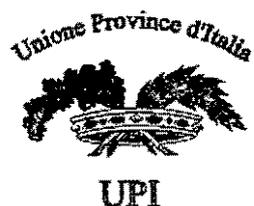


**CONTRIBUTO PERVENUTO DALL'UNIONE PROVINCE
D'ITALIA (UPI) ALL'ESITO DELLA CONSULTAZIONE
N. 1**



CONTRIBUTO UPI PER LA

**CONSULTAZIONE IN MATERIA DI RIFORMA DEGLI APPALTI E DELLE CONCESSIONI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

Roma, 29 gennaio 2016

Il recepimento delle nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni attraverso l'attuazione della legge recante *"Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"*, approvata in via definitiva il 14 gennaio 2016, è un'occasione importante di modernizzazione del sistema italiano degli appalti e delle concessioni, che non può essere perduta.

Il nostro Paese ha l'occasione di correggere errori e storture emerse nell'applicazione della disciplina oggi vigente, modificando un sistema di norme troppo complesso e farraginoso, caratterizzato da migliaia di stazioni appaltanti, costellato di controlli allo stesso tempo eccessivi e inadeguati, che non è funzionale rispetto alle esigenze e alle aspettative di una società moderna.

Questa scelta deve avvenire nei termini previsti dalle direttive europee, ma risponde ad un'esigenza ed urgenza italiana, per le dimensioni economiche del settore, il numero di imprese e operatori economici e finanziari coinvolti, il coinvolgimento di migliaia di amministrazioni pubbliche, la rilevanza delle procedure pubbliche di acquisto come strumenti di una politica chiara, trasparente e efficiente, l'esigenza di garantire la concorrenza ed assicurare la qualità dell'azione amministrativa.

Nell'ordinamento italiano, infatti, è urgente superare la sovrapposizione di regole e disposizioni in modo da semplificare il funzionamento della pubblica amministrazione riducendo il carico normativo sulle imprese e sulle amministrazioni pubbliche, evitando di inserire nei decreti legislativi sugli appalti e sulle concessioni oneri aggiuntivi non giustificati, che sarebbero in contrasto con il divieto di "gold plating" disposto nelle direttive europee.

Nella **disciplina sugli appalti**, se si segue la logica che anima le direttive europee chiaramente orientata ad attribuire maggiore discrezionalità e capacità di scelta alle amministrazioni pubbliche, occorre evitare di dettare regole dettagliate per ogni possibile circostanza e investire sulla riduzione del numero delle stazioni appaltanti: l'uniformità di comportamento fra poche decine di soggetti è più facile da raggiungere, anche senza norme troppo dettagliate, di quanto non possa accadere per migliaia di stazioni appaltanti.

Ciò consente di definire un quadro legislativo chiaro senza il bisogno di ricorrere a norme di natura regolamentare. In questo modo si può affidare all'ANAC il compito di indirizzo e vigilanza sul settore degli appalti pubblici, secondo quanto già previsto nel decreto legge 90/14, attraverso l'utilizzo di linee guida, di strumenti di "soft regulation" e di strumenti amministrativi e di supporto, facilmente aggiornabili e più rispondenti alle esigenze degli operatori.

Una degli aspetti centrali che dovrà essere affrontato riguarda senza dubbio la riduzione del numero delle stazioni appaltanti, attraverso un'innovazione di sistema che consenta di assicurare la capacità tecnica, professionale e amministrativa delle strutture chiamate a gestire le procedure di aggiudicazione, tenendo conto delle esperienze maturate e cercando di monitorare i risultati raggiunti attraverso l'aggregazione e la centralizzazione degli acquisti.

Per gli acquisti di forniture e servizi superiori a 40.000 euro occorre assecondare il processo già in atti di costituzioni di soggetti aggregatori a livello nazionale, regionale e locale che è stato avviato in attuazione dell'art. 9 del DL 66/14 e del DPCM 11 novembre 2014, che porterà ad profondo processo di riduzione della spesa per gli acquisti in forniture e servizi della pubblica amministrazione, individuando categorie merceologiche per le quali tutti gli enti locali dovranno ricorrere ai soggetti aggregatori costituiti presso le Città metropolitane o le Province, secondo quanto previsto dalla legge di stabilità 2016 .

Per gli appalti di lavori pubblici occorre sancire che tutti i Comuni che non si sono aggregati attraverso i processi di associazionismo comunale in atto ricorrono alle stazioni uniche appaltanti degli enti di area vasta (Province e Città metropolitane) per la gestione degli appalti di lavori pubblici di ammontare superiore alla soglia di 40.000 euro, dando concretezza alle indicazioni contenute nella legge 56/14 per il riordino degli enti locali.

La riduzione del numero delle stazioni appaltanti e la creazione di un sistema nazionale di soggetti aggregatori e di stazioni uniche appaltanti vigilato dall'ANAC può consentire, altresì, la semplificazione degli oneri informativi, attraverso l'utilizzo di piattaforme informative unitarie che consentano di semplificare il percorso di certificazione e di accreditamento delle imprese, riducendo gli obblighi dichiarativi richiesti per la partecipazione alle gare e ottenendo importanti effetti benefici anche sull'imponente contenzioso che si concentra proprio in questa materia.

Nella **disciplina delle concessioni**, il recepimento della direttiva europea costituisce l'occasione per superare l'attuale confusione della normativa italiana per la quale il concessionario è un soggetto la cui attività presenta forti profili pubblicistici. Si può costruire un nuovo quadro normativo, coerente con la direttiva, per il quale il concessionario assume il rischio dell'attività e deve operare secondo le regole del mercato, e non come una sorta di para-amministrazione pubblica, prevedendo una disciplina transitoria, che tenga conto delle concessioni in essere e definisca le modalità di adeguamento al nuovo quadro normativo.

In ultimo, la semplificazione delle regole dovrebbe andare di pari passo con la semplificazione del sistema dei controlli, sia amministrativi, sia giurisdizionali, attraverso la previsione di misure deflattive in modo da arrivare ad una significativa **riduzione del contenzioso** in materia di appalti.