

Prima relazione sullo stato di attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza

Sommario: 1. Premessa. – Sezione I. 2. La rilevanza della qualificazione e il quadro europeo. – 2.1. Il quadro nazionale. – 2.2. Il ruolo del protocollo PCM-Anac e delle linee guida dell’Anac sul sistema di qualificazione. – 3. I principali profili critici della qualificazione. – 4. Le prospettive alla luce del PNRR: qual è la meta. – 4.1. I traguardi e gli obiettivi del PNRR in materia di contratti pubblici. – 4.2. La qualificazione delle stazioni appaltanti nella strategia di sviluppo del Paese. – 4.3. A cosa bisogna tendere. – Sezione II. 5. Lo stato dell’arte: analisi dei dati. – 5.1. I soggetti interessati dall’analisi. – 5.2. Le caratteristiche delle amministrazioni aggiudicatrici. – 5.3. Le gare delle amministrazioni aggiudicatrici.

1. Premessa

La presente relazione è adottata ai sensi dell’articolo 6, comma 3, del Protocollo d’intesa per l’attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza e ulteriori profili di collaborazione, siglato tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l’Autorità nazionale anticorruzione-Anac, in data 17/12/2021. Il testo è articolato in **due sezioni**: la prima ricostruisce il quadro giuridico del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza in base agli ordinamenti europeo e nazionale, individua alcuni profili critici della disciplina, analizza le previsioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza-PNRR in materia di *public procurement*, illustrando le principali prospettive. La seconda sezione contiene, invece, una descrizione dello stato dell’arte in materia di stazioni appaltanti, riportando una serie di dati e informazioni qualitative, estratti dalle banche dati dell’Anac.

L’art. 6, comma 3, del citato protocollo prevede che *«Le Parti presentano alla Cabina di regia di cui all’articolo 212 del codice le linee guida di cui al presente articolo per la relativa condivisione nonché, ogni tre mesi, una relazione sullo stato di attuazione del sistema di qualificazione di cui al presente protocollo, con l’indicazione numerica delle stazioni appaltanti in possesso dei requisiti per l’iscrizione nell’elenco di cui all’articolo 1, delle verifiche e dei controlli esperiti, segnalando altresì eventuali anomalie e criticità e formulando le proposte di revisione normativa ritenute opportune. Degli esiti del monitoraggio di cui al periodo precedente si tiene conto ai fini della complessiva ridefinizione a regime della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti»*.

Il protocollo è un accordo di collaborazione, ex art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, adottato al fine di dare esecuzione a uno dei sotto-obiettivi (IV) indicati nella misura M1C1-71 – Riforma 1.10 -Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni (traguardo: Entrata in vigore di tutte le leggi, i regolamenti e i provvedimenti attuativi (anche di diritto derivato) per il sistema degli appalti pubblici) del Piano nazionale di ripresa e resilienza-PNRR, con scadenza dicembre 2021. Il sotto-obiettivo riguarda la seguente attività: *«l’Anac completa l’esercizio di qualificazione delle stazioni appaltanti»*.

Sezione I

2. La rilevanza della qualificazione e il quadro europeo

L’adozione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza ha come fine quello, da una parte, di contribuire all’aggregazione della domanda

nell'ambito degli appalti pubblici, **favorendo l'istituzione di centrali di committenza e soggetti aggregatori in possesso di un'adeguata qualificazione**, dall'altro di concentrare l'attività contrattuale presso strutture amministrative effettivamente in possesso delle qualifiche necessarie a una gestione ottimale delle commesse pubbliche. Nel primo caso, si tratta, pertanto, di strutture create appositamente al fine di aggiudicare appalti, ma anche di stipulare ed eseguire i relativi contratti, per conto di pubbliche amministrazioni (come previsto dal comma 7 dell'art. 37, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 - Codice dei contratti pubblici, d'ora in avanti Codice, in base al quale si distingue tra un modello accentratore, uno mediano, uno strumentale); nel secondo caso, si tratta di strutture interne alle amministrazioni che, in presenza di determinati requisiti, hanno la funzione di concludere e gestire gli appalti pubblici per conto dell'ente o amministrazione di appartenenza.

In ambo i casi, si rende necessario un sistema che, definendo specifici presupposti di ordine quantitativo e qualitativo, garantisca che la struttura sia in possesso di un'adeguata professionalizzazione per l'esercizio di una siffatta funzione. Per i soggetti aggregatori e alcune centrali di committenza la qualificazione è prevista *ex lege* (art. 38, comma 1, Codice); per tutte le altre strutture e stazioni appaltanti la qualificazione va dimostrata. Si tratta quindi, nel complesso, di un sistema basato su una forma di specializzazione funzionale e razionalizzazione delle attività delle strutture amministrative, che tende a promuovere un aumento della concorrenzialità e dell'efficacia delle commesse pubbliche.

Nell'ordinamento europeo, la direttiva 2004/18/CE ha previsto la possibilità per gli Stati membri di ricorrere agli strumenti di aggregazione della domanda previsti da ciascun sistema nazionale. In Italia, questo è avvenuto innanzitutto attraverso l'istituzione di Consip S.p.A., che ha acquisito con il tempo la funzione di stipulare convenzioni e contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi per conto delle amministrazioni statali. Successivamente, con l'art. 33 del d.lgs. n. 163/2006 (primo codice dei contratti pubblici) è stata prevista la possibilità per le stazioni appaltanti e per gli enti aggiudicatori di ricorrere a centrali di committenza, anche istituendo associazioni o consorzi, per gli acquisti di forniture, servizi e lavori. Ancora successivamente, presso l'ANAC, è stato istituito nel 2014 l'elenco di soggetti preposti a svolgere compiti di aggregazione della committenza (art. 9 del d.l. n. 66/2014, convertito nella l. n. 89/2014).

La direttiva 2014/24/UE, recepita con il Codice attualmente in vigore, conferma il *favor* del legislatore europeo verso sistemi di aggregazione e centralizzazione della domanda, favorendo lo sviluppo di centrali di committenza, limitando la dispersione delle stazioni appaltanti, promuovendo una maggiore professionalizzazione delle commesse pubbliche. Oggetto dell'aggregazione possono essere anche le attività di committenza ausiliarie, oltre alle attività di gara in senso stretto.

2.1. Il quadro nazionale

Il Codice, a livello nazionale, disciplina le aggregazioni e la centralizzazione delle committenze (art. 37), nonché la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza (art. 38). La qualificazione è considerata una condizione necessaria ai fini dello svolgimento di procedure di appalto per importi superiori alle soglie di cui all'art. 37, comma 1. Tuttavia, quest'ultima limitazione non trova applicazione, risultando ancora vigente il regime transitorio definito dall'art. 216, comma 10, del Codice.

In generale, il Codice stabilisce la previsione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, basato sulla valutazione del complesso delle attività che caratterizzano i processi di acquisizione di beni, servizi e lavoro in relazione alla capacità di progettazione, alla capacità di affidamento, alla capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, ivi incluso il collaudo e la messa in opera.

Sempre in base a tale norma, i requisiti rilevanti ai fini della qualificazione riguardano: la presenza di strutture organizzative stabili deputate agli ambiti sopra indicati; la presenza nella struttura organizzativa di dipendenti aventi specifiche competenze in rapporto alle attività di

progettazione, affidamento ed esecuzione; l'esistenza di un sistema di formazione ed aggiornamento del personale; il raggiungimento di un determinato numero di gare svolte nel quinquennio 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; il rispetto dei tempi previsti per i pagamenti di imprese e fornitori come stabilito dalla vigente normativa ovvero rispetto dei tempi previsti per i pagamenti di imprese e fornitori, secondo gli indici di tempestività (di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013); l'assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture che alimentano gli archivi detenuti o gestiti dall'Autorità; per i lavori, l'adempimento a quanto previsto dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti, e dall'articolo 29, comma 3; la disponibilità di piattaforme telematiche nella gestione di procedure di gara.

Ai predetti requisiti, definiti di base, il Codice aggiunge la previsione di requisiti premianti, concernenti la valutazione positiva dell'Anac in ordine all'attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione e promozione della legalità, la 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, il livello di soccombenza nel contenzioso, l'applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione e affidamento, nonché l'utilizzo delle metodologie di cui all'art. 23, comma 13, del Codice.

