IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Il presente e il futuro delle stazioni appaltanti alla luce del codice dei contratti pubblici*

Sommario: 1. La qualificazione come uno dei pilastri della nuova architettura degli appalti. **2.** Gli obiettivi ultimi della qualificazione: professionalizzazione e qualità. **3.** La qualificazione come strumento di riorganizzazione amministrativa. **4.** La specializzazione dei soggetti qualificati. **5.** Le novità introdotte dal Correttivo in tema di qualificazione. **5.1** Il c.d. "bienno mobile" **5.2** La possibilità di proseguire la gara anche in caso di perdita della qualificazione. **6**. Margini di miglioramento e prospettive di un istituto fondamentale per il progresso del Paese. 6.1 Qualificazione, formazione e digitalizzazione. 6.2 La qualificazione per la progettazione: la sfida del BIM. 6.3 L'abrogazione del sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni. 7. Conclusioni: investire sulla collaborazione.

Di Giuseppe Busia

ABSTRACT: Con il presente contributo viene ripercorso l'intervento di Giuseppe Busia al convegno organizzato da Anci sulla nuova normativa in tema di contratti pubblici dal punto di vista dei Comuni. Ponendo una particolare attenzione sull'istituto della "Qualificazione" delle stazioni appaltanti, l'intervento ne esamina i caratteri, la polifunzionalità, le novità introdotte dal Correttivo al nuovo Codice dei contratti pubblici, mettendo in luce possibili margini di miglioramento e prospettive. L'intervento si conclude evidenziando come una delle leve fondamentali per far progredire e rendere più efficiente il mondo degli affidamenti pubblici nel nostro Paese è costituito dal rafforzamento del sistema di Qualificazione.

ABSTRACT: *The contribution proposes the Giuseppe Busia's speech during the conference on the public procurement system from the point of view of the local Authorities, organized by Anci. The focal point of the speech is represented by the Qualification of the contracting stations: after an in-depth study of the features and the weak points of the institute, the speech guides towards the solution of its reinforcement, in order to make an advanced and efficient public procurement system.*

1. La qualificazione come uno dei pilastri della nuova architettura degli appalti.

Il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza

* Intervento al convegno promosso dalla Rivista "Codice dei Contratti Pubblici. Il punto di vista dei Comuni", che si è svolto a Roma, presso la sede Anci di via dei Prefetti, il 1° luglio 2025

è al centro del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36[1], ma in qualche modo ne prescinde, essendosi in gran parte sviluppato già prima dell'entrata in vigore dell'attuale quadro normativo[2]. Lo stesso si lega strettamente ad altri argomenti che sono stati discussi nel corso di questo Convegno, ed in particolare alla digitalizzazione e alla formazione, che, a loro volta, sono elementi essenziali dei quali si tiene conto ai fini della qualificazione dell stazioni appaltanti. Aspetti di assoluto rilievo la cui concreta attuazione non rientra propriamente nell'attività normativa, quanto piuttosto nella pratica dell'amministrazione.

Già a settembre del 2020, in sede di audizione di fronte alle Commissioni parlamentari che doverano pronunciarsi sulla mia nomina a Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, ebbi modo di evidenziare l'esigenza che si insistesse su due priorità in materia di contratti pubblici: la piena digitalizzazione delle procedure e la concreta realizzazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza. Sono questi, infatti, i due pilastri sui quali si fonda l'intera architettura degli appalti. Della qualificazione, dunque, mi occuperò nel presente intervento.

Un primo significativo passo è stato compiuto con l'inserimento, anche su suggerimento di ANAC, della misura della qualificazione all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Ciò ha infatti consentito di introdurre un vincolo esterno, che si è rivelato di estrema utilità per assicurare il successo dell'iniziativa, atteso che in Italia l'esistenza di vincoli esterni risulta spesso indispensabile per il compimento di riforme importanti.

La qualificazione delle stazioni appaltanti è dunque divenuta una specifica milestone del PNRR, nonché una componente essenziale del sistema degli appalti che sarebbe stato poi delineato dal nuovo Codice dei contratti pubblici.

In tale contesto, al fine di garantire il rispetto del richiamato vincolo, il 17 dicembre 2021, prima ancora dell'intervento del Legislatore, ho sottoscritto, per conto dell'ANAC con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella persona dell'allora Presidente Mario Draghi, un protocollo d'intesa per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza. L'opzione di fare riferimento, nel citato protocollo, alle vecchie regole sulla qualificazione ha costituito una scelta obbligata, stante l'impossibilità di introdurre in quella fase una nuova disciplina. Invece il fatto che il Legislatore, nella successiva regolamentazione dell'istituto in sede di stesura del nuovo Codice, abbia recepito in massima parte quelle stesse regole, innovando limitatamente alle sole soglie, costituisce una scelta limitativa , sulla quale occorrerà in futuro avviare una riflessione per possibili miglioramenti.

