

CAPITOLO 9 LE STAZIONI APPALTANTI E GLI OPERATORI ECONOMICI

La Parte IV dedicata ai due protagonisti delle procedure di gara – le stazioni appaltanti e gli operatori economici – non si discosta molto da quella omologa del D.Lgs. n. 50/2016, se non per un paio di istituti che riguardano: per le prime, il sistema di valutazione e di graduazione che, ancorché già introdotto nel 2016, non è mai davvero decollato; e, per i secondi, la partecipazione dei singoli operatori consorziati o raggruppati alla medesima selezione, in linea con i principi fissati dalla Comunità Europea all'esito della procedura d'infrazione. La giurisprudenza di Palazzo Spada, peraltro, si è già orientata ad interpretare l'attuale disciplina degli istituti de quibus in chiave comunitaria, anticipando per certi versi la novella del 2023.

SOMMARIO: 1. La centralizzazione e la qualificazione dei committenti – 1.1. Il lungo e tortuoso cammino verso la centralizzazione – 1.2. Il nuovo paradigma della centralizzazione condiviso dalla Riforma – 1.3. Verso la nascita dei soggetti aggregatori – 1.4. Verso il nuovo Codice. Le stazioni appaltanti e i soggetti aggregatori secondo il D.Lgs. n. 36/2023 – 1.5. Le Centrali di committenza verso una nuova stagione – 1.6. Il sistema di qualificazione – 1.7. Gli appalti gestiti con stazioni appaltanti transfrontaliere – 2. Gli operatori economici e i raggruppamenti – 2.1. Le Reti di impresa e i raggruppamenti temporanei – 3. Domande & Risposte

RIFERIMENTI NORMATIVI: D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, dall'art. 62 all'art. 69

1. La centralizzazione e la qualificazione dei committenti

Già la riforma del 2016 ha ridisegnato la fisionomia delle stazioni appaltanti, sia dando impulso alle **aggregazioni** ed alle **centrali di committenza** nate timidamente con leggi spot e settoriali, ma **mai veramente decollate**; sia introducendo un sistema graduale di qualificazione per garantire l'efficacia delle procedure, l'efficienza dell'organizzazione e, soprattutto, l'economia di scala. Il sistema, più o meno ostacolato dai localismi propri del micro-frazionamento territoriale che scontano i Comuni italiani, non ha mai avuto reale seguito procedendo a lenti singhiozzi, e tanto spiega perché sia stato ripreso con decisione dal Parlamento che ha inserito tra i primi criteri della legge delega, all'art. 1, comma 2, lett. c), proprio quello della ridefinizione e del rafforzamento della disciplina di qualificazione, oltre che della formazione dei funzionari preposti e dell'incentivazione a ricorrere alle centrali di committenza.

I CRITERI DELLA LEGGE DELEGA 21 GIUGNO 2022, N. 78	
Art. 1, comma 2, lett. c)	«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»

Il nuovo Codice dedica, così, il Titolo I della Parte III giusto alle stazioni appaltanti che **innova** parzialmente, non tanto per l'impalcatura e la disciplina operativa, quanto per **il sistema di qualificazione multilivello**, aiutata dalla pubblicazione delle Linee guida ANAC, 28 settembre 2022, n. 441, recanti, finalmente, la «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».

Esse, approvate a ridosso del Codice, vengono infatti recepite nell'All. II.4, destinato – secondo la consueta tecnica di delegificazione adottata – ad essere sostituito da un successivo regolamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentita l'ANAC e previa intesa in sede di Conferenza Unificata.

1.1. Il lungo e tortuoso cammino verso la centralizzazione

Come anticipato, è da una ventina di anni, ormai, che il Legislatore ha avvertito l'esigenza di **rafforzare la tutela delle risorse pubbliche** anche attraverso forme di acquisizione di beni e servizi basate su gestioni che rispettino il più possibile il miglior rapporto prezzo-qualità, attuate attraverso l'ampia gamma di possibilità e moduli organizzativi che oscillano dalle **centrali uniche di acquisto**, ai **consorzi tra enti**, fino ai più recenti **mercati elettronici**.

Tuttavia, mentre per le **Amministrazioni statali** l'introduzione della Centrale di acquisto unica è risultata più agevole sin dagli esordi, per quelle territoriali è scelta che si è palesata più ardua, sia per il principio costituzionale della tutela delle **Autonomie Locali**, sia per le incapacità organizzative e di convenzionamento mostrate dai Comuni, soprattutto di piccole dimensioni.

Diverse le **tappe evolutive** del regime della centralizzazione, qui di seguito riassunte per necessità di sintesi:

LE TAPPE DELLA CENTRALIZZAZIONE	
Riferimenti normativi	Contenuti
Art. 26, L. 23 dicembre 1999, n. 488	<ul style="list-style-type: none"> • Obbligo per le amministrazioni dello Stato di aderire alle convenzioni centralizzate; • Scelta di adesione per le altre amministrazioni ma con obbligo di utilizzarne i parametri di qualità/prezzo; • Esclusione di obblighi per i comuni fino a 5.000 abitanti
Art. 1, comma 449, L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria anno 2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Obbligo per le amministrazioni dello Stato, per alcune categorie di beni e servizi, di approvvigionamento tramite convenzioni-quadro stipulate con Consip; • Scelta di adesione alle convenzioni stipulate da Consip o dalle Centrali di committenza regionali previste dal medesimo articolo, per tutte le altre amministrazioni, ma con obbligo comunque di utilizzarne i parametri di qualità/prezzo che funge da limite di spesa; • Obbligo per le amministrazioni statali di ricorrere al mercato elettronico
Art. 7, D.L. 7 maggio 2012, n. 52 (convertito con modificazioni in L. 6 luglio 2012, n. 94)	<ul style="list-style-type: none"> • Estende gli obblighi di acquisto centralizzato previsti dalla legge finanziaria per il 2007 per tutti i beni e servizi
d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163)	<ul style="list-style-type: none"> • Tutti gli enti possono stabilire di acquistare beni e servizi tramite il Mepa mediante le proprie infrastrutture tecnologiche avvalendosi di Consip, ovvero il mercato elettronico realizzato dalle Centrali di committenza di riferimento
D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 cd. Decreto Salva Italia (convertito con modificazioni in L. 22 dicembre 2011, n. 214 ¹)	<ul style="list-style-type: none"> • Istituzione della Centrale Unica di Committenza per i piccoli comuni²; • Obbligo per i Comuni fino a 5.000 abitanti di acquisto di lavori, servizi e forniture tramite una Centrale di Committenza unica nell'ambito delle Unioni di comuni se esistente, oppure costituendo un apposito accordo consortile

¹ La legge, che ha cercato di osteggiare il campanilismo italiano e la parcellizzazione delle procedure, ha superato il vaglio di legittimità della Consulta (Corte Cost., 19 luglio 2013, n. 220).

² N. Pignatelli, *La Centrale di committenza unica dei piccoli comuni: la gestione obbligatoriamente associata delle gare ad evidenza pubblica*, *www.lexitalia.it*, n. 3/2012; Cosmai, *Slitta al 2015*

La riforma del Codice appalti

LE TAPPE DELLA CENTRALIZZAZIONE	
Riferimenti normativi	Contenuti
Art. 1, comma 343, L. 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di Stabilità 2014)	<ul style="list-style-type: none"> Dopo diversi differimenti dell'entrata in vigore degli obblighi di acquisto centralizzato, ha escluso per i piccoli Comuni l'obbligo di ricorrere alla Centrale Unica per gli acquisti in economia e di affidamento diretto³.