Il codice contempla, dunque, un vero e proprio **sistema di "accreditamento" delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza**, basato su appositi controlli dell'Anac. Nel caso in cui le stazioni appaltanti non siano in possesso della qualificazione alla luce dei predetti requisiti, le medesime procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza qualificata; in ogni caso, anche qualora in possesso della qualificazione, la stazione appaltante può sempre decidere di ricorrere a una centrale di committenza per svolgere una procedura di appalto.

La disciplina della qualificazione è stata richiamata dal **Piano nazionale di ripresa e resilienza-PNRR, nell'ambito della Milestone M1C1 – 71 (sub. IV)** (*su cui più ampiamente si rinvia al par. 4*). In particolare, è previsto che *«l'Anac completa la qualificazione delle stazioni appaltanti»*. Tale previsione si spiega in ragione della necessità di dare effettivo avvio al predetto sistema di qualificazione, a cui non è stata data, dall'entrata in vigore del codice, un'effettiva attuazione, mantenendo e perpetuando il sistema previgente, basato sulla mera iscrizione delle stazioni appaltanti all'Anagrafe delle stazioni appaltanti-AUSA, senza la dimostrazione quindi del possesso di specifici requisiti.

Con il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, adottato in esecuzione di M1C1-69 del PNRR, è stata attuata una prima consistente opera di riduzione, centralizzazione e, quindi, qualificazione delle stazioni appaltanti relativa specificamente agli appalti finanziati con le risorse del PNRR, con particolare riferimento ai Comuni. All'art. 52 è stabilito che per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori – oltre che secondo le modalità indicate dall'art. 37, comma 4, del Codice – anche attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluoghi di province.

Sul piano *de iure condendo*, il disegno di legge "Delega al Governo in materia di contratti pubblici", nella versione approvata dal Senato della Repubblica il 9 marzo 2022 (AC 3514), prevede, tra gli obiettivi, quello di *«ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, afferenti ai settori ordinari e ai settori speciali, al fine di conseguire la loro riduzione numerica, nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse, anche mediante l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche; definizione delle modalità di monitoraggio dell'accorpamento e della riorganizzazione delle stazioni appaltanti; potenziamento della*

qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti, anche mediante la previsione di specifici percorsi di formazione, con particolare riferimento alle stazioni uniche appaltanti e alle centrali di committenza che operano a servizio degli enti locali» (art. 1, comma 2, lett. b).

2.2. Il ruolo del protocollo PCM-Anac e delle linee guida dell'Anac sul sistema di qualificazione

L'adozione del protocollo di intesa tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Anac si inserisce nella parte finale del quadro sopra ricostruito e, più precisamente, è volto a dare attuazione al sotto-obiettivo IV della misura M1C1-71, relativa al completamento dell'esercizio di qualificazione delle stazioni appaltanti da parte dell'Anac.

Al riguardo, **il protocollo ha rappresentato, previa condivisione del metodo con la Commissione europea, lo strumento giuridico più idoneo al fine di impostare un sistema di qualificazione** che, costruito sulla base della concreta esperienza delle stazioni appaltanti operanti nel Paese ai diversi livelli di governo, tenda ad operare una razionalizzazione delle stesse in un'ottica di maggiore efficienza della spesa. Il sistema si ispira ai requisiti qualitativi previsti dall'art. 38 del Codice ed è volto a consentire in tempi brevi alle stazioni appaltanti e alle centrali di committenza di adeguare i propri ordinamenti interni e le proprie strutture ai requisiti di qualificazione individuati dal medesimo protocollo.

L'accordo ha, altresì, consentito di superare le problematiche emerse nell'attuazione dell'articolo 38, comma 2, del Codice, relative alla mancata adozione del d.P.C.M. previsto ai fini dell'istituzione dell'Elenco delle stazioni appaltanti, la cui procedura non è risultata di agevole realizzazione. Esso ha, comunque, confermato il ruolo di controllo dell'Anac, chiamata ad effettuare un monitoraggio e uno screening immediato del sistema di qualificazione tale da consentirne la definitiva attuazione e la completa realizzazione fin dal momento della riforma della disciplina dei contratti pubblici.

Dopo avere definito oggetto, finalità e ambito di applicazione, il protocollo individua gli ambiti di qualificazione (- capacità di progettazione delle gare e di affidamento; - capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura), i requisiti qualitativi e quantitativi della qualificazione e quelli premianti (nel complesso corrispondenti a quelli definiti nell'art. 38), l'adozione di linee guida da parte dell'Anac, nonché di una relazione finale, l'istituzione di un tavolo tecnico tra la Presidenza del Consiglio e l'Autorità.

In merito alle linee guida, **l'art. 6 del protocollo** prevede che *«entro il 31 marzo 2022, l'ANAC, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri, adotta le linee guida che individuano le modalità operative per l'attuazione – anche a fasi progressive - del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre alla base del nuovo sistema di qualificazione che sarà reso operativo al momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici. Le linee guida forniscono alle amministrazioni interessate le modalità di richiesta alle stazioni appaltanti dei dati non presenti nella Banca Dati nazionale dei Contratti Pubblici, nonché le indicazioni operative, anche tramite check list, sulle attività da svolgere per la verifica di sussistenza dei requisiti di qualificazione, al fine di consentire alle stazioni appaltanti e alle centrali di committenza di prepararsi in anticipo rispetto all'entrata in vigore della predetta riforma. Le linee guida individuano un meccanismo di verifica, anche attraverso l'utilizzo delle banche dati pubbliche, sullo stato di attuazione del presente protocollo».*

Le **linee guida dell'Anac** costituiscono un atto **non avente natura vincolante** e prevedono l'articolazione di un **sistema di qualificazione per fasi**, ispirato a un processo graduale e dinamico, che si renda compatibile con la primaria esigenza di non produrre bruschi blocchi e cambiamenti nelle attività delle stazioni appaltanti. Il fine è, infatti, quello di introdurre il sistema senza compromettere l'efficienza ed efficacia dell'azione pubblica, soprattutto tenuto conto delle differenze

che intercorrono tra le amministrazioni appartenenti ai diversi livelli di governo. Per queste ragioni, le linee guida, che verranno adottate a più riprese, tracciano un percorso per fasi, basato su preciso calendario, volto a creare le condizioni utili alla realizzazione del sistema di qualificazione, che sarà reso pienamente operativo al momento dell'entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici.

Queste prime linee guida individuano i pesi attribuiti a ciascun requisito di base; con successive linee guida saranno invece definite le modalità per l'attribuzione dei punteggi relativi a ciascun requisito. Le modalità saranno individuate a seguito delle informazioni provenienti dai dati raccolti dalle stazioni appaltanti e dalla consultazione pubblica con gli *stakeholders*. Anche i pesi potranno essere riconsiderati a seguito delle suddette attività. La scelta risponde all'esigenza di fondare il sistema di qualificazione sulla base di dati oggettivi, evitando di creare un sistema che non tenga conto delle caratteristiche del contesto in cui operano le stazioni appaltanti, anche con riferimento agli ambiti territoriali.

Le linee guida si articolano in due parti e un paragrafo conclusivo dedicato all'attività di monitoraggio. La prima parte individua i livelli di qualificazione, distinguendo tra quelli per la fase dell'affidamento (tre livelli con limiti quantitativi) e quelli per la fase dell'esecuzione (un livello). La scelta di prevedere un solo livello per l'esecuzione, di più agevole accesso, dipende dall'esigenza di garantire a tutte le stazioni appaltanti la possibilità di dare seguito ai contratti aggiudicati.

La seconda parte, invece, identifica, in corrispondenza alle previsioni del protocollo e in armonia con l'art. 38 del Codice, i requisiti per la qualificazione, distinguendo tra quelli relativi alle procedure di appalto e di concessione di lavori e quelli relativi alle procedure di appalto e di concessioni di forniture e servizi e, nell'ambito di ciascuna categoria di procedure, distinguendo tra requisiti per l'affidamento e requisiti per l'esecuzione.