In merito a tale parziale sfasatura temporale sul sistema di qualificazione, è opportuno precisare che una sfasatura ancora più evidendete si riscontra per l'intera sezione del PNRR relativa alla materia dei contratti: il Piano, infatti, come è noto, ha previsto la contestuale attuazione degli investimenti e della riforma del settore dei contratti pubblici, mentre, teoricamente, la riforma avrebbe dovuto essere condotta a termine anteriormente all'attuazione degli investimenti, essendo funzionale a creare i presupposti perché questi ultimi potessero avere luogo efficacemente.

---

1 Di seguito, anche "Codice dei contratti pubblici", "Codice dei contratti" o anche semplicemente "Codice", ricomprendendovi altresì il relativo Decreto correttivo e le altre modificazioni.

2 Il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti non rappresenta una novità nel panorama normativo italiano, sia perché una – sostanzialmente inattuata – disciplina di carattere generale era già contenuta nel previgente Codice (artt. 37 e seguenti del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), sia perché il Legislatore aveva già adottato interventi settoriali riconducibili alla finalità di razionalizzazione della spesa e aggregazione della domanda (in particolare, l'avvio del "sistema Consip", ad opera della legge 23 dicembre 1999, n. 488, legge finanziaria del 2000, e l'avvio del sistema dei soggetti aggregatori, con l'art. 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 ("Acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori e prezzi di riferimento").

2. Gli obiettivi ultimi della qualificazione: professionalizzazione e qualità.

Quanto ricordato serve anche ad evidenziare come il sistema di qualificazione sia legato solo in parte al quadro normativo e per molto dipenda, invece, dalla concretezza della realtà degli acquisti.

Difatti, la qualificazione è prima di tutto una scelta di buon senso, essendo volta ad assicurare che ad operare nel settore delle acquisizioni siano i soggetti effettivamente capaci. In ciò risiede il vero significato della riforma: anziché consentire, come in passato, a tutte le stazioni appaltanti di svolgere ogni tipo di affidamento, si misura l'effettiva capacità di ciascuna e si consente di operare alle sole realmente capaci, ferma restando la possibilità, per gli enti privi delle capacità adeguate, di rivolgersi a soggetti qualificati, che li supportino nel realizzare i loro investimenti.

Attuare la qualificazione, pertanto, significa superare un'impostazione secondo cui, metaforicamente, si permette di guidare anche a chi sia sprovvisto di patente, ed invece entrare in una nuova logica, secondo la quale occorre innanzi tutto valutare chi sia effettivamente in grado di guidare, consentendo solo a questi di effettuare in autonomia i propri acquisti. Ciò, prevedendo inoltre che questi enti "patentati" carichino a bordo e offrano un passaggio alle stazioni appaltanti sprovviste di abilitazione, fino a quando queste non saranno in grado di guidare autonomanete.

Le procedure contrattuali, infatti, sono meccanismi delicati, la cui gestione va affidata solo a soggetti realmente capaci di curarne efficacemente l'intero ciclo. In caso contrario, si disperdono energie, si sprecano risorse pubbliche e si allungano i tempi.

Occorre inoltre considerareche i contratti pubblici non servono solo a costruire un'opera o ad acquistare un servizio purché sia, ma cosentono anche di inserire nel relativo processo di realizzazione o fornitura ulteriori "ingredienti" per realizzare obiettivi di interesse collettivo, ad esempio richiedendo l'uso di materiali ecologici o il coinvoltimento di soggetti svantaggiati. Gli affidamenti pubblici sono dunque fondamentali strumenti per la realizzazione delle politiche pubbliche, ed un'eventuale gestione degli stessi senza le necessarie competenze impedisce un loro utilizzo in modo strategico, compromettendo il raggiungimento degli obiettivi ulteriori appena richiamati. Rischierebbero infatti di rimanere inespresse le rilevanti potenzialità che essi presentano nell'ottica dell'attuazione degli investimenti pubblici e delle politiche di lungo periodo, legate ad una determinata visione del Paese e delle sue prospettive di crescita e sviluppo: si pensi, al riguardo, agli obiettivi genrali sottesi al PNRR, legati alla transizione digitale ed ecologica ed all'inclusione sociale.

L'attuale sistema di qualificazione prevede, da un lato, che possano affidare lavori d'importo superiore ai 500 mila euro e acquistare beni e servizi sopra i 140 mila euro solo gli enti e le amministrazioni che siano qualificati per farlo, in base all'organizzazione e alla consistenza della struttura, alle competenze acquisite e alla professionalità dimostrata. E, dall'altro, che gli enti e le amministrazioni sprovvisti dei requisiti prescritti per il conseguimento della qualificazione possano essere supportati nei loro acquisti da una stazione appaltante o da una centrale di committenza qualificata.

Le disposizioni vigenti consentono infatti alle amministrazioni di misurare la propria capacità amministrativa e, ove questa risulti carente, di avvalersi di stazioni appaltanti qualificate, sufficientemente attrezzate, anche in termini di professionalità e competenze, per gestire procedure complesse.

