

## Articoli e note

n. 12-2006 - © copyright

CLAUDIO RANGONE

### Nuove direttive ed efficienza dei "sistemi paese": l'esperienza di Francia e Regno Unito

#### I. Premessa

Le nuove direttive comunitarie sugli appalti pubblici nascono dall'esigenza di rendere più efficiente il Mercato Unico, accrescendo la concorrenzialità dell'Unione e dei diversi sistemi-Paese, per meglio reggere la sfida crescente della globalizzazione economica.

Per far ciò, il diritto comunitario presta grande attenzione all'efficienza sostanziale dei sistemi normativi e delle procedure, con un occhio di riguardo ai poteri riconosciuti non solo agli Stati ma anche alle singole stazioni appaltanti e agli stessi operatori economici, in quanto attori essenziali per realizzare un'equilibrata concorrenza di scala comunitaria.

Ed infatti, le direttive 17 e 18, da un lato, introducono nuovi - almeno per l'Italia - istituti di programmazione (centrali di committenza ed accordi quadro) e di razionalizzazione (gare elettroniche) della spesa pubblica, dall'altro, proteggono l'autonomia gestionale delle stazioni appaltanti, scavalcando gli Stati e formulando norme puntuali atte a consentire le opportune decisioni dei soggetti appaltanti in rapporto specifico all'oggetto dell'appalto (libertà di scelta del criterio di aggiudicazione).

Inoltre, attraverso norme ad efficacia diretta, il diritto comunitario supera gli ordinamenti nazionali e conferisce facoltà nuove agli operatori economici - ad esempio con l'avvalimento -, riconoscendo pure a questi soggetti un ruolo cardine per dare concretezza al Mercato unico.

A differenza dell'Italia, che non pare avere colto pienamente l'importanza dei nuovi istituti e che si attarda in un recepimento ed in un'applicazione molto più formale che sostanziale, molti dei principali Paesi Ue hanno fatto proprio questo obiettivo strategico, attuando un recepimento che contribuisca ad accrescere la concorrenza, la trasparenza procedurale, la qualità del rapporto contrattuale: e, per fare ciò, non hanno accresciuto gli adempimenti formali o le prescrizioni procedurali di dettaglio, ma hanno attribuito - o confermato - poteri discrezionali alle stazioni appaltanti e libertà d'organizzazione agli operatori economici, in linea con le disposizioni comunitarie.

#### II. L'esperienza di due paesi, Francia e Regno Unito, in tema di centrali di committenza, accordi quadro ed avvalimento nel singolo appalto

I ricordati nuovi istituti sono divenuti norme comunitarie sulla base e per impulso delle esperienze in atto nei paesi più avanzati: in effetti, Francia e Regno Unito, pur nell'estrema diversità dei rispettivi sistemi amministrativi, sono stati all'origine delle centrali di committenza, degli accordi-quadro, delle gare elettroniche e dell'avvalimento nel singolo appalto e risultano anche all'avanguardia nella loro concreta applicazione.

Alcuni esempi possono meglio illustrare quanto affermato.

Le Centrali di committenza rappresentano il fiore all'occhiello del sistema transalpino, che introduce il coordinamento dell'"achat" con il decreto n. 68-54 del lontano 1968, istitutivo delle UGAP - Union des groupements d'achats publics -.

L'istituto delle centrali di committenza, di cui le UGAP rappresentano la massima formalizzazione, è sempre presente nelle successive versioni del code des marchés publics ed è ampiamente applicato, per cui può dirsi che la Francia ha razionalizzato, ormai da anni ed in modo strutturale, la spesa locale degli acquisti di beni e servizi come pure della committenza di opere. In pratica, sulla base di convenzioni (pluriennali) di scala variabile a seconda dei casi - dipartimentale, livello analogo al nostro

provinciale, e/o intercomunale ecc. - gli acquisti di beni e/o di servizi e/o la gestione delle procedure di aggiudicazione degli appalti di opere (in certi casi, anche la successiva fase di controllo/direzione dei lavori), sono "centralizzati" presso un unico Ente, appositamente strutturato.