In tutti i casi, l'iscrizione all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti-Ausa viene definito un requisito vincolante e indefettibile. Seguono gli altri requisiti più specifici a cui sono attribuiti pesi valutati in base alla portata e rilevanza del requisito considerato. Vi sono poi requisiti premianti, la cui maggiore precisazione è rinviata a successive linee guida.

Su queste basi, le stazioni appaltanti sono tenute sia a comunicare i predetti dati accedendo all'Ausa (a partire dal 15 aprile e fino al 22 maggio 2022), così da permettere all'Autorità di effettuare le elaborazioni volte a definire le modalità di attribuzione dei punteggi, sia a inserire nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici le informazioni mancanti per le procedure di gare avviate successivamente all'entrata in vigore del Codice e nel sistema MOP-BDAP della RGS le informazioni previste per il monitoraggio dello stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti assegnati. **La completa e tempestiva comunicazione dei dati ad Anac da parte delle stazioni appaltanti è un'attività fondamentale ai fini dell'avvio e della buona riuscita del sistema di qualificazione.** Allo stato attuale, come indicato dai dati analizzati nella seconda sezione di questa relazione, esiste una larga percentuale di procedure di appalto rispetto alle quali le stazioni appaltanti non hanno comunicato ad Anac le informazioni necessarie per conoscere lo stato di avanzamento delle procedure e i loro esiti. Molti responsabili unici dei procedimenti-Rup presso le stazioni appaltanti, infatti, non adempiono – o adempiono in ritardo – gli obblighi di comunicazione previsti dal Codice. Ciò costituisce non solo un grave *vulnus* del complessivo assetto ma anche un oggettivo impedimento a una efficiente ed efficace attuazione del sistema di qualificazione.

A partire dal 23 maggio 2022, l'Anac inizierà l'analisi e l'elaborazione dei dati comunicati, per adottare la relazione trimestrale prevista entro giugno 2022 e individuare i punteggi attribuibili alle stazioni appaltanti. Entro settembre dello stesso anno, l'Autorità individuerà, infine, le soglie di accesso ai differenti livelli di qualificazione, così da consentire alle stazioni appaltanti di verificare il livello di qualificazione di appartenenza per la fase dell'affidamento e l'accesso all'unico livello di qualificazione per la fase dell'esecuzione. Questi elementi rappresenteranno la base su cui si innesterà la nuova disciplina del Codice, che consoliderà un tale sistema con gli opportuni accorgimenti che si renderanno necessari.

3. I principali profili critici della qualificazione

La natura graduale ed evolutiva dell'introduzione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza consente di individuare già a monte alcuni possibili profili critici che potrebbero caratterizzare l'attuazione del sistema, al fine di tenerne conto *in fieri* e sviluppare una capacità di adeguamento del sistema stesso. In questa prospettiva, i principali profili critici possono riguardare almeno **cinque aspetti**, di seguito sintetizzati.

a) La disciplina transitoria e la flessibilità territoriale

La nuova disciplina della qualificazione delle stazioni appaltanti si inserisce in un contesto in cui tutte le stazioni appaltanti attive, a livello sia centrale sia territoriale, hanno la piena capacità di gestire le procedure di appalto e di concessione, senza limitazioni. I cambiamenti che deriveranno dall'introduzione del nuovo sistema determineranno, al contrario, alcuni limiti, che dipenderanno dal conseguimento della qualificazione da parte di ciascuna stazione appaltante e centrale di committenza. Per queste ragioni, è importante avere contezza, in via preliminare, di quante procedure concorsuali risultano in corso e qual è il valore complessivo degli appalti gestiti da ciascuna struttura. La conoscenza tempestiva e completa di questi e di altri dati, che sono raccolti dall'Anac nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici, dovrebbe consentire di configurare il sistema in modo tale da evitare che l'eventuale riduzione delle stazioni appaltanti possa incidere in maniera negativa sulla funzionalità degli enti coinvolti e sulla loro capacità finanziaria, determinando ad esempio la perdita di finanziamenti.

Un ruolo di carattere centrale deve essere, quindi, attribuito alla **disciplina transitoria** mediante la quale occorre consentire alle stazioni appaltanti di comprendere quali sono i requisiti qualitativi e quantitativi necessari per poter essere qualificate e potersi, nel caso, adeguare tempestivamente.

La disciplina della fase transitoria è necessaria anche se si considera la necessità di valutare, in concreto, l'efficienza e l'efficacia dei requisiti posti nelle linee guida Anac. Solo mediante la verifica dei requisiti nella prima fase attuativa e sperimentale sarà possibile comprendere in concreto quali sono le correzioni da apportare al sistema e quali siano i parametri da tenere in considerazione ai fini della attribuzione di una data qualifica ovvero della estinzione della stessa.

La natura transitoria della disciplina, riferibile alla prima fase, deve anche consentire di tenere conto delle differenze che intercorrono tra le diverse realtà territoriali e tra le differenti tipologie di enti (dal punto di vista sia organizzativo, sia dimensionale). In tal senso, la raccolta delle informazioni e dei dati, che caratterizzerà questo primo stadio di applicazione del sistema di qualificazione, permetterà di valutare l'eventuale introduzione di meccanismi di "salvaguardia" finalizzati a consentire forme di flessibilità.

b) Il personale specializzato

D'altra parte, il sistema di qualificazione, basato anche sulla specializzazione del personale, dovrà tenere conto della consistenza degli organici esistenti nei vari Enti. Un profilo, in tal senso, rilevante riguarda la **capacità assunzionale degli enti interessati**, sia in termini di capacità finanziaria che in termini di tempi di assunzione. Sotto tale profilo, il Dipartimento per la Funzione Pubblica ha, ad esempio, recentemente introdotto importanti innovazioni nel sistema del reclutamento in generale del personale della P.A., anche in vista del raggiungimento degli obiettivi del PNRR. In questa prospettiva, l'assunzione di figure specializzate per il PNRR potrebbe tenere conto delle qualifiche del personale necessarie affinché le stazioni appaltanti possano ottenere la qualificazione.

Pertanto, l'individuazione dei requisiti specifici con riferimento al personale specializzato da assumere al fine di ottenere una determinata qualificazione deve necessariamente tenere in considerazione le procedure e i tempi necessari per procedere all'assunzione di soggetti con tali competenze; al contempo, bisogna contenere il rischio che le assunzioni presso le strutture che si occupano delle procedure di appalto avvengano soltanto per raggiungere determinate soglie quantitative senza tener conto dell'adeguatezza delle competenze.

c) Gravi anomalie e requisiti premianti

Un altro aspetto rilevante attiene alla determinazione delle ipotesi in cui sia possibile riscontrare gravi anomalie nelle procedure ad evidenza pubblica o nella esecuzione del contratto, idonee a incidere sulla capacità di gestione del processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro da parte della stazione appaltante o della centrale di committenza, negli ambiti corrispondenti alla relativa qualificazione. Al tempo stesso, è importante **individuare in concreto i requisiti premianti** e la loro incidenza sui livelli di qualifica e sul sistema di qualificazione. Pertanto, sulla base degli esiti delle attività di raccolta dei dati previste per la prima fase, sarà necessario, in uno stadio successivo, identificare in modo specifico ambo gli elementi (*gravi anomalie; requisiti premianti*), in modo da completare il quadro delle previsioni alla base del funzionamento del sistema di qualificazione.

d) Requisiti e miglioramento della qualità delle stazioni appaltanti

L'attività di concreta individuazione dei requisiti non si presenta agevole in considerazione di vari elementi: la novità dell'introduzione di un sistema di qualificazione nel nostro ordinamento giuridico e la sua specificità; l'esigenza di non attribuire eccessiva importanza al dato storico delle gare effettuate in passato, specie in prima applicazione; l'esigenza di valutare forme di raccordo tra i vari profili di rilevanza della qualificazione (lavori, servizi e forniture; affidamento ed esecuzione; appalti e concessioni; ruolo da attribuire alle attività di committenza ausiliaria); l'esigenza di consentire l'esercizio in forma associata o consorziata da parte delle stazioni appaltanti.

