

# LA VISIONE ACCADEMICA

SEMINARIO SINGLE MARKET FORUM

VERSO UN'ATTUAZIONE STRATEGICA  
DELLE NUOVE DIRETTIVE EUROPEE  
SUGLI APPALTI PUBBLICI

ROMA, 13 FEBBRAIO 2015

**Prof. Gustavo Piga**

**Direttore del Master Internazionale in Public Procurement Management**

**Dipartimento Studi d'Impresa Governo Filosofia**

**Università di Roma Tor Vergata**

**[www.gustavopiga.it](http://www.gustavopiga.it)**



# IL CONTESTO



***Practitioners and academics tend to see public procurement in different ways; they tend to give priority to different aspects.***

*2nd interdisciplinary Symposium on Public Procurement  
22 September 2014, Budapest  
Joaquim.Nunes-De-Almeida*

3 cose su cui possiamo concordare?

**20% del PIL richiede: attenzione,  
sforzo, organizzazione.**

**Un investimento enorme, ma  
fondamentale per il benessere  
del Paese.**

## 3 cose su cui possiamo concordare?

*In these next two years, Member States will have to transpose the new Public Procurement Directives. This represents a **unique opportunity** for them to undertake, in parallel with the transposition of the legal texts, **a strategic review of their overall public procurement systems to address those systemic problems**. This could imply an in-depth reform not only of their public procurement systems, but of their public administration in general.*

## 3 cose su cui possiamo concordare?

*Common themes ... were mainly linked to **professionalism** of public buyers (e.g. lack of technological expertise, inappropriate use of selection criteria, **collusion**, **corruption**), as well as the potential of **purchase aggregation**.*



# **COLLUSIONE E CORRUZIONE**

# Corruzione e cartelli

## **Corruzione e collusione sono complementi strategici**

a) La collusione beneficia dalla corruzione che:

- rende la defezione dal cartello difficile o impossibile;
- rende i cartelli ancora più profittevoli (capitolato mirato).

b) La corruzione beneficia della collusione che:

- aumenta le rendite da spartire.
- diminuisce la probabilità che qualcuno denunci la stazione appaltante.

*Combattere i cartelli è il migliore strumento per combattere la corruzione*

*Non combattere i cartelli vuol dire tollerare la corruzione.*



## Sconfiggere i cartelli

- Programmi di clemenza per membri cartello (immunità ex-ante, minori sanzioni ex-post) in Italia hanno efficacia pressoché nulla.
- Sanzioni basse in caso di cartello e probabilità di identificare un cartello bassa: perché chiedere clemenza?
- Risarcimento danno per cartelli: basso.
- Programma di clemenza troppo generoso con secondi e terzi arrivati (poco incentivo a farlo per primi).
- Whistleblower (vedetta civica): esperienza nulla.
- **Appalti pubblici:** cartello è reato (turbativa d'asta), il whistleblower sarebbe al riparo dalla sanzione amministrativa ma non penale (lo commette il manager che ha compiuto reato, che va in galera).
- E dove sono la protezione e remunerazione dei «corvi» anti corruzione? (Rapporto del Comitato dei Saggi presieduto da Garofoli) .

## Individuare i cartelli

AGCM ricorda:

*«... una sola (stazione appaltante) non ha spesso gli elementi sufficienti per rendersi conto di un pattern sospetto»*


- a) I cartelli si fanno nel tempo (oggi vinco io, domani tu) o nello spazio (io vinco a Roma, tu a Milano): come può una singola stazione appaltante notarlo?
- b) «Segnalare» può essere estremamente costoso per una stazione appaltante che ha come obiettivo principale la fornitura del bene o servizio pubblico.

Dunque?

- a) E' un AGCM a cui va data la disponibilità dei **dati** - assieme ad una convincente legislazione a favore dei **whistleblowers** - che serve. Con struttura e fondi e pieno coinvolgimento GDF.
- b) Alle stazioni appaltanti va dato il compito fondamentale di **investire nelle competenze**: ottimo modo di contribuire a rendere difficile la vita al cartello.



# LE COMPETENZE



*For these reasons the EC is developing a policy to **promote professionalization** of public buyers. The policy will include inter alia professionalisation plans, promotion of defined training schemes, capacity building and exchange of best practice. Market intelligence, business skills and a focus on skills must become the heart of public purchasing. In short, public procurement needs to become a business skill - rather than an inefficient (at best) or corrupt (at worse) administrative endeavour.*

Quanti sprechi negli acquisti in Italia si eliminerebbero “portando il peggiore al livello del migliore”?