Gli accordi quadro, ora estesi anche ai settori classici con la Direttiva 18, nascono invece da esperienze di programmazione della spesa nel Regno Unito e si abbinano spesso alla logica delle centrali di committenza, nel senso che raccolgono esigenze di contrattazione di più Enti, soprattutto locali. Così, ad esempio, l'accordo quadro allargato a più enti è la formula più utilizzata oggi nel Regno Unito per la gestione della rete stradale comunale di città, grandi e medie, come pure di intere Contee: un unico contratto in forma di accordo-quadro, gestito da un unico ente a ciò delegato (che svolge una gara, spesso on line, per tutti gli altri enti convenzionati), in cui si collocano la realizzazione di nuove opere e/o la manutenzione (ordinaria e straordinaria) della rete viaria di una pluralità di Comuni, con evidente abbattimento di costi, sia attuativi/manutentivi delle opere che di gestione amministrativo-burocratica delle procedure.

La stessa formula contrattuale è in uso per gli interventi per diversi servizi pubblici di più enti (es. facility, gestione di impianti sportivi ecc.): in particolare è applicato in campo scolastico, dove gli interventi di ristrutturazione/messa a norma degli edifici scolastici riguardano scuole di competenza di più enti, che, in rapporto alle diverse esigenze, anche di disponibilità finanziaria, possono, tramite l'elasticità offerta dalla formula contrattuale dell'accordo quadro, darvi attuazione nel momento ed alle condizioni ritenute opportune per il singolo ente.

Da notare, poi che, sempre più spesso, questi accordi quadro sono assunti in forma di PPP, cioè di contratti di partenariato pubblico-privato, in cui i privati contraenti scelti con gara pubblica sono chiamati al prefinanziamento (di solito totale) dell'opera, sono ripagati dall'Ente in annualità (di solito 10) a partire dall'ultimazione dell'opera, sono incaricati per tale periodo della relativa manutenzione e del servizio connesso e la rata annuale di pagamento è condizionata al raggiungimento degli standard prefissati (di qualità esecutivo-manutentiva, di tempi di consegna, di qualità del servizio erogato ecc.), cui sono agganciate sia clausole premiali che pesanti penali.

La logica che presiede a tali contratti è quella di acquisire, come Ente pubblico, un servizio (la funzionalità dell'opera nel tempo) più che la mera realizzazione di un'opera (ed il pagamento è appunto relazionato alla qualità funzionale dell'opera nel tempo): tuttavia, l'aspetto forse più significativo per l'Ente locale è quello di poter programmare le risorse a disposizione, mediante scelte precise che consentono di avere subito funzionante l'intera opera.

Infine, l'istituto dell'avvalimento nel singolo appalto nasce e trova vasta applicazione nel Regno Unito, dove sono presenti formule contrattuali come i management contracts, in cui un General contractor, competente nel far eseguire, è responsabile dell'intero contratto e coordina l'attività di soggetti terzi attuatori. I management contracts sono di solito affidati ad un team di professionisti (dall'architetto all'ingegnere, dal legale al contabile ed al quantity surveyor), costituiti in forma societaria, che, di norma, "eseguono" soltanto il "lotto di coordinamento" e non le parti di opere, affidate invece a subappaltatori in base a contratti stipulati dal General Contractor stesso per conto dell'Ente, ma sotto la propria responsabilità.

Si capisce, quindi, come l'avvalimento sia l'istituto che soddisfa l'esigenza di poter utilizzare nel singolo appalto le capacità di soggetti esecutori, formalmente subappaltatori ma spesso grandi gruppi (ben maggiori dello stesso general contractor). Ed a questo compito è sostanzialmente limitato l'istituto in esame!

Anche la Francia, che ha un sistema simile al nostro (del quale è stato spesso un riferimento di eccellenza!) attribuisce la facoltà di avvalimento del singolo appalto molto semplicemente... ai subappaltatori (art. 45 Code des marchés publics del 2005).

Ciò dimostra (ancora una volta!) come sistemi, così dissimili, abbiano sviluppato una logica largamente comune di tipo "sostanziale" e non solo formale (come troppo spesso avviene in Italia) e guardino alla concreta funzionalità delle norme per migliorare l'efficienza dei rispettivi sistemi Paese.

