



Presidenza del Consiglio dei Ministri

UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE

Unità di missione PNRR

MILESTONE PNRR M1C1-73 TER

“Incentivi alla qualificazione e professionalizzazione delle stazioni appaltanti”

MAPPATURA DELLA PARTECIPAZIONE DI ENTI NON QUALIFICATI ALLE ATTIVITA' DI SVILUPPO DELLE CAPACITA'

SOMMARIO

Inquadramento	2
La partecipazione degli enti non qualificati alle attività di formazione.	3
La partecipazione degli enti non qualificati alle attività di autovalutazione propedeutiche alla richiesta di qualificazione secondo gli strumenti messi a disposizione da ANAC	6
Verifica della partecipazione del personale delle Stazioni Appaltanti non qualificate alla formazione	10
Considerazioni finali	12

Inquadramento

L'obiettivo PNRR M1C1-73ter è parte della Riforma 1.10 "Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni" ed è stato conseguito mediante l'approvazione, da parte della Cabina di regia per i contratti pubblici, sentita ANAC, di un documento di analisi del processo di qualificazione delle stazioni appaltanti, dell'incidenza dello stesso sui tempi di aggiudicazione e stipula e di illustrazione delle misure normative, inserite nel decreto legislativo correttivo del Codice dei Contratti pubblici, volte a incentivare la qualificazione e la riduzione della frammentazione delle stazioni appaltanti nonché la professionalizzazione degli enti non qualificati.

L'obiettivo richiede anche la pubblicazione dei risultati della mappatura della partecipazione di enti non qualificati alle attività di sviluppo delle capacità. Quest'ultima è stata intesa come la partecipazione, da parte del personale delle stazioni appaltanti, ad attività di:

- **formazione** nell'ambito della Strategia Professionalizzante degli acquirenti pubblici;*
- **autovalutazione** propedeutiche alla richiesta di qualificazione secondo gli strumenti messi a disposizione da ANAC.*

Il presente documento si basa su dati ANAC acquisiti nel 4° trimestre 2024 e sulle risultanze delle attività formative poste in essere nell'ambito della Strategia Professionalizzante degli acquirenti pubblici.

La partecipazione degli enti non qualificati alle attività di formazione.

Con riferimento al tema dello **sviluppo delle capacità** amministrative in materia di appalti pubblici, è opportuno premettere che lo strumento della **formazione** assume un ruolo centrale, come evidenziato dalla Comunicazione della Commissione Europea COM(2017) 572 *final*, che la enumera tra gli obiettivi strategici in materia di appalti pubblici, così come dalla Raccomandazione (UE) 2017/1805 della Commissione Europea del 3 ottobre 2017 relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici – “Costruire un'architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici”.

Facendo propria questa impostazione, l'ordinamento riconosce l'importanza della formazione continua per rafforzare le capacità amministrative; non a caso, tra i requisiti necessari alla qualificazione vi è infatti specificatamente il sistema di formazione e aggiornamento del personale, che pondera la quota di risorse, appartenenti alle strutture organizzative stabili impegnate nei contratti, che abbiano svolto nel triennio precedente formazione base, specialistica e avanzata. Si sottolinea, tra l'altro, che il requisito relativo alla formazione è il principale requisito sul quale le amministrazioni possono agire a breve termine per incrementare il punteggio di qualificazione.

Allo scopo di mappare la partecipazione degli enti non qualificati alle attività di sviluppo delle capacità, si è proceduto ad una analisi fondata su:

- a) dati dei partecipanti alla Strategia professionalizzate (ultimo rilievo utilizzato al 10 dicembre 2024) che raccolgono le informazioni sui formati e sulle relative amministrazioni di appartenenza;
- b) gli elenchi, alla data del 30 settembre 2024, forniti dall'ANAC, dei codici fiscali delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza che si sono qualificate, che sono qualificate di diritto e che hanno fatto domanda di qualificazione.

Il metodo utilizzato per questo studio prevede che per ciascuna unità di personale formata si riscontri se l'Amministrazione di appartenenza rientri tra:

1. le Stazioni appaltanti qualificate di diritto o alla prima richiesta di qualificazione;
2. le Stazioni appaltanti che, dopo almeno un tentativo negativo di qualificazione, grazie a un miglioramento del punteggio (soprattutto grazie alla formazione) si sono qualificate;
3. le Stazioni appaltanti che, pur avendo compiuto la domanda di qualificazione, non avevano un punteggio sufficiente;
4. le Stazioni appaltante non censite dagli elenchi dell'ANAC, e che dunque non hanno portato a termine la domanda di qualificazione.

I dati su indicati così selezionati possono essere rappresentati nella tabella che evidenzia la ripartizione dei formati tra le Stazioni appaltanti qualificate e non qualificate.

Stazioni Appaltanti	N. formati	N. enti	% formati	% enti
Qualificate	32.691	2.483	83 %	45 %
di cui				
Qualificate di diritto o alla prima richiesta	32.610	2.468		
Qualificate a una richiesta successiva alla prima	81	15		
Non Qualificate	6.894	2.986	17 %	55 %
di cui				
Non qualificate nonostante almeno una richiesta	340	177		
Non qualificate che non hanno fatto alcuna richiesta di qualificazione	6.554	2.809		

Tabella 1

Si rileva quindi che, alla data del 10 dicembre 2024, l'83% di tutto il personale formato opera presso Stazioni appaltanti qualificate e, allo stesso tempo, che il 55% delle Amministrazioni che spingono il proprio personale verso la formazione sono Stazioni appaltanti non qualificate.

Si osserva inoltre che la quota più importante di personale formato appartiene ai Comuni con circa il 36% e pertanto, allo scopo di verificare l'incidenza della qualificazione e della formazione utilizzando un parametro oggettivo, sono stati analizzati i dati relativi alle Amministrazioni comunali suddividendole per categorie sulla base della numerosità degli abitanti (fonte dati Censimento Istat 2021).

A tal fine si osservi la seguente Tabella 2 in cui i 7.896 Comuni italiani sono stati suddivisi in sette categorie e per ciascuna categoria sono stati conteggiati: il numero di Enti comunali qualificati e non qualificati, nonché gli enti che hanno avviato il proprio personale ai corsi di formazione e quelli che non hanno formato il proprio personale nell'ambito della strategia professionalizzante.

Categorie Amministrazioni comunali per numero di abitanti (da - a)	Conteggi						
	Numero dei Comuni italiani	S.A. qualificate	S.A. non qualificate	S.A. con personale formato	S.A. senza personale formato	% di SA qualificate sul num dei Comuni	% di SA con personale formato
0-1.000	1991	136	1855	201	1790	6,8%	10,1%
1.000-5.000	3531	662	2869	794	2737	18,7%	22,5%
5.000-15.000	1640	591	1049	744	896	36,0%	45,4%
15.000-50.000	592	344	248	455	137	58,1%	76,9%
50.000-100.000	98	79	19	89	9	80,6%	90,8%
100.000-500.000	38	37	1	38	0	97,4%	100,0%
Oltre 500.000-	6	6	0	6	0	100,0%	100,0%

Tabella 2

Esaminando i valori numerici riportati nella Tabella 2 si possono osservare tre fenomeni:

- a) il primo vede che all'aumentare della dimensione del numero di abitanti di un Comune, cresce, per la relativa categoria, la percentuale di Stazioni appaltanti qualificate. Si può infatti osservare che i valori riportati nella colonna “% di SA qualificate sul totale” (calcolato come il rapporto tra il numero di SA qualificate ed il numero complessivo dei comuni nella relativa categoria) aumentano significativamente al crescere della categoria di amministrazione comunale osservata fino ad arrivare alle ultime due categorie, relative alle città col numero di abitanti superiore a 100 mila, che hanno raggiunto il livello di SA qualificata in 43 casi su 44.
- b) il secondo fenomeno è legato alla partecipazione del personale delle amministrazioni comunali alla formazione nell'ambito della Strategia professionalizzate. Esaminando ora la colonna “% di SA con personale formato” (calcolato come il rapporto tra il numero di Comuni con personale formato e il numero complessivo dei comuni nella relativa categoria) si riscontra anche in questo caso che i valori aumentano significativamente al crescere della categoria raggiungendo valori oltre il 90% già dalle città con popolazione superiore a 50 mila abitanti.
- c) il terzo fenomeno si evidenzia ponendo a confronto i valori percentuali enunciati ai precedenti punti a e b; infatti, si osserva che in ciascuna categoria la percentuale di SA con personale formato è sempre maggiore della percentuale di SA Qualificate. Emerge l'evidenza di una “domanda di formazione” anche nelle amministrazioni comunali che non hanno raggiunto la qualificazione ma che vedono nella formazione lo strumento per incrementare la professionalizzazione e la competenza necessaria ad agire nel rispetto del sistema degli appalti pubblici introdotto con il Decreto Legislativo 36/2023 in seno alla Riforma 1.10 del PNRR.

In sintesi, si può quindi concludere che al crescere della dimensione del Comune, e quindi anche della dimensione e della capacità organizzativa della “macchina amministrativa”, cresce nella categoria la percentuale di SA qualificate e si può osservare che anche nelle categorie inferiori si registra significativa domanda di formazione via via crescente.

D'altra parte, come è noto, i Comuni più piccoli frequentemente si convenzionano tra di loro, mettendo in comune le professionalità tecniche, che, ai fini della presente analisi vengono computate su una sola amministrazione, anche se poi in pratica svolgono attività per più comuni. Pertanto, per i micro-comuni i numeri delle analisi sono da considerarsi una sottostima dell'effettivo impiego di unità di personale formato.

La partecipazione degli enti non qualificati alle attività di autovalutazione propedeutiche alla richiesta di qualificazione secondo gli strumenti messi a disposizione da ANAC

Il sistema di qualificazione delle Stazioni appaltanti, che è entrato in vigore il 1° luglio 2023, persegue gli obiettivi di efficienza, trasparenza e professionalizzazione del sistema degli appalti pubblici, introducendo requisiti specifici per le SA, al fine di garantire una maggiore capacità gestionale e competenze adeguate allo svolgimento delle procedure di gara.

Esso costituisce uno dei pilastri portanti della Riforma del quadro degli appalti in quanto punta a migliorare la qualità delle procedure di affidamento e l'efficienza complessiva della spesa, che aumenta se l'intero ciclo di vita degli affidamenti è gestito da soggetti esperti.

L'Allegato II.4 del Codice dei Contratti Pubblici definisce i requisiti necessari per il conseguimento della qualificazione nelle due categorie sopra citate, distinguendo tra:

- requisiti relativi alle competenze del personale: riguardano la struttura organizzativa stabile (SOS) delle SA, includendo il numero di dipendenti, il loro grado di istruzione, l'esperienza negli ambiti di qualificazione e la presenza di figure specializzate come esperti in project management.
- requisiti relativi all'esperienza nelle gare: valutano l'attività pregressa delle SA in termini di numero e tipologia di gare svolte nel quinquennio precedente all'introduzione del sistema di qualificazione.
- requisiti relativi all'adempimento degli obblighi di comunicazione: verificano la corretta trasmissione dei dati all'ANAC, come ad esempio le comunicazioni relative alle procedure di affidamento nelle diverse fasi del ciclo di vita dell'appalto.
- requisiti relativi all'utilizzo della piattaforma telematica: valutano l'utilizzo degli strumenti digitali per la gestione delle gare, promuovendo la digitalizzazione del sistema degli appalti.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione gestisce il sistema della valutazione dei requisiti necessari per il conseguimento e mantiene il registro delle Stazioni appaltanti qualificate.

