



Presidenza del Consiglio dei Ministri



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

PROTOCOLLO D'INTESA

per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza e ulteriori profili di collaborazione.

TRA

La Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, Mario Draghi

E

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, nella persona del suo Presidente, Giuseppe Busia
di seguito congiuntamente indicati come "le Parti"

VISTO

- l'articolo 15, comma 1, della legge 7 agosto 1990 n. 241, e successive modifiche e integrazioni, in base al quale le pubbliche amministrazioni possono concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;
- il codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e successive modifiche e integrazioni;
- l'art. 213 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che attribuisce all'Autorità Nazionale Anticorruzione-ANAC (di seguito, Autorità) di cui all'articolo 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, la vigilanza e il controllo sui contratti pubblici e l'attività di regolazione degli stessi, nei limiti di quanto stabilito nel suddetto decreto;
- in particolare, l'art. 213, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ai sensi del quale l'Autorità gestisce il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza;
- il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia, definitivamente approvato con la decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021;
- l'Allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia, nella parte in cui, nell'ambito della *Riforma 1.10 - Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni* (Milestone - M1C1 – 71), prevede, tra i risultati che tutte le leggi, i regolamenti e i provvedimenti attuativi (anche di diritto derivato se necessario) devono conseguire, che l'Autorità completi l'esercizio di qualificazione delle stazioni appaltanti in termini di *procurement capacity* facendo seguito all'attuazione dell'art. 38 del codice dei contratti pubblici (sub. IV);

- l'articolo 9, comma 1, del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, che prevede che alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero sulla base della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente;

- l'art. 52 del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, che contiene un primo intervento di riduzione delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento ai Comuni, prevedendo che, nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37, comma 4, anche attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia;

RITENUTO

- che l'art. 38 del codice dei contratti pubblici, rubricato "*Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza*", disciplina il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza, prevedendo, in particolare, l'istituzione, presso l'Autorità, di un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza. Sono iscritti di diritto nell'elenco l'Autorità, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, CONSIP S.p.a., INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a., nonché i soggetti aggregatori regionali. La qualificazione, conseguita in rapporto ai bacini territoriali, nonché alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo, ha ad oggetto il complesso delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro, in relazione ai seguenti ambiti: a) capacità di progettazione; b) capacità di affidamento; c) capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, ivi incluso il collaudo e la messa in opera;

- che l'art. 38, comma 2, del codice dei contratti pubblici prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi su proposta del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione della pubblica amministrazione, di intesa con la Conferenza Unificata e sentita l'Autorità, sono definiti i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco di cui al comma 1, in applicazione dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale. Il decreto definisce, inoltre, le modalità attuative del sistema delle attestazioni di qualificazione e di eventuale aggiornamento e revoca, nonché la data a decorrere dalla quale entra in vigore il nuovo sistema di qualificazione;

- che il sistema di qualificazione e in particolare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 38, comma 2, del codice dei contratti pubblici non è stato adottato a causa del mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata, previsto ai fini dell'adozione del suddetto decreto;

- che il PNRR ha rivolto l'attenzione al problema della qualificazione delle stazioni appaltanti, nella Milestone M1C1 – 71 (sub. IV);

- che con il decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, è stata attuata una consistente opera di riduzione, centralizzazione e, quindi, qualificazione delle stazioni appaltanti relativa agli appalti finanziati con le risorse del PNRR, con particolare riferimento ai Comuni, disponendo, al citato art. 52, che - nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti - per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori - oltre che secondo le modalità indicate dall'art. 37, comma 4, del D.L. 32/2019 - anche attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluoghi di province;

- che è necessario estendere il sistema di qualificazione all'intero settore degli appalti pubblici (non solo a quelli finanziati con le risorse del PNRR), con il fine di arginare l'eccessiva frammentazione, nonché i *deficit* organizzativi e di professionalità che caratterizzano il panorama delle stazioni appaltanti, attraverso la qualificazione e centralizzazione dei soggetti aggiudicatori nei diversi settori, nell'ottica di assicurarne l'adeguatezza, la capacità e la competenza in relazione a ciascuna procedura da svolgere;

