



**ANAC** AUTORITÀ  
NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE

13 luglio 2022

# Le linee guida per la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza

*Ravenna*

*Alberto Cucchiarelli*



## Perché qualificare le stazioni appaltanti?

I sistemi di procurement sono inefficienti perché soffrono:

asimmetria informativa – le imprese conoscono meglio del buyer pubblico i propri costi e le caratteristiche del mercato;

incompletezza dei contratti – non si può prevedere ogni possibile evento che può accadere lungo il ciclo di vita del contratto.

Le possibili cure sono trasparenza, concorrenza e qualificazione delle stazioni appaltanti (Saussier e Tirole, 2015).



## Perché qualificare le stazioni appaltanti?

Active waste: garantisce vantaggi per il decisore pubblico (es. corruzione)

Passive waste: perdite di efficienza dovute a incompetenza della stazione appaltante

Bandiera, Prat, Valletti (The American Economic Review, 2009), trovano che in Italia molte stazioni appaltanti sopportano oneri elevati per l'acquisto di prodotti standardizzati e che la passive waste rappresenta circa l'83% del totale degli sprechi stimati.

I maggiori costi sostenuti dalle pubbliche amministrazioni per gli acquisti sarebbero dovuti allora all'inefficienza più che alla corruzione.



## Perché qualificare le stazioni appaltanti?

Passive waste: alcune possibili spiegazioni

- i funzionari pubblici non hanno le conoscenze/capacità necessarie per minimizzare i costi;
- i funzionari pubblici non hanno incentivi per minimizzare i costi, anche se hanno la capacità per farlo (ridotta autonomia, ridotte responsabilità, ecc.);
- l'eccessiva regolazione rende la procedura di affidamento complicata e aumenta i costi che la stazione appaltante sopporta.



## II PNRR

*La Missione M1C1 – Asse 4 – Riforma 1.10, del PNRR individua, tra gli obiettivi qualificanti della riforma del quadro normativo in materia di appalti pubblici, il completamento da parte di ANAC – entro il 31 dicembre 2021 – dell’esercizio di qualificazione delle stazioni appaltanti, finalizzato alla riduzione del numero delle stesse e all’incremento della loro qualità, professionalizzazione e capacità di acquisto, anche attraverso l’utilizzo di piattaforme telematiche.*



## Il Protocollo

*In ottemperanza all'adempimento del PNRR, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e ANAC hanno sottoscritto il 17 dicembre 2021 il "Protocollo per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza e ulteriori profili di collaborazione". Il Protocollo «individua le modalità attuative del sistema di qualificazione, il relativo monitoraggio e l'attività di screening al fine di rendere possibile l'immediata operatività del nuovo sistema fin dal momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici».*

*Il Protocollo prevede la predisposizione di prime Linee guida entro il 31 marzo 2022, una relazione sugli effetti delle Linee guida entro il 30 giugno e la predisposizione delle linee guida finali entro il 30 settembre.*



## Le Linee guida n. 141 del 30 marzo 2022

*Nelle Linee guida si è preferito lasciare aperta l'individuazione dei punteggi da attribuire a ciascuno dei requisiti e delle soglie per i livelli di qualificazione, per definirle ad esito della consultazione e dell'analisi dei dati acquisiti.*

*Ciò permette di costruire un sistema basato sull'osservazione della situazione esistente e non "calato dall'alto". Quello che si intende costruire, a partire dai requisiti di base individuati dal Codice e ripresi nel protocollo (oltre che dai requisiti premianti), è un sistema di rating per la qualificazione delle stazioni appaltanti.*

*Il rating permette di: a) superare eventuali carenze di un requisito; b) qualificare stazioni appaltanti anche di nuova costituzione; c) passare a livelli superiori.*



## Ambiti di attuazione

**Punto 1.2 delle Linee Guida ANAC:** *“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”*.

**Punto 1.4 delle Linee Guida (ambito soggettivo):** *“ai sensi dell’articolo 38, comma 10, del Codice, non si applicano agli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici e ai soggetti privati tenuti all’osservanza delle disposizioni del Codice. Sono altresì escluse dall’ambito delle presenti Linee guida le stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate ai sensi dell’articolo 38, commi 1) e 1-bis) del Codice”*.