Per queste ragioni, l'applicazione dei requisiti di qualificazione si basa su un **meccanismo dinamico e suscettibile di costante aggiornamento** sulla base delle informazioni e dei dati disponibili, non soltanto per razionalizzare il numero delle stazioni appaltanti esistenti ma anche al fine di rendere le stazioni operanti più efficienti e, quindi, più qualificate nel corso del tempo.

e) Procedimento di qualificazione e relativo monitoraggio e aggiornamento

Infine, il procedimento di introduzione del sistema di qualificazione, analogamente a quello di monitoraggio e di relativo aggiornamento, deve essere reso di semplice gestione, **il che richiede una forte collaborazione da parte delle stazioni appaltanti interessate**. A tal fine, sarà utile, in uno stadio più avanzato, individuare specifiche modalità di aggiornamento dei requisiti delle stazioni appaltanti e di monitoraggio del mantenimento dei requisiti nel tempo.

4. Le prospettive alla luce del PNRR: qual è la meta

4.1. I traguardi e gli obiettivi del PNRR in materia di contratti pubblici

Il PNRR dedica un significativo spazio alla materia dei contratti pubblici, nell'ambito delle riforme volte a introdurre misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione, prevedendo una serie di interventi regolativi articolati in due macrofasi: una prima fase, dedicata alle misure "urgenti" e una seconda fase per quelle "a regime".

In particolare, nell'ambito della **Missione 1 – Componente 1, è ricompresa la Riforma 1.10** (rubricata "*Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni*") la quale prevede l'introduzione di una serie di misure – da adottare in un periodo compreso tra il 2021 e il 2023 – volte a rendere più snella e funzionale l'attuale disciplina in materia di contratti pubblici.

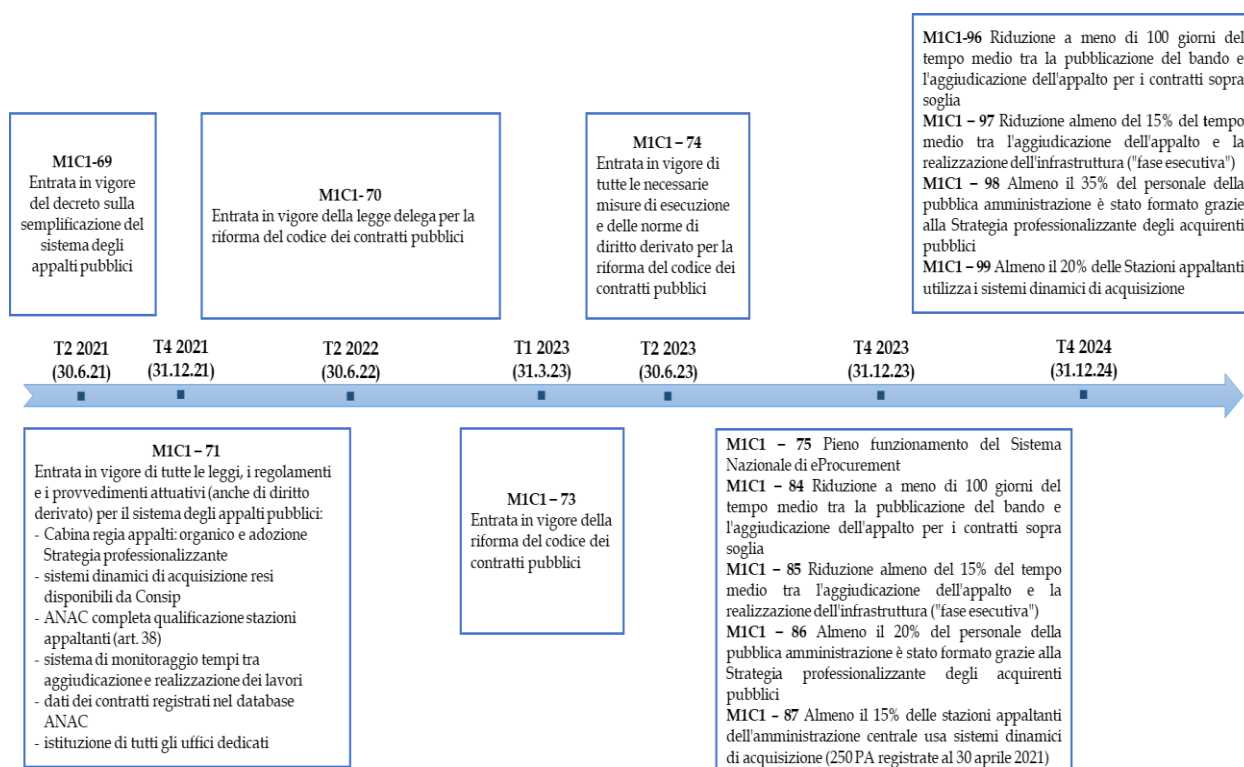
Lo scopo è, anzitutto, quello di semplificare le norme in materia di appalti pubblici e concessioni, ritenuto «*obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia: entrambi aspetti essenziali per la ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid19*» (cit. PNRR, Cap 2, par. "*Semplificazione in materia di contratti pubblici*").

In tale ottica, nel quadro delle "misure urgenti", volte a snellire e semplificare la disciplina di settore, è stato emanato il decreto n. 77 del 31/05/2021, convertito con Legge n. 108 del 29/07/2021 (c.d. decreto Semplificazioni bis). Tale decreto, oltre a prevedere disposizioni in ordine all'organizzazione della *governance* del PNRR, ha, da un lato, rafforzato ed implementato le misure di semplificazione già varate con il decreto-legge n. 76/2020, prorogandone l'efficacia fino al 2023, e, dall'altro, ha introdotto una serie di previsioni in materia di revisione della disciplina dei contratti pubblici. Tra queste, come visto nei primi paragrafi della presente relazione, l'art. 52 del d.l. n. 77/2021 contiene un primo intervento di riduzione delle stazioni appaltanti, che coinvolge i Comuni ed è limitato alle procedure afferenti alle opere PNRR e PNC.

Nell'ambito delle "misure a regime" il PNRR prevede, inoltre, una vera e propria riforma complessiva del quadro legislativo in materia di contratti pubblici, con l'obiettivo di cercare di superare le difficoltà applicative provocate dall'attuale disciplina del d.lgs. n. 50/2016, il quale, come si rileva nello stesso PNRR «*ha causato diverse difficoltà attuative*». Tale riforma deve avvenire, mediante l'adozione (entro il 2022) di una legge delega che stabilisca principi e criteri precisi per una riforma sistematica del codice dei contratti pubblici (M1C1-70. *Entrata in vigore della legge delega per la riforma del codice dei contratti pubblici*) da completarsi entro il 2023 (M1C1-73. *Entrata in vigore della riforma del codice dei contratti pubblici* e M1C1-74. *Entrata in vigore di tutte le necessarie misure di esecuzione e delle norme di diritto derivato per la riforma relativa alla semplificazione del codice dei contratti pubblici*).

Anche in questo ambito viene riconosciuto significativa rilevanza alle misure volte alla razionalizzazione del numero delle stazioni appaltanti e alla loro qualificazione. La Milestone M1C1-70 prevede, infatti, che la legge delega debba dettare quantomeno i principi e criteri direttivi seguenti volti a: «*i. ridurre la frammentazione delle stazioni appaltanti 1) stabilendo gli elementi di base del sistema di qualificazione, 2) imponendo la realizzazione di una e-platform come requisito di base per partecipare alla valutazione nazionale della procurement capacity, 3) conferendo all'ANAC il potere di riesaminare la qualificazione delle stazioni appaltanti in termini di procurement capacity (tipi e volumi di acquisti), 4) stabilendo incentivi all'uso delle centrali di committenza professionali esistenti*».

Di seguito, si riporta una illustrazione grafica di tutte le milestone e target del PNRR riferibili al *public procurement*:



La riforma prevista in MIC1-70 ha come obiettivo il completo recepimento delle tre Direttive UE (2014/23, 2014/24 e 2014/25), che dovranno essere integrate esclusivamente nelle parti che non siano *self executing*, con lo scopo di restituire una «nuova disciplina più snella rispetto a quella vigente, che riduca al massimo le regole che vanno oltre quelle richieste dalla normativa europea, anche sulla base di una comparazione con la normativa adottata in altri Stati membri dell'Unione europea».