- che è in corso l'esame del disegno di legge "Delega al Governo in materia di contratti pubblici" (n. 2330 AS), che prevede, tra gli obiettivi, quello di *"ridefinire e rafforzare la disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, con una loro riduzione numerica, anche tramite l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche, e potenziare la qualificazione e la specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti (comma 2, lettera b))"* e, tra i criteri di delega, quello di cui all'art. 1, lett. B), ove si prevede la *"ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di conseguire la loro riduzione numerica, nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse, anche mediante l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche; potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti"*;

- che è necessario, nelle more dell'adozione della legge delega e del relativo decreto legislativo, avviare un sistema di qualificazione rispondente ai criteri dell'art. 38 del codice dei contratti pubblici, che consenta di ridurre la frammentazione delle stazioni appaltanti esistenti e, nello stesso tempo, di garantire la qualità delle stazioni appaltanti, attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione, realizzando un accorpamento della domanda attraverso l'utilizzo di forme di aggregazione e la selezione di stazioni appaltanti qualificate ai fini dell'affidamento di contratti pubblici;

- che il fine generale dell'intervento è quello di addivenire alla identificazione delle stazioni appaltanti in possesso dei requisiti stabiliti dal codice dei contratti pubblici in grado di gestire direttamente, secondo criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, e nel rispetto dei principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, l'insieme delle attività che caratterizzano l'acquisizione di un bene, di un servizio o di un lavoro, in relazione all'attività di programmazione e progettazione, gestione e controllo della fase di affidamento, nonché della fase di gestione e controllo di esecuzione, collaudo e messa in opera;

- che la stipulazione e l'attuazione del protocollo consentirà in tempi brevi alle stazioni appaltanti e alle centrali di committenza di adeguare i propri ordinamenti interni e le proprie strutture ai requisiti

di qualificazione individuati dal medesimo protocollo, nonché di superare le problematiche emerse nell'attuazione dell'articolo 38, comma 2, del codice, e permette all'ANAC di effettuare un monitoraggio e uno screening immediato del sistema di qualificazione tale da consentirne la definitiva attuazione e la completa realizzazione fin dal momento della riforma della disciplina dei contratti pubblici;

- che la stipulazione del protocollo appare, quindi, funzionale alla realizzazione di un completo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza;

CONSIDERATO

che appare opportuno individuare, in base alla collaborazione tra le Parti, i criteri di qualificazione e le modalità volte ad assicurare l'attuazione del sistema di qualificazione previsto dall'art. 38 del codice dei contratti pubblici, al fine di rispondere all'esigenza di razionalizzazione e, al contempo, riqualificazione delle stazioni appaltanti in termini di *procurement capacity*, con conseguente loro riduzione numerica e potenziamento della specializzazione del personale in esse operante, con lo scopo ultimo di rendere maggiormente efficiente e professionalizzato l'intero settore del *public procurement*;

LE PARTI CONCORDANO

di regolare, coordinare e sviluppare l'attività di collaborazione secondo quanto indicato nelle premesse e nei termini che seguono.

Articolo 1

(Finalità e oggetto)

1. Il presente accordo è diretto a ridefinire e rafforzare il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, con lo scopo di conseguire la riduzione numerica, l'accorpamento e la riorganizzazione, nonché di adottare un sistema qualitativamente elevato di qualificazione, mediante l'istituzione nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti di cui all'articolo 33-ter del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, di un'apposita sezione contenente l'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, di cui fanno parte anche le centrali di committenza.
2. Il presente accordo individua, inoltre, le modalità attuative del sistema di qualificazione, il relativo monitoraggio e l'attività di *screening* al fine di rendere possibile l'immediata operatività del nuovo sistema fin dal momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici, di cui alle Milestones/traguardi MC1-70 e MC1-73 del Piano nazionale di ripresa e resilienza-PNRR.

Articolo 2

(Ambito di applicazione)

1. Il sistema di qualificazione individuato ai sensi del presente accordo riguarda tutte le procedure di gara indette dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza.

Articolo 3
(Ambiti della qualificazione)

1. La qualificazione ha ad oggetto il complesso delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro e può riguardare uno o entrambi i seguenti ambiti:
 - a) capacità di progettazione delle gare e di affidamento;
 - c) capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura.

