

LA BUROCRAZIA DEGLI APPALTI

Marco Boni

MEPAIE 2014

Matteo Renzi - programma di governo

“La lotta alla burocrazia è la madre di tutte le battaglie”

PROMEMORIA:

Non esiste solo la “burocrazia” verso le imprese e il cittadino, ma anche quella interna al funzionamento della pubblica amministrazione

CHE COS'E' LA **BUROCRAZIA**?

- Max Weber definisce la *burocrazia* come un **sistema di norme e regolamenti impersonali, che governano l'attività**; in essa vige la separazione dei membri e delle funzioni svolte. All'interno della burocrazia vi sono relazioni gerarchiche tra le diverse funzioni e i diversi poteri. Il personale viene reclutato sulla base di requisiti impersonali ed infine in essa vi è il predominio della procedura scritta. In questo modo, la burocrazia si costituisce come un sistema impersonale e stabile di norme di condotta, di doveri e di procedure ufficiali che vincolano l'operato degli attori. Secondo Weber, la burocrazia garantisce un massimo di efficienza ed universalità: essa infatti spersonalizza e standardizza, agisce sulla base della divisione scientifica del lavoro. Per questo, la modernità non ne può fare a meno.

LE DISFUNZIONI DELLA BUROCRAZIA

Nata come modello di razionalità, col tempo la burocrazia ha scoperto l'esistenza di disfunzioni, cioè di **fallimenti di razionalità**. Le principali disfunzioni si possono ricercare nei comportamenti troppo rigidi ed incapaci di adattarsi al nuovo e nello spirito di corpo dei funzionari e nell'incapacità a assistere davvero gli utenti. Si è anche venuto a formare al suo interno una sorta di ritualismo diffuso, che pone ***al primo posto la fedeltà fine a se stessa alla norma perdendo di vista i fini.***

LA “SOSTITUZIONE DEI FINI”

Lo strumento (la procedura) diventa l'obiettivo.

Si lavora per il CIG, il SIMOG, l'AVCpass, il Passoe, la Pec, il DURC, l'AUSA, il PAN GPP, non per comprare ciò che serve al miglior rapporto qualità-prezzo.

L'attenzione e l'impegno del buyer pubblico sono assorbiti dall'obiettivo impegnativo e gravido di responsabilità di portare a buon fine la procedura. Se non hai completato tutti campi del tracciato CIG c'è la diffida e poi la sanzione.

La forma soffoca la sostanza.

LA MORTIFICAZIONE PROFESSIONALE

- **Viene meno il ruolo proattivo che il buyer dovrebbe svolgere sul “merito” dell'acquisto. La sua attività rischia di ridursi a quella di cultore e depositario di codicilli, quella di un “passacarte” che non conferisce valore aggiunto al processo di acquisto, in termini di appropriatezza, efficienza, efficacia ed economicità.**

LA DEGENERAZIONE BUROCRATICA

Chi progetta le regole non conosce, né ritiene di dover conoscere, le materie regolate, né si preoccupa degli effetti indotti dalla regolamentazione, in quanto non risponde dei medesimi

LA NORMATIVA APPALTI

“si evidenzia una eccessiva pervasività e burocratizzazione della materia che riguarda un mercato sfaccettato e dinamico al quale occorrerebbe soltanto fornire linee di scorrimento di agile percorribilità e non discipline dettagliate e ostacolanti”

“ i contratti del settore pubblico non rappresentano un tutto omogeneo perché all’interno vi sono problemi non standardizzabili e problematiche anche molto particolari e peculiari”

“ a una legislazione nazionale dettagliata e reiterata, anche in norme secondarie, si aggiunge una legislazione regionale spesso soltanto ripetitiva”

“occorre definitivamente uscire dalla cultura del sospetto che ha ispirato la legislazione dei primi anni novanta e restituire – come richiede la giurisprudenza e la normativa comunitaria – un’adeguata responsabilità delle stazioni appaltanti”

(Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici – Relazione al Parlamento 2007)

“si evidenzia una eccessiva pervasività e burocratizzazione della materia che riguarda un mercato sfaccettato e dinamico al quale occorrerebbe soltanto fornire linee di scorrimento di agile percorribilità e non discipline dettagliate e ostacolanti”

- **Direttiva Europea 2004/18/Ce**
84 articoli
- **Codice dei contratti 257 articoli**
- **Regolamento 358 articoli**
- **Norme “estraganti” spot o contenute in leggi settoriali (sicurezza, tracciabilità, antimafia, spending review, anticorruzione, ecc.)**
- **Norme regionali**
- **AVCP - Deliberazioni e determinazioni**
- **AVCP - pareri (oltre 500 l’anno)**
- **FAQ**

**ad oggi il Codice degli appalti ha subito
46 interventi correttivi**

Regolazione: i “chiarimenti”

L’OBBLIGO INFORMATIVO NON E’ CHIARO...

Elenco degli operatori <i>invitati a presentare offerta</i>	Elenco degli OE <i>partecipanti</i> alla procedura di scelta del contraente. Per ciascun soggetto partecipante vanno specificati: codice fiscale, ragione sociale e ruolo in caso di partecipazione in associazione con altri soggetti
--	---

PERO’ VIENE FORNITO IL CHIARIMENTO.....