Sulla base di tali premesse, il 21 luglio 2021 è stato presentato al Senato il **disegno di legge di delega al Governo in materia di contratti pubblici** (AS 2330), il cui obiettivo, in base a quanto illustrato anche nella relazione illustrativa e nel documento di accompagnamento di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), è quello di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nell'ottica di condurre ad una riscrittura dell'attuale codice dei contratti pubblici.

Il disegno di legge, nella versione approvata dal Senato della Repubblica il 9 marzo 2022 (AC 3514), prevede che il Governo adotti, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguare la normativa interna al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, nonché di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate. Tra i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega, contemplati all'art. 2 della legge delega, si prevede anche espressamente la ridefinizione e il rafforzamento della disciplina della qualificazione delle stazioni appaltanti e del personale in esse operante.

4.2. La qualificazione delle stazioni appaltanti nella strategia di sviluppo del Paese

La qualificazione delle stazioni appaltanti svolge una funzione essenziale nel quadro delle riforme portate avanti dal PNRR, che riconosce l'importanza di tale sistema per una crescita

economica e sociale integrata, per la realizzazione di un mercato improntato alla massima concorrenza e per l'offerta di servizi di qualità (cfr. M1C1-70 e M1C1-71).

Alla base di tali milestone, vi è l'idea che la qualificazione delle stazioni appaltanti rappresenti un obiettivo cardine nella strategia di sviluppo del Paese, con il fine di arginare l'eccessiva frammentazione, nonché i deficit organizzativi e di professionalità che caratterizzano l'attuale panorama delle stazioni appaltanti che, oltre a produrre inefficienze e sprechi di risorse pubbliche, possono favorire il proliferare di fenomeni corruttivi.

La qualificazione e la riduzione del numero delle stazioni appaltanti, nonché la migliore professionalizzazione degli addetti appaiono profili essenziali per la sfida di competitività del Paese, in quanto la previsione di operatori formati e in grado di svolgere procedure sempre più complesse, mediante aggregazione della domanda, semplifica il processo produttivo, evitandone l'eccessiva frammentazione, e, nello stesso tempo, lo rende più facilmente monitorabile.

L'obiettivo è quello ridurre l'attuale numero di stazioni appaltanti, inducendo le amministrazioni a valutare strategie di concentrazione dell'attività di committenza all'interno di un'unica articolazione professionalmente adeguata, nella quale investire in termini di formazione e specializzazione del personale, in modo tale da selezionare.

Il cardine del sistema è la previsione di un modello di qualificazione non "statico" ma "dinamico", ben potendo ciascuna amministrazione, che in un primo momento non risulti qualificata sulla base dei *benchmark* di riferimento, migliorare la propria posizione - attraverso, ad esempio, un incremento di personale qualificato e adatto a svolgere procedure di gara o a monitorare l'esecuzione contrattuale - al fine di poter essere qualificata, in una fase successiva, alle funzioni di *public procurement* sulla base delle strutture, professionalità e competenze nel frattempo acquisite. In questo modo, si vuole garantire un sistema di accreditamento che si basi su un processo "continuo" di professionalizzazione degli operatori del settore, chiamati a sviluppare una specializzazione e professionalizzazione calibrata in base alle dimensioni delle gare e alla qualità e natura dei beni o delle prestazioni da acquisire o delle opere da realizzare a seconda del settore di riferimento.

La scelta di configurare la qualificazione delle stazioni appaltanti come un "**sistema aperto**", basato su un processo articolato e continuativo, rimesso alla responsabilità di ciascuna amministrazione, si pone, del resto, in raccordo con altri importanti "cantieri" di riforma, tra cui, ad esempio, l'adozione di una strategia professionalizzante per la formazione dei dipendenti pubblici in materia di appalti (cfr. M1C1-71 e riforma 2.1.6 proposta nel PNRR) e la modernizzazione digitale nella pubblica amministrazione e nel suo sistema produttivo (cfr. la c.d. Riforma "*Recovery Procurement Platform*" volta alla modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici attraverso "*la digitalizzazione e il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici*", che dovrà essere completata entro il 2026).

La previsione di un sistema "graduato" che individui, per le diverse classi di appalto, quale siano i requisiti dimensionali e di competenza adeguati a gestirlo serve dunque a sollecitare le amministrazioni a essere parte attiva in questo processo di professionalizzazione e modernizzazione e, quindi, a migliorarsi nel tempo, al fine di potersi impegnare in appalti sempre più complessi.

Nello stesso tempo, la riduzione del numero delle stazioni appaltanti permetterà a quelle che ottengono la relativa qualificazione di operare non solo per se stesse ma anche per altre amministrazioni non qualificate ovvero dotate di altra specializzazione, utilizzando la propria professionalità e competenza nella gestione delle gare per aumentare la competitività dei servizi offerti.

In questo modo, il sistema di qualificazione rappresenta un mezzo utile a realizzare economie di scala, alla luce sia dell'aumento di concorrenzialità, con offerta di servizi migliori sul mercato, sia della maggiore professionalità nella gestione della commessa pubblica che dall'attuazione dello stesso possono conseguire.

L'aggregazione della domanda consentirà dunque alla pubblica amministrazione di acquisire beni e servizi ovvero di realizzare opere con costi interni ridotti ed a prezzi più competitivi, e con una qualità superiore, liberando risorse all'interno degli enti non qualificatisi che potranno essere

utilizzate per altri compiti. In ogni caso, sarà consentito ai soggetti che non riescono a qualificarsi sulla base della propria struttura operativa di associarsi o consorzarsi con altre stazioni appaltanti, ottenendo così un livello di qualificazione attraverso la sommatoria dei requisiti.

4.3. A cosa bisogna tendere

La necessità di adeguarsi agli interventi previsti dal PNRR (con la rigida scansione temporale che il Piano prevede) rappresenta senza dubbio una preziosa occasione per realizzare una riforma organica della contrattualistica pubblica in ottica anche di snellimento e semplificazione delle procedure.

Tra gli obiettivi previsti, la ridefinizione e il rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di conseguire la loro forte riduzione numerica, è indubbiamente uno delle finalità di maggior rilievo, già da tempo auspicato dal legislatore (cfr. art. 38, d.lgs. 50/2016) ma mai compiutamente realizzato.

Poiché il sistema di qualificazione verrà avviato per la prima volta, affinché esso risulti efficace e possa anche fungere da volano nel processo di semplificazione e digitalizzazione degli appalti, è opportuno prevedere, nelle more dell'adozione della legge delega e del relativo decreto legislativo, una prima fase di monitoraggio, che lasci alle stazioni appaltanti il tempo di adeguarsi, soprattutto in termini di professionalizzazione e specializzazione del personale.

La finalità del sistema è, infatti, quella non soltanto di razionalizzare il numero delle stazioni appaltanti esistenti ma di rendere le stazioni operanti più efficienti e, quindi, più qualificate nel corso del tempo, prevedendo un meccanismo di acquisizione della qualificazione improntato sul gradualismo e su una logica evolutiva.

In questa prima fase di monitoraggio, **è dunque molto rilevante individuare strumenti ed azioni atti ad incentivare l'adesione all'iniziativa da parte del maggior numero delle stazioni appaltanti, anche al fine di ottenere una prima concreta ricognizione del panorama attuale, fondata su dati oggettivi**, che contribuisca alla fissazione dei *benchmark* di riferimento e delle relative soglie e di valutare fin d'ora l'impatto che il sistema di qualificazione potrà avere sui singoli territori. Questa prima ricognizione potrà inoltre stimolare le stazioni appaltanti ad adeguare i propri ordinamenti interni e le proprie strutture ai requisiti di qualificazione richiesti e permetterà all'Anac di effettuare un monitoraggio e uno screening del sistema di qualificazione tale da consentirne poi la definitiva adozione ed attuazione fin dal momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici.