Articolo 4
(Requisiti qualitativi e quantitativi della qualificazione)

1. In attuazione del presente protocollo devono essere individuate modalità di iscrizione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza nell'elenco di cui all'articolo 1, per un determinato livello di qualifica, che sono in possesso di adeguata capacità allo svolgimento delle attività di acquisizione di beni, servizi e lavori, in relazione ai requisiti di base di cui all'art. 38, comma 4, lettera a), del codice, come indicati al comma 2.
2. In particolare, al fine di individuare le predette modalità di iscrizione, si terrà conto dei seguenti requisiti di base:
 - a) strutture organizzative stabili deputate agli ambiti di cui all'articolo 3;
 - b) presenza nella struttura organizzativa di dipendenti aventi specifiche competenze in rapporto alle attività di cui all'articolo 3;
 - c) sistema di formazione e aggiornamento del personale, anche in attuazione della "Strategia professionalizzante e piani di formazione in tema di appalti pubblici" adottata dalla Cabina di regia di cui all'articolo 212 del codice;
 - d) numero di gare svolte per i vari livelli di qualifica nel quinquennio con indicazione di tipologia, importo e complessità, numero di varianti approvate, verifica sullo scostamento tra gli importi posti a base di gara e consuntivo delle spese sostenute, rispetto dei tempi di esecuzione delle procedure di affidamento, di aggiudicazione e di collaudo;
 - e) rispetto dei tempi previsti per i pagamenti di imprese e fornitori come stabilito dalla vigente normativa ovvero il rispetto dei tempi previsti per i pagamenti di imprese e fornitori, secondo gli indici di tempestività indicati dal decreto adottato in attuazione dell'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;
 - f) assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture che alimentano gli archivi detenuti o gestiti dall'Autorità, come individuati dalla stessa Autorità ai sensi dell'articolo 213, comma 9;
 - g) per i lavori, adempimento a quanto previsto dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti, e dall'articolo 29, comma 3, del codice;
 - h) disponibilità di piattaforme telematiche nella gestione di procedure di gara.
3. In attuazione del presente protocollo, le parti individuano ipotesi di gravi anomalie, nelle procedure ad evidenza pubblica o nella esecuzione del contratto, idonee a incidere sulla capacità di gestione del processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro da parte della stazione appaltante o della centrale di committenza, negli ambiti corrispondenti alla relativa qualificazione.

Articolo 5

(Requisiti premianti della qualificazione)

1. Al momento di entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di individuare criteri di accertamento del possesso di adeguata capacità allo svolgimento delle attività di acquisizione di beni, servizi e lavori, si potrà tenere conto di requisiti premianti, quali:
 - a) valutazione positiva dell'ANAC in ordine all'attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione e promozione della legalità;
 - b) presenza di sistemi di gestione della qualità conformi alla norma UNI EN ISO 9001 degli uffici e dei procedimenti di gara, certificati da organismi accreditati per lo specifico scopo ai sensi del regolamento CE 765/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio;
 - c) livello di soccombenza nel contenzioso;
 - d) applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione e affidamento.

Articolo 6

(Linee guida applicative)

1. Entro il 31 marzo 2022, l'ANAC, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri, adotta le linee guida che individuano le modalità operative per l'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. Le linee guida forniscono alle amministrazioni interessate le modalità di richiesta alle stazioni appaltanti dei dati non presenti nella Banca Dati nazionale dei Contratti Pubblici, nonché le indicazioni operative, anche tramite *check list*, sulle attività da svolgere per la verifica di sussistenza dei requisiti di qualificazione, al fine di consentire alle stazioni appaltanti e alle centrali di committenza di prepararsi in anticipo rispetto all'entrata in vigore della predetta riforma.
2. Le linee guida individuano un meccanismo di verifica, anche attraverso l'utilizzo delle banche dati pubbliche, sullo stato di attuazione del presente protocollo.
3. Le Parti presentano alla Cabina di regia di cui all'articolo 212 del codice le linee guida di cui al presente articolo per la relativa condivisione nonché, ogni tre mesi, una relazione sullo stato di attuazione del sistema di qualificazione di cui al presente protocollo, con l'indicazione numerica delle stazioni appaltanti in possesso dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 1, delle verifiche e dei controlli esperiti, segnalando altresì eventuali anomalie e criticità e formulando le proposte di revisione normativa ritenute opportune. Degli esiti del monitoraggio di cui al periodo precedente si tiene conto ai fini della complessiva ridefinizione a regime della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Articolo 7

