



WEBINAR
LE NOVITA' DEL NUOVO CODICE DEGLI
APPALTI
(D.LGS.VO N. 36 DEL 31 MARZO 2023)

La qualificazione delle Stazioni Appaltanti e
delle Centrali Uniche di Committenza
di Maria Teresa Massi

12 maggio 2023

I contenuti della legge delega 78/2022 e gli obiettivi del PNRR

La l. 78/2022, all'art. 1 comma 1 lett, c) ha previsto l'obiettivo della *“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;*

L'asse 4 della componente M1C1 del PNRR, denominata *“Contratti pubblici e tempi di pagamento della PA*, ha lo scopo di *“snellire la disciplina dei contratti pubblici, accrescere la certezza del diritto per le imprese e velocizzare l'iter di affidamento mantenendo le garanzie procedurali di trasparenza e parità di trattamento.”* Inoltre, prosegue l'allegato *“Queste riforme sostengono pertanto la realizzazione nei tempi delle infrastrutture e dei progetti finanziati dal piano.*

Il sistema di qualificazione

- Il sistema di qualificazione si sostanzia in un elenco, istituito e gestito dall'ANAC, contenente le stazioni appaltanti qualificate, comprese le centrali di committenza e i soggetti aggregatori (art. 63, co. 1 del codice).
- Sono iscritti di diritto nell'elenco: il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, Consip S.p.a., Invitalia S.p.a., Difesa servizi S.p.A., l'Agenzia del demanio, i soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, Sport e salute S.p.a.
- Sono iscritte con riserva, previa domanda, in sede di prima applicazione e fino al 30 giugno 2024: le stazioni appaltanti delle unioni di comuni, costituite nelle forme previste dall'ordinamento, delle provincie e delle città metropolitane, dei comuni capoluogo di provincia e delle regioni.
- Per quanto riguarda le unioni di comuni si specifica che queste devono essere “*costituite nelle forme previste dall'ordinamento*” (art. 32 TUEELL).

Entrata in vigore: 1 luglio 2023



Attività per le quali non è richiesta la qualificazione

L'art. 62, co. 1, definisce le attività che possono essere svolte prescindendo dal possesso della qualificazione. Si tratta di:

- acquisizione di forniture e servizi di importo non superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti;
- affidamento di lavori d'importo pari o inferiore a 500.000 euro;
- ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate e dai soggetti aggregatori (quali convenzioni e accordi quadro).

Attività per le quali non è richiesta la qualificazione

L'art. 62, co. 6, definisce le attività che le stazioni appaltanti non qualificate possono svolgere «avvalendosi» di altri soggetti. Si tratta di:

- a) acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza qualificata;
- b) ricorso, per attività di committenza ausiliaria, a centrali di committenza qualificate e a stazioni appaltanti qualificate;
- c) **affidamento di servizi e forniture di importo inferiore alla soglia europea e di lavori di manutenzione ordinaria d'importo inferiore a 1 milione di euro mediante utilizzo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate;**
- d) ordini su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate e dai soggetti aggregatori, con preliminare preferenza per il territorio regionale di riferimento.
- e) esecuzione dei contratti per i quali sono qualificate per l'esecuzione;
- f) esecuzione dei contratti affidati ai sensi delle lettere b) e c);
- g) se non qualificate per l'esecuzione, ricorso a una stazione appaltante qualificata, a una centrale di committenza qualificata o a soggetti aggregatori.

Ambiti e livelli di qualificazione

Secondo l'art. 63, co. 5, la qualificazione per svolgere il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro è attribuita in relazione ai seguenti ambiti :

- a) progettazione tecnico-amministrativa delle procedure;
- b) affidamento e controllo dell'intera procedura;
- c) verifica sull'esecuzione contrattuale, ivi incluso il collaudo e la messa in opera.

Nell'allegato II.4, all'art. 1, gli ambiti per i quali le stazioni appaltanti possono qualificarsi sono accorpati in due:

- a) progettazione tecnico-amministrativa e affidamento delle procedure;
- b) esecuzione dei contratti.

Le centrali di committenza devono qualificarsi almeno per il primo macro-ambito.

La qualificazione può essere acquisita per contratti di lavori oppure di servizi e forniture o per entrambi i settori.

La qualificazione per la progettazione e l'affidamento si articola in tre fasce di importo:

- a) qualificazione base o di primo livello, per servizi e forniture fino alla soglia di 750.000 euro e per lavori fino a 1 milione di euro;
- b) qualificazione intermedia o di secondo livello, per servizi e forniture fino a 5 milioni di euro e per lavori fino alla soglia di cui all'articolo 14;
- c) qualificazione avanzata o di terzo livello, senza limiti di importo.

La qualificazione per la progettazione e l'affidamento: i lavori

Requisiti necessari: A prescindere dal livello da raggiungere, per qualificarsi per la progettazione e l'affidamento dei contratti di lavori, le stazioni appaltanti dovranno documentare:

- a) l'iscrizione all'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) di cui all'articolo 33-ter del decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221;
- b) la presenza nel proprio organigramma di un ufficio o **struttura stabilmente dedicati alla progettazione e agli affidamenti di lavori;**
- c) la disponibilità di piattaforme di approvvigionamento digitale di cui agli articoli 25 e 26 del codice (quest'ultimo richiesto solo a decorrere dal 1° gennaio 2024).

Requisiti premiali: Il punteggio che definirà il livello acquisibile sarà ottenuto valutando, sulla base delle formule, dei pesi e delle variabili riportate nel modello predisposto da ANAC (simulatore per i lavori ancora disponibile sul sito)

- Presenza nella struttura organizzativa di dipendenti aventi specifiche competenze in materia di contratti pubblici e di sistemi digitali **max 20 punti**
- Sistema di formazione e aggiornamento del personale **max 20 punti**
- Numero di gare di importo superiore a 500.000 euro svolte nel quinquennio precedente al 31 dicembre 2022 **max 40 punti**
- Assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici che alimentano le banche dati detenute o gestite dall'ANAC **max 5 punti**
- Assolvimento degli obblighi di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229 **max 5 punti**

La qualificazione per la progettazione e l'affidamento: servizi e forniture

Requisiti necessari: A prescindere dal livello da raggiungere, per qualificarsi per la progettazione e l'affidamento dei contratti di lavori, le stazioni appaltanti dovranno documentare:

- a) l'iscrizione all'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) di cui all'articolo 33-ter del decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221;
- b) la presenza nel proprio organigramma di un ufficio o struttura stabilmente dedicati alla progettazione e agli affidamenti di servizi e forniture;
- c) la disponibilità di piattaforme di approvvigionamento digitale di cui agli articoli 25 e 26 del codice (quest'ultimo richiesto solo a decorrere dal 1° gennaio 2024).

Requisiti premiali: Il punteggio che definirà il livello acquisibile sarà ottenuto valutando, sulla base delle formule, dei pesi e delle variabili riportate nel modello predisposto da ANAC (simulatore per i lavori ancora disponibile sul sito)

- Presenza nella struttura organizzativa di dipendenti aventi specifiche competenze in materia di contratti pubblici e di sistemi digitali **max 20 punti**
- Sistema di formazione e aggiornamento del personale **max 20 punti**
- Numero di gare di importo superiore alla soglia europea svolte nel quinquennio precedente al 31 dicembre 2022 **max 40 punti**
- Assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici che alimentano le banche dati detenute o gestite dall'ANAC **max 10 punti**

Qualificazione per i servizi di progettazione di lavori

L'art. 3, comma 4 dell'allegato II. 4 definisce un ulteriore settore di attività, rimasto non chiaramente delineato nel codice e che riguarda i servizi tecnici di progettazione, i ccdd. SIA.

Se le stazioni appaltanti e le centrali di committenza posseggono la qualificazione per i lavori, ma non quella per i servizi, possono comunque procedere all'acquisizione dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di valore pari o superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti, qualora siano in possesso della qualificazione nel livello corrispondente all'importo stimato dei lavori posti a base di gara per i quali sono richiesti i predetti servizi.

La qualificazione per l'esecuzione ed il controllo

L'art. 63, co. 8, prevede che:

I requisiti di qualificazione per l'esecuzione sono indicati separatamente nell'allegato II.4, che dispone altresì una disciplina transitoria specifica relativa a tale fase. Con modifiche e integrazioni all'allegato II.4. possono essere disciplinati dall'ANAC specifici requisiti di qualificazione per i contratti di partenariato pubblico-privato.

Di conseguenza, all'art. 8 dell'allegato II.4 troviamo stabilito che:

Le stazioni appaltanti e le centrali di committenza qualificate per progettazione ed affidamento sono qualificate fino al 31 dicembre 2024 anche per l'esecuzione rispettivamente di lavori, di servizi e forniture o di entrambe le tipologie contrattuali anche per i livelli superiori a quelli di qualifica;

Dal 1 gennaio 2025 per eseguire contratti di livello superiore la stazione appaltante dovrà documentare:

- a) rispetto dei tempi previsti per i pagamenti di imprese e fornitori;
- b) assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici che alimentano le banche dati detenute o gestite dall'ANAC;
- c) assolvimento degli obblighi di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229.

La qualificazione per l'esecuzione ed il controllo

L'art. 8 dell'allegato II.4 prevede che:

Fino al 31 dicembre 2024 anche **le stazioni appaltanti non qualificate** potranno eseguire i propri contratti se iscritte all'AUSA e in possesso di una figura tecnica in grado di svolgere le funzioni di RUP.

Dal 1 gennaio 2025 per eseguire contratti di livello superiore la stazione appaltante non qualificata sarà abilitata in base alla valutazione:

- a) presenza nella struttura organizzativa di dipendenti aventi specifiche competenze in materia di contratti pubblici e di sistemi digitali;
- b) sistema di formazione e aggiornamento del personale;
- c) contratti eseguiti nel quinquennio precedente la domanda di qualificazione;
- d) rispetto dei tempi previsti per i pagamenti di imprese e fornitori;
- e) assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici che alimentano le banche dati detenute o gestite dall'ANAC;
- f) assolvimento degli obblighi di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229.

Qualificazione per i contratti di partenariato pubblico-privato

L'art. 62, co. 18, del Codice, richiede alle stazioni appaltanti, per poter gestire contratti di partenariato pubblico privato, il possesso del livello di qualificazione intermedio o avanzato.

L'Allegato II.4 dettaglia tali indicazioni aggiungendo che:

- per i lavori, ai fini dell'affidamento e dell'esecuzione dei contratti di concessione e di partenariato pubblico privato di qualsiasi importo le stazioni appaltanti devono possedere almeno una qualificazione di livello L2 e garantire la presenza di almeno un soggetto con esperienza di tre anni nella gestione di piani economici e finanziari e dei rischi.
- per servizi e forniture, ai fini dell'affidamento e dell'esecuzione dei contratti di concessione e di partenariato pubblico privato di qualsiasi importo, le stazioni appaltanti devono possedere almeno una qualificazione di livello SF2 e garantire la presenza di un soggetto con esperienza di tre anni nella gestione di piani economici e finanziari e dei rischi.

Cosa potranno fare le stazioni appaltanti qualificate?

Le stazioni appaltanti qualificate potranno (art. 63, co. 5) :

- a) effettuare gare in funzione dei livelli di qualificazione posseduti;
- b) acquisire lavori, servizi e forniture avvalendosi di una centrale di committenza qualificata;
- c) svolgere attività di committenza ausiliaria a favore delle stazioni appaltanti non qualificate;
- d) procedere mediante appalto congiunto;
- e) procedere mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione secondo la normativa vigente dalle centrali di committenza qualificate;
- f) procedere all'effettuazione di 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;
- g) eseguire i contratti per conto delle stazioni appaltanti non qualificate.

Inoltre, ai sensi dell'art. 62, co. 9, «le stazioni appaltanti qualificate e le centrali di committenza qualificate **possono attivare convenzioni cui possono aderire le restanti amministrazioni** di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, indipendentemente dall'ambito territoriale di collocazione della stazione appaltante o centrale di committenza qualificata.»

E da qui al 1 luglio?

- I Comuni devono effettuare un'analisi e, se del caso, una revisione delle proprie strutture organizzative.
- In questa analisi va verificata l'effettiva disponibilità, per le CUC ma anche per le Unioni dei comuni in sede di domanda per conferma/iscrizione a regime, del personale dipendente dei vari comuni partecipanti e in relazione alla formula organizzativa prescelta (ufficio comune o Comune capofila) per evitare anche il rischio di sanzioni (art. 63, co. 11).
- ANAC deve emanare quanto prima, anche al fine di consentire alle stazioni appaltanti di valutare le effettive capacità di qualificarsi autonomamente, le direttive di cui all'art. 63, comma 13, del codice¹.
- ANAC deve mettere in piedi un sistema che scongiuri un blocco del sistema sia per la qualificazione che per gli appalti, in particolare per il rilascio di CIG a SSAA non qualificate, per importi superiori ai 140 mila per servizi e forniture e ai 500 mila per lavori di manutenzione, in caso di ricorso a strumenti di negoziazione messi a disposizione da centrali di committenza qualificate (art. 62, co. 6, lett. c).

1.13. L'ANAC stabilisce i requisiti e le modalità attuative del sistema di qualificazione di cui all'allegato II.4, rilasciando la qualificazione medesima. L'ANAC può stabilire ulteriori casi in cui può essere disposta la qualificazione con riserva, finalizzata a consentire alla stazione appaltante e alla centrale di committenza, anche per le attività ausiliarie, di acquisire la capacità tecnica ed organizzativa richiesta.

Le opportunità del nuovo sistema

- L'appalto congiunto o accordo «one shot» (art. 62, comma 14);
- La possibilità di una organizzazione leggera e flessibile riconosciuta dall'art. 62 comma 9 (oltre alla convenzione stipulata ai sensi dell'articolo 30 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, vi è la possibilità di ricorrere agli accordi sottoscritti ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, o mediante altra modalità disciplinante i rapporti in funzione della natura giuridica della centrale di committenza;
- Le convenzioni attivabili non più solo da CONSIP ma anche da CUC e stazioni appaltanti qualificate (art. 62, co.9)

I problemi aperti

- La qualificazione delle centrali di committenza che non hanno acquisito il CIG negli anni precedenti;
- La qualificazione valuta ed attribuisce la capacità di progettare i lavori o i contratti di lavori?
- E se non ci si qualifica? Come far eseguire il controllo di un'opera ad un dipendente di un altro ente?

Infatti:

Fino al 31 dicembre 2024 se qualificate ok anche esecuzione e anche per livelli superiori;

Dal 1 gennaio 2025 requisiti per esecuzione;

Fino al 31 dicembre 2024 anche le non qualificate eseguono se hanno un soggetto con requisiti RUP.

E dopo questa data? Se non qualificate per l'esecuzione, per le stazioni appaltanti opera il meccanismo dell'art. 62, co. 10, opera anche per questa fase?

GRAZIE PER L'ATTENZIONE