Per “Elenco degli operatori invitati a presentare offerta” si intende l’elenco degli *operatori che hanno presentato offerta* (e quindi tutti i partecipanti in caso di procedura aperta e di quelli *invitati* a seguito di procedura ristretta o negoziata)

E se un invitato non presenta offerta?

- L'inefficienza delle ordinarie procedure è certificata dallo stesso legislatore che, per i casi di urgenza, ha previsto un regime derogatorio (legge n. 225/92)

“i contratti del settore pubblico non rappresentano un tutto omogeneo perché all’interno vi sono problemi non standardizzabili e problematiche anche molto particolari e peculiari”


- **La “merlonizzazione” di forniture e servizi, attraverso regole o burocratismi non pertinenti o ridondanti per questi comparti determina inefficienza e/inefficacia dei procedimenti**

LA “SUDDITANZA” NORMATIVA DI **FORNITURE**
E SERVIZI RISPETTO AI **LAVORI** *non*
rispecchia il “paniere” degli appalti pubblici

Lavori **29,7%**

Servizi **36%**

Forniture **34,3%**



70,3%

L'INCERTEZZA DEL DIRITTO

- **Cattiva qualità tecnica delle leggi (sciatteria normativa)**
- **Schizofrenia normativa**
- **Oscillazione ed incertezza giurisprudenziale**
- **Scollamento tra dettato normativo e giurisprudenza**

“occorre definitivamente uscire dalla cultura del sospetto che ha ispirato la legislazione dei primi anni novanta e restituire – come richiede la giurisprudenza e la normativa comunitaria – un’adeguata responsabilità delle stazioni appaltanti”

UN SISTEMA PESANTE SANZIONATORIO A SENSO UNICO

- **Dal 1994 devono essere prodotti annualmente i “costi standardizzati” sul tipo di lavoro, servizio o fornitura, in relazione a specifiche aree territoriali**
- **L’obbligo normativo non è stato adempiuto, ma nessuno è stato chiamato a risponderne**

LE STAZIONI APPALTANTI CARICATE DI ATTIVITA' SURROGATORIA DI COMPITI DI ALTRE AMMINISTRAZIONI

- Rispetto da parte delle imprese degli adempimenti fiscali e obblighi contributivi
- Rispetto da parte delle imprese degli obblighi in materia di lavoro

LA BUROCRAZIA DELLA TRASPARENZA

- Il fardello documentale previsto dalle norme anticorruzione è efficace ?
- Perché le norme anticorruzione coinvolgono solo indirettamente il livello “politico” della pubblica amministrazione?

La burocrazia della “trasparenza” è efficace?

- **PUBBLICITA'**
- **Oggetto del bando**
- **Operatori economici invitati**
- **Aggiudicatario**
- **Importo di aggiudicazione**
- **Tempo di completamento del contratto**
- **Somma liquidata**
- **REATI CONNESSI AGLI APPALTI E PRATICHE COLLUSIVE**
- **Boicottaggio della gara**
- **Offerte di comodo**
- **Subappalti o ATI**
- **Rotazione delle offerte e ripartizione del mercato**
- **Offerte collegate**
- **Turbativa in fase di predisposizione atti di gara**
- **Fornitura qualitativamente non corrispondente a quella aggiudicata**
- **Corruzione e concussione**

LA BUROCRAZIA DELLA TRASPARENZA

- **Perché non è prevista la pubblicizzazione dei contributi che le imprese che forniscono la pubblica amministrazione versano a partiti politici o a singoli eletti, direttamente o finanziando fondazioni ad essi riconducibili, ecc.?**

MILIONI DI EURO SPRECATI PER.....

- **Replicazione degli stessi controlli da parte di tutte le stazioni appaltanti**
- **Replicazione dello stesso debito informativo**
- **Mancata restituzione al sistema dei dati utili per il marketing di acquisto**
- **Mancata interoperabilità dei sistemi informatici**
- **Mancato riuso dei sistemi informatici**
- **Mancata formazione professionale degli operatori**

AVCPass

- La documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle gare è acquisita presso la **BANCA DATI NAZIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI (BDNCP)** e le stazioni appaltanti verificano il possesso dei requisiti esclusivamente presso la stessa, con **notevole semplificazione della pratica amministrativa** e con una significativa riduzione dei costi di partecipazione (fonte: AVCP)

LA “SEMPLIFICAZIONE” SCARICATA SULLE STAZIONI APPALTANTI

- **Lo Stato non sembra in grado di allestire un sistema unico permanente di abilitazione delle imprese alle forniture pubbliche di beni e servizi**
- **Perché non viene istituito il CASELLARIO INFORMATICO DELLE IMPRESE QUALIFICATE?**

SPENDING REVIEW

**Una domanda per il Commissario
Cottarelli:**

**quanto costa la deriva burocratica negli
appalti?**

Perché non *tagliare* la burocrazia?

grazie per l'attenzione

