizzazione il principio per cui non siano solo le imprese a dover dimostrare di essere in grado di partecipare alle gare, e quindi di ottemperare poi ai contratti, ma anche le stazioni appaltanti a dover dare conto preventivamente della loro idoneità a gestire le gare in modo efficace, corretto e conveniente, per realizzare al meglio le finalità della spesa pubblica.

di **Aurora Donato** – [Legal Team](#)

<https://www.requadro.com/il-pnrr-resuscita-la-qualificazione-delle-stazioni-appaltanti-senza-fretta>