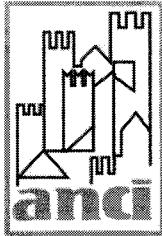


28/9/2022



**Linee Guida ANAC recanti «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»**

## **OSSERVAZIONI**

27/9/22

### **Premessa**

ANCI condivide pienamente e promuove l'obiettivo, contenuto all'art.1, comma 2, lett.c) della **legge 21 giugno 2022, n.78**, "Delega al Governo in materia di contratti pubblici", che impegna il Governo ad adottare nel decreto legislativo delegato norme volte alla ridefinizione della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, ma tale elemento deve prevedere un sistema di qualificazione che possa rappresentare un beneficio e non un aggravio, nonché deve tener conto in concreto della tipologia dell'intervento, dell'importo dello stesso e delle caratteristiche della Stazione appaltante.

Un sano principio di ragionevolezza e razionalità impone che si eviti di concentrare tutti gli investimenti su poche stazioni appaltanti, ma si riesca a discernere a seconda della tipologia del progetto e dell'importo finanziario, lasciando una gradualità crescente. Ciò anche tenendo conto della prevenzione di possibili fenomeni corruttivi.

Inoltre, le Linee Guida ANAC saranno emanate prima del decreto legislativo, attuativo della succitata legge 78/2022 di delega sui contratti pubblici, che attualmente è in fase di stesura da parte della Commissione Mista costituita presso il Consiglio di Stato (da emanare entro il 9 gennaio 2023). Ciò reca un elemento di nebulosità rispetto agli interventi successivi sulla qualificazione che potrebbero essere compiuti nella riforma del Codice e che invece, in questo caso, sono lasciati ad un intervento con la c.d. "soft law". L'unico elemento di raccordo esplicito fra i due provvedimenti è la previsione contenuta nelle LG che il sistema di qualificazione, sarà reso operativo al momento della entrata in vigore della nuova riforma della disciplina dei contratti pubblici, ma ciò non basta.

In merito a ciò va evidenziata la necessità di chiarezza e semplificazione. Basti pensare che l'effetto positivo delle semplificazioni introdotte negli ultimi due anni è peraltro dimostrato dai dati sull'aggiudicazione delle opere pubbliche: l'ultimo rapporto Cresme di inizio agosto rileva un nuovo record di aggiudicazioni nei primi sette mesi del 2022, con un totale di 28.202 milioni di euro e un incremento del 20,7% rispetto ai 23.374 milioni del periodo gennaio-luglio 2021.

A tal proposito, si richiama il ruolo preminente svolto dai Comuni come stazioni appaltanti, per l'attuazione del Recovery Plan, come riconosciuto dalla Corte dei Conti: *"la reattività*

*dei Comuni agli incentivi agli investimenti in questi anni è dimostrata dall'aumento degli interventi di loro competenza: dal 2012 ad oggi risultano attivati oltre 185mila progetti con un aumento, tra il 2018 e il 2019, superiore al 30 per cento, quando gli altri soggetti attuatori registrano una flessione della stessa entità. Una dinamicità che trova evidenza anche nell'incremento registrato tra il 2013 e 2019 delle procedure di affidamento di lavori pubblici, sia in termini di numerosità dei Comuni che hanno attivato le procedure (+27 per cento) che di valore complessivo (+68 per cento)".* (Audizione Corte dei Conti su Recovery Plan del febbraio 2021).

Tale dinamica incrementale degli investimenti dei Comuni è confermata (+15%) negli anni 2020-2021 nonostante l'irrompere dell'emergenza sanitaria da Covid19. I Comuni di dimensioni piccole e medio piccole (fino a 10mila abitanti) concentrano una quota del 40% e oltre della spesa totale per investimenti, sia nel 2017 che nel 2021, con un aumento di spesa complessivo pari al +45,4% (da circa 2,8 mld. a oltre 4 mld.). Si tratta, comprensibilmente, degli enti che hanno più di altri beneficiato delle semplificazioni procedurali introdotte sulle regole di affidamento e, in particolare, delle deroghe alle soglie per procedure ad evidenza pubblica e della facoltà di procedere anche fuori dalle Centrali di committenza previste dal Codice degli appalti. Anche l'andamento delle città maggiori, 41 enti con popolazione maggiore di 100mila abitanti, mostra una netta ripresa con 29 casi di incrementi maggiori del 20% e un complessivo +45% tra il 2017 e il 2021 (fonti: elaborazione IFEL su dati SIOPE)

Pertanto, alla luce di tali dati, si ribadisce quanto già espresso in seno alla Cabina di Regia Appalti in un documento congiunto con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ovvero la necessità di un sistema di qualificazione differenziato ed articolato per valore degli affidamenti e per classi demografiche in modo adeguato e proporzionale alle relative strutture organizzative. In altre parole, un sistema di qualificazione per rappresentare un beneficio e non un aggravio, deve tener conto in concreto della tipologia dell'intervento, dell'importo del finanziamento e delle caratteristiche del soggetto attuatore.