**21%, ovvero l'1,6% del PIL!**

**18% dovuto a corruzione,**

**82% ad incompetenza.**

“How Much Public Money Is Wasted, and Why? Evidence from a Change in Procurement Law” Oriana Bandiera, Andrea Prat, Tommaso Valletti, American Economic Review, December 2009

## Creare la famiglia professionale del buyer pubblico

Un piano nazionale orientato alla performance.

Dove gli obiettivi per il raggiungimento di risultati sono fissati internamente alla stazione appaltante con un orizzonte di medio termine.

Dove le competenze sono centrali e premiate.

Dove la professione del buyer non è a rotazione ma una carriera come quella di diplomatici o magistrati.



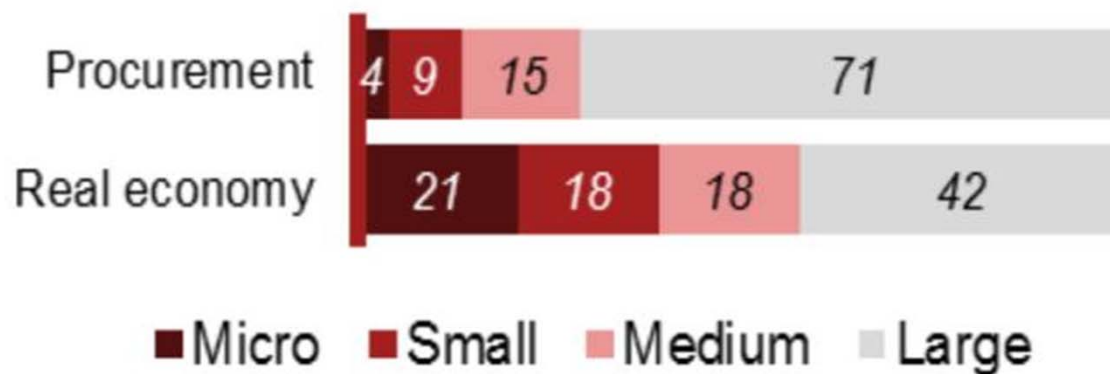
# **CENTRALIZZAZIONE E PMI**

*CPB offer visible benefits: for example, by consolidating purchases across a number of purchasing bodies, significant efficiencies and simplification can be introduced into the system. Nevertheless, the increasing role of CPBs also carries with it a number of risks (e.g. **reduced access for SMEs due to a larger size of contracts**, reduced decentralisation, impact on the supply market, etc.). For these reasons, CPBs should be at the heart of the implementation of our policy.*



## La discriminazione

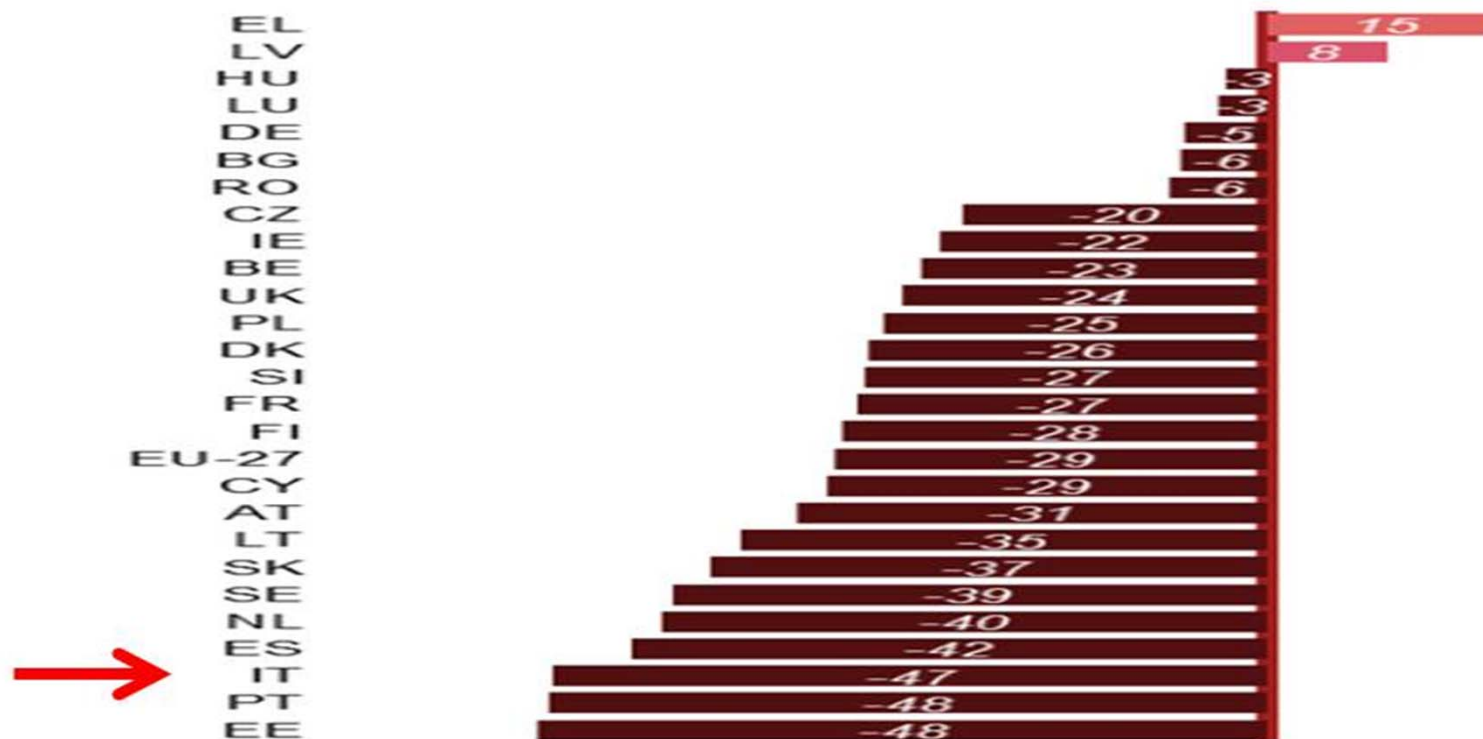
**Exhibit 2-12: Difference between the share of SMEs in public procurement (average 2009-2011) and their role in the economy (EU-27)\***