Dal 1° luglio 2024 si è verificata la conclusione del primo periodo di transizione di qualificazione "con riserva" per le categorie iniziali e introduzione di criteri di punteggio più stringenti per l'attribuzione del livello di qualificazione. La qualificazione "con riserva" rimane possibile solo in casi eccezionali, previa valutazione e delibera dell'ANAC, come ad esempio per enti di nuova costituzione o a seguito di fusioni tra enti.

Ciascuna Amministrazione, utilizzando una apposita piattaforma gestita da ANAC inserisce i dati necessari alla valutazione della propria domanda di qualificazione che, viene sottomessa per la successiva valutazione che termina con la finalizzazione del processo e la comunicazione all'Amministrazione dell'esito.

La piattaforma di ANAC registra tutte le domande di qualificazione e, attraverso l'analisi di queste informazioni ANAC ha provveduto ad elaborare una sintesi dei fattori che hanno determinato la mancata qualificazione.

Osservando quindi le attività di sviluppo delle capacità dal punto di vista della qualificazione, ANAC ha quantificato gli enti che non sono riusciti a ottenere la qualificazione, evidenziando quelli che non raggiungono i punteggi minimi richiesti, e ha mappato gli enti che avviano simulazioni o prove di domanda di qualificazione, senza tuttavia procedere all'invio ufficiale delle richieste di qualificazione.

Le elaborazioni sono state effettuate sulle istanze di qualificazione trasmesse nel periodo 1° luglio 2023-30 settembre 2024.

In base ai dati elaborati, le amministrazioni che hanno presentato domanda di qualificazione al 30 settembre 2024 e che non sono riuscite a qualificarsi sono pari a 1.210 unità, di cui 102 centrali di committenza (che si sono, cioè, dichiarate tali almeno per un settore di qualificazione).

La distribuzione per settore di qualificazione è riportata nella seguente Tabella 3. Per “Solo L”, si intende che l’amministrazione ha presentato domanda solo per la categoria di qualificazione “LAVORI”, mentre “Solo SF” si intende che l’amministrazione ha presentato domanda solo per la categoria di qualificazione “SERVIZI E FORNITURE”. Per “L e SF” si intende che l’amministrazione ha presentato domanda per entrambe le categorie di qualificazione.

Settore	Numero amministrazioni	%
Solo L	471	38,9 %
Solo SF	358	29,6 %
L e SF	381	31,5 %
Totale	1.210	100 %

Tabella 3: Distribuzione delle amministrazioni non qualificate per settore di qualificazione
Fonte: elaborazione ANAC

Le Stazioni Appaltanti hanno avuto la facoltà di fare domanda di qualificazione per due settori e quindi le combinazioni di amministrazioni-settore sono 1591 (si hanno $381 \times 2 + 358 + 471 = 1591$ combinazioni di amministrazioni e settore).

I dati mostrati nella seguente Tabella 4 (Fonte ANAC, rielaborata Unità di Missione Pnrr- USG) risultano essere complessivamente 1.324 e quindi in numero inferiore al sopra citato numero di combinazioni. Ciò è dovuto alla mancanza di alcune Amministrazioni della capacità di soddisfare i tre requisiti condizionali previsti dall’ All. II.4 del Codice (iscrizione all’ Anagrafe Unica delle S.A. – AUSA, avere una struttura organizzativa stabile, disporre di piattaforme telematiche) e pertanto non sono state considerate.

Il punteggio minimo per ottenere la qualificazione è di 30 punti. La media dei punti ottenuti dalle stazioni appaltanti che non si qualificano è di poco inferiore a 13 punti.

Requisiti valutato	Punteggio massimo ottenibile	Num Osservazioni	Valore Minimo	Valore medio	Valore massimo
Lavori + Servizi e Forniture					
Tutti i requisiti	100	1.324	1,76	12,87	48,41
Lavori					
Tutti i requisiti	100	721	3,2	12,41	48,41
Competenze	20	721	0	4,41	10,42
Formazione	20	721	0	3,18	20
Gare	40	721	0,8	1,59	35,36
Comunicazione	5	721	0,02	0,98	5
Monitoraggio RGS	5	721	0,02	1,94	4,95
Piattaforme	10	721	0	0,35	8,17
Servizi e Forniture					
Tutti i requisiti	100	603	1,76	13,41	47,85
Competenze	20	603	0	4,45	9,67
Formazione	20	603	0	4,02	19,84
Gare	40	603	0,8	2,14	31,74
Comunicazione	10	603	0	1,65	10
Piattaforme	10	603	0	1,21	8,769

Tabella 4: Punteggi delle amministrazioni che non riescono a qualificarsi

Fonte: elaborazione ANAC

In merito ai dati sintetici mostrati nella Tabella 4 è opportuno ricordare che, nel breve periodo, le Amministrazioni possono intervenire con maggior efficacia sui requisiti della Formazione e della Comunicazione, da un lato promuovendo la formazione ai propri funzionari e dall'altro soddisfacendo gli obblighi di comunicazione attraverso l'azione amministrativa.

Nel database delle domande di qualificazione di ANAC sono state registrate anche 944 amministrazioni che hanno inserito un'istanza di qualificazione senza tuttavia avere mai inviato la domanda di qualificazione rimanendo di fatto in uno stato di "bozza". Di queste 580 sono Comuni o Unioni di Comuni e 127 hanno dichiarato di essere Centrali di Committenza. Si veda la seguente Tabella 5.

Settore	Numero amministrazioni	%
Solo L	135	14,3 %
Solo SF	233	24,7 %
L e SF	576	61 %
Totale	944	100 %

Tabella 5: Distribuzione delle amministrazioni che non hanno inviato la domanda per settore di qualificazione
Fonte: elaborazione ANAC

Considerato che la stessa stazione appaltante può qualificarsi per un singolo settore o per entrambi, le domande di qualificazione corrispondono a 1.520 (come già illustrato in precedenza $1520=576*2+233+135$). In poco più della metà dei casi (777) le domande sono state compilate interamente per un numero complessivo di 514 amministrazioni.

Come mostrato nella Tabella 6 ben 165 domande, pari al 21 %, di quelle non inviate ottengono un punteggio pari o superiore alla soglia minima di qualificazione prevista dall'attuale sistema (30 punti). Tali domande sono state inserite da 141 stazioni appaltanti. Delle 165 domande, che sarebbero state valutate positivamente, ben 16 sono state effettuate da Centrali di committenza.

Al contrario nel 79% dei casi la domanda può essere letta come una auto-valutazione, una simulazione, che ha portato a un risultato infruttuoso.

Punteggio	Numero istanze	%
Punteggio < 30	612	78,8 %
Punteggio >= 30 **	165	21,2 %
Totale	777	100 %

Tabella 6: Distribuzione delle istanze non inviate rispetto alla soglia minima di qualificazione.
*** per le Centrali di committenza il valore soglia deve essere superiore a 40 punti.*
Fonte: elaborazione ANAC

Va evidenziato che non sono note le motivazioni alla base della scelta delle S.A. che, pur partecipando alla auto valutazione e che, pur avendo ottenuto un punteggio positivo, non hanno concluso la procedura inviando la domanda di qualificazione.

Verifica della partecipazione del personale delle Stazioni Appaltanti non qualificate alla formazione

Uno dei principali requisiti sul quale le amministrazioni possano agire nel breve termine per incrementare il punteggio di qualificazione è la formazione del proprio personale.

Per verificare l'intenzione degli Enti che non hanno ottenuto la qualificazione entro il terzo trimestre 2024 ma hanno dimostrato di esserne interessati al raggiungimento, è possibile confrontare analiticamente i due dataset già presentati nel presente documento ed in particolare:

- dati dei partecipanti alla Strategia professionalizzante rilevati al 10 dicembre 2024,
- elenchi forniti da ANAC al 30 settembre 2024 delle Stazioni appaltanti che hanno svolto una simulazione di qualificazione senza riuscire a raggiungere il punteggio minimo,

avendo cura di utilizzare come chiave di intersezione il Codice fiscale dell'amministrazione.

Il numero complessivo di Enti che hanno presentato ad ANAC la domanda di qualificazione ottenendo un risultato negativo è pari a 2.469; di queste, 386 Amministrazioni (pari al circa il 15%) ha favorito la formazione di almeno un funzionario nel corso del terzo trimestre 2024.

Le 386 Amministrazioni che hanno favorito la formazione sono state classificate in categorie come riportato nella seguente Tabella 7. È possibile verificare che la categoria più rappresentata è quella dei Comuni e a seguire le Forze armate, ossia tutte le amministrazioni che a vario titolo vi rientrano nella definizione generica (Comandi generali dei corpi d'arma, caserme, centri specialistici e scuole) e a seguire ancora o posto le sedi territoriali delle Amministrazioni centrali (tribunali, penitenziari, VVF).

Categoria	Numero di Enti	%
Comuni	134	35%
Forze armate	57	15%
Amministrazione centrale - sedi territoriali	56	15%
Società a capitale pubblico	26	7%
Aziende pubbliche di servizi alla persona	20	5%
Amministrazione centrale	17	4%
Altri enti locali	16	4%
Agenzie ed enti regionali e provinciali per la formazione, la ricerca e l'ambiente	14	4%
Ente pubblico non economico	14	4%
AFAM – Università - Ricerca	8	2%
Azienda sanitaria locale	6	2%
Camere di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura	6	2%
Comunità montane	4	1%
Ente territoriale regionale	4	1%
Istituti scolastici	3	1%
Totale	386	100%

Tabella 7: Suddivisione in Categorie degli Enti, che seppur non qualificati, hanno avviato alla formazione in materia di appalti i propri funzionari nel corso del terzo trimestre 2024

Analizzando la distribuzione geografica, su base regionale, dell'ubicazione delle Amministrazioni territoriali che, nonostante non abbiano ottenuto la qualificazione abbiano partecipato alla formazione del personale. A tal scopo rispetto alle 386 Amministrazioni di cui alla Tabella 7 non vengono considerate le Amministrazioni centrali (Presidenza del Consiglio, Ministeri, Avvocatura dello Stato e altri) e le Forze Armate in quanto non territorializzabili.

Vengono invece considerate le sedi territoriali delle Amministrazioni centrali e tutti gli enti territoriali e locali. Il numero di queste Amministrazioni è pari a 313 e la loro distribuzione sul territorio nazionale è rappresentato nella seguente Figura 1.