1.2. Il nuovo paradigma della centralizzazione condiviso dalla Riforma

Dopo i tentativi più o meno fallimentari dei diversi interventi normativi che, pure, però sono valsi a scalfire lentamente le ferree ritrosie degli enti destinatari, il Parlamento pone la pietra miliare con l'**art. 9 del D.L. 24 aprile 2014, n. 66⁴**, come convertito dalla Legge 23 giugno 2014, n. 89, che a distanza di quasi dieci anni è sopravvissuto tanto da essere espressamente richiamato dal nuovo Codice che ne conferma l'attuale vigenza.

La novella, infatti, nell'ambito delle misure volte a razionalizzare la spesa pubblica e ad incentivare la competitività dei mercati, ha cercato di **potenziare ulteriormente i sistemi di acquisto centralizzato e dei prezzi unitari di riferimento**, apportando modificazioni di rilievo soprattutto per ciò che concerne gli acquisti dei piccoli e medi Comuni, sancendo che «*l* Comuni non capoluogo di Provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle unioni dei Comuni di cui all'art. 32 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i Comuni medesimi e avvalendosi dei competenti Uffici anche delle Province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle Province, ai sensi della Legge 7 aprile 2014, n. 56. In alternativa, gli stessi Comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da CONSIP s.p.a. o da altro soggetto aggregatore di riferimento».

Precetto rafforzato da una **sanzione** – anch'essa confermata nel nuovo

¹ L'obbligo di acquisti centralizzati per i comuni non capoluogo, in *Dir. e Pratica Amm.*, n. 10/2014, 47; Alesio, *Le centrali di committenza obbligatorie: lo scenario teorico e le delicate implicazioni pratiche*, in *Riv. Comuni d'Italia*, 2015, n. 1; Venturi, *Gli acquisti di beni e servizi tramite le centrali uniche di committenza*, EDK, 2014; Di Lascio, *La centralizzazione degli appalti, la spendin greview e l'autonomia organizzativa locale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2014, n. 2, 218; Pannesi-Lucidi, *Centrali uniche di committenza, le proposte dei Comuni*, in *Quotidiano Enti Locali e PA*, 2015.

³ In termini anche Corte dei Conti-Piemonte, parere 2 luglio 2014, n. 144.

⁴ Per un approfondimento sia consentito rinviare alla "Nota tecnica su articoli di particolare interesse per i Comuni contenuti nella Legge 23 giugno 2014, n. 89, di conversione del D.L. 66", pubblicata sul sito web istituzionale dell'ANCI.

Codice all
temporis l'
ni non cape
vizi in viol
rilascio int
semplice r
rere con di

1	Ha es
2	La Ce può e Comu appar
3	Elimin discip tuate i zi o fo
4	Limita muni r
5	In caso

Rispetto
peranza, nel
nomie Local
efficacia, in
ge, ma poi a
con L. 11 ago
• ha fatto
to di fusione
• ha diffe
gli appalti di
prorogati al
di conversioni

¹ Nell'ANAC

² Da notare c
poi recepita con
dell'Unione una
pubblici, al fine d
anche un glic

Codice all'art. 62 – secondo la quale, in caso di violazione, l'ANAC⁵ (*ratione temporis* l'AVCP) non rilascia «il Codice Identificativo Gara (c.d. CIG) ai Comuni non capoluogo di Provincia che procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione degli adempimenti previsti dal presente comma». Il divieto di rilascio introdotto *ex novo*, a fronte della sua acquisizione automatica alla semplice richiesta prima vigente, impedisce agli enti inadempienti di ricorrere con disinvoltura ad approvvigionamenti autonomi⁶.

I CINQUE CAPISALDI DELL'ART. 9 D.L. 24 APRILE 2014, N. 66	
1	Ha esteso il campo di applicazione dell'obbligo di centralizzazione
2	La Centrale Unica di committenza, ora denominata "soggetto aggregatore", può essere costituita anche da unioni di Comuni, da accordi consortili tra i Comuni medesimi, da un soggetto aggregatore diverso o dalla Provincia di appartenenza
3	Elimina la deroga, introdotta dal comma 343 della Legge di Stabilità 2014, alla disciplina in questione, per le acquisizioni di lavori, servizi e forniture effettuate in economia mediante amministrazione diretta, nonché per lavori, servizi o forniture di importo inferiore ad €. 40.000
4	Limitatamente all'acquisizione di beni e servizi è possibile per i predetti Comuni ricorrere agli strumenti elettronici di acquisto
5	In caso di inosservanza della procedura è fatto divieto di rilasciare il CIG

Rispetto all'obbligo ed al divieto di rilascio del CIG in caso di inottemperanza, nella seduta del 10 luglio 2014 la Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali ha convenuto sull'esigenza di accordare un **differimento di efficacia**, in prima istanza declinato dall'ANAC in vigenza del decreto legge, ma poi asseccato allorquando in sede di conversione il Parlamento con L. 11 agosto 2014, n. 114:

- ha fatto slittare gli acquisti centralizzati per i Comuni istituiti a seguito di fusione al terzo anno successivo a quello della loro nascita;
- ha differito l'obbligatorietà dei nuovi sistemi al 1° gennaio 2015 per gli appalti di beni e servizi ed al 1° luglio 2015 (termini poi ulteriormente prorogati al 1° settembre 2015 dalla Legge 27 febbraio 2015, n. 11, in sede di conversione del cd. decreto Milleproroghe di cui al D.L. 31 dicembre

⁵ Nell'ANAC è confluita l'AVCP con D.L. 24 giugno 2014, n. 90, cd. riforma Renzi-Madia.

⁶ Da notare che la scelta anticipa il 59° considerando della Direttiva Appalti 2014/24/UE (poi recepita con il D.Lgs. n. 50/2016), che ha registrato nei mercati degli appalti pubblici dell'Unione una forte tendenza all'aggregazione della domanda da parte dei committenti pubblici, al fine di ottenere economie di scala, come prezzi e costi delle transazioni più bassi, nonché un miglioramento e una maggior professionalità nella gestione degli appalti.

2014, n. 192);

- ed ha esonerato dall'obbligo gli enti pubblici impegnati nella ricostruzione post-terremoto delle località dell'Abruzzo e dell'Emilia Romagna.

1.3. Verso la nascita dei soggetti aggregatori

A distanza di pochi mesi, con due distinti decreti dell'11 e del 14 novembre 2014, condivisi in Conferenza unificata il 16 ottobre 2014⁷, il Governo ha cercato di accelerare l'implementazione del sistema centralizzato definendo, ai sensi dell'art. 9, comma 2, del D.L. n. 66/2014, i **requisiti per l'iscrizione nell'Elenco dei soggetti aggregatori** (da qui in poi solo **Elenco**) che vanno ad aggiungersi alla **CONSIP S.p.A.** ed alle **Centrali di committenza regionali**, ove istituite.

I REQUISITI PER L'ISCRIZIONE NELL'ELENCO	
1	Svolgimento, stabile e con una propria organizzazione, di attività di Centrale di committenza ex art. 33 del D.Lgs. n. 163/2006, per il soddisfacimento di tutti i fabbisogni di beni e servizi delle Città metropolitane e delle associazioni, unioni e consorzi di enti locali, anche in convenzione tra loro
2	Pubblicazione di bandi e/o invii di lettere di invito nel triennio precedente per l'acquisizione di beni e servizi per i predetti Enti Locali con importo a base di gara pari o superiore alla soglia comunitaria, il cui valore complessivo sia stato superiore ad €. 200.000.000 nel triennio e comunque con un valore minimo di €. 50.000.000 per ciascun anno

Quanto alle **modalità di presentazione delle istanze**, esse vengono demandate all'ANAC, mediante propria deliberazione da adottarsi entro trenta giorni dalla pubblicazione del d.P.C.M., in modo che – nei successivi 45 giorni – i soggetti interessati possano inoltrarle o, in mancanza, essere iscritti in Elenco d'ufficio dall'Autorità in base alle risultanze della Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

L'**aggiornamento dell'Elenco** è previsto per la prima volta al 30 settembre 2017 e, in prosieguo, **ogni tre anni**, alla stregua dei requisiti già fissati, come nelle more eventualmente integrati dall'ANAC e dal Tavolo⁸ tecnico degli stessi soggetti aggregatori (da qui solo Tavolo) istituito con il d.P.C.M. 14 novembre 2014, con lo scopo di assicurare l'efficace realizzazione dell'at-

⁷ Pubblicati in G.U. 20 gennaio 2015, n. 15.