## Tipologie contrattuali - (Linee Guida-Punto 2.2)

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

## Ambiti di qualificazione - (Linee Guida – Punto 2.1)

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

## Livelli di qualificazione - (Linee Guida – Punto 3.1)

- L3 - livello base
- L2 - livello medio
- L1 - livello alto



## I dati utilizzati per la sperimentazione della metodologia

### **Dati della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP):**

valutazione dei requisiti delle Linee Guida di cui ai punti 5.5 (gare svolte), 5.6 (assolvimento obblighi comunicazione all'ANAC), 5.8 (uso della piattaforma telematica-PT)

### **Dati comunicati dai RASA con la manifestazione di interesse:**

valutazione dei requisiti delle Linee Guida di cui ai punti 5.2 (struttura organizzativa stabile - SOS), 5.3 (dipendenti con specifiche competenze), 5.4 (formazione), 5.8 (disponibilità piattaforma telematica – PT)

### **Dati acquisibili da altre banche dati:**

Valutazione dei requisiti delle Linee guida di cui ai punti 5.7 (assolvimento obblighi di comunicazione BDAP), 7.6 (*tempi di pagamento*).

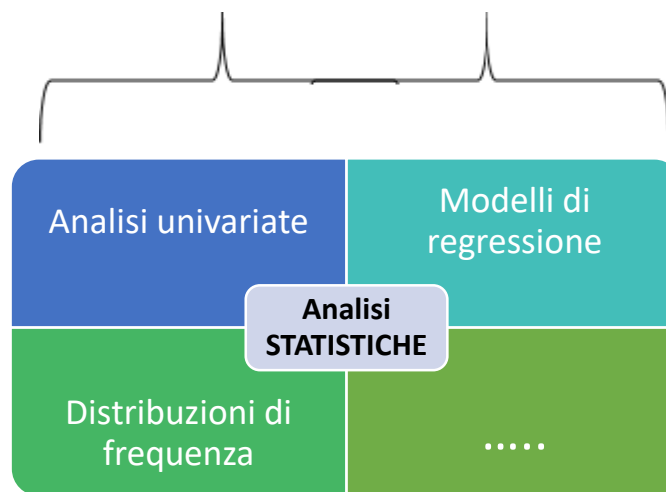
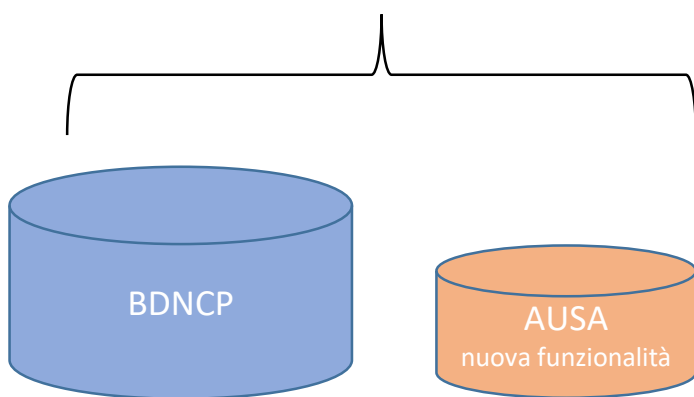


## La manifestazione di interesse

- Circa 1.900 manifestazioni di interesse pervenute
- 53 Province hanno presentato una manifestazione di interesse (52 delle quali nelle Regioni a Statuto Ordinario)
- 43 di queste province hanno dichiarato di svolgere un ruolo di centrale di committenza
- 2 SUA provinciali hanno presentato una manifestazione di interesse autonoma rispetto a quella della Provincia di appartenenza



## Il metodo proposto: le fasi stilizzate





## Le fasi della metodologia proposta

1) Individuazione e calcolo degli indicatori utili alla valorizzazione dei diversi requisiti



2) Determinazione del punteggio da attribuire alla SA per ciascun requisito



3) Determinazione del punteggio complessivo «di merito» da attribuire a ciascuna SA relativamente alla valutazione di tutti i requisiti (somma pesata dei punteggi dei diversi requisiti)



## Problemi emersi dalla consultazione

- Valorizzazione del ruolo delle centrali di committenza
- Possibilità di qualificarsi (specializzarsi) per diversi segmenti/settori
- Personalità giuridica delle stazioni appaltanti (soprattutto in caso di aggregazioni)
- Sovrapposizione tra centrale di committenza e stazione appaltante delegante
- Livelli di qualificazione per l'esecuzione
- Livelli di qualificazione per i contratti complessi (PPP, concessioni, contratti innovativi)
- Rapporti tra qualificazione e altri istituti normativi



## La Legge delega

*“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”*