Cammino Diritto Rivista giuridica telematica · Anno XII
GIUR-06/A · DIRITTO AMMINISTRATIVO E PUBBLICO ISSN 2421-7123

CONTRIBUTO DIVULGATIVO

La qualificazione delle stazioni appaltanti nel secondo biennio: professionalizzazione, capacità organizzativa e continuità amministrativa

Qualification of contracting authorities in the second two-year period: professionalisation, organisational capacity and administrative continuity

Vincenzo Benvenuto
Funzionario della P.A. · Università degli Studi di Salerno

IDENTIFICATIVO
Contributo n. 12069
ISSN 2421-7123

LICENZA
CC BY-NC-ND 4.0

STORIA EDITORIALE
Pubblicato il 3 novembre 2026
Contributo divulgativo

COME CITARE
VINCENZO BENVENUTO, *La qualificazione delle stazioni appaltanti nel secondo biennio: professionalizzazione, capacità organizzativa e continuità amministrativa*, in Riv. Cammino Diritto, ISSN 2421-7123.

ABSTRACT

Il contributo esamina il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti nel secondo biennio, avviato il 1° luglio 2025, alla luce degli artt. 62 e 63 del d.lgs. n. 36/2023 e del correttivo n. 209/2024. Attraverso la ricostruzione normativa e l'analisi dei dati ANAC al 31 dicembre 2025, indaga il nesso tra struttura organizzativa, formazione, esperienza e autonomia nella committenza pubblica. I dati registrano 3.680 amministrazioni qualificate, ma confermano differenze associate alla dimensione degli enti. La qualificazione realizza la propria funzione quando il punteggio si traduce in capacità stabile di progettare, affidare e governare l'esecuzione; aggregazione e centrali di committenza devono quindi integrare, non cancellare, la capacità decisionale dell'amministrazione.

This article examines the qualification of contracting authorities in the second qualification period, which began on 1 July 2025, under Articles 62 and 63 of Legislative Decree No. 36/2023, as amended by Legislative Decree No. 209/2024. Combining legal analysis with ANAC data as at 31 December 2025, it explores the links between organisational structure, training, experience and autonomy in public procurement. The data record 3,680 qualified administrations while showing disparities associated with institutional size. Qualification fulfils its purpose only when scores translate into lasting capacity to plan, award and manage contract performance; aggregation and central purchasing bodies should support, rather than displace, the contracting authority's decision-making capacity.

1. La qualificazione come riforma organizzativa

La disciplina della qualificazione delle stazioni appaltanti occupa una posizione particolare nel nuovo Codice dei contratti pubblici. Gli artt. 62 e 63 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 non si limitano a distribuire competenze tra amministrazioni, ma introducono un criterio selettivo fondato sulla capacità dell'ente di organizzare e gestire determinate fasi del ciclo contrattuale. La titolarità della funzione di stazione appaltante non coincide più, quindi, con la possibilità astratta di esercitare ogni potere di acquisto: per una parte significativa degli affidamenti la capacità di agire direttamente dipende dal possesso di requisiti organizzativi e professionali verificabili[1].

Il dato è rilevante sul piano sistematico. La qualificazione nasce come risposta a un problema che precede la singola gara: la frammentazione della committenza pubblica produce infatti strutture molto diverse per dimensione, esperienza, dotazione di personale e capacità di gestione. Il legislatore sceglie di intervenire sulla domanda pubblica, condizionando l'autonomia procedurale delle amministrazioni alla dimostrazione di una capacità minima. L'obiettivo non consiste soltanto nel concentrare gli acquisti, ma nel favorire una progressiva professionalizzazione dei soggetti chiamati a operare nel mercato pubblico[2].

Questa impostazione consente di leggere la qualificazione anche come istituto di organizzazione amministrativa. Il punteggio attribuito a una stazione appaltante non esprime semplicemente una posizione in graduatoria: sintetizza, in forma regolata, la disponibilità di strutture, persone, esperienza e strumenti necessari a esercitare una funzione amministrativa complessa. La questione centrale diventa allora verificare se il sistema di qualificazione produca effettivamente maggiore capacità oppure se rischi di ridursi a un adempimento documentale collegato alla presentazione della domanda[3].

Il secondo biennio, iniziato il 1° luglio 2025 dopo il primo periodo applicativo, offre un osservatorio particolarmente utile. Il d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 ha corretto diversi elementi del Codice e dell'Allegato II.4, mentre ANAC ha aggiornato le indicazioni operative e i criteri di valutazione. Per la prima volta il sistema dispone inoltre di dati sufficienti per osservare non solo quante amministrazioni siano state qualificate, ma anche quali caratteristiche organizzative accompagnino i diversi livelli[4].

La qualità del sistema non può essere valutata in funzione del numero di amministrazioni qualificate, considerato isolatamente. Un sistema può aumentare il numero degli enti ammessi senza modificare in profondità il modo nel quale vengono progettate, affidate e controllate le commesse. La professionalizzazione richiesta dal Codice assume invece un significato sostanziale quando la qualificazione incentiva strutture organizzative stabili, formazione pertinente, accumulo di esperienza e capacità di governare anche la fase esecutiva.

Il contributo combina la ricostruzione normativa e documentale con una lettura descrittiva dei dati ANAC al 31 dicembre 2025. Questi dati fotografano le istanze e gli esiti della qualificazione, non la qualità effettiva dei singoli contratti: il loro uso è quindi diagnostico e non consente inferenze causali sulla

1. *D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, artt. 62 e 63 e Allegato II.4; M. CLARICH (a cura di),* Commentario al codice dei contratti pubblici, *III ed., Giappichelli, Torino, 2025, commento agli artt. 62-63; F. DI LASCIO,* Le stazioni appaltanti (artt. 62-64), *in M. CLARICH (a cura di),* Commentario al codice dei contratti pubblici, *Giappichelli, Torino, 2025, pp. 581-621.*

2. *D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, artt. 62 e 63 e Allegato II.4, nel testo vigente al 13 ottobre 2026.*

3. *ANAC,* La qualificazione delle stazioni appaltanti - evoluzione normativa, metodologia e punti aperti, *presentazione di Alberto Zaino, 21 aprile 2023.*

4. *D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36; ANAC,* Qualificazione delle stazioni appaltanti: nuove indicazioni generali e chiarimenti, *30 giugno 2025.*

performance delle amministrazioni. L'analisi mette in relazione gli esiti quantitativi con tre fattori organizzativi: capacità interna, ricorso alle centrali di committenza e gestione della fase esecutiva.

2. Il quadro normativo e la struttura del sistema

L'art. 62 del Codice stabilisce il principio secondo cui le stazioni appaltanti, per gli affidamenti che rientrano nell'ambito della qualificazione, possono procedere autonomamente solo se in possesso della necessaria qualificazione. La soglia non coincide con quella generale di applicazione del Codice, ma è individuata dal combinato disposto dell'art. 62 e dell'Allegato II.4: la qualificazione è necessaria, in via generale, per lavori di importo superiore a 500.000 euro e per servizi e forniture di importo superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti[5].

Alla data di riferimento di questo studio, l'art. 50, comma 1, del Codice individua l'affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture di importo inferiore a 140.000 euro. La soglia rilevante per la qualificazione dei servizi e delle forniture va dunque letta in collegamento con la disciplina degli affidamenti sottosoglia e non come un valore autonomo fissato una volta per tutte dall'Allegato II.4[6].

Il sistema distingue i lavori dai servizi e dalle forniture e articola la qualificazione su livelli progressivi. Per i lavori, L3 consente di operare fino a 1 milione di euro, L2 fino alle soglie europee e L1 senza limite di importo; per servizi e forniture, SF3 opera fino a 750.000 euro, SF2 fino a 5 milioni e SF1 oltre tale importo. Il livello posseduto consente di operare anche nei livelli inferiori[7].

La logica dei livelli ha una funzione più complessa della semplice classificazione economica. Il valore massimo della procedura costituisce soltanto il campo nel quale deve essere dimostrata una determinata capacità. Il legislatore collega infatti ciascun livello a un punteggio e a requisiti che riguardano la struttura organizzativa, la presenza di competenze, la formazione e l'esperienza dell'ente. L'importo della gara diventa, in altri termini, un indicatore della complessità per la quale l'amministrazione deve possedere una capacità adeguata[8].

L'art. 63 attribuisce ad ANAC un ruolo centrale nella gestione dell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, nella verifica dei requisiti e nell'esercizio dei poteri di accertamento e sanzione. La qualificazione è così costruita come un sistema di regolazione amministrativa nel quale l'autonomia della stazione appaltante viene riconosciuta sulla base di condizioni verificabili e rimane soggetta a un controllo successivo[9].

Particolarmente significativa è la distinzione tra stazione appaltante e centrale di committenza. Quest'ultima svolge un ruolo che supera la propria capacità di acquistare per sé: assume una funzione di aggregazione e, attraverso convenzioni e attività per conto di altre amministrazioni, può diventare un'infrastruttura organizzativa alternativa alla crescita interna di ogni singolo ente[10].

5. *D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 62, comma 1, e Allegato II.4, art. 2.*

6. *D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 50, comma 1, lett. a) e b), nel testo vigente al 13 ottobre 2026: affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture di importo inferiore a 140.000 euro.*

7. *D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, Allegato II.4, art. 3 e tabella A, nonché artt. 4-7 per i requisiti e i criteri del sistema di qualificazione.*

8. *D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, Allegato II.4, artt. 3-7 e tabella A, come modificati dal d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209.*

9. *D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 63, commi 1-12; ANAC, delibera 11 marzo 2025, n. 126*, Regolamento sull'esercizio del potere di accertamento del possesso dei requisiti e del potere sanzionatorio dell'Autorità in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti ai sensi dell'art. 63, comma 11, e dell'Allegato II.4 del d.lgs. n. 36/2023 e s.m.i.