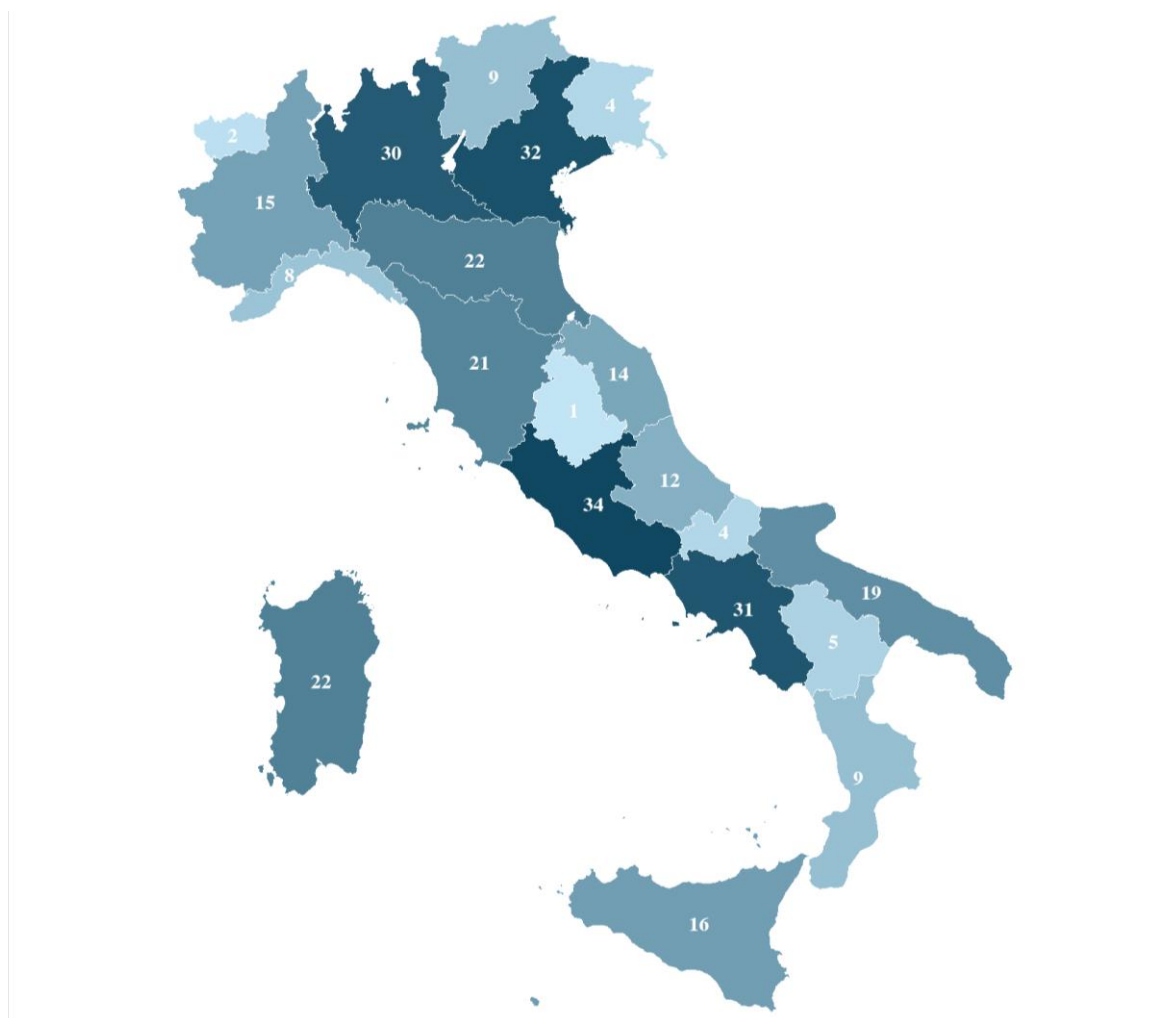


Figura 1: distribuzione a livello regionale degli Enti territoriali e locali, comprese le sedi territoriali di Amministrazioni centrali, che seppur non qualificati, hanno avviato alla formazione in materia di appalti i propri funzionari nel corso del terzo trimestre 2024.

Dalle informazioni sopra riportate emerge una possibile indicazione sulle amministrazioni alle quali indirizzare selettivamente l'offerta formativa della Strategia professionalizzante, e cioè verso quegli Enti che non hanno ottenuto la qualificazione ma, avendo svolto almeno una simulazione, ne hanno manifestato l'interesse.

Considerazioni finali

Affinché il sistema di qualificazione risulti efficace e possa anche fungere da volano nel processo di semplificazione degli appalti, è opportuno proseguire con una implementazione graduale che lasci alle stazioni appaltanti il tempo di adeguarsi, soprattutto in termini di professionalizzazione e specializzazione del personale. La finalità del sistema è, infatti, quella non soltanto di razionalizzare e ridurre il numero delle stazioni appaltanti esistenti ma anche di rendere le stazioni operanti più efficienti e, quindi, più qualificate nel corso del tempo, prevedendo un meccanismo di acquisizione della qualificazione improntato sul gradualismo e su una logica evolutiva basata sui dati effettivi.

Da questo punto di vista il sistema di qualificazione ha superato la prima fase fisiologica di “resistenza al cambiamento” in quanto, come emerge dall’analisi dei dati, la qualificazione risulta ormai assimilata e condivisa dai funzionari pubblici, dai cittadini e dalle imprese.