

# La qualificazione con riserva delle stazioni appaltanti ai sensi dell'art. 63, comma 13, del D.lgs. 36/2023: uno strumento di flessibilità regolativa tra discrezionalità tecnica e interesse pubblico. Nota alla Delibera ANAC n. 104/2025

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 27-5-2025

*In base al disposto di cui all'art. 63, comma 13, del D.lgs. n. 36/2023, come integrato dal D.lgs. n. 209/2024, l'Autorità ha facoltà di stabilire ulteriori casi nei quali può essere disposta la qualificazione con riserva, finalizzata a consentire alla stazione appaltante e alla centrale di committenza, anche per le attività ausiliarie, di acquisire la capacità tecnica ed organizzativa richiesta.*

*La qualificazione con riserva ai sensi dell'art. 63, comma 13, del D.lgs. 36/2023, è un istituto speciale rispetto alla iscrizione con riserva di cui all'art. 63, comma 4, ultima parte, ed esplica i suoi effetti per la durata indicata nell'Atto dell'Autorità.*

*L'Autorità stabilisce termini e durata della predetta qualificazione sulla base delle specifiche necessità del caso sottoposto al suo vaglio.*

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. La Delibera ANAC n. 104/2025: oggetto e struttura. – 3. Natura giuridica della qualificazione con riserva. 4. La discrezionalità tecnica dell'ANAC: parametri e sindacabilità. – 5. Effetti e limiti della qualificazione con riserva.

## 1. Introduzione

La presente nota analizza, in prospettiva sistematica e giurisprudenziale, la Delibera ANAC n. 104 del 19 marzo 2025, con la quale l'Autorità ha disposto la **qualificazione con riserva dell'Ufficio Generale Centro di Responsabilità Amministrativa dell'Aeronautica Militare per il settore lavori**, ai sensi dell'art. 63, comma 13, del D.lgs. 36/2023.

L'istituto della **qualificazione con riserva** è qui interpretato come **espressione di una discrezionalità tecnica funzionale**, esercitata **in deroga temporanea al regime ordinario**,

al fine di **contemperare le esigenze di legalità, concorrenza e tempestività dell'azione amministrativa**. Particolare attenzione è dedicata al profilo della **motivazione rafforzata, alla natura giuridica della riserva e ai suoi effetti sul piano sistemico e procedimentale**.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 36/2023) ha inteso rafforzare la qualità e la professionalità delle stazioni appaltanti mediante un sistema di qualificazione graduato, fondato su requisiti organizzativi, digitali e professionali. Tale sistema, regolato dagli articoli 62 e 63, è presidiato da ANAC, che gestisce l'elenco nazionale delle amministrazioni aggiudicatrici e delle centrali di committenza qualificate. In tale cornice si inserisce l'art. 63, comma 13, del D.lgs. 36/2023, il quale introduce la possibilità per l'Autorità di **disporre la qualificazione con riserva** in ulteriori casi, determinati secondo criteri propri. La disposizione è stata ulteriormente arricchita dal D.lgs. 209/2024, che ha chiarito e rafforzato la portata discrezionale di tale potere, finalizzandolo all'accompagnamento delle amministrazioni nel percorso di adeguamento tecnico-organizzativo.

## 2. La Delibera ANAC n. 104/2025: oggetto e struttura

Con la Delibera n. 104 del 19 marzo 2025, l'ANAC ha disposto la **qualificazione con riserva dell'Ufficio Generale Centro di Responsabilità Amministrativa dell'Aeronautica Militare per il settore lavori, al livello L1, fino al 30 giugno 2025**.

Il provvedimento si fonda su una serie di **presupposti oggettivi**:

- la **necessità di eseguire con urgenza lavori infrastrutturali** connessi a esigenze di **difesa nazionale**;
- la **preesistenza di una struttura organizzativa stabile e personale dotato di formazione specialistica**;
- l'utilizzo di **piattaforme digitali certificate**;
- la **qualificazione già acquisita a livelli inferiori** (L3 per i lavori, SF1 per servizi e forniture).