Sezione II

5. Lo stato dell'arte: analisi dei dati

5.1. I soggetti interessati dall'analisi

Il presente paragrafo fornisce l'attuale quadro del sistema delle stazioni appaltanti operanti negli appalti pubblici potenzialmente interessate dall'attuazione del sistema di qualificazione al fine di fornire un supporto di carattere quali-quantitativo utile alle valutazioni da compiere sulla base di quanto delineato nelle Linee Guida dell'Autorità.

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

Da un punto di vista soggettivo, è bene precisare che l'art. 1 comma 4 delle predette Linee Guida ha stabilito che *“ai sensi dell'articolo 38, comma 10¹, del Codice, non si applicano agli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici e ai soggetti privati tenuti all'osservanza delle disposizioni del Codice. Sono altresì escluse dall'ambito delle presenti Linee guida le stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate ai sensi dell'articolo 38, commi 1) e 1-bis) del Codice”*.

Sulla base delle citate previsioni normative, è stato effettuato un lavoro preliminare di analisi volto all'individuazione delle stazioni appaltanti rientranti nella categoria delle “amministrazioni aggiudicatrici” ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti, di seguito Codice)², categoria alla quale sicuramente si applicano le Linee Guida, al fine di approfondire su tale sottoinsieme più direttamente interessato alla qualificazione aspetti come ambito territoriale di operatività, tipologia, gare bandite, comunicazioni all'Autorità.

Questo primo *step* ha richiesto un lavoro di analisi ad hoc dovuto alla mancanza nella banca dati dell'Autorità (BDNCP) di una classificazione delle stazioni appaltanti secondo le categorie del citato articolo 3³. In questa fase l'informazione relativa all'appartenenza alla categoria delle amministrazioni aggiudicatrici è stata ricostruita a partire dal confronto delle informazioni presenti in cinque diverse fonti a disposizione dell'Autorità⁴.

¹ L'art. 38, comma 10 riporta testualmente *“dall'applicazione del presente articolo sono esclusi gli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici e gli altri soggetti aggiudicatori di cui all'articolo 3, comma 1, lettera g)”*.

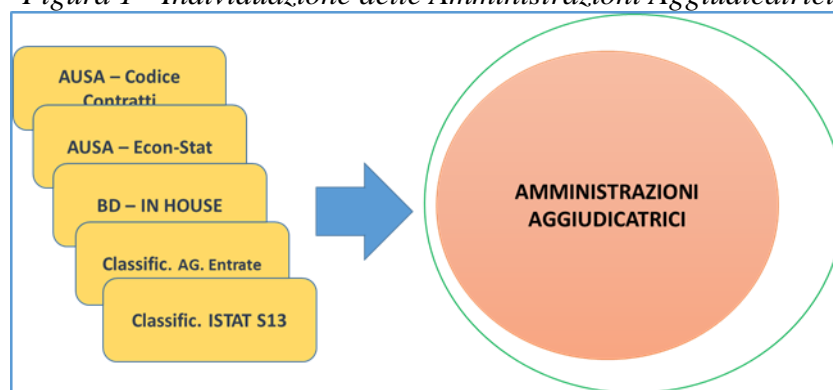
² In base all'art. 3, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 50/2016 (Codice) sono Amministrazioni Aggiudicatrici *“le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti”*.

³ A tale scopo è in via di implementazione e popolamento una specifica sezione all'interno di AUSA Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti – AUSA Classificazione Codice dei contratti.

⁴ Più in dettaglio, le caratteristiche delle fonti di dati (data-base e classificazioni) utilizzati per la ricostruzione del sottoinsieme delle Stazioni appaltanti rappresentato dalle Amministrazioni Aggiudicatrici, sono le seguenti:

- Classificazione in base al Codice dei contratti presente nel Data-Base AUSA (Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti) dell'Autorità;
- Classificazione economico – statistica presente nel Data-Base AUSA nel quale sono state individuate le tipologie di Amministrazioni riconducibili alle “Amministrazioni Aggiudicatrici”;
- Data-Base *in house* dell'Autorità popolato ai sensi dell'art. 192 del Codice dei contratti pubblici;
- Classificazione S13 dell'ISTAT nella quale sono state individuate le tipologie di Amministrazioni riconducibili alle “Amministrazioni Aggiudicatrici”;
- Classificazione risultante dall'Anagrafe dell'Agenzia delle Entrate dalla quale è stata individuata la natura giuridica riconducibile alle “Amministrazioni Aggiudicatrici”.

Figura 1 - Individuazione delle Amministrazioni Aggiudicatrici



L'analisi è stata effettuata a partire dalle stazioni appaltanti che nell'arco dell'ultimo quinquennio (2017-2021) hanno bandito (per proprio conto o per delega) appalti di valore superiore o uguale ai valori soglia individuati nelle linee guida (150.000 euro per lavori e 139.000 euro per servizi e forniture). Tale insieme di riferimento è stato depurato dai soggetti ammessi di diritto al sistema di qualificazione ai sensi dell'art. 38, comma 1 del Codice.

In totale si sono individuate **14.407 stazioni appaltanti** rispetto alle quali è stata fatta una successiva operazione di classificazione al fine di identificare le stazioni appaltanti rientranti nella categoria delle amministrazioni aggiudicatrici – ciò in ragione della previsione di cui all'art. 38 comma 10.

Dall'analisi delle cinque fonti disponibili riportate in Figura 1, risulta che 12.329 stazioni appaltanti delle 14.407 inizialmente considerate sono risultate classificabili come amministrazioni aggiudicatrici, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a) del Codice, come riportato nella seguente tabella.

Tabella 1 - Individuazione delle amministrazioni aggiudicatrici nell'insieme di riferimento (SA che hanno effettuato almeno 1 affidamento nel quinquennio al di sopra delle soglie indicate nelle LG)

Amministrazione Aggiudicatrice	Stazioni Appaltanti	
	Numero	Percentuale
Si	12.329	85,6%
No	2.078	14,4%
Totale	14.407	100%

Considerato che le linee guida distinguono le fasce di importo dei tre livelli di qualificazione (alto-L1, medio-L2 e basso-L3) a seconda che la gara riguardi l'affidamento di lavori o di servizi/forniture, si è ritenuto utile ricostruire l'insieme delle stazioni appaltanti/amministrazioni aggiudicatrici attive nei predetti settori. I risultati delle analisi effettuate per settore sono riportati nella seguente tabella 2.

Tabella 2 - Amministrazioni aggiudicatrici con ripartizione tra settori.

Amministrazione Aggiudicatrice	Stazioni appaltanti LAVORI		Stazioni appaltanti SERVIZI/FORNITURE	
	Numero	Percentuale	Numero	Percentuale
Si	8.783	88,1%	10.488	87,7%
No	1.191	11,9%	1.471	12,3%
Totale	9.974	100%	11.959	100%

In particolare, si sono identificate 8.783 amministrazioni aggiudicatrici con riferimento al settore “Lavori” e 10.488 amministrazioni aggiudicatrici rilevate nell’ambito “Servizi e Forniture”.

I due insiemi delle stazioni appaltanti/amministrazioni aggiudicatrici operanti in lavori da una parte e in servizi e forniture dall’altra sono ovviamente tra loro in parte sovrapposti in quanto una stessa stazione appaltante/amministrazione aggiudicatrice può operare in entrambi i settori e quindi essere computata due volte.

Nei successivi paragrafi 5.2 e 5.3 viene fornito un approfondimento sulle caratteristiche e l’attività di *procurement* svolta da parte del sottoinsieme delle stazioni appaltanti che rientrano nella categoria delle Amministrazioni Aggiudicatrici, come sopra individuate.

5.2. Le caratteristiche delle amministrazioni aggiudicatrici

Con riferimento alle 12.329 amministrazioni aggiudicatrici complessivamente operanti negli appalti di lavori e di servizi/forniture sono state effettuate ulteriori analisi al fine di approfondire determinati aspetti utili all'attuazione del sistema di qualificazione.

Con riguardo all'**ambito territoriale** nel quale le amministrazioni aggiudicatrici individuate operano si è fatto riferimento all'osservatorio regionale al quale le amministrazioni sono associate al fine della trasmissione dei dati all'Autorità⁵. La distribuzione territoriale delle 12.329 amministrazioni aggiudicatrici è riportata nella seguente tabella 3.