(Relazione finale)

1. Entro il 30 settembre 2022, le Parti presentano alla Cabina di regia di cui all'articolo 212 del codice una relazione finale sugli esiti delle attività di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, fornendo l'elenco delle amministrazioni in possesso dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 1. La relazione segnala, altresì, le criticità

riscontrate e le possibili misure correttive, anche di carattere normativo, da adottare per il pieno raggiungimento delle finalità del sistema di qualificazione.

Articolo 8 (Tavolo tecnico)

1. Ai fini dell'attuazione del presente Protocollo d'intesa, le Parti istituiscono un tavolo tecnico permanente e designano ciascuna un Referente.
2. I Referenti designati dalle Parti sono:
 - a) per la Presidenza del Consiglio dei Ministri: Prof. Nicola Lupo, coordinatore della "Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione";
 - b) per l'ANAC: cons. Renato Catalano, Segretario Generale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Articolo 9 (Ulteriori ambiti di collaborazione)

1. Al fine di assicurare il miglior perseguimento degli obiettivi stabiliti dal PNRR, nell'ambito del presente protocollo d'intesa, ANAC mette a disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri il necessario supporto tecnico, con particolare riferimento alle proprie specifiche competenze, anche con l'elaborazione di proposte e documenti da sottoporre alla successiva valutazione della Cabina di Regia.
2. Le parti si impegnano a collaborare nell'ambito del monitoraggio sui contratti finanziati con le risorse del PNRR; a tale scopo l'ANAC mette a disposizione l'utilizzo della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, da essa gestita.
3. Le parti collaborano anche nell'ambito dell'emanazione dei decreti legislativi in attuazione della legge delega in materia di contratti pubblici, anche attraverso appositi tavoli e di sessioni di studio, in vista delle modifiche normative al Codice dei contratti pubblici. Con ulteriori successivi atti le parti potranno meglio precisare i rispettivi compiti.

Articolo 10 (Durata, rinnovo, modifiche, recesso, risoluzione)

1. Il presente Accordo ha una durata di tre anni e produce effetti dalla data di sottoscrizione.
2. Le Parti possono stipulare ulteriori accordi integrativi, modificativi ed attuativi del presente Accordo, che si rendessero necessari e/o opportuni al fine di una migliore realizzazione di quanto previsto ai superiori articoli, da approvarsi e stipularsi nelle stesse forme del presente atto.
3. Ogni eventuale rinnovo dell'Accordo è subordinato al previo accertamento della permanenza dei presupposti di legge richiamati nelle premesse ed è formalizzato con espresso accordo sottoscritto dalle Parti.
4. Il presente Accordo può essere risolto in qualunque momento per mutuo consenso manifestato e sottoscritto da entrambe le Parti, senza alcun onere per le stesse.

Articolo 11 (Trattamento dei dati personali)

1. Le modalità e le finalità dei trattamenti dei dati personali sono gestiti nell'ambito delle attività svolte nel presente Accordo in aderenza ai principi di correttezza, liceità e trasparenza di cui

Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, nonché di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Articolo 12
(Comunicazioni)

1. Salva diversa espressa previsione, tutte le comunicazioni fra le Parti possono essere inviate per iscritto ai rispettivi indirizzi di posta elettronica certificata, qui di seguito precisati:
per la Presidenza del Consiglio dei Ministri: regulationunit@pec.governo.it
per l'ANAC: protocollo@pec.anticorruzione.it.

Articolo 13
(Disposizioni finali)

1. Il presente accordo è esente dall'imposta di registrazione, salvo in caso d'uso, ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 26.4.1986, n. 131.

Roma lì.....

Per la Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Presidente
Prof. Mario Draghi

Per l'ANAC

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia