La qualificazione delle stazioni appaltanti e il rafforzamento della capacità amministrativa: dalla razionalizzazione della spesa alla professionalizzazione della committenza pubblica

Stefania Lubelli

Abstract: Il contributo analizza l'istituto della qualificazione delle stazioni appaltanti, quale meccanismo che subordina l'esercizio autonomo della funzione di committenza al possesso di adeguati requisiti organizzativi e professionali. In virtù di tali requisiti l'istituto si presta ad essere confrontato con la nozione di capacità amministrativa, rispetto alla quale rivela una sostanziale corrispondenza. Su tale premessa la qualificazione diventa così uno strumento di rafforzamento che trascende il singolo procedimento di gara e coinvolge l'attività amministrativa tutta.

Parole contratti pubblici; capacità amministrativa; stazioni appaltanti;

La rilevanza della contrattualistica pubblica e il problema della capacità amministrativa.

La disciplina della contrattualistica pubblica occupa una posizione di preminente rilievo nel quadro socio-economico nazionale ed europeo. La ragione risiede anzitutto nella dimensione economica delle procedure ad evidenza pubblica: i dati divulgati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione attribuiscono al settore un valore che ha superato i 300 miliardi di euro nel 2025[1], pari a circa il 13,7% del Pil[2].

Da tale rilevanza nella spesa pubblica nazionale deriva la necessità di una adeguata qualità dell'organizzazione amministrativa onde garantire l'impiego efficiente di simili risorse, con particolare riferimento anche alle stazioni appaltanti di minori dimensioni.[3] Occorre ricondurre la questione all'interno del più ampio tema della capacità amministrativa, quale attitudine dell'amministrazione a provvedere alla produzione dei beni e dei servizi necessari a garantire l'effettiva fruizione dei diritti costituzionalmente sanciti[4]. Una siffatta capacità consiste nella disponibilità di personale competente, di un'organizzazione

[1] Cfr. ANAC, *Relazione annuale 2026*, 21 aprile 2026, mediante la quale l'Anac ha presentato al Parlamento i dati relativi al valore del mercato dei contratti pubblici.

[2] Elaborazione sui dati ISTAT, *PIL e indebitamento AP. Anni 2023-2025*, 2 marzo 2026.

[3] Tra le stazioni appaltanti più attive si collocano i Comuni e gli Enti territoriali, secondi solo alle Aziende del Servizio Sanitario Nazionale, come emerge in BANCA DATI NAZIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI, Tabella delle procedure per tipologia di stazione appaltante, dato reperibile presso il seguente link: https://dati.anticorruzione.it/superset/dashboard/appalti/?native_filters_key=trQTUQLVpxIHW3VGbYm36hDNXXXkWS41QPjuy2_YnN6JqkKPpb5bo9I7j5LHvVl1.

[4] Per una definizione di capacità amministrativa, si veda L. POLVERARI, *La capacità amministrativa in Italia, sfide, opportunità e prospettive.* Quaderno Svimez n. 63/2020, p.21.

adeguata alle risorse di cui dispone, oltre che nella capacità di perseguire, mediante tali mezzi, il risultato amministrativo. Nel settore dei contratti pubblici tale attitudine coincide con l'idoneità degli uffici preposti alle procedure di aggiudicazione di impiegare le risorse pubbliche secondo criteri di economicità ed efficacia, non sempre facilmente conciliabile con l'eccessiva frammentazione dei centri di spesa, come si vedrà.

Dalla frammentazione della domanda alla qualificazione delle stazioni appaltanti.

«*Poiché ogni amministrazione è al centro della società, se non ne eguaglia il dinamismo, diventa una forza frenante. La freccia della storia è rallentata*»[5].

Alla vigilia dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 50 del 2016, il sistema italiano dei contratti pubblici risultava caratterizzato da un'elevata frammentazione della domanda pubblica, con oltre 35.000 stazioni appaltanti operanti sul territorio nazionale[6]. La risposta del legislatore, maturata nella stagione di *spending review* ed avviata mediante il decreto-legge n. 66 del 2014, era in origine orientata verso l'aggregazione e centralizzazione degli acquisti presso centrali di committenza come Consip S.p.A. ed altri soggetti aggregatori. Tale strategia ha permesso una progressiva razionalizzazione dei centri di spesa, tuttavia riducendo notevolmente l'autonomia negoziale delle amministrazioni minori, senza incidere sulle cause strutturali della debolezza organizzativa di queste ultime.

L'intuizione del legislatore del 2016, rimasta a lungo inattuata e rilanciata dal Pnrr[7] attraverso il Protocollo d'intesa tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Anac del 2021[8], è stata infine accolta nella disciplina del d.lgs. n. 36 del 2023, che subordina l'autonomia negoziale delle stazioni appaltanti al possesso di requisiti di capacità tecnica, organizzativa e gestionale, al fine di indire procedure di importo superiore alle soglie di cui all'art.62 del codice[9].

---

[5] S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?,* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2019, p. 4.

[6] SENATO DELLA REPUBBLICA, VIII Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni), *Il disegno di legge delega per il recepimento delle nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni (A.S. n. 1678). Intervento del Presidente dell'ANAS S.p.A., dott. Pietro Ciucci, 17 marzo 2015, p. 11,* ove si rileva che le stazioni appaltanti risultavano «superiori a 35.000», Roma, 17 marzo 2015. In tale audizione, Raffaele Cantone, allora presidente dell'Anac, espresse la necessità di introdurre un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti nell'ambito dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), al fine di ridurre il fenomeno della frammentazione.

[7] Il quale, attraverso la Milestone M1C1-71, ha previsto il completamento del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, in termini di *procurement capacity*, come risulta dal PNRR, Missione 1, Componente 1, Riforma 1.10, Milestone M1C1-71.

[8] La disciplina della qualificazione non ha trovato immediata attuazione, a causa del mancato espletamento del protocollo d'intesa tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Anac previsto ai sensi del comma 2 dell'art. 38 di cui al d.lgs 18 aprile 2016, n. 50. La prima disciplina attuativa della qualificazione è stata prevista mediante le Linee guida adottate mediante delibere Anac n. 141 e 441 del 2022, successivamente all'intervenuto Protocollo d'intesa. In tal senso, ANAC, *Linee guida recanti l'attuazione, anche a fasi progressive, del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza,* Delibera 30 marzo 2022, n. 141.

[9] La distinzione tra sopra e sottosoglia, pur costituendo un criterio in origine funzionale alla delimitazione dell'ambito di applicazione del diritto europeo, si è successivamente evoluto in un parametro di distribuzione delle funzioni amministrative, incidendo in questo modo direttamente sulla capacità operativa delle stazioni appaltanti e contribuendo al processo della loro razionalizzazione e professionalizzazione. Ad oggi la qualificazione è necessaria per gli affidamenti di servizi e forniture pari o superiori a 140.000 euro e di lavori superiori a 500.000 euro, ai sensi dell'art. 62.

Nel vigente assetto la qualificazione trova la propria disciplina nell'art. 63 e nell'Allegato II.4[10] e si articola per fasce d'importo, fasi e ambiti di attività[11]. Ai sensi dell'art. 63, comma 7, la qualificazione per le fasi di progettazione ed affidamento discende da un procedimento valutativo che investe tre profili. Il primo coincide con l'organizzazione della funzione di spesa; il secondo consiste nell' esperienza e competenza delle risorse umane, «*ivi incluso il sistema di reclutamento e l'adeguata formazione del personale*»; il terzo profilo riguarda l'esperienza maturata dal singolo operatore nelle diverse fasi del ciclo di vita contrattuale. È possibile notare come i requisiti attinenti alle competenze del capitale umano e alla capacità organizzativa della stazione appaltante, costituiscano un *leitmotiv* della disciplina, contenuto anche nella disciplina attuativa degli allegati. Il recente decreto correttivo[12] ha esteso il sistema anche alla fase esecutiva, rendendo la qualificazione un parametro di valutazione di tutte le fasi contrattuali.

Il raccordo tra qualificazione e capacità amministrativa.

Posta a confronto con la nozione di capacità amministrativa, la disciplina della qualificazione rivela una corrispondenza pressoché puntuale. Difatti, ciascuna componente della prima trova riscontro nei requisiti della seconda. Le risorse umane e la professionalità delle stesse si riflettono nella formazione del personale: l'organizzazione si rispecchia nella presenza di una struttura stabilmente dedicata agli acquisti; da ultimo, l'esperienza si misura nelle gare svolte, mentre la digitalizzazione si esprime nell'obbligo di iscrizione all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti e nella disponibilità di piattaforme di approvvigionamento digitale[13]. In linea rispetto a tale aspetto della qualificazione risulta essere la cd. «*strategia professionalizzante*» avviata dal Pnrr, attuata mediante l'offerta formativa della Scuola Nazionale dell'Amministrazione: attraverso i percorsi formativi specialistici ed il sistema di accreditamento per i dipendenti, essa permette agli stessi di accrescere ed aggiornare periodicamente le proprie competenze[14].

La qualificazione diviene in questo modo un'occasione per l'amministrazione appaltante di rafforzare le competenze che riguardano il più ampio esercizio delle funzioni, in quanto trattasi di requisiti la cui necessarietà esula dal singolo procedimento contrattuale e riguarda l'attività amministrativa nel suo complesso.

---

[10] L'allegato II.4, all'articolo 1, comma 2 stabilisce che "*La qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza attesta la loro capacità di gestire direttamente, secondo 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*".

[11] A seconda del livello di qualificazione di cui è titolare, una stazione appaltante è abilitata ad effettuare procedure ad evidenza pubblica corrispondenti al livello di qualificazione posseduto, o ai livelli ad esso inferiori.

[12] D.lgs. n. 209 del 2024.

[13] Art. 6, Allegato II.4 del d.lgs. n. 36 del 2023.

[14] Decreto del Presidente SNA n. 22 del 2024, successivamente modificato dal decreto del Presidente SNA n. 3/2025. Sul punto si veda anche la previsione di cui all'art. 63, comma 10, d.lgs. n. 36/2023, e SCUOLA NAZIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE, *Strategia professionalizzante in materia di appalti pubblici,* disponibile sul sito istituzionale www.sna.gov.it, sezione «Formazione».

In questi termini il principio del risultato di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 36/2023 si può indicare quale *ratio* ispiratrice del criterio dell' «*efficienza decisionale*» introdotto all'art. 11 dell'Allegato II.4 del decreto correttivo. In questi termini, al fine di misurare l'efficienza decisionale, la stazione appaltante ha l'obbligo, con cadenza semestrale, di trasmettere all'Anac un piano di riorganizzazione, incentrato sul rafforzamento della formazione del personale, qualora il tempo medio intercorrente tra la scadenza delle offerte e la stipula del contratto superi i 160 giorni. Emerge così la natura dinamica dell'istituto della qualificazione, il cui collegamento intrinseco con la capacità amministrativa si esplicita anche attraverso l'obbligo di automonitoraggio, sulla base dei cui risultati è possibile riorganizzare la struttura amministrativa.

La qualificazione come politica di rafforzamento amministrativo.

Resta da interrogarsi sulla funzione ultima dell'istituto: se esso debba limitarsi a selezionare le amministrazioni già capaci, ovvero se debba concorrere a renderle tali. La prima interpretazione rischierebbe di cristallizzare il divario tra amministrazioni centrali ed enti di minori dimensioni, condannando questi ultimi ad una dipendenza stabile dalle centrali di committenza. La disciplina vigente, al contrario, deve essere interpretata nel senso di valorizzarne la funzione incentivante: al fine di conseguire e mantenere i livelli richiesti, le amministrazioni sono indotte ad investire in formazione del personale, oltre che nella digitalizzazione, lungo una linea direttrice recentemente ricalcata dagli interventi di reclutamento e formazione connessi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Tale lettura trova sostegno in più elementi del sistema, come la qualificazione con riserva prevista all'art. 63, comma 4, la quale ha natura eccezionale ed è preordinata all'acquisizione della capacità in caso di carenza; anche l'istituto della vigilanza collaborativa, disciplinata dall'art. 222 del codice, consente all'Anac di affiancare le stazioni appaltanti in diversi ambiti della procedura, senza sostituirsi a esse.

Nella medesima direzione può leggersi, sul piano europeo, la proposta di regolamento sul *Public Procurement Act* presentata dalla Commissione il 9 settembre 2026, al cui art. 139 viene imposto agli Stati membri di assicurare strutture di supporto agli acquirenti pubblici dotati di «*capacità amministrativa limitata*»: anche il legislatore europeo pare aver recepito l'urgenza di rafforzare la struttura organizzativa interna alle amministrazioni.

Così, dunque, la qualificazione delle stazioni appaltanti si rivela idonea a trascendere la mera funzione di filtro nella contrattualistica pubblica, per assumere quella di autentica politica di rafforzamento amministrativo.