Inoltre, è stata prevista la possibilità, per le stazioni appaltanti non qualificate, di rivolgersi ad ANAC per ottenere l'assegnazione d'ufficio di una stazione appaltante qualificata (art. 62, comma 10), nonché l'opportunità di conseguire – secondo le modalità stabilite dalla stessa ANAC – la qualificazione con riserva, finalizzata all'acquisizione delle capacità tecnica e organizzativa occorrenti per il raggiungimento della qualificazione ordinaria (art. 63, comma 13).

Nel complesso, il nuovo sistema va nella direzione della proficua collaborazione tra amministrazioni, orientata non solo al soddisfacimento delle esigenze contingenti, ma anche, auspicabilmente, al trasferimento di competenze e alla condivisione di esperienze e buone pratiche all'interno dell'apparato pubblico, con la finalità ultima di accrescere la capacità amministrativa complessiva del Paese.

Il processo di qualificazione, dunque, non mira soltanto a ridurre il numero delle stazioni appaltanti. Se è vero che, in passato, il numero delle stazioni appaltanti, pari a circa 36.000, era eccessivo (sebbene, di fatto, considerando i soli soggetti attivi, il numero si riduceva a circa 20.000) e se può quindi considerarsi un progresso rilevante la riduzione del loro numero alle attuali circa 5.000, occorre infatti evidenziare che l'importanza della riforma non si esaurisce nel mero dato quantitativo, ma va ben oltre, investendo direttamente il tema della qualità.

La qualificazione, infatti, persegue gli obiettivi di efficienza, trasparenza e professionalizzazione del sistema degli appalti pubblici, introducendo requisiti specifici per le stazioni appaltanti al fine di garantire una maggiore capacità gestionale e competenze adeguate allo svolgimento delle procedure di gara. La principale ratio della riforma, dunque, si rinviene nell'intento di migliorare la qualità delle procedure di affidamento e l'efficienza complessiva della spesa, che aumenta se l'intero ciclo di vita dei contratti è gestito da soggetti esperti.

Per sfruttare appieno tali potenzialità, dunque, occorre guardare alla qualificazione non in saenso negativo, ma positivo, come stimolo ed incentivo più che come vincolo o divieto. , Essa non è tanto uno strumento per per evitare che gli affidamenti siano gestiti da chi non è in grado di operare adeguatamente o per ridurre il numero dei centri di acquisto, ma ha la finalità ultima di imprimere alle amministrazioni un forte impulso ad verso la professionalizzazione e l'efficienza. Tornando alla precedente meatafora, non serve tanto ad evitare che si metta alla guida chi non ha conseguito la patente, quanto a far sì che i diversi soggetti pubblici siano incentivati a studiare e impratichirsi, per poter guidare veicoli via via più sofisticati e potenti, miglirando così la qualità dell'amministrazione e incentivando la formazione del personale.

In linea con tale impostazione, l'art. 63 del Codice individua, quali requisiti di qualificazione, l'organizzazione della funzione di spesa e dei processi; la consistenza, l'esperienza e la competenza delle risorse umane, ivi incluso il sistema di reclutamento e l'adeguata formazione del personale; nonché l'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. Solo valutando complessivamente queste componenti, si ha una misura di ciò che l'ente è davvero in grado di fare.

3. La qualificazione come strumento di riorganizzazione amministrativa.

Alla luce di quanto descritto, ben si comprende come la qualificazione sia soprattutto uno strumento di riorganizzazione amministrativa, auspicabilmente da trasferire anche in altri settori. Si può anzi affermare che la qualificazione rappresenta forse il paradigma di come dovrebbe avvenire la riorganizzazione amministrativa nel Paese, non solo nell'ambito degli appalti.

Essa, infatti, fondandosi sul presupposto che non possiamo permetterci centri di competenza dello stesso livello ovunque e in ogni ente (in senso orizzontale), spinge a diversificare le funzioni e i compiti in senso verticale e a lavorare sulla specializzazione per sfere di attività ed ambiti settoriali, come si vedrà meglio a breve, e al tempo stesso aiuta a fare rete, a creare sinergie, a generare economie di scala e a promuovere la buona gestione.

Tutte le amministrazioni si trovano a svolgere – al di là di quelle che sono le attività

specifiche legate alle proprie rispettive competenze e ai rispettivi ambiti e territori di intervento – alcune funzioni comuni e sostanzialmente standardizzabili, che afferiscono, per esempio, alla gestione del personale, alla formazione, alla redazione del bilancio, all'approvvigionamento di beni e servizi strumentali (oltre che, naturalmente, alla gestione degli affidaementi pubblici). Ove tali funzioni comuni e standardizzabili fossero affidate a soggetti specializzati, si creerebbe efficienza, in quanto gli enti, alleggeriti dei compiti gestionali, potrebbero concentrare le energie sulle sole attività connesse alla propria missione istituzionale e alla propria specifica competenza.

Tale modello potrebbe rivelarsi di grande utilità soprattutto per quegli enti, più piccoli e più fragili, che si trovino ad operare in condizioni di endemica carenza di risorse e in contesti segnati da gravi criticità. Per questi, in particolare, rivolgersi a soggetti qualificati e specializzati per il soddisfacimento delle proprie esigenze gestionali (personale, formazione, bilancio, acquisti, ecc.) potrebbe rappresentare la via ideale per liberare energie, svincolarsi da situazioni che impantanano l'azione amministrativa e offrire ai cittadini le migliori soluzioni.

Tutto questo rappresenterebbe un'opportunità in particolare per i Comuni e soprattutto per quelli di dimensioni inferiori, che , qualora venissero liberati da alcuni adempimenti meramente gestionali, potrebbero far convergere le proprie energie e risorse su funzioni di progettazione e programmazione istituzionale, e sulla soluzione delle problematiche legate allo specifico territorio affidato alla loro rispettiva gestione, con un significativo beneficio per le comunità di riferimento.

Da tale punto di vista, la qualificazione rappresenta già, almeno per quanto attiene agli affidamenti pubblici, la leva più importante di cui i Comuni dispongano per organizzarsi al meglio tra loro, concentrare le forze, fare squadra e moltiplicare, così, le proprie potenzialità. In tal modo possono anche instaurarsi alleanze e sinergie tra enti locali, con un possibile ruolo di ANCI nella promozione della qualificazione e nel coordinamento tra le diverse realtà territoriali. Salve alcune eccezioni legate all'acquisto di talune categorie merceologiche, non esiste infatti uno schema predefiito e rigido per tale ripartizione dei ruoli, ed esso può essere liberamente definito tenendo conto delle peculiari esigenze di ogni ente e delle risorse effettivamente disponibili sul territorio.

I Comuni, pertanto, potendosi annoverare tra i soggetti maggiormente impattati dalla riforma della qualificazione, hanno una notevole responsabilità in questo processo di crescita dell'apparato amministrativo del sistema Paese e possono persino svolgere una funzione di traino, purché sappiano superare alcuni anacronistici atteggiamenti di gelosia istituzionale, che sovente inducono gli enti a voler fare tutto in proprio, anche quando sono sprovvisti dei necessari mezzi, e a sentirsi in qualche modo menomati ove non possano provvedere per proprio conto alla totalità dei fabbisogni acquisitivi, a prescindere dai relativi importi. Gli enti locali, invece, grazie alle opportunità di auto-organizzazione offerte dal nuovo sistema, non solo vengono a trovarsi nelle condizioni di poter produrre di più e più rapidamente con minori mezzi, ma vivono anche l'occasione unica di divenire finalmente protagonisti in quanto modello di trasformazione amministrativa, compiendo un esercizio straordinario di autonomia, da gestire, però, non come singoli slegati dal contesto, ma come entità capaci di dialogare con gli enti similari e di instaurare collaborazioni e sinergie.

È questo, dunque, il senso ultimo della qualificazione, purché la si consideri con il giusto approccio. E affinché ciò possa avvenire, occorre soprattutto una crescita culturale e istituzionale, capace di coinvolgere tutte le istituzioni di tutti i livelli.

4. La specializzazione dei soggetti qualificati.

Come si è poc'anzi accennato, oltre alla riduzione e alla professionalizzazione delle stazioni appaltanti, vi è un terzo obiettivo che il legislatore ha inteso perseguire attra-

verso il sistema di qualificazione: quello della specializzazione.

Atteso che, ad esempio, acquistare farmaci è diverso dall'acquisire un servizio informatico o dal costruire una scuola, occorre incentivare le stazioni appaltanti a specializzarsi per tipologia di acquisto, come ANAC sta cercando di fare attraverso il Tavolo dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza qualificate, previsto dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. "Decreto Correttivo")[3] e insediatosi il 3 giugno 2025.

Il Tavolo svolge funzioni di coordinamento e fornisce l'indirizzo strategico, al fine di favorire una gestione più efficiente e specializzata delle attività di committenza pubblica. Pertanto, si pone come punto di riferimento per lo sviluppo e la diffusione delle migliori pratiche, contribuendo a rafforzare la trasparenza, l'efficienza e l'innovazione nel sistema degli appalti e degli acquisti pubblici. Tra i compiti svolti dal Tavolo, di particolare importanza risultano il monitoraggio dell'attività di committenza svolta dalle stazioni appaltanti qualificate e dalle centrali di committenza, l'individuazione di attività e settori dove si registra uno scostamento tra la domanda e l'offerta di committenza, la promozione della specializzazione dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza qualificate per sfere di attività e ambiti settoriali, nonché l'identificazione delle centrali di committenza qualificate dotate di specifica competenza ed esperienza nelle attività ad elevata complessità o specializzazione. Anche attraverso questa strategia, si intende incentivare i soggetti qualificati a diversificare le proprie competenze, in modo da acquisire elevati livelli di professionalità per singole tipologie di acquisto.