3. Dal primo al secondo biennio: il correttivo e la revisione dei criteri

Il primo periodo di applicazione del sistema ha evidenziato due esigenze. Da un lato, era necessario evitare che la qualificazione generasse una discontinuità eccessiva per amministrazioni che stavano costruendo la struttura richiesta; dall'altro, occorreva rendere il meccanismo più aderente alla realtà organizzativa degli enti. Il correttivo approvato con il d.lgs. n. 209/2024 ha inciso anche sull'Allegato II.4, contribuendo alla definizione del secondo biennio[11].

Dal 1° luglio 2025 il sistema di qualificazione per progettazione e affidamento entra infatti in una fase nella quale non è più sufficiente osservare l'effetto di prima applicazione. ANAC ha collegato la nuova fase a criteri aggiornati e ha chiarito che le domande devono essere presentate sulla base delle esigenze operative effettive delle amministrazioni. La qualificazione assume quindi un carattere periodico: l'ente non acquisisce una capacità permanente una volta per tutte, ma deve conservarla e dimostrarla secondo le regole del biennio di riferimento[12].

La clausola di salvaguardia prevista dall'art. 11, comma 4, dell'Allegato II.4 è applicabile nella prima domanda presentata nel nuovo sistema da una stazione appaltante già qualificata secondo la disciplina previgente. Se il nuovo livello risulta inferiore, quello più favorevole può essere conservato per un anno solo quando il punteggio conseguito superi di almeno il 5 per cento la soglia minima richiesta per il livello immediatamente inferiore. ANAC ha chiarito che il meccanismo non produce effetti conservativi nelle domande successive[13].

La scelta risponde a un'esigenza di continuità amministrativa, ma non istituisce una conservazione permanente del livello precedente. Il 2026 è il primo anno nel quale scadono progressivamente le qualificazioni ottenute mediante la salvaguardia: la scadenza decorre dalla data della singola istanza, non da un'unica data generale. ANAC ha invitato gli enti interessati a verificare per tempo punteggio, formazione, personale, organizzazione e comunicazioni dovute[14].

Una qualificazione sostenuta da una clausola transitoria è utile se consente di costruire capacità; diventa invece un problema se differisce semplicemente la necessità di acquisirla.

4. I requisiti di qualificazione tra personale, formazione ed esperienza

L'Allegato II.4 costruisce la qualificazione attraverso un insieme di requisiti che descrivono una stazione appaltante non soltanto in termini quantitativi. La presenza di una struttura organizzativa stabile, di personale con competenze specifiche, di sistemi di formazione e aggiornamento e di esperienza nella

10. *D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, artt. 62 e 63; Allegato II.4, art. 7.*

11. *D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, in particolare le modifiche agli artt. 62 e 63 e all'Allegato II.4 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.*

12. *ANAC, delibera 3 giugno 2025, n. 236*, I nuovi criteri previsti per il sistema di qualificazione per la fase di progettazione e affidamento nel d.lgs. n. 36/2023 a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 209/2024*; ANAC, delibera 30 luglio 2025, n. 334*, Regolamento dell'Autorità in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, *pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 193 del 21 agosto 2025; ANAC*, Qualificazione delle stazioni appaltanti: nuove indicazioni generali e chiarimenti, *30 giugno 2025; ANAC*, Qualificazione delle stazioni appaltanti, *servizio e FAQ istituzionali, aggiornamento del 23 marzo 2026, disponibile all'indirizzo: https://www.anticorruzione.it/en/-/qualificazione-delle-stazioni-appaltanti-1*

13. *D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, Allegato II.4, art. 11, comma 4; ANAC*, FAQ sulla qualificazione delle stazioni appaltanti, *quesito L1, clausola di salvaguardia.*

14. *ANAC*, Stazioni appaltanti, 3.680 qualificate a fine 2025, *comunicato del 10 marzo 2026, con dati al 31 dicembre 2025; ANAC*, Newsletter n. 5 del 19 marzo 2026, *relativa, tra l'altro, al report sul sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti al 31 dicembre 2025.*

gestione dei contratti costituisce il nucleo organizzativo della valutazione. Questi elementi permettono di valutare l'assetto organizzativo sul quale poggia la gestione dei contratti pubblici[15].

Il requisito della struttura organizzativa stabile è particolarmente significativo. Nel contratto pubblico la conoscenza della materia non può essere considerata una competenza individuale isolata: deve essere collocata in un'organizzazione capace di garantire continuità quando cambiano i responsabili, gli uffici o gli assetti interni. La stabilità della struttura diventa quindi una forma di memoria amministrativa. Senza di essa l'esperienza maturata in una singola procedura rischia di rimanere legata alla persona che l'ha seguita e di non tradursi in capacità dell'ente[16].