**Un sano principio di ragionevolezza e razionalità impone che si eviti di concentrare tutti gli investimenti su poche stazioni appaltanti, ma si riesca a discernere a seconda della tipologia del progetto e dell'importo finanziario, lasciando una gradualità crescente.** Immaginare di imporre un sistema che obbliga per qualsiasi investimento a ricorrere alla qualificazione significherebbe bloccare gli investimenti, in particolare quelli comunali, ed al tempo stesso creare un sistema ad imbuto che è il contrario di ciò che il Paese ha bisogno e di quello che l'Europa ci chiede.

Per l'ANCI, in definitiva, la qualificazione delle Stazioni Appaltanti e CUC - principio fondamentale della riforma del Codice dei Contratti – deve tenere conto dello sforzo già fatto dai Comuni non capoluogo che, a decorrere dal 2015, hanno già costituito Stazioni Uniche Appaltanti attraverso Unioni, Consorzi e Convenzioni per la gestione degli affidamenti di lavori, servizi e forniture. **Il sistema proposto infatti, mette a confronto le stazioni Appaltanti e le CUC che chiedono la qualificazione - creando un elenco di amministrazioni in base all'applicazione di algoritmi e di specifici punteggi - ma non contiene la necessaria certezza e trasparenza rispetto al posizionamento delle stesse non consentendo quindi di verificare quali siano gli elementi da migliorare per raggiungere la qualificazione.**

Infine, non si possono sottacere le **forti perplessità sul Protocollo d'intesa PCM-ANAC di dicembre 2021, che** - discostandosi dalle indicazioni della norma primaria (art. 38 del Codice, che prevedeva l'emanazione di uno specifico Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), per definire i requisiti tecnico organizzativi delle stazioni appaltanti e



delle centrali di committenza, **da adottarsi**, su proposta del MIMS-MEF e, di concerto con il Ministro per la Funzione Pubblica, d'intesa con la Conferenza Unificata e sentita l'ANAC - ha affidato direttamente ad ANAC il compito di adottare, sentita la PCM, le richiamate Linee Guida.

In conclusione, **al fine di non pregiudicare gli interventi inerenti il PNRR/PNC ed i relativi investimenti, si ritiene poi che la qualificazione vada riferita ad importi superiori alle soglie comunitarie previste per lavori e per servizi e forniture**, eliminando così il riferimento ai modici importi di cui agli affidamenti diretti (oggi pari a 150.000 per lavori e 139.000 euro per servizi e forniture).

Si riportano, di seguito, le principali osservazioni dell'ANCI.

### Osservazioni

In merito alle LG ANAC, ANCI evidenzia, positivamente, l'obiettivo di attestare la capacità da parte delle stazioni appaltanti di gestire direttamente, alla stregua di criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, e nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, le attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, di un servizio o di un lavoro.

I suddetti principi debbono però essere osservati tenendo conto che quello degli appalti pubblici è in primo luogo il luogo d'incontro fra domanda e offerta.

In questo quadro, attestarsi sul mero aspetto quantitativo (di quante stazioni appaltanti abbiamo ridotto) rischia di apparire oltre che riduttivo e fuorviante.

Si esprimono quindi una serie di criticità che, a parere di ANCI non consentono di tradurre appieno i principi e gli obiettivi correlati al sistema di qualificazione:

- 1) **Punti 1.2, 3 e 5.** Al fine di non pregiudicare gli interventi inerenti al PNRR/PNC ed i relativi investimenti, prevedere che, la qualificazione sia necessaria solo per acquisizioni di importo superiore a 215.000 euro per i servizi e le forniture ed a 2.500.000 euro per lavori, secondo in principio di proporzionalità e adeguatezza rispetto alle strutture organizzative dei Comuni, in relazione alle classi demografiche degli stessi. Pertanto, al fine di non vanificare gli investimenti dei Comuni sulle piccole e medie opere a valere sulle risorse già assegnate agli stessi per classi demografiche, si propongono i seguenti valori di appalti di lavori pubblici, che non necessitano di qualificazione:

SOGLIA DEMOGRAFICA COMUNI	IMPORTO APPALTO LAVORI
Popolazione fino a 5mila abitanti	500mila euro
Popolazione superiore a 5mila abitanti e fino a 30mila abitanti	1 milione di euro
Popolazione superiore a 30mila abitanti e fino a 60mila abitanti	2 milioni di euro
Popolazione superiore a 60mila abitanti e Capoluogo di Provincia e di Regione nonché Città Metropolitane	Qualificati di diritto con riserva (vedi osservazione punto 9)

- 2) **Punti 3., 5. e 6. Metodologia sperimentale adottata** per selezionare le stazioni appaltanti nel processo di qualificazione: ad avviso di ANCI occorre che vengano individuati criteri che, in base ad indicatori chiari e coerenti, conferiscano certezza *ex ante* nel processo di qualificazione. Le stazioni appaltanti debbono conoscere quali

livelli di professionalità, competenza, organizzazione, interdisciplinarietà, supporto tecnologico, debbono acquisire ed in quali tempi, al fine di poter risultare qualificati; la qualificazione deve risultare dalla valutazione di idoneità delle stazioni appaltanti e non da graduatorie che “mettono a gara” le stazioni appaltanti qualificabili.

- 3) **Punto 13. Tempistica di attuazione (entrata in vigore)** che, oggettivamente, si incrocia con quella relativa all'attuazione del PNRR, la quale si svolgerà in concomitanza della approvazione del nuovo codice dei contratti e della sua messa a regime entro il 31.12.2023. In questo contesto pare opportuno non gravare ulteriormente le pubbliche amministrazioni con oneri organizzativi che richiedono messa a regime di nuove procedure e sedimentazione di processi quali quelli conseguenti al nuovo regime di qualificazione. Per queste ragioni riteniamo necessario garantire una **fase transitoria ampia ed almeno corrispondente alla fase attuativa del PNRR**.
- 4) **Paragrafo 2.1.** con specifico riferimento **all'ambito dei servizi sociali e dei servizi socio-sanitari**, sussistono specifiche forme di aggregazioni degli enti locali e, in attuazione della relativa disciplina, statale e regionale, di settore, le relative funzioni (ad iniziare da quelle di programmazione e di progettazione dei servizi) sono state trasferite nella maggior parte dei casi a tali enti. A tale ultimo proposito, si propone di inserire un richiamo alla disciplina di settore, oggetto fra l'altro di revisione secondo quanto stabilito dalla legge delega (art. 1, comma 1, lett. v); la disciplina speciale, infatti, prevede fra l'altro il rafforzamento degli Ambiti sociali di zona, che non hanno personalità giuridica e che agiscono di norma per il tramite di Comuni capofila, spesso Comuni non capoluogo. Sempre in materia di servizi sociali nel rilevare l'equivocità dell'espressione contenuta nel punto 2.1 “a) capacità di progettazione tecnico-amministrativa delle procedure”). Si propone – per le ragioni esposte in precedenza – di richiamare la disciplina di settore, che tipizza le funzioni di pianificazione e di progettazione dei servizi.
- 5) **Paragrafo 3.** Le disposizioni delle Linee Guida in materia di **partenariati e concessioni** non tengono conto della particolarità delle concessioni sportive disciplinate da specifiche normative nazionali e regionali e che attengono anche a piccole realtà aggregative difficilmente gestibili nella logica dell'aggregazione degli appalti. Nel paragrafo 3.1., ultimo periodo, i requisiti richiesti alle stazioni appaltanti che vogliono gestire una procedura di partenariato pubblico-privato sono particolarmente elevati, anche per Comuni di media dimensione. In particolare (poste le considerazioni generali sulle difficoltà di reclutamento) è molto rara la presenza di figure con esperienza quinquennale nella valutazione dei PEF.
- 6) **Paragrafo 5 e Tabella 1 allegata alle Linee-guida.** In relazione al requisito essenziale relativo alle gare gestite, emerge una specificazione (rilevante) in ordine alle **gare deserte** (con relativo peso ponderale significativo). Tali procedure, spesso (soprattutto nell'ultimo periodo) sono adeguatamente progettate e gestite dalle SA, ma vanno deserte per problematiche connesse alle dinamiche dei singoli mercati/settori di riferimento, fortemente incise da situazioni esogene di crisi. “Penalizzare” le SA per ragioni non dipendenti da loro risulta previsione irragionevole. Per quanto attiene la qualificazione nei lavori, con riguardo all'utilizzo del BIM si evidenzia la necessità di allineare le previsioni delle Linee Guida con il D.M. n. 312/2021 relativamente alle date di entrata in vigore dell'obbligo di utilizzo e delle esenzioni previste per soglia e tipologia di lavori. Inoltre, non è dato comprendere come possa essere comprovato l'utilizzo del BIM per l'espletamento delle gare di progettazione, atteso che il BIM è un mero strumento e non una procedura.