## 3. Natura giuridica della qualificazione con riserva

L'istituto della qualificazione con riserva può essere qualificato come **provvedimento amministrativo a efficacia temporanea e condizionata**, fondato su una **discrezionalità tecnica** dell'autorità regolatoria. Non si tratta di una deroga arbitraria al principio di legalità, bensì di una forma di **legalità sostanziale flessibile**, che consente l'**attuazione del principio di buon andamento (art. 97 Cost.)** e di **proporzionalità**, in presenza di ragioni di interesse pubblico di particolare rilievo. La "riserva" non ha natura sanzionatoria, né sospensiva, ma **abilitante e transitoria**: essa consente all'amministrazione interessata di operare in deroga ai requisiti ordinari per un tempo determinato, con l'obbligo di conseguire successivamente la qualificazione piena, a pena dell'impossibilità di ottenere il CIG e dunque

di esercitare l'attività contrattuale.

#### 4. La discrezionalità tecnica dell'ANAC: parametri e sindacabilità

La Delibera n. 104/2025 rappresenta un esempio paradigmatico di esercizio di **discrezionalità tecnica regolativa** da parte di **ANAC, sindacabile** in sede giurisdizionale **solo nei limiti dell'abnormità, manifesta irragionevolezza o travisamento dei presupposti di fatto** (cfr. Cons. Stato, sez. VI, n. 1986/2021; Cons. Stato, sez. III, n. 4504/2020). Nel caso di specie, la motivazione appare **rafforzata e congruente**, in quanto fondata su elementi verificabili: urgenza delle attività programmate; rilevanza strategica delle opere; presenza di struttura stabile e piattaforme digitali; iscrizione all'AUSA; livello di qualificazione preesistente; impegno al rispetto dell'obbligo di adeguamento.

#### 5. Effetti e limiti della qualificazione con riserva

Il provvedimento produce effetti **dal momento della pubblicazione** e ha **scadenza automatica** al 30 giugno 2025. Alla scadenza, il soggetto beneficiario dovrà presentare domanda di qualificazione ordinaria, pena la **decadenza della facoltà di indire gare**. Sotto il profilo sistemico, la qualificazione con riserva **non altera i principi di trasparenza, concorrenza e imparzialità**:

- la deroga è giustificata da **ragioni oggettive e limitata temporalmente**;
- è **soggetta a verifica** (art. 10, co. 3, All. II.4, D.lgs. 36/2023);
- **non comprime la posizione delle altre amministrazioni**.

Inoltre, non si tratta di una qualificazione semplificata o ridotta, bensì di una forma **transitoria e condizionata** di accesso regolato al mercato della domanda pubblica.

La Delibera ANAC n. 104/2025 offre una **lettura evolutiva dell'art. 63, comma 13, del D.lgs. 36/2023**, valorizzando la **funzione di accompagnamento e regolazione dinamica** dell'Autorità nazionale. Il modello delineato consente un **bilanciamento tra legalità formale e esigenza sostanziale di operatività**, preservando l'architettura del sistema degli appalti e garantendo, nel contempo, l'interesse pubblico qualificato. Si delinea così un **nuovo modello di flessibilità regolativa**, in cui la discrezionalità tecnica è esercitata con trasparenza, motivazione e controllabilità, coerentemente con i principi europei di proporzionalità, adeguatezza e buon andamento.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 19 marzo 2025

DELIBERA

Visti

Gli artt. 62 e 63 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante il nuovo

«Codice dei contratti pubblici», che stabilisce i presupposti della qualificazione delle Stazioni appaltanti e delle Centrali di committenza;

Visto

L'articolo 63, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, che prevede l'istituzione presso ANAC dell'elenco delle Stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte, in una specifica sezione, anche le Centrali di committenza, ivi compresi i soggetti aggregatori;