A questo requisito si affianca quello della formazione. La scelta del legislatore è ormai chiaramente orientata verso una professionalizzazione istituzionale del personale che interviene nel ciclo degli appalti. SNA, ANAC e MIT hanno costruito un sistema di accreditamento della formazione che, dopo le modifiche del 2025, è stato ricondotto a un unico regolamento SNA del 25 settembre 2025, n. 156[17].

La formazione utile alla qualificazione non coincide dunque con qualunque attività didattica genericamente riferita agli appalti. Sono richiesti requisiti relativi ai soggetti formatori, ai contenuti, alle modalità di svolgimento e alla tracciabilità della partecipazione. La disciplina attribuisce alla formazione una funzione certificativa, perché il corso non rappresenta soltanto un'occasione di aggiornamento personale ma un elemento che incide sulla capacità dimostrabile dell'amministrazione[18].

Questo passaggio modifica anche il rapporto tra formazione e gestione delle risorse umane. In una concezione tradizionale l'aggiornamento viene spesso trattato come un'attività accessoria rispetto alla procedura. Nel sistema di qualificazione esso entra invece nella struttura di una capacità amministrativa valutabile e diventa potenzialmente rilevante per l'autonomia dell'ente. La formazione acquisisce così un valore organizzativo[19].

L'esperienza pregressa svolge una funzione analoga. Non si tratta soltanto di dimostrare che l'ente ha bandito gare in passato, ma di collegare l'esperienza a una capacità di gestione verificabile. Il criterio è coerente con la ragione dell'istituto: una stazione appaltante che gestisce procedure complesse produce conoscenza e riduce, almeno in astratto, il rischio di errori, ritardi e dipendenza da supporti esterni[20].

La combinazione di struttura, competenze, formazione ed esperienza produce una conseguenza importante: la qualificazione non è più completamente separabile dalla politica del personale dell'amministrazione. Per mantenere il livello acquisito occorre reclutare, formare, organizzare e trattenere competenze. In questo senso, la qualificazione delle stazioni appaltanti appartiene anche alla dimensione della gestione strategica delle risorse umane.

---

15. *D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, Allegato II.4, requisiti per la qualificazione; ANAC, La* qualificazione delle stazioni appaltanti - evoluzione, *cit.*

16. *F. DI LASCIO*, Le stazioni appaltanti (artt. 62-64), *cit., pp. 581-621.*

17. *SNA, decreto del Presidente 25 settembre 2025, n. 156*, Requisiti e modalità per l'accreditamento, *da parte della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), delle istituzioni che svolgono attività formative in materia di contratti pubblici utili ai fini della qualificazione di cui agli artt. 62 e 63 del codice dei contratti pubblici.*

18. *SNA*, Accreditamento della formazione per le stazioni appaltanti, *sezione istituzionale sul regolamento vigente: il decreto SNA n. 156/2025 ha sostituito, quanto all'accreditamento, le precedenti linee guida e i regolamenti adottati nel 2024 e modificati nel gennaio 2025.*

19. *SNA*, Accreditamento della formazione per le stazioni appaltanti, *nota integrativa del 7 maggio 2026 alle informazioni esplicative sulle modalità e sulle tempistiche dell'accreditamento.*

20. *M. CLARICH (a cura di)*, Commentario al codice dei contratti pubblici, *cit.; R. DIPACE*, Manuale dei contratti pubblici, *III ed., Giappichelli, Torino, 2025.*

Un ulteriore elemento riguarda la distribuzione interna delle competenze. L'ente non può dipendere da un unico funzionario capace di concentrare in sé conoscenze normative, amministrative e tecniche. La struttura organizzativa stabile acquista valore proprio quando consente di distribuire il sapere e di garantire sostituzioni senza interrompere i procedimenti. La professionalizzazione richiesta dal Codice tende così a ridurre il rischio di una qualificazione formalmente posseduta ma materialmente fragile.

La stessa considerazione vale per il responsabile unico del progetto. La figura del RUP non può diventare il punto nel quale si concentra tutta la capacità contrattuale dell'amministrazione. Il RUP opera dentro una struttura e necessita di supporto tecnico, amministrativo e gestionale; una lettura organizzativa della qualificazione rende evidente che la qualità della procedura dipende dal sistema nel quale il responsabile è inserito, non soltanto dalle sue competenze personali.

5. I dati ANAC e il problema delle asimmetrie dimensionali

Il report ANAC pubblicato il 10 marzo 2026, riferito al 31 dicembre 2025, registra 3.680 amministrazioni qualificate nel nuovo biennio, escluse quelle qualificate di diritto. Sul totale, il 17,3 per cento è qualificato soltanto per i lavori, il 22,3 per cento soltanto per servizi e forniture e il 60,4 per cento per entrambe le tipologie. Nei singoli ambiti, le amministrazioni qualificate sono 2.858 per i lavori e 3.045 per servizi e forniture, con 2.223 enti comuni ai due gruppi[21].