Tabella 3 - Distribuzione delle amministrazioni aggiudicatrici per ambito territoriale

Ambito Territoriale	Amministrazioni Aggiudicatrici		Amm. Aggiudicatrici LAVORI		Amm. Aggiudicatrici SERVIZI/FORNITURE	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Piemonte	968	7,9%	718	8,2%	681	6,5%
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	94	0,8%	71	0,8%	83	0,8%
Lombardia	1.732	14,0%	1.261	14,4%	1.522	14,5%
Provincia Autonoma Trento	285	2,3%	219	2,5%	217	2,1%
Veneto	870	7,1%	676	7,7%	776	7,4%
Friuli-Venezia Giulia	333	2,7%	280	3,2%	279	2,7%
Liguria	302	2,4%	238	2,7%	236	2,3%
Emilia-Romagna	528	4,3%	424	4,8%	485	4,6%
Toscana	482	3,9%	366	4,2%	446	4,3%
Umbria	129	1,0%	112	1,3%	117	1,1%
Marche	268	2,2%	202	2,3%	222	2,1%
Lazio	558	4,5%	429	4,9%	465	4,4%
Abruzzo	384	3,1%	348	4,0%	251	2,4%
Molise	157	1,3%	140	1,6%	113	1,1%
Campania	790	6,4%	631	7,2%	674	6,4%
Puglia	389	3,2%	320	3,6%	353	3,4%
Basilicata	173	1,4%	149	1,7%	142	1,4%
Calabria	461	3,7%	421	4,8%	370	3,5%
Sicilia	571	4,6%	469	5,3%	489	4,7%
Sardegna	485	3,9%	427	4,9%	392	3,7%
Provincia Autonoma Bolzano/Bozen	192	1,6%	163	1,9%	174	1,7%
Ambito Nazionale	1.889	15,3%	591	6,7%	1.752	16,7%
Non classificato	289	2,3%	128	1,5%	249	2,4%
Totale	12.329	100%	8.783	100%	10.488	100%

In riferimento alla **tipologia di amministrazione aggiudicatrice** si è fatto riferimento alla Classificazione economico – statistica delle amministrazioni presente in AUSA. I risultati sono riportati nella seguente tabella 4 nella quale le voci presenti in AUSA sono state ricondotte ad un elenco di tipologie più sintetico e maggiormente esplicativo al fine di agevolare la lettura dei dati.

⁵ Per quanto attiene all'ambito territoriale delle amministrazioni in sede di rilevazione verrà richiesto esplicitamente di compilare tale informazione.

Tabella 4 - Distribuzione amministrazioni aggiudicatrici per tipologia di amministrazione

Tipologia Amministrazione		Amministrazioni Aggiudicatrici		Amm. Aggiudicatrici LAVORI		Amm. Aggiudicatrici SERVIZI/FORNITURE	
		Numero	%	Numero	%	Numero	%
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E MINISTERI	918	7,4%	295	3,4%	831	7,9%
	ISTITUZIONI SCOLASTICHE	476	3,9%	81	0,9%	425	4,1%
	ALTRE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	126	1,0%	41	0,5%	123	1,2%
ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	27	0,2%	17	0,2%	26	0,2%
AMMINISTRAZIONI LOCALI	REGIONI e PROVINCE AUTONOME	31	0,3%	25	0,3%	31	0,3%
	PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE	116	0,9%	113	1,3%	116	1,1%
	UNIONI DI COMUNI	826	6,7%	656	7,5%	728	6,9%
	COMUNI	6.744	54,7%	5.962	67,9%	5.388	51,4%
	COMUNITÀ MONTANE	106	0,9%	80	0,9%	87	0,8%
	AMMINISTRAZIONI LOCALI SETTORE SANITARIO	227	1,8%	178	2,0%	221	2,1%
	UNIVERSITÀ PUBBLICHE	43	0,3%	37	0,4%	43	0,4%
	ALTRE AMMINISTRAZIONI LOCALI	602	4,9%	307	3,5%	531	5,1%
ALTRO	ALTRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	1.031	8,4%	494	5,6%	946	9,0%
	ORDINE PROFESSIONALE	12	0,1%	3	0,0%	9	0,1%
	SOCIETÀ PARTECIPATA	709	5,8%	336	3,8%	692	6,6%
	NO PROFIT	39	0,3%	18	0,2%	34	0,3%
	Non Classificato	296	2,4%	140	1,6%	257	2,5%
Totale		12.329	100%	8.783	100%	10.488	100%

Un ulteriore dettaglio utile riguardante le amministrazioni aggiudicatrici può essere fornito dal numero di **centri di costo** coinvolti nei processi di acquisto ricavabile da BDNCP, in riferimento alle gare di importo a base d'asta superiore o uguale alla soglia indicata nelle linee guida. Il dato, riportato nella tabella 5, è stato elaborato per tipologia di amministrazione aggiudicatrice, fornendo il dettaglio per settore.

Tabella 5 - Distribuzione dei centri di costo per tipologia di amministrazione

Tipologia Amministrazione		Centri di Costo		Centri di Costo LAVORI		Centri di Costo SERVIZI/FORNITURE	
		Numero	%	Numero	%	Numero	%
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E MINISTERI	1.434	4,5%	390	3,0%	1.276	4,7%
	ISTITUZIONI SCOLASTICHE	483	1,5%	81	0,6%	431	1,6%
	ALTRE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	471	1,5%	87	0,7%	463	1,7%
ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	129	0,4%	56	0,4%	116	0,4%
AMMINISTRAZIONI LOCALI	REGIONI e PROVINCE AUTONOME	1.076	3,3%	306	2,4%	938	3,4%
	PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE	1.321	4,1%	630	4,9%	1.074	3,9%
	UNIONI DI COMUNI	2.470	7,7%	1.341	10,3%	1.904	7,0%
	COMUNI	17.532	54,5%	7.670	59,1%	14.548	53,2%
	COMUNITÀ MONTANE	296	0,9%	150	1,2%	222	0,8%
	AMMINISTRAZIONI LOCALI SETTORE SANITARIO	1.189	3,7%	301	2,3%	1.145	4,2%
	UNIVERSITÀ PUBBLICHE	402	1,3%	61	0,5%	396	1,4%
	ALTRE AMMINISTRAZIONI LOCALI	1.184	3,7%	451	3,5%	1.007	3,7%
ALTRO	ALTRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	2.134	6,6%	743	5,7%	1.929	7,1%
	ORDINE PROFESSIONALE	13	0,0%	3	0,0%	10	0,0%
	SOCIETÀ PARTECIPATA	1.353	4,2%	487	3,8%	1.287	4,7%
	NO PROFIT	78	0,2%	28	0,2%	67	0,2%
	Non Classificato	593	1,8%	186	1,4%	524	1,9%
Totale		32.158	100%	12.971	100%	27.337	100%

5.3. Le gare delle amministrazioni aggiudicatrici

Sulla base dei dati di BDNCP, nel quinquennio 2017-2021, le 12.239 amministrazioni aggiudicatrici selezionate hanno gestito complessivamente 450.486 gare (individuate mediante il CIG – codice identificativo gara) di importo uguale o superiore a 150.000 euro nel caso dei lavori e a 139.000 euro nel caso di servizi e forniture, di cui 316.948 (312.792 + 4.156) escludendo le adesioni senza successivo confronto competitivo (tabella 6).

Tabella 6 – Gare (CIG) delle amministrazioni aggiudicatrici

	Numero CIG
Procedure gestite completamente dall'Amministrazione	312.792
Adesioni con successivo confronto competitivo	4.156
Adesioni senza successivo confronto competitivo	133.538
Totale	450.486

In riferimento alle 316.948 gare considerate è stata ricavata la distribuzione per classe di importo riportata nelle tabelle 7 e 8, considerando le classi di importo corrispondenti ai livelli di qualificazione delle linee guida per il settore dei lavori e per il settore dei servizi e delle forniture.

Tabella 7 – Distribuzione del numero delle gare, dell'importo bandito, del numero di amministrazioni aggiudicatrici con almeno una procedura di affidamento - Lavori

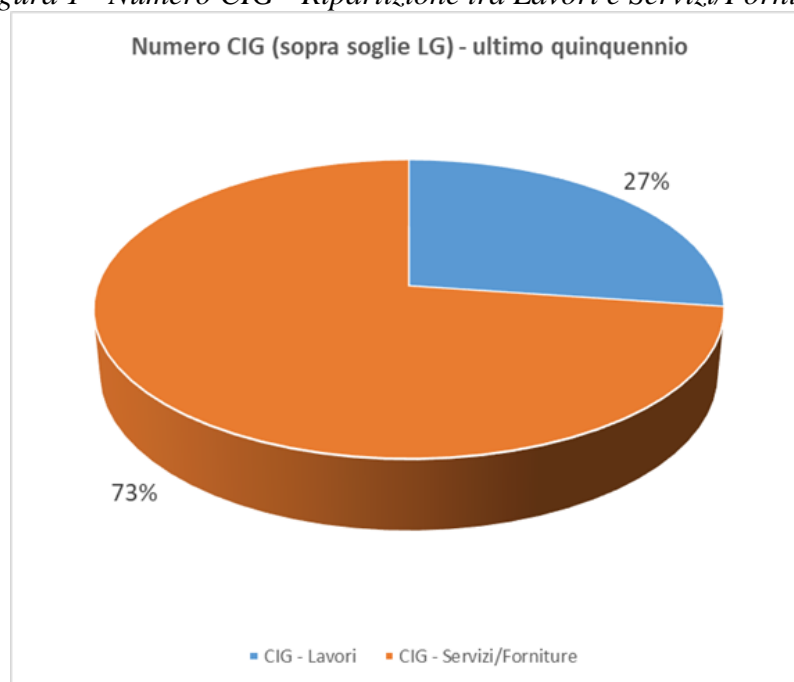
Classe di importo	Numero Cig Lavori	Importo bandito 2017 - 2021	Numero di Amministrazioni Aggiudicatrici che hanno avviato almeno una procedura nella classe di importo
>=150.000 and < 1.000.000	74.172	29.091.743.390	8.276
>=1.000.000 and < 5.000.000	9.686	19.961.417.464	2.619
>= 5.000.000	2.400	44.795.045.081	619
Totale	86.258	93.848.205.935	-

Tabella 8 – Distribuzione del numero delle gare, dell'importo bandito, del numero di amministrazioni aggiudicatrici con almeno una procedura di affidamento – Servizi e Forniture

Classe di importo	Numero Cig Servizi e Forniture	Importo bandito 2017 - 2021	Numero di Amministrazioni Aggiudicatrici che hanno avviato almeno una procedura nella classe di importo
>=139.000 and < 750.000	171.294	49.526.625.630	9.045
>=750.000 and < 5.000.000	47.712	86.477.398.738	4.634
>= 5.000.000	11.684	288.666.173.818	1.819
Totale	230.690	424.670.198.186	-

Il seguente grafico illustra la distribuzione delle gare (CIG) delle amministrazioni aggiudicatrici per settore mostrando come oltre il 70% delle gare svolte riguardino l'affidamento di contratti di servizi e forniture.

Figura 1 - Numero CIG - Ripartizione tra Lavori e Servizi/Forniture



La tabella 9 contiene un ulteriore dettaglio fornito dalla distribuzione delle gare (CIG) per procedura di scelta del contraente, nei settori lavori e servizi/forniture.

Tabella 9 - Distribuzione CIG per procedura di scelta del contraente

Procedura scelta contraente	CIG		CIG LAVORI		CIG SERVIZI/FORNITURE	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Procedura aperta	117.895	37,2%	23.486	27,2%	94.409	40,9%
Procedura ristretta	7.294	2,3%	1.158	1,3%	6.136	2,7%
Procedura negoziata	158.818	50,1%	56.923	66,0%	101.895	44,2%
Affidamento diretto	24.879	7,8%	4.263	4,9%	20.616	8,9%
Sistema dinamico di acquisizione	6.615	2,1%	112	0,1%	6.503	2,8%
Altro	1.447	0,5%	316	0,4%	1.131	0,5%
Totale	316.948	100%	86.258	100%	230.690	100%

Nella tabella 10 è riportata la distribuzione delle gare per tipologia di amministrazione aggiudicatrice, nei settori lavori e servizi/forniture.

Tabella 10 - Distribuzione gare (CIG) per tipologia di amministrazione

Tipologia Amministrazione		CIG		CIG - LAVORI		CIG - SERVIZI/FORNITURE	
		Numero	%	Numero	%	Numero	%
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E MINISTERI	16.623	5,2%	3.802	4,4%	12.821	5,6%
	ISTITUZIONI SCOLASTICHE	533	0,2%	51	0,1%	482	0,2%
	ALTRE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	10.286	3,2%	3.763	4,4%	6.523	2,8%
ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	1.843	0,6%	425	0,5%	1.418	0,6%
AMMINISTRAZIONI LOCALI	REGIONI e PROVINCE AUTONOME	12.566	4,0%	3.676	4,3%	8.890	3,9%
	PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE	14.478	4,6%	8.494	9,8%	5.984	2,6%
	UNIONI DI COMUNI	13.510	4,3%	6.077	7,0%	7.433	3,2%
	COMUNI	82.737	26,1%	36.909	42,8%	45.828	19,9%
	COMUNITÀ MONTANE	1.858	0,6%	603	0,7%	1.255	0,5%
	AMMINISTRAZIONI LOCALI SETTORE SANITARIO	72.092	22,7%	3.031	3,5%	69.061	29,9%
	UNIVERSITÀ PUBBLICHE	3.623	1,1%	748	0,9%	2.875	1,2%
	ALTRE AMMINISTRAZIONI LOCALI	18.454	5,8%	2.941	3,4%	15.513	6,7%
ALTRO	ALTRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	29.429	9,3%	6.505	7,5%	22.924	9,9%
	ORDINE PROFESSIONALE	28	0,0%	4	0,0%	24	0,0%
	SOCIETÀ PARTECIPATA	31.381	9,9%	6.090	7,1%	25.291	11,0%
	NO PROFIT	622	0,2%	90	0,1%	532	0,2%
	Non Classificato	6.885	2,2%	3.049	3,5%	3.836	1,7%
Totale		316.948	100%	86.258	100%	230.690	100%

Infine, la tabella 11 mostra l'esito delle gare (CIG) considerate risultante da BDNCP. Oltre il 90% delle gare aventi un esito risulta aggiudicata.

Tabella 11 – Distribuzione delle gare (CIG) per esito in BDNCP

ESITO PROCEDURA	CIG		CIG - LAVORI		CIG - SERVIZI/FORNITURE	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Aggiudicata	187.853	91,9%	55.841	96,3%	132.012	90,2%
Annullata/revocata dopo l'apertura delle buste amministrative	70	0,0%	16	0,0%	54	0,0%
Annullata/revocata prima dell'apertura delle buste amministrative	196	0,1%	33	0,1%	163	0,1%
Annullata/Revocata successivamente alla pubblicazione	5.460	2,7%	744	1,3%	4.716	3,2%
Senza esito a seguito di offerte irregolari/inammissibili, non congrue o non appropriate	2.014	1,0%	178	0,3%	1.836	1,3%
Deserta	8.752	4,3%	1.149	2,0%	7.603	5,2%
Nessun esito comunicato	112.603	-	28.297	-	84.306	-
Totale	316.948	100%	86.258	100%	230.690	100%

Si ribadisce, infine, quanto già evidenziato al paragrafo 2.2 circa l'importanza della comunicazione dei dati all'Anac da parte del più ampio numero di stazioni appaltanti e di centrali di committenza in possesso dei requisiti soggettivi per la qualificazione. La mancata comunicazione di dette informazioni può condurre ad una distorta attribuzione dei punteggi ai diversi requisiti considerati con la conseguenza di fotografare un quadro di riferimento che, in quanto parziale, potrebbe risultare potenzialmente penalizzante per talune stazioni appaltanti.