- 7) **Paragrafo 5.1.** La nuova fase che avvia la qualificazione deve consentire alle pubbliche amministrazioni di **dotarsi progressivamente** dei requisiti di professionalità richiesti. Giova a questo proposito ricordare che, a decorrere dal 2012 e sino al 2021, la formazione professionale, aspetto essenziale della qualificazione, è stata oggetto di una normativa assai vincolistica che imponeva quale tetto di spesa l'importo di bilancio del 2009, decurtato del 50%; parimenti i vincoli assuntivi e il blocco sostanziale del turn over hanno impedito alle amministrazioni di dotarsi delle professionalità ora necessarie al fine della loro qualificazione come stazioni appaltanti. Le Linee-guida non prendono in adeguata considerazione (non vi è alcun riferimento) il differente indice risultante dal rapporto tra dipendenti e popolazione, che risulta necessario come elemento di compensazione dell'indice derivante dal rapporto tra dipendenti "addetti agli appalti" e numero di dipendenti dell'ente. In molti Comuni, infatti, tale rapporto (dipendenti/abitanti) evidenzia situazioni critiche di "sovradimensionamento" dell'organizzazione (con riflessi anche sulla spesa di personale e sulle dinamiche economico-finanziarie complessive), mentre in molti altri Comuni evidenzia una situazione di "sofferenza" organizzativa. Possono pertanto determinarsi alcuni paradossi: a) enti con un rapporto dipendenti/abitanti molto basso (per pensionamenti, difficoltà nel reclutamento per blocco turn-over, ecc.) con un rapporto tra dipendenti addetti agli appalti e numero complessivo dei dipendenti molto elevato, ma solo "apparentemente coerente" con il parametro per la qualificazione; b) enti con un rapporto dipendenti/abitanti molto elevato (ma evidenziante un sovradimensionamento), che presentano un rapporto tra dipendenti addetti agli appalti e numero complessivo delle risorse umane non coerente con il parametro per la qualificazione.
- 8) **Paragrafo 10.2.** Si propone di aggiungere – in coerenza con i corrispondenti "Considerando" e con le disposizioni delle Direttive appalti e concessioni, nonché, di recente, con il Piano di Azione europeo sull'economia sociale (Comunicazione della Commissione COM(2021) 778) – il richiamo agli "**appalti pubblici socialmente responsabili**". La proposta, inoltre, trova conferma nella stessa legge delega e, in particolare, nei principi e nei criteri direttivi di cui alla lettera f) [obiettivi dello sviluppo sostenibile e di innovazione sociale] ed h) [considerazione delle esigenze sociali].
- 9) **Paragrafo 12.** Si ritiene di dover regolamentare separatamente:
- la disciplina della qualificazione con riserva delle SUA, in quanto contenente indicazioni specifiche ed esclusivamente dedicate a tali Stazioni Appaltanti;
  - la disciplina del periodo transitorio, la quale, viceversa, interessa l'intera materia della qualificazione, secondo la tempistica su indicata.
- Inoltre, è necessario prevedere la qualificazione con riserva anche per i Comuni con Popolazione superiore a 60mila abitanti nonché per Comuni capoluogo di provincia e di regione.**
- 10) Nelle Linee Guida andrebbe prevista la possibilità, assicurata dall'art. 37 comma 10 del Codice (che replica le disposizioni specifiche contenute nelle direttive Ue), per un ente non qualificato o qualificato con un livello minore, di chiedere a un altro ente, con adeguata qualificazione, di potersi "aggregare" allo stesso per un **appalto congiunto**. Si tratta di una soluzione che andrebbe adeguatamente valorizzata, sia come strumento di flessibilizzazione rispetto ai moduli aggregativi "stabili", sia come prospettiva utilizzabile da molti enti, non in grado di conseguire una qualificazione elevata, ma spesso interessati da appalti "ricorrenti" di valore significativo (es. Comuni turistici), che potrebbero essere utilmente realizzati con la collaborazione di altri enti qualificati, necessitanti dello sviluppo di un appalto simile. Peraltro tale soluzione

risulterebbe ottimale per quegli enti (si veda paragrafo delle Linee-guida) non in grado di conseguire la qualificazione, ma necessitanti “una tantum” di sviluppare un appalto rilevante.