La distribuzione per dimensione demografica mostra una differenza rilevante. Per i comuni con più di 15.000 abitanti, quasi l'80 per cento delle istanze considerate nel report raggiunge il livello massimo e circa l'1 per cento ha esito di non qualificazione. Nei comuni con meno di 15.000 abitanti, invece, gli esiti sono più distribuiti tra livello intermedio e massimo e la quota di istanze non qualificate arriva a circa il 9 per cento. Il confronto evidenzia una maggiore concentrazione delle istanze nel livello massimo per i comuni più grandi e una distribuzione più articolata degli esiti nei comuni con meno di 15.000 abitanti[22].

La differenza resta significativa per servizi e forniture e deve essere letta alla luce dei requisiti valutati: esperienza, competenze, formazione e struttura organizzativa stabile. La distribuzione degli esiti indica che gli enti con organici ridotti possono incontrare maggiori difficoltà nel mantenere personale specializzato, continuità delle strutture e una massa critica di esperienza[23].

Ne emerge una tensione interna al sistema: i requisiti che promuovono la professionalizzazione possono risultare più difficili da soddisfare proprio per gli enti con organici ridotti e minore continuità di esperienza. Per contenere questo divario, l'aggregazione dovrebbe funzionare come cooperazione istituzionale stabile, capace di condividere competenze e di sostenere lo sviluppo organizzativo degli enti meno strutturati[24].

Il numero di procedure gestite e l'ammontare complessivo degli affidamenti sono indicatori di esperienza, ma non bastano a descrivere la qualità dell'attività contrattuale. Due amministrazioni con un volume simile di procedure possono presentare capacità molto diverse se una dispone di strutture

21. *ANAC*, Stazioni appaltanti, 3.680 qualificate a fine 2025, *comunicato del 10 marzo 2026, con dati al 31 dicembre 2025.*

22. *Ivi.*

23. *Ivi, con riferimento alle istanze dei comuni con popolazione inferiore e superiore a 15.000 abitanti e ai livelli di qualificazione per lavori e servizi/forniture.*

24. *F. DI LASCIO*, Le stazioni appaltanti (artt. 62-64), *cit.; F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA (a cura di)*, Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del decreto legislativo n. 36 del 2023, *IV ed., Giappichelli, Torino, 2024.*

specializzate, sistemi di controllo e personale formato e l'altra ricorre in modo quasi esclusivo a supporti esterni. La qualificazione è quindi più significativa quando viene collegata alla qualità dell'organizzazione che produce il risultato.

6. La clausola di salvaguardia e la continuità amministrativa

La clausola di salvaguardia cerca di conciliare la revisione dei requisiti con la continuità dell'azione amministrativa. La conservazione temporanea del livello precedente evita che una riduzione del punteggio, entro i limiti fissati dalla norma, determini un'immediata perdita del livello già posseduto. Non sostituisce, tuttavia, la verifica ordinaria né dispensa l'ente dal presentare una nuova istanza alla scadenza[25].

Il problema organizzativo riguarda soprattutto la pianificazione degli affidamenti successivi. La scadenza della salvaguardia non consente, da sola, di dedurre l'interruzione automatica dei contratti già stipulati; occorre distinguere le procedure da avviare dalla gestione dei rapporti in essere e applicare le regole pertinenti a ciascuna fase. In ogni caso, una perdita di autonomia per nuovi affidamenti può imporre il ricorso a una centrale di committenza e incidere su tempi, programmazione e responsabilità[26].

La salvaguardia va pertanto interpretata come misura transitoria, non come strumento ordinario di conservazione. L'ANAC ne limita l'operatività alla prima domanda nel nuovo sistema: la sua funzione è accompagnare un adeguamento organizzativo e non sottrarre l'amministrazione alla verifica dei requisiti previsti per i successivi rinnovi[27].

Le scadenze che maturano dal giugno 2026 costituiscono un passaggio concreto per gli enti interessati. Il periodo transitorio avrebbe dovuto essere utilizzato per intervenire sui fattori che concorrono al punteggio: formazione, personale inserito in strutture stabili, esperienza, organizzazione ed efficienza dei flussi informativi verso l'Autorità. La qualificazione assume così una funzione dinamica, collegando la revisione periodica alla programmazione del rafforzamento amministrativo[28].

La stessa logica dovrebbe valere nei casi nei quali l'amministrazione sappia in anticipo di non poter sostenere internamente determinate funzioni. In questo scenario il ricorso a una centrale di committenza non dovrebbe essere letto come una sconfitta della stazione appaltante, ma come l'esito di una scelta organizzativa razionale, purché il rapporto sia governato e la funzione non venga completamente separata dalla struttura che conserva la responsabilità amministrativa.

La continuità richiede anche un'attenzione specifica ai procedimenti già avviati. La perdita di un livello di qualificazione non può essere considerata soltanto in rapporto alla possibilità di bandire nuove gare; occorre considerare la programmazione, gli affidamenti in corso e le relazioni contrattuali già instaurate. È su questo terreno che la funzione della clausola di salvaguardia manifesta il suo carattere organizzativo: evitare che la revisione periodica produca un'interruzione sproporzionata rispetto alla finalità di miglioramento perseguita dal sistema.

---

25. *D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, Allegato II.4, art. 11, comma 4.*

26. *Sul rapporto tra continuità amministrativa e organizzazione della funzione contrattuale, v. F. DI LASCIO,* Le stazioni appaltanti (artt. 62-64), *cit.; R. DIPACE,* Manuale dei contratti pubblici, *cit.*

27. *ANAC,* FAQ sulla qualificazione delle stazioni appaltanti, *quesito L1, relativo all'art. 11, comma 4, dell'Allegato II.4.*

28. *ANAC,* Stazioni appaltanti, 3.680 qualificate a fine 2025, *cit., in merito alle scadenze delle qualificazioni ottenute mediante la clausola di salvaguardia e agli interventi indicati agli enti.*

7. Aggregazione, centrali di committenza e autonomia decisionale

La qualificazione e la centralizzazione non sono istituti alternativi, ma strumenti che possono concorrere alla costruzione di un sistema più stabile della domanda pubblica. La centrale di committenza consente di concentrare competenze, procedure e capacità organizzativa; la singola amministrazione mantiene tuttavia una responsabilità decisionale che non può essere automaticamente trasferita insieme alla procedura[29].

L'aggregazione può produrre economie di scala e specializzazione, ma presenta anche costi organizzativi. Un ente che ricorre sistematicamente a una centrale esterna deve essere in grado di definire il proprio fabbisogno, verificare la coerenza dell'affidamento con la programmazione, partecipare alla costruzione della documentazione e governare l'esecuzione del contratto. La dipendenza da una struttura specializzata non elimina la necessità di competenze interne; ne modifica, piuttosto, la natura[30].

Da questo punto di vista, il sistema di qualificazione può essere letto come un meccanismo che orienta verso una distinzione tra capacità di committenza e capacità di amministrazione del contratto. Anche quando l'affidamento viene gestito da un soggetto aggregatore, l'ente beneficiario deve conoscere il proprio fabbisogno e controllare il rapporto contrattuale. La professionalizzazione non coincide perciò con l'abilità di condurre una gara, ma con la capacità di governare l'intera relazione contrattuale[31].

La differenza è importante soprattutto per gli enti di piccole dimensioni. Una politica di semplice centralizzazione potrebbe alleggerire la fase di gara, lasciando però scoperta la fase di esecuzione. In questo caso si avrebbe un trasferimento della complessità, non la sua soluzione. Il modello più efficace appare invece quello nel quale la centrale sostiene le funzioni ad elevata specializzazione e l'amministrazione conserva un nucleo interno capace di programmare, controllare e valutare i risultati del contratto.

L'aggregazione, inoltre, non dovrebbe tradursi in una separazione tra decisione e conoscenza. La stazione appaltante che ricorre a una centrale continua a essere il soggetto nel quale maturano il bisogno amministrativo, la responsabilità della programmazione e la valutazione dell'utilità della prestazione. La cooperazione è efficace quando consente di condividere competenze senza disperdere la conoscenza del contesto nel quale il contratto deve produrre il proprio risultato.

Da qui discende un criterio di valutazione della centralizzazione diverso dal semplice numero di procedure trasferite. Un modello cooperativo è realmente efficace quando riduce i costi della specializzazione senza aumentare i tempi decisionali, quando rende più omogenei gli atti senza cancellare la responsabilità del singolo ente e quando consente di accumulare conoscenza utilizzabile anche nelle fasi successive del ciclo contrattuale. La qualità della committenza, dunque, dipende dalla capacità di collegare la specializzazione della centrale con la conoscenza del fabbisogno posseduta dall'amministrazione utilizzatrice.

Il rapporto tra qualificazione e aggregazione può essere letto, in conclusione, come una questione di progettazione istituzionale. La prima seleziona la capacità minima necessaria per esercitare

29. *D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, artt. 62-63 e Allegato II.4, art. 7; F. DI LASCIO,* Le stazioni appaltanti (artt. 62-64), *cit.*

30. *F. DI LASCIO,* Le stazioni appaltanti (artt. 62-64), *cit., sui vantaggi e sui limiti dell'aggregazione e della centralizzazione delle committenze.*

autonomamente una funzione; la seconda offre uno strumento per esercitarla in forma condivisa quando l'investimento organizzativo interno non sarebbe efficiente. La loro combinazione consente di evitare sia la frammentazione eccessiva sia una centralizzazione indiscriminata.

8. La qualificazione per l'esecuzione e il superamento della logica della gara

Il correttivo ha introdotto una disciplina specifica per la qualificazione nella fase di esecuzione, regolata dall'art. 8 dell'Allegato II.4 e dalle tabelle C-bis e C-ter. Le stazioni appaltanti già qualificate per progettazione e affidamento sono qualificate ex lege per l'esecuzione al livello corrispondente; per operare a un livello superiore devono presentare apposita domanda e soddisfare i requisiti previsti. Le stazioni appaltanti non qualificate per progettazione e affidamento possono, dal 1° gennaio 2025, eseguire contratti nei casi e alle condizioni indicati dall'ANAC, tra cui iscrizione all'AUSA, disponibilità di una figura tecnica idonea a svolgere le funzioni di RUP e possesso dei requisiti pertinenti, ferma la disciplina delle eccezioni previste dal Codice[32].

La scelta modifica il baricentro della qualificazione. Il rischio dell'impostazione tradizionale è infatti quello di considerare la gara come il momento conclusivo della capacità contrattuale dell'amministrazione. In realtà la qualità della spesa pubblica si manifesta soprattutto nel modo in cui l'obbligazione viene eseguita: tempi, varianti, controlli, pagamenti, contestazioni, collaudi e raggiungimento dell'obiettivo costituiscono elementi che non possono essere assorbiti dalla sola regolarità della procedura di affidamento.

L'estensione della qualificazione all'esecuzione rende il sistema più coerente con la nozione di ciclo di vita del contratto. La capacità richiesta non riguarda soltanto la scelta dell'operatore, ma anche il controllo della prestazione, i pagamenti, la gestione delle contestazioni e la verifica del risultato. La qualificazione esecutiva attesta il possesso dei requisiti organizzativi previsti; la loro rilevanza si misura nella capacità dell'ente di presidiare la gestione concreta del contratto[33].

Anche in questa fase la formazione assume un ruolo determinante. La disciplina prevede requisiti specifici e un sistema di accreditamento dei percorsi formativi, con una progressiva estensione degli standard anche alla fase esecutiva. Il risultato auspicabile è che la formazione non venga concentrata soltanto sui funzionari addetti alle procedure di gara, ma coinvolga coloro che devono seguire l'esecuzione, i pagamenti, il controllo e la gestione delle criticità.

Il riferimento ai pagamenti assume un significato che va oltre la regolarità contabile. La tempestività del pagamento rappresenta un indicatore della capacità dell'amministrazione di presidiare il contratto nella sua dimensione finanziaria e organizzativa. Un ente che dispone di una buona procedura di gara ma non riesce a governare correttamente la fase successiva mostra una capacità contrattuale incompleta. La qualificazione per l'esecuzione rende visibile proprio questa differenza.

Anche gli obblighi di comunicazione dei dati acquistano, in questa prospettiva, una funzione organizzativa. La qualità delle informazioni trasmesse alle banche dati pubbliche consente all'Autorità di

31. *M. MACCHIA (a cura di)*, Costruire e acquistare. Lezioni sul nuovo codice dei contratti pubblici, *Giappichelli, Torino, 2024; G.M. RACCA*, La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese, *in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di)*, Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale, *II ed., Giappichelli, Torino, 2025, pp. 391-408.*

32. *D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, Allegato II.4, art. 8; ANAC, La* qualificazione delle stazioni appaltanti - evoluzione, *cit.; ANAC, Qualificazione delle stazioni appaltanti, FAQ M2 e M3 sulla qualificazione per l'esecuzione.*

svolgere controlli e, nello stesso tempo, restituisce all'amministrazione una traccia strutturata della propria attività. La qualificazione tende così a collegare la capacità organizzativa alla produzione di dati amministrativi verificabili.

9. La formazione come infrastruttura organizzativa

Il rilievo attribuito alla formazione permette di sviluppare una considerazione più generale. La professionalizzazione delle stazioni appaltanti non può essere ottenuta semplicemente attraverso norme che richiedano personale competente; occorre costruire condizioni che rendano disponibile, nel tempo, una competenza organizzativa. La formazione continua è quindi una componente dell'infrastruttura amministrativa, al pari delle piattaforme digitali e delle procedure interne.

Il regolamento SNA del 25 settembre 2025, n. 156 ha riunito in un unico atto i requisiti e le modalità per l'accreditamento delle istituzioni formative utili alla qualificazione nelle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione. La nota integrativa pubblicata il 7 maggio 2026 aggiorna le informazioni operative e le tempistiche della procedura[34].

Una politica formativa efficace dovrebbe tuttavia essere collegata ai fabbisogni organizzativi dell'ente. Non è sufficiente accumulare attestati: la formazione deve coprire le funzioni effettivamente esercitate, essere distribuita tra i diversi ruoli del ciclo contrattuale e produrre una conoscenza riutilizzabile dall'organizzazione. Il valore della formazione non è misurabile soltanto in ore erogate, ma nella capacità di incidere sui processi.

Il secondo biennio rende questo problema particolarmente evidente. La qualificazione è destinata a diventare un processo periodico di verifica e aggiornamento; di conseguenza anche la formazione deve essere trattata come una funzione permanente e non come un'attività collegata alla sola domanda di qualificazione. Il sistema può dirsi maturo quando l'amministrazione smette di formarsi soltanto per superare la verifica e utilizza la verifica per orientare la propria formazione.

Il criterio sostanziale da seguire dovrebbe essere quindi quello della trasferibilità della conoscenza. Un corso è realmente utile quando modifica una pratica dell'ufficio, rende più sicuro un passaggio procedurale, migliora la qualità della documentazione o riduce il ricorso sistematico a supporti esterni.

Questo approccio consente anche di evitare una separazione artificiale tra qualificazione, *performance* e organizzazione. Gli obiettivi dell'ente dovrebbero poter incorporare il rafforzamento della funzione contrattuale, individuando indicatori collegati alla qualità della programmazione, alla formazione del personale, ai tempi procedurali e alla gestione dell'esecuzione. La qualificazione diventerebbe così parte

33. *D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, Allegato II.4, tabelle C-bis e C-ter; ANAC, FAQ O11-O13 sulla qualificazione per la fase di esecuzione.*

34. *SNA, decreto del Presidente 25 settembre 2025, n. 156; SNA,* Accreditamento della formazione per le stazioni appaltanti, *nota integrativa del 7 maggio 2026; ANAC,* Atto amministrativo a carattere generale del 2 luglio 2025, *recante indicazioni operative per la valutazione del criterio della formazione e dell'aggiornamento del personale ai fini della qualificazione.* ***Bibliografia*** CLARICH M. (a cura di), Commentario al codice dei contratti pubblici, III ed., Giappichelli, Torino, 2025. *DI LASCIO F., Le stazioni appaltanti (artt. 62-64), in M. CLARICH (a cura di), Commentario al codice dei contratti pubblici, III ed., Giappichelli, Torino, 2025, pp. 581-621. DIPACE R., Manuale dei contratti pubblici, III ed., Giappichelli, Torino, 2025. MACCHIA M. (a cura di), Costruire e acquistare. Lezioni sul nuovo Codice dei contratti pubblici, Giappichelli, Torino, 2024. MASTRAGOSTINO F., PIPERATA G. (a cura di), Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del decreto legislativo n. 36 del 2023, IV ed., Giappichelli, Torino, 2024. RACCA G.M., La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale, II ed., Giappichelli, Torino, 2025, pp. 391-408.*

di un ciclo più ampio di miglioramento dell'amministrazione, anziché un procedimento autonomo che si esaurisce con l'iscrizione nell'elenco ANAC.

10. Conclusioni

La qualificazione delle stazioni appaltanti modifica il modo in cui l'ordinamento distribuisce l'autonomia nella funzione di committenza. Per le procedure comprese nel relativo ambito, la possibilità di agire direttamente dipende da capacità organizzative e professionali verificabili, non dalla sola titolarità astratta della funzione. Il sistema va quindi letto come una riforma dell'organizzazione amministrativa oltre che come uno strumento di regolazione degli affidamenti.

I dati ANAC al 31 dicembre 2025 registrano 3.680 amministrazioni qualificate, al netto dei soggetti qualificati di diritto. Il dato documenta la diffusione del sistema, ma non dimostra di per sé che la professionalizzazione sia compiuta. Le differenze fra comuni per dimensione, il ricorso alla clausola di salvaguardia e i requisiti relativi a formazione ed esperienza mostrano che la capacità di operare autonomamente resta distribuita in modo diseguale.

La qualificazione produce valore amministrativo quando requisiti e punteggi corrispondono a una struttura stabile, competenze distribuite, esperienza condivisa e strumenti adeguati per seguire l'intero ciclo contrattuale. La centralizzazione può compensare una carenza di specializzazione, ma non dovrebbe recidere il legame fra chi conduce la procedura e l'amministrazione che conosce il fabbisogno e risponde del risultato.

L'estensione alla fase esecutiva conferma che la capacità contrattuale non si esaurisce con l'aggiudicazione. Tempi di pagamento, obblighi informativi, controlli e formazione incidono sulla possibilità di governare il rapporto contrattuale dopo la scelta del contraente. Allo stesso tempo, la qualificazione automatica al livello corrispondente e le condizioni per ottenere un livello superiore impongono di distinguere il possesso del requisito legale dalla valutazione della qualità effettiva della gestione.

Il secondo biennio dovrebbe essere valutato anche attraverso gli effetti organizzativi prodotti: stabilità delle strutture, copertura dei fabbisogni formativi, qualità della programmazione, tempi procedurali e capacità di controllare l'esecuzione. Questi indicatori non sostituiscono i criteri formali dell'Allegato II.4, ma possono affiancarli nella valutazione interna e nel ciclo della *performance*. La tesi conclusiva è che la qualificazione acquista significato pieno solo se la verifica periodica diventa occasione per consolidare capacità spendibili nel tempo, migliorando la responsabilità con cui le risorse pubbliche vengono programmate, affidate e gestite.