⁸ Il Tavolo è composto da un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri; da un membro in rappresentanza di ciascun soggetto aggregatore iscritto nell'Elenco, da un rappresentante della Conferenza delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI, nonché, quale mero uditore, dell'ANAC. Esso si riunisce ogni due mesi e funziona secondo le modalità proprie degli organi collegiali.

attività di raz
dozione di
getti aggreg
tecnica per

1	Raccolta
2	Collabor
3	Pianifica acquisto
4	Condivis centralizz Unico de
5	Supporto vigionam sione dell
6	Creazione necessarie pa.it del M dei proce
7	Promozio getti aggre
8	Promozio ni di categ dei progra

Le attività
decreto che la
ai sensi del co
ogni anno, pe
superamento d
sione degli isti
delle istituzion
consorzi e assoc
tivamente, a CC
mento delle rela

Con delibera
requisiti ed all
febbraio 2015 I

⁹ Cosmai, Il va
P.A., 10 marzo 201

tività di razionalizzazione della spesa per beni e servizi anche tramite l'adozione di crono-programmi annuali delle procedure di acquisto dei soggetti aggregatori (supporta il Tavolo un Organismo composto di natura tecnica per l'attuazione delle decisioni ivi deliberate).

LE FUNZIONI DEL TAVOLO	
1	Raccolta dei dati relativi ai fabbisogni delle Amministrazioni
2	Collaborazione con l'ANAC a scopo anticorruptivo
3	Pianificazione integrata e coordinata, nonché monitoraggio delle procedure di acquisto con relativa analisi di spesa
4	Condivisione di metodologie e linguaggi comuni a supporto delle attività di centralizzazione ed aggregazione, mediante l'istituzione del cd. Nomenclatore Unico dei beni e servizi per unificarne i codici identificativi
5	Supporto tecnico ai programmi di razionalizzazione della spesa per gli approvvigionamenti con la diffusione delle buone pratiche anche mediante la condivisione delle banche dati
6	Creazione di una banca dati nuova contenente gli standard di documentazione necessarie alle procedure di acquisto, con l'ausilio del portale <i>www.acquistinretepa.it</i> del Ministero dell'Economia e delle Finanze recante il flusso informativo dei procedimenti, aggiornato dai soggetti aggregatori
7	Promozione delle piattaforme informatiche di acquisto da parte dei singoli soggetti aggregatori
8	Promozione di incontri e collaborazioni, con funzioni consultive, con associazioni di categoria, Università ed altre Istituzioni, al fine di facilitare la realizzazione dei programmi di razionalizzazione della spesa dei diversi soggetti aggregatori

Le attività di programmazione del Tavolo costituiscono il sostrato del decreto che la Presidenza del Consiglio dei Ministri è chiamata ad adottare ai sensi del comma 3, dell'art. 9, del D.L. n. 66/2014, entro il 31 dicembre di ogni anno, per individuare «le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, nonché le regioni, gli enti regionali, nonché loro consorzi e associazioni, e gli enti del servizio sanitario nazionale ricorrono, rispettivamente, a CONSIP s.p.a. e al soggetto aggregatore di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure».

Con delibera 11 febbraio 2015, n. 29, poi, l'ANAC ha dato concretezza ai requisiti ed alle modalità di iscrizione; mentre con le Linee Guida del 19 febbraio 2015 la Conferenza delle Regioni⁹ ha dato attuazione agli obblighi

⁹ Cosmai, *Il vademecum di Itaca per la centralizzazione degli appalti pubblici*, in *Quotidiano P.A.*, 10 marzo 2015.

di aggregazione di sua competenza, in prosieguo dettagliati dal Itaca¹⁰.

Con la **Legge 28 dicembre 2015, n. 208**, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)», il Parlamento ha accolto le istanze dell'Unione Province Italiane ed ha potenziato il ruolo delle Città Metropolitane ai fini della centralizzazione degli appalti in luogo dei Comuni, apportando salienti modifiche con i commi da 494 a 510¹¹. Essa, in estrema sintesi:

- ha **rafforzato il ricorso alle convenzioni CONSIP**, limitando le deroghe del relativo obbligo per il triennio 2017 – 2019;
- per le deroghe – oggetto di espressa e motivata autorizzazione dell'organo di vertice di ciascun ente, da trasmettersi alla Corte dei Conti – ha comunque **imposto un limite minimo di prezzo** che deve essere inferiore di almeno il 10% (ovvero il 3% per alcuni settori merceologici) rispetto ai corrispettivi spuntati dalle convenzioni in parola;
- ha **esteso l'obbligo** di acquisto centralizzato anche agli enti previdenziali e per i servizi informatici;
- ha **inasprito gli obblighi di programmazione degli approvvigionamenti** da adottarsi entro il mese di ottobre di ciascun anno, con onere di pubblicazione dei contratti poi stipulati;
- ha **introdotto sanzioni** in caso di inadempimento e che vanno dall'incidenza negativa sulla valutazione della *performance* ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio della dirigenza, alla responsabilità amministrativa e disciplinare del dirigente, fino al danno erariale.

Il nuovo sistema centralizzato così delineato comporta che la **qualifica di "Amministrazione aggiudicatrice"**, secondo un'impostazione, apparterebbe solo al soggetto aggregatore o alla Centrale unica, essendo tale solo il soggetto che acquista forniture o servizi destinati ad Amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, ovvero aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad Amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori¹².

Secondo una diversa impostazione, invece, la Centrale sarebbe un mero "modulo organizzativo e strumento di raccordo tra Amministrazioni, privo di una propria individualità e non centro formale di imputazione autonoma", atteso che gli atti della procedura vanno imputati "non solo" alla capofila, ma anche alle altre Amministrazioni che dovranno singolarmente formalizzare il rapporto con l'aggiudicatario mediante la redazione di ap-

¹⁰ Linee Guida del 19 febbraio 2015.

¹¹ Cosmai, *La Legge di stabilità potenzia gli acquisti centralizzati*, in *Quotidiano P.A.*, 8 gennaio 2016.

¹² Pertanto solo essi saranno i destinatari della notifica del ricorso avverso gli atti da essa emessi, in quanto soggetto responsabile della gara. In termini: Consiglio di Stato, 9 luglio 2013, n. 3639 e id. 27 luglio 2012, n. 3402, nonché T.a.r. Lazio – Roma, 18 luglio 2012, n. 6575/2012 e id., 5 luglio 2013, n. 2705.

positi contratti¹³.

1.4. Verso il nuovo Codice. Le stazioni appaltanti e i soggetti aggregatori secondo il D.Lgs. n. 36/2023

Sebbene la *ratio* contenitiva della spesa pubblica sottesa alle precedenti riforme è condivisibile, non di meno la centralizzazione quasi assoluta delle procedure di acquisto induce a riflettere sui **possibili risvolti negativi**, sia in termini di tempi e qualità delle prestazioni e dei beni acquisiti; sia in termini di concentrazione delle procedure e delle commesse in capo a pochi, grandi, operatori foriera di maggiori rischi corruttivi e collusivi, oltre che di depressione delle piccole imprese locali.