Ferme restando le competenze delle centrali di committenza, che rappresentano comunque uno strumento fondamentale, gli stessi Comuni, come accennato, potrebbero costituire apposite reti sul territorio per dividersi i compiti, eventualmente differenziati per tipologie di investimento o di acquisto (ad esempio, la costruzione di scuole, la realizzazione di strade, l'acquisizione di specifiche forniture etc.). In tal modo le stazioni appaltanti, a livello locale, potrebbero specializzarsi e creare efficienza, imparando a lavorare insieme ed emancipandosi in parte dal vincolo strettamente territoriale.

5. Le novità introdotte dal Correttivo in tema di qualificazione.

Come è noto, alcune delle novità introdotte dal Correttivo hanno riguardato il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.

Indubbiamente, con la riforma sono stati introdotti nell'istituto alcuni elementi di complessità, e si riscontrano, in generale, requisiti più elevati e stringenti, nella logica di un sistema in crescita e in via di perfezionamento.

Ciò appare ampiamente comprensibile alla luce della ratio della misura e delle difficoltà connesse alla sua realizzazione: la finalità della qualificazione, infatti, come si è detto, non risiede nell'artificiosa creazione di paratie o di meccanismi di blocco mirati ad estromettere determinati soggetti dal settore, ma consiste piuttosto in un forte incentivo rivolto alle amministrazioni ad investire sulla qualità e sulla professionalizzazione. Un obiettivo tanto complesso e ambizioso richiede necessariamente uno sforzo considerevole.

5.1 Il c.d. "bienno mobile"

D'altra parte, non tutte le novità introdotte dal Correttivo in tema di qualificazione hanno comportato complessità; alcune, al contrario, sono andate nel senso di una maggiore flessibilità.

Tra queste ultime si annovera senza dubbio il c.d. "biennio mobile", fortemente sollecitato dalla stessa ANAC.

---

3 L'art. 88 del Correttivo ha introdotto nell'Allegato II.4 del Codice l'art. 13-bis ("Coordinamento dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza").

Mentre il precedente quadro normativo prevedeva un sistema rigido, bloccato per fasce biennali, con una scadenza della qualificazione fissata per tutti indiscriminatamente al 30 giugno, a prescindere dalla data di presentazione della relativa istanza – con la conseguenza che talvolta l'Autorità si è trovata a rilasciare qualificazione con riserva per appena poche settimane. –Diversamente, le novellate disposizioni, in vigore dal 1° luglio scorso, delineano un sistema dinamoico, che consente alle amministrazioni di presentare istanza di qualificazione in qualsiasi momento, in ragione delle proprie esigenze di acquisto, e di mantenere la qualificazione eventualmente conseguita per il successivo intero biennio, a prescindere dalla data del conseguimento. Tale nuova modalità permette di recepire e valorizzare i progressi eventualmente compiuti dalle amministrazioni in maniera più immediata, consentendo loro di salire di livello in ragione della crescita maturata, affinché l'investimento nelle capacità possa essere adeguatamente premiato.

Attualmente, dunque, in virtù del citato meccanismo del "biennio mobile" – funzionale a una verifica costantemente aggiornata e trasparente dei requisiti, nella logica del rafforzamento della capacità e della professionalizzazione delle PPAA – la qualificazione si considera acquisita alla data di presentazione dell'istanza e ha validità biennale. Le stazioni appaltanti, pertanto, potranno programmare l'invio della domanda di qualificazione sulla base delle proprie concrete esigenze operative, in un quadro complessivamente improntato ad una maggiore apertura e flessibilità.

5.2 La possibilità di proseguire la gara anche in caso di perdita della qualificazione.

In un'ottica di supporto e collaborazione, la stessa ANAC ha altresì ritenuto opportuno, in prossimità dell'entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione per le fasi di progettazione e affidamento, fornire ulteriori chiarimenti in relazione a profili dubbi o problematici.

In particolare, con un'interpretazione utile che va oltre la lettera del Codice, l'Autorità ha precisato che l'eventuale perdita, anche temporanea, della qualificazione, dovuta alle ultime novità normative, non produce effetti sulle procedure già avviate e in corso di esecuzione, che potranno legittimamente proseguire sino alla conclusione. In altri termini, qualora una stazione appaltante abbia avviato una procedura di gara anche semplicemente acquisendo il Codice Identificativo di Gara (CIG), l'eventuale perdita della qualificazione sulla base delle nuove regole non comporta alcun blocco della procedura, la quale potrà essere portata a termine senza alcuna interruzione dal soggetto interessato, ancorché ora sprovvisto di qualificazione adeguata per quel determinato livello.