Visto

L'articolo 63, comma 13, del D.lgs. n. 36/2023, che prevede il potere dell'ANAC di stabilire ulteriori casi nei quali può essere disposta la qualificazione con riserva, finalizzata a consentire alla stazione appaltante e alla centrale di committenza, anche per le attività ausiliarie, di acquisire la capacità tecnica ed organizzativa richiesta;

Vista

La richiesta pervenuta al protocollo dell'Autorità acquisita al n. 0035195/2025 con cui il Responsabile dell'Ufficio gare dell'Ufficio Generale Centro di Responsabilità Amministrativa dell'Aeronautica Militare, rappresenta la necessità di qualificare la struttura, ai sensi dell'art. 63, comma 13, del d.lgs. n. 36/2023 per il settore lavori al livello L1, stante la necessità realizzare importanti lavori indifferibili e connessi alle superiori esigenze di interesse pubblico connesse alla Difesa nello spazio aereo;

Vista

L'urgenza della stazione appaltante di avviare le procedure già programmate entro il mese di maggio 2025.

Considerato

Che l'Ufficio Generale Centro di Responsabilità Amministrativa dell'Aeronautica Militare è qualificato attualmente al livello L3 per il settore lavori e al livello SF1 per il settore servizi e forniture ed è dotato di una struttura organizzativa stabile e di personale esperto, come dichiarato in sede di istanza di qualificazione con riserva.

#### Rilevato

Che la “Struttura Organizzativa Stabile” di cui è dotato dovrà realizzare molteplici procedure urgenti, con la dotazione del personale avente formazione di base e specialistica dichiarata in sede di istanza di qualificazione con riserva. Tale dichiarazione è soggetta a verifica ai sensi dell’articolo 10, comma 3, dell’All. II.4 del D.lgs. n. 36/2023, ai fini del controllo della veridicità delle informazioni e della conferma del livello di qualificazione.

#### Rilevato

Altresì che, nel corso dell’attuale esercizio finanziario, la pianificazione delle attività in fase di finalizzazione presso l’Organo di Forza Armata, come da Piano Investimento Fondi AM (PIFAAM), prevede l’espletamento di numerose procedure di gara nel settore infrastrutturale, relativamente ad interventi di manutenzione ordinaria, per le quali il legislatore richiede il livello di qualificazione L1.

#### Ritenuto

Che il caso di specie sia riconducibile alla previsione di cui all’art. 63, comma 13, del D.lgs. n. 36/2023, che consente all’Anac di disporre la qualificazione con riserva al fine di consentire alla stazione appaltante di implementare la capacità tecnica ed organizzativa necessarie per la successiva qualificazione “ordinaria”.

#### Rilevato

Che l’Ufficio Generale Centro di Responsabilità Amministrativa dell’Aeronautica Militare risulta iscritto all’Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti - AUSA, risulta avere una struttura organizzativa stabile, la disponibilità di una piattaforma di procurement digitale certificata.

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione nella corrente adunanza,

#### DISPONE

l’iscrizione con riserva dell’Ufficio Generale Centro di Responsabilità Amministrativa dell’Aeronautica Militare c.f. 97981460583 all’Elenco delle

Stazioni appaltanti per il settore lavori al livello L1 fino al 30/6/2025, con decorrenza dalla data di pubblicazione di tale Atto sul sito dell’Autorità.

Alla scadenza del periodo previsto, l'iscrizione con riserva cesserà di produrre effetti e il soggetto richiedente sarà tenuto a presentare un'istanza di qualificazione "ordinaria", a pena dell'impossibilità di ottenere il rilascio del CIG per le gare da svolgersi.

Ai fini della formalizzazione dell'iscrizione con riserva nell'Elenco delle Stazioni Appaltanti qualificate al livello L1 disposta con la presente delibera, la stazione appaltante dovrà accedere al servizio di presentazione delle domande di qualificazione, procedendo alla compilazione del modulo predisposto da questa Autorità.