Del resto anche la Direttiva n. 2014/24/UE cui si ispira il sistema, al considerando n. 59 impone che «*l'aggregazione e la centralizzazione delle committenze dovrebbero essere attentamente monitorate per 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 PMI*».

In disparte la verifica dell'effettiva e corretta implementazione della nuova procedura, di volta in volta differita, e della capacità organizzativa e di aggregazione dei piccoli Comuni artefici di detto slittamento, il sistema impone un costante monitoraggio delle procedure, sia in termini di tempi di conclusione e di costi/benefici, che in termini di identificazione dei soggetti aggiudicatari, così da rilevare eventuali concentrazioni ed estromissioni dal libero mercato, nell'ottica non solo di preservare le piccole e medie imprese locali, spesso insistenti sullo stesso territorio comunale, ma di attestare la reale efficacia ed efficienza del sistema sotto il profilo del risultato finale del soddisfacimento dell'interesse pubblico sotteso alla procedura di gara finalizzata al reperimento di servizi, lavori o beni confacenti.

Accorgimenti che la Legge delega n. 11/2016 e il D.Lgs. n. 50/2016 hanno cercato di approntare almeno in linea teorica, perché la traduzione pratica si è rivelata deficitaria tanto da indurre il legislatore del 2023 a rimaneggiare il sistema riscrivendo gli **artt. 37, 38 e 39 del decreto 50 cit.**

L'art. 37 del D.Lgs. n. 50/2016, infatti, dopo aver confermato (analogamente a quello del 2023) la vigenza degli attuali obblighi di acquisto mediante i sistemi, anche telematici, imposti dalla *spending review*, salva poi: sia la possibilità di approvvigionamenti autonomi per servizi e forniture di valore inferiore a €. 40.000 e per lavori di valore inferiore ad €. 150.000; sia la possibilità di effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto

¹³ Seguendo tale orientamento la notifica del ricorso si impone, quanto meno, anche alla Centrale di committenza, a pena di inammissibilità. Così T.a.r. Abruzzo, 16 ottobre 2014, n. 721. Monea-Mordenti, *Ricorsi da 'girare' alle Centrali Uniche*, in *Il Sole - 24 Ore*, del 3 novembre 2014.

messi a disposizione dalle centrali di committenza prescindendo dall'importo. Inoltre, per gli appalti di valore superiore a quelli di cui sopra, impone che le stazioni appaltanti, in possesso della relativa qualificazione di cui al successivo art. 38, procedono in via autonoma tramite gli strumenti di negoziazione telematica messi a disposizione dalle vigenti Centrali di committenza o dalla Stazione Unica Appaltante presso gli Enti di Area Vasta¹⁴ e, solo in caso di mancata disponibilità di tali strumenti in relazione alle specifiche categorie merceologiche richieste, esse possono provvedere ricorrendo alle procedure ordinarie previste dal D.Lgs. n. 50/2016.

Quanto, poi, all'individuazione degli **ambiti territoriali e ai criteri** da rispettare per la costituzione delle Centrali di committenza in forma di aggregazione di Comuni non capoluogo (salvo che per le concessioni di servizi pubblici per le quali essi coincidono con gli Ato già fissati dalla normativa di settore) il Codice del 2016 la rimette ad un d.P.C.M., da adottarsi entro 6 mesi¹⁵ dall'entrata in vigore del Codice, su proposta del Ministero dell'Economia e previa intesa in sede di Conferenza Unificata, nel rispetto delle minoranze linguistiche e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza e con salvezza delle competenze degli Enti di Area Vasta già attribuite dalla Riforma Delrio.

Parimenti ad un analogo decreto il successivo art. 38 del Codice del 2016 rimette l'indicazione dei requisiti tecnico-professionali ed organizzativi ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti e del loro inserimento nell'apposito Elenco tenuto dall'ANAC e del quale fanno parte di diritto le centrali di committenza (e solo per esse viene confermata la possibilità di rilascio del CIG).

Decreto che, tuttavia, non è mai stato emanato così da arrestare il disegno riformista ed indurre il Parlamento ad insistere nell'esigenza di razionalizzare e qualificare le stazioni appaltanti perché non più procrastinabile.

Il legislatore del 2023 è stato però agevolato nel compito dalle sia pur tardive **Linee Guida in materia approvate dall'ANAC** solo qualche mese prima, con delibera **22 settembre 2022, n. 441**, il cui contenuto è stato infatti recepito nell'All. II.4 richiamato dagli artt. 62 e ss. del nuovo Codice del 2023.

Fermo l'obbligo del ricorso alle modalità di acquisto previste dalle leggi di contenimento della spesa, l'art. 62 fissa in maniera molto simile al Codice del 2016 il riparto delle possibilità gestionali dirette delle stazioni appaltanti qualificate e non, di seguito riassunte per una maggiore fruibilità.

¹⁴ Che, con la cd. Riforma Delrio approvata con Legge 7 aprile 2014, n. 56, hanno sostituito le disciolte Province, per le quali a distanza di meno di dieci anni si prevede il ritorno.

¹⁵ Il termine originario previsto nella bozza del Codice era di soli 90 giorni.

L
Tutto

Le st

Anc
dell'AN
tonomi.
menti s
modi.

A	Tr
B	Tr pe
C	Ut ne tu po

LE CAPACITÀ DI ACQUISTO DIRETTO DELLE STAZIONI APPALTANTI	
Tutte le stazioni	1) appalti di servizi e forniture di importo non superiore alla soglia prevista per l'affidamento diretto; 2) appalti di lavori di importo pari o inferiore a € 500.000; 3) gli ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione delle Centrali di committenza qualificate e dai soggetti aggregatori.
Le stazioni qualificate	1) gare di importo alle soglie della precedente riga, in base al livello di qualificazione posseduto; 2) lavori, servizi e forniture tramite Centrale di committenza qualificata; 3) attività di committenza ausiliaria; 4) appalto congiunto; 5) appalti tramite strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate; 6) ordini su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza anche per importi superiori ai livelli di qualificazione posseduti, con preliminare preferenza per il territorio regionale di riferimento ovvero extra regionale ma solo previa motivazione e solo se, nel proprio ambito, il bene risulta inidoneo o non disponibile, ovvero per ragioni economiche; 7) eseguire i contratti per conto delle stazioni appaltanti non qualificate nelle ipotesi di cui al comma 6, lett. g, dell'art. 62.

Anche il nuovo Codice conferma il divieto di rilascio del CIG da parte dell'ANAC alle stazioni appaltanti non qualificate, così da bloccarne l'autonomia e indurle ad attenersi agli obblighi di legge per gli approvvigionamenti sopra le soglie anzidette, che potranno effettuare in sette diversi modi.

LE MODALITÀ DI APPROVVIGIONAMENTO SOPRA SOGLIA	
A	Tramite una Centrale di committenza
B	Tramite centrali di committenza qualificate e stazioni appaltanti qualificate, per le attività di committenza ausiliaria
C	Utilizzo autonomo di strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione da centrali di committenza qualificate, per gli affidamenti di servizi e forniture sotto soglia e per affidamenti di lavori di manutenzione ordinaria di importo inferiore ad € 1.000.000

endo dall'im-
ui sopra, im-
ificazione di
gli strumenti
ti Centrali di
ti di Area Va-
i in relazione
o provvedere
2016.

ai criteri da
forma di ag-
ssioni di ser-
dalla norma-
da adottarsi
nel Ministero
, nel rispetto
fferenziazio-
i di Area Va-

l Codice del
d organizza-
loro inseri-
no parte di
mata la pos-

stare il dise-
za di razio-
ocrastinabi-

alle sia pur
alche mese
è stato infat-
Codice del

e dalle leggi
ile al Codi-
zioni appal-
ruibilità.

hanno sostitu-
ie il ritorno.

LE MODALITÀ DI APPROVVIGIONAMENTO SOPRA SOGLIA	
D	Ordini su strumenti di acquisto messi a disposizione delle centrali di committenza qualificate e dai soggetti aggregatori, con preliminare preferenza per il territorio regionale di riferimento ovvero extra regionale ma solo previa motivazione e solo se, nel proprio ambito, il bene risulti inidoneo o non disponibile, ovvero per ragioni economiche
E	Eseguono i contratti per i quali sono qualificate per l'esecuzione
F	Eseguono i contratti affidati con le modalità sub b) nonché sub c)
G	Tramite Centrale di committenza qualificata o soggetti aggregatori ove non siano qualificate per l'esecuzione, ma con possibilità di nomina di un supporto al RUP della Centrale di committenza affidante

Infine, alcuna variazione subisce la disciplina degli appalti che coinvolgono **stazioni appaltanti di Stati membri diversi**, difatti l'art. 64, in ossequio all'art. 39 della Direttiva 2014/24/UE e dell'art. 57 della direttiva 2014/25/UE, le Centrali possono essere anche ubicate in altro Stato dell'Unione europea e prescelte in base a principi di buon andamento di cui dovrà darsi contezza nel relativo provvedimento con congrua motivazione. In tal caso la fornitura è regolata secondo la legge nazionale di appartenenza estera e il riparto di responsabilità è rimesso ad un apposito accordo che determini anche la disciplina normativa di riferimento che andrà poi indicata anche nei documenti di gara degli appalti pubblici.

Qualora invece una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori nazionali costituiscano con altrettanti soggetti di altri Stati membri in soggetto congiunto con i gruppi europei di cooperazione territoriale di cui al Regolamento CE n. 1082/2006 del Consiglio e del Parlamento europei, con apposito accordo dovranno individuare le norme nazionali applicabili alle procedure di appalto facendo riferimento o a quelle vigenti nello Stato nel quale il soggetto congiunto ha la sede legale, o a quelle vigenti nello Stato in cui esso espleta la sua attività.

Gli accordi predetti, comunque, saranno applicabili o per un arco temporale indeterminato se previsto nell'atto costitutivo del soggetto congiunto, oppure per un periodo determinato in relazione e al tipo di appalto e a specifici appalti.

1.5. Le Centrali di committenza verso una nuova stagione

Le Centrali di committenza nel Codice del 2023 ne escono **potenziate nelle funzioni** (aggiungendosi quella di progettazione) e **maggiormente regolamentate** nel funzionamento e nei rapporti con le amministrazioni committenti, nell'ottica della chiarezza e dell'individuazione del centro di responsabilità in relazione alla quota parte di gestione.

Esse, in relazione alla qualificazione posseduta:

- progettano conto delle stazioni appaltanti
- progettano conto delle stazioni appaltanti, quali le stazioni appaltanti per l'aggiudicazione
- istituiscono centri di committenza elettronici di negoziazione
- eseguono i contratti nelle ipotesi di cui all'art. 64

Da sottolineare che il regolamento di attuazione specifica per gli appalti i principi di cui all'art. 64

Quanto al ricorso alla Centrale di committenza o ai sensi dell'art. 15

Nella bozza di legge qualificata era prevista la possibilità di una semplificazione del silenzio quinquennale prima Centrale di committenza darsi positiva; e l'aspirante committente ad assegnargli

La versione di legge prevede che le stazioni appaltanti qualificate possono rivolgere la domanda di partecipazione al riscontro che, in caso di rifiuto, si rivolge all'Autorità che ha emesso la stazione appaltante o stazione appaltante all'assegnazione

Le Centrali di committenza intermedio o avanzato svolgono attività di gestione o per una o più stazioni appaltanti

BOGLIA

trali di commit-
referenza per il
lo previa moti-
on disponibile,

ie

c)

gatori ove non
di un supporto

- progettano, aggiudicano e stipulano contratti o accordi quadro per conto delle stazioni appaltanti non qualificate;
- progettano, aggiudicano e stipulano contratti o accordi quadro per conto delle stazioni appaltanti qualificate;
- progettano, aggiudicano e stipulano convenzioni e accordi quadro ai quali le stazioni appaltanti qualificate e non qualificate possono aderire per l'aggiudicazione di propri appalti specifici;
- istituiscono e gestiscono sistemi dinamici di acquisizione e mercati elettronici di negoziazione;
- eseguono i contratti per conto delle stazioni appaltanti non qualificate nelle ipotesi di cui al comma 6, lett. g) dell'art. 62 cit.

Da sottolineare come il nuovo Codice preveda *ab initio* la possibilità per il regolamento destinato a sostituire l'All. II.4 di introdurre una disciplina specifica per gli ambiti territoriali delle Centrali *de quibus* avuto riguardo dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Quanto al *modus operandi*, l'art. 62 del D.Lgs. n. 36/2023 prevede che il ricorso alla Centrale di committenza debba essere formalizzato in apposito accordo o ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 per gli Enti locali e le amministrazioni che ne sono attratti come disciplina, ovvero ai sensi dell'art. 15 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, per tutte le altre.

Nella bozza preliminare dell'art. 62 cit. l'*iter* che la stazione appaltante non qualificata era destinata ad intraprendere per trovare una Centrale di committenza disponibile risultava piuttosto tortuoso. Groviglio che tutto era fuorché una semplificazione e un prototipo di efficienza, rivelandosi inidoneo l'argine del silenzio qualificato. Difatti, in breve, ciascuna committente interpellava la prima Centrale e, in caso di mancata risposta entro 10 giorni, essa era da intendersi positiva; se, di contro, tre Centrali di committenza opponevano un rifiuto, l'aspirante committente aveva l'obbligo di rivolgersi all'ANAC che provvedeva ad assegnargliene una d'ufficio entro 15 giorni.

La versione definitiva dell'art. 62 scioglie i gangli e in maniera più lineare prevede che le stazioni non qualificate consultino gli elenchi di quelle qualificate presenti sul sito dell'ANAC e tra esse individuino quella cui rivolgere la domanda di committenza. Permane il termine di 10 giorni per il riscontro che, in assenza, viene inteso *ope legis* come accettazione; mentre in caso di rifiuto, senza ulteriori tentativi, l'amministrazione si rivolge all'Autorità che provvede entro 15 giorni ad assegnare d'ufficio una centrale o stazione qualificata, sanzionando le eventuali inadempienze rispetto all'assegnazione *de qua*.

Le Centrali di committenza e le stazioni appaltanti qualificate di livello intermedio o avanzato (conf. *infra, sub* art. 63, comma 2, lett. b e c) possono svolgere attività di committenza ausiliaria in favore o di un'altra Centrale o per una o più stazioni appaltanti senza vincoli territoriali.

ti che coinvol-
rt. 64, in osse-
della direttiva
o Stato dell'U-
ento di cui do-
i motivazione.
li appartenen-
to accordo che
ndrà poi indi-

i o uno o più
ggetti di altri
cooperazione
glio e del Par-
iare le norme
ferimento o a
la sede legale,
i.

un arco tem-
getto congiun-
di appalto e a

e
io potenziate
aggiornate
ministrazioni
del centro di

La riforma del Codice appalti

LE ATTIVITÀ DI COMMITTENZA AUSILIARIA - ALL. I.1	
1	Infrastrutture tecniche che consentano alle stazioni appaltanti di aggiudicare appalti pubblici o di concludere accordi quadro per lavori, forniture o servizi
2	Consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto
3	Preparazione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata
4	Gestione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata"

Sempre **unico il Rup**, **distinte** restano le **responsabilità** delle Centrali e stazioni appaltanti rispetto a quelle delle committenti secondo l'ordinario principio ordinamentale dell'imputabilità delle azioni, come di seguito schematizzato.

IL RIPARTO DI RESPONSABILITÀ NEGLI APPALTI DEVOLUTI	
Soggetto	Attività di propria responsabilità
La stazione committente	<p>a) aggiudicazione di un appalto nel quadro di un sistema dinamico di acquisizione gestito da una Centrale di committenza</p> <p>b) svolgimento della riapertura del confronto competitivo nell'ambito di un accordo quadro concluso da una Centrale di committenza;</p> <p>c) la determinazione di quale tra gli operatori economici parte dell'accordo quadro svolgerà un determinato compito nell'ambito di un accordo quadro concluso da una Centrale di committenza</p>
La Centrale di committenza e la stazione appaltante qualificate	<p>a) sono direttamente responsabili per le attività di centralizzazione della committenza svolte per conto di altre stazioni appaltanti o enti concedenti, anche in caso di attività di committenza ausiliarie;</p> <p>b) in caso di accordo tra due o più stazioni appaltanti per svolgere congiuntamente una procedura di appalto (secondo i rispettivi livelli di qualificazione), esse sono responsabili in solido; in caso di cogestione parziale la responsabilità solidale è ristretta alla parte comune.</p>

1.6. Il sistema di qualificazione

L'art. 63 delinea il sistema di qualificazione il cui reticolato riecheggia quello del Codice del 2016, benché presenti maglie più fitte e trovi completezza nelle Linee Guida ANAC nelle more adottate.

La ri
dell'Ele
cui sono
mandar
di valor
ne poss

PRIMO
(Qualific

SECON
(Qualific
dia)

TERZO
(Qualific

Da no
no anch
tutte pe
essere is
Anal
vede l'ir
a fronte
to succe
- Mir
- Cor
- Inv
- Dife
- Age
- Sog
- Spo
- Cer
(incrizior
- Altr
dell'AN/
La qu
distinti p
1) la c
2) la c
3) la c
do e mes
I requ

La riforma, confermando la **competenza dell'Authority per la tenuta dell'Elenco** delle stazioni appaltanti qualificate e della sezione specifica in cui sono iscritte le Centrali di committenza e i soggetti aggregatori, nel rimandare all'All. II.4 i criteri di valutazione, fissa comunque i tre scaglioni di valore degli appalti da poter gestire a seconda del livello di qualificazione posseduto.

LIVELLI DI QUALIFICAZIONE PER FASCE DI IMPORTO	
PRIMO LIVELLO (Qualificazione base)	<ul style="list-style-type: none"> • Servizi e forniture fino alla soglia di €. 750.000 • Lavori fino ad €. 1.000.000
SECONDO LIVELLO (Qualificazione intermedia)	<ul style="list-style-type: none"> • Servizi e forniture fino alla soglia di €. 5.000.000 • Lavori fino alla soglia di cui all'art. 14
TERZO LIVELLO (Qualificazione avanzata)	<ul style="list-style-type: none"> • Senza limiti di importo

Da notare che le Centrali di committenza e i soggetti aggregatori possono anche limitare la loro qualificazione ad una tipologia di appalto, ma tutte per poter svolgere attività di progettazione ed affidamento devono essere iscritte almeno al secondo livello.

Analogamente all'attuale D.Lgs. n. 50/2016, anche il nuovo Codice prevede l'**inserimento di diritto nell'Elenco** di alcune stazioni appaltanti, ma a fronte delle sei precedenti, ne include nove con possibilità di ampliamento successivo a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ossia:

- Ministero delle Infrastrutture;
- Consip S.p.A.;
- Invitalia S.p.A.;
- Difesa Servizi S.p.A.;
- Agenzia del Demanio;
- Soggetti Aggregatori di cui all'art. 9, D.L. n. 66/2014;
- Sport e Salute S.p.A.;
- Centrali di committenza delle Province e delle Città Metropolitane (iscrizione con riserva, in fase di prima applicazione);
- Altri soggetti aventi diritto individuati con d.P.C.M., previa audizione dell'ANAC e intesa in sede di Conferenza Unificata.

La **qualificazione**, anche per il legislatore del 2023, avviene in base a tre distinti parametri:

- 1) la **capacità di progettazione** tecnico-amministrativa delle procedure;
- 2) la **capacità di affidamento** e di controllo dell'intera procedura;
- 3) la **capacità di verifica** sull'esecuzione contrattuale, ivi incluso collaudo e messa in opera.

I **requisiti** da possedere ai predetti fini sono anch'essi tripartiti e afferi-

L. I.1
i di aggiudicare
niture o servizi
edure di appal-
o della stazione
stazione appal-

elle Centrali e
do l'ordinario
ne di seguito

OLUTI
bilità
adro di un si-
da una Cen-
ronto compe-
o concluso da
eratori econo-
i un determi-
quadro con-
le attività di
lte per conto
enti, anche in
ni appaltanti
edura di ap-
alificazione),
li cogestione
tta alla parte

riecheggia
vi compiu-

scono:

1) all'organizzazione della funzione di spesa e ai processi;
2) alla consistenza, esperienza e competenza delle risorse umane, ivi incluso il sistema di reclutamento¹⁶ e la adeguata formazione del personale;

3) all'esperienza maturata nell'attività di progettazione, affidamento ed esecuzione di contratti, ivi compreso l'eventuale utilizzo di metodi e strumenti di gestione informativa delle costruzioni.

In merito al **requisito della formazione** (sempre più centrale nel nuovo modello di Amministrazione disegnato con il D.L. 30 aprile 2022, n. 36¹⁷, in linea con la *mission* del PNRR) preme sottolineare come – analogamente a quanto previsto dall'art. 113, del D.Lgs. n. 50/2016 – anche la riforma fornisce alle stazioni appaltanti la possibilità di migliorare la loro capacità specialistica senza particolare aggravio di spesa, attraverso la previsione dello storno di una quota parte del fondo incentivante destinato alla struttura interessata, previsto dall'art. 45, all'aggiornamento e allo sviluppo delle risorse umane coinvolte nei procedimenti di che trattasi.

Rinviando al Capitolo 7 l'approfondimento dell'istituto, che presenta salienti differenze con il previgente omologo art. 92¹⁸, per quanto qui di stretto interesse, ci si limita ad evidenziare come il sistema possa costituire un volano di effi-

¹⁶ Da segnalare che la Conferenza delle Regioni, nel parere 26 gennaio 2023, n. 06/C4, rilasciato sullo schema di decreto inviato dal Governo come previsto dalla legge delega n. 78 ha chiesto di elidere le forme di reclutamento tra i parametri di valutazione ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti atteso che la normativa vigente non consente assunzioni e selezioni mirate. Ma il rilievo non è stato condiviso e, pertanto, la previsione è rimasta invariata nel D.Lgs. n. 36/2023.

¹⁷ Cosmai, *Con il D.L. 30 aprile 2022, n. 36, il Governo getta le basi per l'attuazione del P.n.r.*, in *Quotidiano P.A.*, 3 maggio 2022.

¹⁸ Cosmai, *Mentre la Corte dei conti riduce gli incentivi di progettazione, il Governo li elimina per i dirigenti*, in *Azienditalia-Il Personale*, n. 7/2014, 371; id., *Segretari e tecnici comunali: aboliti i diritti di rogito ed incentivi*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 39/2014, 2068; id., *Niente incentivi straordinari ai componenti della Sua*, in *Quotidiano P.A.*, 28 gennaio 2015; id., *Irap indebita sui compensi incentivanti*, in *Quotidiano giuridico*, 13 novembre 2013; id., *L'Avcp prende posizione sugli incentivi di progettazione e sollecita il legislatore a novellare il Codice*, in *Dir. Prat. Amm.*, 2014, n. 2, 59; id., *I profili problematici degli incentivi di progettazione*, *Rimini*, 2013, n. 12; Di Falco, *Riforma Madia: annullati gli incentivi per la pianificazione*, in *Quotidiano P.A.*, 8 dicembre 2015; id., *Incentivi per la manutenzione: la parola alla Sezione Autonomie*, *ivi*, 7 gennaio 2016; id., *Non c'è pace per gli incentivi dei tecnici: la parola alla Sezione Autonomie*, *ibidem*, 18 gennaio 2016. In giurisprudenza, tra le tante: Corte dei conti – Sezione Controllo Lombardia, 16 novembre 2015, n. 417; id., Emilia Romagna, 15 dicembre 2015, n. 156; id., Abruzzo, 21 dicembre 2015, n. 358; id., Sezione Autonomie, 24 marzo 2015, n. 11; id., Campania, 11 dicembre 2014, n. 247; id., Marche, 17 dicembre 2014, n. 141; Tribunale di Napoli – Sezione Lavoro, 31 ottobre 2013, n. 18999. Avcp, parere 10 maggio 2010, n. 13; id., Atto di segnalazione 25 settembre 2013, n. 4.

ienza e di n
stazioni app
ficazione e a
mento profe

Da rileva
anche la pres
ta parte del l
sto di strume
come viceve.
13bis, del D.I
que, le stesse
2016²¹.

Così com
tino in manie
interna, tene
derivante da
(confermata
re spesso sco
tutto avvaler
dente nella g
adeguati stru
esempio, l'att
di corsi di ag.

Da ultimo,
clutamento de
vede che la Sc

¹⁹ Difatti l'art. 1
pari, al massimo,
dai dipendenti pu
alla predisposizio
blici, di direzione
dei costi, escluden
crescimento profes
re delegante del 20
²⁰ L'art. 13-bis, «
giarie del fondo pe
te di beni, strumer
zione delle banche
di costo nonché all
ai cittadini».

²¹ Cosmai-Iovir

²² Cosmai, *Vara*
io 2015; Di Falco, *i*
Regolamento dell'
dell'Autorità.

ienza e di miglioramento a costo zero, oltre che di significativo rilievo sia per le stazioni appaltanti, che per i loro dipendenti: le prime, per conservare la qualificazione e aspirare ad una classe superiore; ed i secondi, per il loro accrescimento professionale, valido ai fini della progressione di carriera.

Da rilevare, tuttavia, che, così come la precedente legge delega n. 11/2016¹⁹, anche la presente n. 78/2022 nulla prevede riguardo alla destinazione della quota parte del fondo degli incentivi tecnici allo sviluppo professionale o all'acquisto di strumentazioni elettroniche o, ancora, all'attivazione di tirocini formativi, come viceversa prevedeva l'art. 213 del previgente Codice, riecheggiando l'art. 13bis, del D.L. n. 90/2014²⁰, nonché l'art. 45 di quello attuale. Permangono, dunque, le stesse perplessità manifestate in occasione del commento al Codice del 2016²¹.

Così come permane l'auspicio e la necessità che le stazioni appaltanti reclutino in maniera seria ed adeguata, nonché implementino una buona avvocatura interna, tenendo conto che anche la percentuale di soccombenza nel contenzioso derivante dalle procedure di appalto ha un'incidenza sulla loro qualificazione (confermata dalle Linee Guida recepite nell'All. II.4). Contenzioso che può essere spesso scongiurato, oltre che ricorrendo ai pareri di pre-contenzioso²², soprattutto avvalendosi della consulenza professionale del personale togato dipendente nella gestione delle procedure, sin dal loro inizio e previa dotazione di adeguati strumenti di aggiornamento e di sviluppo professionale, come, ad esempio, l'attivazione di abbonamenti a riviste specializzate o l'organizzazione di corsi di aggiornamento.

Da ultimo, per ciò che concerne il parametro della formazione e del reclutamento del personale, l'art. 63 innova il pregresso sistema giacché prevede che la Scuola Nazionale dell'Amministrazione definisca i criteri per

¹⁹ Difatti l'art. 1, lett. rr), della Legge n. 11/2016, prevedeva la destinazione di una somma pari, al massimo, al 2% dell'importo posto a base di gara, per «per le attività tecniche svolte dai dipendenti pubblici relativamente alla programmazione della spesa per investimenti, alla predisposizione e controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, di direzione dei lavori e ai collaudi, con particolare riferimento al profilo dei tempi e dei costi, escludendo l'applicazione degli incentivi alla progettazione», e non per il loro accrescimento professionale o per l'acquisto di strumentazioni elettroniche. Mentre il legislatore delegante del 2022 nulla ha previsto al riguardo.

²⁰ L'art. 13-bis, comma 7-quater, dispone che «Il restante 20 per cento delle risorse finanziarie del fondo per la progettazione e l'innovazione è destinato all'acquisto da parte dell'ente di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, di implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa per centri di costo nonché all'ammodernamento e all'accrescimento dell'efficienza dell'ente e dei servizi ai cittadini».

²¹ Cosmai-Iovino, *Il nuovo Codice degli appalti*, Milano, 2016.

²² Cosmai, *Varata la disciplina dell'attività consultiva dell'Anac*, in *Quotidiano P.A.*, 17 febbraio 2015; Di Falco, *Pre-contenzioso: partono le procedure on-line*, *ibidem*, 26 ottobre 2015. Avcp, Regolamento dell'8 giugno 2015 e del 14 gennaio 2015, pubblicati sul sito istituzionale dell'Autorità.

si;
orse umane, ivi
ne del persona-

affidamento ed
i metodi e stru-

trale nel nuovo
2022, n. 36¹⁷, in
inalogamente a
a riforma fornì
o capacità spe-
revisone dello
o alla struttura
iluppo delle ri-

resenta salien-
stretto interes-
volano di effi-

o 2023, n. 06/C4, ri-
legge delega n. 78
zione ai fini della
on consente assun-
previsone è rima-

tuazione del P.n.r.r.,

Il Governo li elimina
fici comunali: aboliti
id., *Niente incentivi*
d., *Irap indebita sui*
cp prende posizione
n *Dir. Prat. Amm.*,
ini, 2013, n. 12; Di
o P.A., 8 dicembre
7 gennaio 2016; id.,
n, 18 gennaio 2016.
ordia, 16 novembre
21 dicembre 2015,
embre 2014, n. 247;
ro, 31 ottobre 2013,
settembre 2013, n.

l'accreditamento delle istituzioni pubbliche e private – senza scopo di lucro – che svolgono attività formative, verificandone anche a campione le attività e sanzionando con la revoca dell'iscrizione in caso di accertamento della carenza dei requisiti.

A tal fine ulteriore supporto è dato dall'iniziativa formativa sviluppata dal Ministero delle Infrastrutture e di Itaca che nel 2021 hanno avviato le attività relative al "PNRR Academy – Piano Nazionale di Formazione per l'aggiornamento professionale del RUP" in materia di appalti²³.

Invero, la PNRR Academy per il 2022-2023, nelle more della riforma, è stata programmata in coerenza con la "strategia professionalizzante" adottata dalla Cabina di Regia ex art. 212 del D.Lgs. n. 50/2016, in attuazione degli obiettivi previsti dal Piano, mirando non solo a contribuire al perseguimento dei *target* previsti per la realizzazione dei progetti finanziati da Next Generation EU, ed a dare attuazione alla Raccomandazione (UE) 2017/1805 della Commissione Europea e a ProcurcompEU, ma anche a concorrere allo sviluppo del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Il Piano, in particolare, è articolato in **quattro diversi percorsi formativi**, in attuazione della Strategia professionalizzante in tema di appalti pubblici. Accanto ad una **formazione di base**, volta all'aggiornamento continuo in materia di contrattualistica pubblica e rivolta a tutti gli operatori del settore, è previsto un **aggiornamento specialistico** rivolto al personale dei Soggetti Aggregatori e un percorso formativo per la creazione di un sistema di apprendimento e competenze permanente (formazione formatori); è altresì prevista la possibilità di percorsi formativi avanzati (master) da realizzarsi previo avviso pubblico per la scelta delle università e dei percorsi formativi²⁴.

Il sistema di qualificazione affida la sua tenuta ad un **apparato sanzionatorio** piuttosto severo di prerogativa ANAC che, in caso di accertata di dichiarazioni mendaci circa il possesso dei requisiti, può comminare da sanzioni pecuniarie (da € 500 ad € 1.000.000²⁵), alla sospensione dall'Elenco. Fermo restando, che nel caso del venir meno della qualificazione, l'art. 63, comma 12, si premura di sancire che le procedure in corso sono comunque portate a termine, nell'evidente ottica della necessità di raggiungere il risultato ed evitare il dispendio inutile di risorse economiche e non.

In particolare, l'art. 63 codifica **tre ipotesi di grave violazione** afferenti

²³ Come da pagina web del sito istituzionale del Dicastero, www.formazione nazionale appalti.it che peraltro comunica che provvederà ad aggiornare il programma formativo all'indomani della promulgazione del nuovo Codice degli appalti.

²⁴ Da un punto di vista metodologico, essi si articolano in vari moduli di formazione *on line* che in presenza, privilegiando sistemi di didattica interattiva e di taglio laboratoriale, anche con l'intervento dell'ANAC e della Consip.

²⁵ Nello schema di riforma del Codice il tetto massimo della sanzione era di € 5.000.000.

alle false
da della
attestata
altrettan

Amn
Centrali c
Centrali c Stazioni A
Tutte

A dista
141, recan
appaltanti
adottato le
ce.

Rinviar
criteri e de
necessario
verse proc
segnalare l

L'iscrizi
mesi dall'e
AUSA e in
informazio
ci, provved
mittenza u
ne – anche

Il punte
annuali (da
dagli Enti i
tiene conto

²⁶ Accompa
delle stazioni app

alle false dichiarazioni in ordine al presunto possesso dei requisiti a seconda della natura della stazione appaltante e della caratteristica falsamente attestata. Naturalmente l'aver individuato solo tre ipotesi, non esclude che altrettanto gravi ne risultino anche altre, se in concreto accertate.

LE GRAVI VIOLAZIONI SULLE FALSE DICHIARAZIONI	
Amministrazione	Requisito falsificato
Centrali di Committenza	Presenza di un'organizzazione stabile nella quale il personale continui di fatto ad operare per l'ente di provenienza
Centrali di Committenza e Stazioni Appaltanti	Presenza di personale addetto alla struttura organizzativa stabile, che si di fatto impegnato in altre attività
Tutte	Mancata comunicazione all'ANAC della perdita dei requisiti

A distanza di sei mesi dall'adozione della delibera 30 marzo 2022, n. 141, recante le Linee Guida – prima fase per la qualificazione delle stazioni appaltanti, l'ANAC lo scorso 22 settembre 2022, con delibera n. 441²⁶, ha adottato le misure definitive che sono rifluite nell'All. II.4 del nuovo Codice.

Rinviando alla lettura delle Linee Guida per l'articolato ventaglio dei criteri e delle griglie di valutazione, che concorrono a formare il punteggio necessario all'inserimento in uno dei tre livelli di qualificazione per le diverse procedure di appalto previste dal Codice, in questa sede ci si limita a segnalare le tappe fissate per l'attuazione del sistema.

L'iscrizione è ovviamente su istanza di parte, da presentare entro tre mesi dall'entrata in vigore della riforma del Codice, tramite la piattaforma AUSA e inserendo le informazioni richieste. L'ANAC, alla stregua di tali informazioni e di quelle reperite tramite la Banca Dati dei Contratti Pubblici, provvederà ad attribuire alle Stazioni appaltanti ed alle Centrali di committenza un determinato livello che, naturalmente, sarà soggetto a revisione – anche negativa – all'esito dei successivi controlli e monitoraggi.

Il punteggio, infatti, è soggetto ad oscillazioni sulla base delle istanze annuali (da presentare entro tre mesi dalla scadenza di ciascuno) promosse dagli Enti interessati ad acquisire un livello superiore per il quale l'ANAC tiene conto di quattro requisiti premianti.

²⁶ Accompagnata da una «Prima relazione sullo stato di attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza».

I QUATTRO REQUISITI PREMIANTI PER LA QUALIFICAZIONE	
1	Presenza dei dati relativi ai Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza sulla Piattaforma predisposta da ANAC e la loro valutazione
2	Presenza di sistemi di gestione della qualità conformi alla norma UNI EN ISO 9001 degli uffici e dei documenti di gara
3	Il livello di soccombenza nel contenzioso per quanto riguarda la fase di gara e la fase di esecuzione
4	L'aver espletato procedimenti innovativi e flessibili, quali il dialogo competitivo, le procedure competitive con negoziazione, il partenariato per l'innovazione

Il regime transitorio²⁷ delle qualificazioni iscritte con riserva al primo livello è destinato a terminare decorsi due anni dall'entrata in vigore della nuova disciplina disegnata dal decreto attuativo della legge delega n. 78/2022 ovvero in quella diversa prevista dal legislatore delegato stesso; mentre il sistema di qualificazione è previsto diventi efficace dalla data indicata dal D.Lgs. n. 36/2023.

PILLOLE DI GIURISPRUDENZA – STAZIONI APPALTANTI

■ **Centrali di committenza – Ambito territoriale** – Le centrali di committenza hanno necessariamente un ambito territoriale predefinito, in certi casi delimitato già a livello di legislazione primaria (ambito nazionale per la Consip S.p.a., ambito regionale per le centrali di acquisto regionali) e, in altri casi, rimesso invece alle concrete e puntuali determinazioni del d.P.C.M. a ciò autorizzato dal comma 2, dell'art. 9, primo e secondo periodo del D.L. n. 66/2014. È pertanto infondata la pretesa di una Centrale di committenza relativa ad enti locali di svolgere la propria attività senza limiti territoriali, dipendendo tale possibilità di estensione operativa dalle determinazioni di coordinamento che il legislatore ha inteso rimettere alla fonte secondaria che è chiamata a delimitare, tra le altre cose, anche gli ambiti territoriali di operatività dei soggetti aggregatori diversi da quelli iscritti di diritto nell'apposito elenco (T.a.r. Lazio – Roma, 22 febbraio 2016, n. 2339).

■ **Centrali di Committenza – Natura** – La Centrale unica di committenza è una struttura servente, una sorta di ufficio complesso, anche se dotato di soggettività giuridica dal regolamento deliberato dai Comuni, i quali sono i soggetti cui vanno imputati giuridicamente i risultati della procedura ed i rapporti tra questi e la Centrale di committenza, in caso di

²⁷ Da notare che l'VIII Commissione della Camera, nel parere reso sulla bozza di riforma il 21 febbraio 2023, aveva auspicato l'estensione – in sede di prima applicazione – della qualificazione con riserva anche ai comuni capoluogo e alle aggregazioni di comuni da individuare in base ad una soglia minima di abitanti.

controve
la notific
può esse
quali sca
Consiglio
sola amr
riguarda
sorta di
gennaio:

1.7. Gli a

Immu
tanti di S
UE e dal
prevedor
dell'Unic
mento di
motivazi
di appart
sito accor
andrà po

Qualo
enti aggi
Stati men
territorial
lamento
nazionali
quelle vig
o a quelle

Gli ac
porale inc
to, oppur
specifici a

2. Gli op

Simme
per gli op
troducon
consentir
un'adegu
atta ad as
d'arte.