Risulta dunque evidente come gli indirizzi di ANAC siano costantemente volti ad assicurare la piena funzionalità del sistema, scongiurando, ove possibile, il rischio di blocchi dell'attività amministrativa. L'Autorità è infatti perfettamente consapevole dell'importanza prioritaria di evitare qualsiasi interruzione dell'attività acquisitiva delle pubbliche amministrazioni, dalla quale deriverebbe un danno di certo maggiore di quello conseguente ad una non perfetta realizzazione dell'astratta architettura, e a tale approccio ispira le proprie pronunce e i propri interventi chiarificatori.

6. Margini di miglioramento e prospettive di un istituto fondamentale per il progresso del Paese.

Non si nasconde che anche nell'attuazione del sistema di qualificazione, come per molti altri istituti disciplinati dal Codice, i margini di miglioramento sono ancora ampi, e numerose le criticità meritevoli di attenzione.

Si segnala, ad esempio, il tema delle centrali di committenza, che dovrebbero in molti casi essere potenziate, operando anch'esse come una rete di centri diffusi sul ter-

ritorio e specializzati per tipologie di acquisti, in modo da divenire davvero capaci di porsi al servizio degli enti più piccoli e meno strutturati e di supportarli nel perseguire al meglio i loro obiettivi.

Si pone con urgenza, inoltre, il tema della programmazione degli acquisti, che è alla base della stessa aggregazione della domanda e rispetto al quale il nostro Paese sembra essere ancora piuttosto indietro. L'attività di vigilanza svolta dall'Autorità, anche nel 2024, ha evidenziato una sostanziale incapacità delle centrali di committenza, spesso sottodimensionate, di una puntuale rilevazione preventiva dei fabbisogni e di una pianificazione integrata, con le conseguenti difficoltà che si riverberano su interi territori. D'altra parte, è anche necessario che le singole amministrazioni imparino ad effettuare correttamente la programmazione triennale dei propri fabbisogni e i relativi aggiornamenti annuali, in modo che le centrali di committenza e i soggetti aggregatori siano puntualmente informati delle esigenze acquisitive degli enti e possano pianificare di conseguenza le attività di propria competenza.

Tra le sfide più importanti, poi, vi è quella della qualificazione per l'esecuzione, che è ancora in gran parte da attuare.

6.1 Qualificazione, formazione e digitalizzazione.

Come si è anticipato in premessa, anche in prospettiva dei possibili sviluppi futuri, occorre un'attenta riflessione sulle profonde interrelazioni esistenti tra qualificazione, formazione e digitalizzazione.

La formazione è parte essenziale della qualificazione, posto che – come si è detto – il sistema mira a premiare, tra l'altro, le competenze professionali presenti all'interno delle stazioni appaltanti e la capacità di assicurare un aggiornamento costante del personale dedicato.

Su questo fronte, alcuni importanti passi sono stati già compiuti, soprattutto grazie all'impegno della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), con la quale ANAC collabora proficuamente da tempo.

L'Autorità, in particolare, oltre ad aver stabilito i requisiti per il conseguimento della qualificazione anche con riferimento al sistema di formazione e aggiornamento del personale, in conformità a quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici (art. 13 dell'Allegato II.4), collabora con la SNA per lo svolgimento di attività di formazione specialistica, tra l'altro, in materia di contratti pubblici, finalizzata a garantire l'aggiornamento e l'ampliamento delle competenze attraverso la realizzazione di percorsi e programmi didattici, l'organizzazione di seminari, tavole rotonde, corsi e attività di ricerca. La stessa Autorità, inoltre, sempre in piena sinergia con la SNA, è chiamata ad indivduare i criteri che le università e le scuole di formazione sono tenute a seguire nell'erogazione di servizi di formazione qualificante rivolti ai Responsabili unici di progetto (RUP) e al personale operante nelle stazioni appaltanti.

Strettissimo è anche il nesso che lega la qualificazione alla digitalizzazione. Tra i principali requisiti richiesti per il conseguimento della qualificazione, infatti, figura la capacità di usare strumenti digitali innovativi e avanzati. Ciò non solo implica il necessario utilizzo delle piattaforme di approvvigionamento digitale, ma porterà via via a richiedere anche capacità di utilizzo di dispositivi di intelligenza artificiale, già ora applicati anche in ambito pubblico e destinati a determinare, in un futuro ormai prossimo, una vera e propria rivoluzione dei processi e delle attività della pubblica amministrazione. Si impone quindi con urgenza la necessità che le stazioni appaltanti dispongano di personale che sia in grado di utilizzare simili strumenti con la doverosa consapevolezza, per governare tali processi e non esserne di fatto governati, evitando fra l'altro di delegare a soggetti privati (a partire dai fornitori di tali sfotware), decisioni che devono rimanere prerogativa pubblicistica.

6.2 La qualificazione per la progettazione: la sfida del BIM.

In tema di digitalizzazione, uno degli obiettivi più ambiziosi e sfidanti è rappresentato dalla gestione informativa digitale delle costruzioni, la c.d. modellistica BIM ("Building Information Modeling"), obbligatoria, a decorrere dal 1° gennaio 2025 – a seguito delle modifiche apportate dal Correttivo all'art. 43, comma 1 del Codice –, per le opere con un importo a base di gara superiore a 2 milioni di euro e per gli interventi su edifici vincolati di importo superiore alla soglia europea.

Il principale rischio che si presenta al riguardo è quello di una banalizzazione del BIM, cioè che gli enti acquistino sul mercato metodologie e strumenti di gestione digitale delle costruzioni per mera osservanza dell'obbligo di legge, senza una chiara cognizione del lo strumento, e quindi senza poi sfruttarlo nelle sue potenzialità, perdendo così un'occasione storica per imparare a programmare bene e in modo strategico la realizzazione delle opere e la loro successiva manutenzione.

La modellistica BIM, infatti, permettendo una migliore gestione delle informazioni e una maggiore collaborazione tra i diversi attori coinvolti nel processo, grazie alla creazione di un modello 3D dettagliato e interattivo, facilita l'identificazione precoce di eventuali errori di progettazione e, in tal modo, riduce il rischio di onerose varianti, favorendo il rispetto delle previsioni di spesa e dei tempi di esecuzione, nonché, successivamente, rende possibile la gestione e la manutenzione di opere, attraverso strumenti digitali avanzati.

Al tempo stesso, durante la fase di esecuzione, tali innovativi strumenti di gestione, applicati ai cantieri digitali, oltre a ridurre il rischio di infiltrazioni criminali, soprattutto nei subappalti, costituiscono una risorsa fondamentale per accrescere la sicurezza dei lavoratori, concorrendo così alla soluzione di uno degli elementi di maggiore preoccupazione del settore, verso il quale occorre riversare ogni possibile energia, posto che gli appalti pubblici devono essere il luogo principale della tutela del lavoro, modello e laboratorio di buone pratiche da trasferire anche al settore privato.

. L'uso della modellistica BIM riveste un'importanza cruciale nell'ottica dei Comuni, proprio in quanto rappresenta un passaggio fondamentale, non solo per rendere la progettazione più completa e coerente e per evitare dispendiose varianti in corso d'opera, ma anche per garantire una gestione più efficiente delle opere lungo il loro intero ciclo di vita, con particolare riferimento alla manutenzione.

Dunque, anche per scongiurare il rischio che tale fondamentale strumento, pur acquistato dalle amministrazioni, non sia poi utilizzato, venga banalizzato o, comunque, non adeguatamente valorizzato, occorre mettere in rete le competenze esistenti (pochissime, purtroppo, ma significative: si pensi, ad esempio, a Italferr, all'Agenzia del Demanio o ad Invitalia), come l'Autorità ha in più occasioni evidenziato anche nelle sue interlocuzioni con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Occorrerebbe, inoltre, creare una banca dati unitaria dei progetti, un bene pubblico da mettere a fattor comune, in quanto strumento di reale valorizzazione delle infrastrutture esistenti e patrimonio di buone pratiche cui attingere per progettare opere future, sia nel pubblico sia nel privato.

Il BIM rappresenta, in ogni caso, una leva essenziale per far funzionare gli investimenti pubblici, e di tale aspetto si dovrà vieppiù tenere conto anche in relazione alla qualificazione delle stazioni appaltanti.

6.3 L'abrogazione del sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni.

Anche sul versante degli operatori economici, il Codice dei contratti pubblici prevedeva, all'art. 109, una modalità di qualificazione, nella forma di un sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni, da istituire presso ANAC. Tale sistema avrebbe dovuto fondarsi su requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi,

oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi, idonei ad esprimere l'affidabilità dell'impresa in fase esecutiva, il rispetto della legalità e degli obiettivi di sostenibilità e responsabilità sociale.

Con l'abrogazione del richiamato art. 109 per effetto del Correttivo[4], si è purtroppo persa una componente importante della qualificazione, in quanto il sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni introduceva, di fatto, come si è detto, un meccanismo di qualificazione anche per gli operatori economici. Alla base dell'abrogazione vi è stato probabilmente il timore che il requisito reputazionale sconfinasse in un ostacolo all'ingresso nel mercato di nuovi operatori o creasse indebite situazioni di vantaggio per soggetti di dimensioni maggiori.

Tuttavia, al di là delle motivazioni del legislatore, non si può che esprimere profonda contrarietà in ordine alla scelta di abrogare un istituto che, se circoscritto e semplificato rispetto all'originaria previsione e adeguatamente integrato con il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE) costituito presso ANAC, avrebbe potuto incentivare le imprese ad investire su sé stesse e sulla qualità del proprio lavoro, con rilevanti benefici per l'intero settore degli appalti. Il rating reputazionale, in particolare, avrebbe consentito di valorizzare le competenze acquisite nel tempo, differenziandole da quelle che si improvvisano ricorrendo ad avvalimenti per esigenze contingenti, senza progetti di crescita. In tal senso, il sistema avrebbe potuto costituire un fattore essenziale per spingere le imprese a crescere dimensionalmente – una necessità particolarmente urgente in Italia – e a strutturarsi superando organizzazioni poco formalizzate e sovente opache. Del resto, la rilevanza degli elementi sottesi alla logica del rating reputazionale è dimostrata dal fatto che le grandi stazioni appaltanti aventi forma societaria, al pari dei grandi gruppi privati, adottano da tempo meccanismi simili, anche al fine di costituire propri albi di fornitori per selezionare i contraenti affidabili.

Nell'impianto complessivo di una disciplina che rivolge grande attenzione alla qualificazione delle stazioni appaltanti, ha costituito dunque un errore strutturale la scelta di cancellare un elemento che avrebbe permesso di valorizzare la qualità anche dal lato delle imprese, rinunciando ad un volano positivo per la contrattazione pubblica. La qualificazione degli operatori economici, infatti, al pari della qualificazione delle stazioni appaltanti, costituisce uno dei pilastri su cui deve fondarsi il sistema dei contratti, al fine di premiare i migliori e di generare valore, sia per il pubblico che per il privato.

La qualificazione degli operatori economici, inoltre, avrebbe potuto agire anche come utile stimolo a vantaggio delle stesse imprese, per crescere in modo responsabile e per investire su quello che maggiormente è richiesto dalle amministrazioni, a vantaggio di un miglioramento complessivo della qualità dei beni offerti e dei servizi erogati alla collettività.

Consapevole dell'importanza dell'istituto e della gravità della perdita che la sua abrogazione ha comportato, l'Autorità sta comunque tentando di elaborare, nell'ambito del citato FVOE, meccanismi che consentano di premiare le imprese virtuose e, così, di migliorare l'efficienza operativa del sistema, accelerando le procedure di affidamento e rendendole più efficaci.

7. Conclusioni: investire sulla collaborazione.

In conclusione, al netto delle criticità sopra evidenziate e di ulteriori problematiche che per esigenze di tempo non è possibile affrontare in questa sede, si ritiene comunque di dover ribadire che il rafforzamento del sistema di qualificazione costituisce una delle leve fondamentali per far progredire e rendere più efficiente il mondo degli affidamenti pubblici nel nostro Paese. . La qualificazione, inotre, rapprenseta uno degli investimenti

4 In particolare, l'art. 109 del Codice dei contratti pubblici è stato abrogato dall'art. 37 del Correttivo.

del PNRR che lasceranno frutti di più lungo periodo, in quanto consentirà di disporre di amministrazioni più efficienti e professionalizzate.

Dall'esperienza maturata in questi primi mesi di applicazione del nuovo Codice si è ulterioremnte evidenziato come, per una piena attuazione di istituti rilevanti e fortemente impattanti quali qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, al pari della digitalizzazione del cicolo di vita dei contratti, l'esistenza di un buon impianto normativo non è sufficiente, ed occorre tradurre questo in una energica azione amministrativa, attraverso l'assunzione di decisioni concrete, volte a garantire l'effettivo potenziamento delle risorse finanziarie, organizzative e umane impegnate . È essenziale, inoltre, come si è più volte evidenziato nel presente contributo, che dette risorse vengano messe in rete, secondo un modello articolato di suddivisione dei compiti e delle funzioni, in ragione delle specifiche competenze e delle caratteristiche qualititative e dimensionali dei diversi soggetti. È senz'altro questo il massimo investimento sul futuro del Paese. E per attuarlo occorre rafforzare le prassi collaborative.

Nel tracciare un bilancio del primo periodo di applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, dovremmo senza dubbio annoverare, nell'ambito di ciò che ha funzionato meglio, la fattiva e proficua collaborazione tra tutti i soggetti che hanno concorso alla stesura del testo. A dimostrazione di quanto la collaborazione sia essenziale per il conseguimento degli obiettivi, anche dei più ambiziosi.

La stessa ANAC, pur manifestando pubblicamente talvolta posizioni critiche riguardo talune scelte normative e profili che apparivano problematici o comunque migliorabili, ha tuttavia instaurato un positivo rapporto di cooperazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Dipartimento della Trasformazione digitale, la Cabina di regia, l'ANCI, gli Enti territorialie con tutti i soggetti coinvolti, nella piena consapevolezza che, al di là dei diversi indirizzi, occorresse piena sintonia d'intenti rispetto all'obiettivo ultimo di far funzionare il sistema.

Tale spirito di squadra, sorretto dalla coscienza dell'importanza della riforma che si stava attuando, nell'irripetibile cornice del PNRR, rappresenta davvero il principale elemento di apprendimento collettivo che possiamo trarre dall'esperienza della stesura del Codice, e che abbiamo il dovere di preservare e applicare in vista delle sfide che ci attendono, a partire proprio dal completamento del sistema di qualificazione.