*\*Calculated on the combined gross value added in main economic sectors*

# La discriminazione è maggiore ... da noi

**Exhibit 2-13: Difference between the share of SMEs in public procurement and their role in the economy by Member State (average 2009-2011)**



# LE PMI? Speciali

Problems faced by EU bidders, (by bidders size relative to large firms)

The column of totals displays on average which portion of firms interviewed answered “always” or “often”

Potential problems	Micro	Small	Medium	Large	TOTAL %
Over-emphasis on price	1,1	1,0	0,9	1	1,0
Long payment terms	1,4	1,2	1,1	1	1,1
Late payments	1,3	1,0	1,1	1	1,1
No debriefing	1,2	1,0	0,9	1	1,0
Administrative burden	1,5	1,1	1,2	1	1,1
Lack of clarity	1,4	1,0	1,0	1	1,1
Limited options for interaction	1,4	1,0	0,9	1	1,0
Disproportionate financial criteria	2,0	1,2	1,1	1	1,2
Insufficient time to bid	1,4	1,2	0,7	1	1,0
Lack of information on opportunities	1,4	1,3	1,1	1	1,1
Tenders not evaluated fairly	5,3	4,7	8,7	1	6,3
Disproportionate technical criteria	1,4	1,4	1,1	1	1,2
Large contract value	22,0	22,0	5,0	1	7,0
Joint fulfillment of criteria not allowed	2,0	2,0	1,5	1	1,3

## Il paradigma non UE

**Stati Uniti**

**Cina**

**India**

**Brasile**

**Sudafrica**

**Messico**

**Tunisia....**

**Contratti riservati a PMI**

## Il paradigma UE

- “The EU is not in favour of reserving markets to specific undertakings. Such actions would also be in **contradiction with the principle of equal treatment** of tenderers, a fundamental pillar of the EU public procurement regime anchored by the Court of Justice in the Treaty freedoms.” **Green Paper.**

## La gara che viene spontaneo fare



The Aussie Athlete, **James Gallaugh** recently (**2013**) completed the 200m run 0.08 secs faster than **the 14-year-old Bolt (2000)** registering 21.73 secs.



## La gara che NON viene spontaneo fare



Li fareste correre insieme? No? Perché?

Forse perché domani .... ?



SC-026016 [RF] © www.visualphotos.com





**COSTRUIAMO LA  
GOVERNANCE  
PER GENERARE IL  
CAMBIAMENTO**

### Un Ministero per gli Appalti Pubblici

- a) Che stabilisca gli **obiettivi** nazionali per l'efficacia delle commesse, in sintonia con il tavolo degli aggregatori.
- b) Che ottenga e gestisca **i dati** per l'efficienza di breve periodo.
- c) Che permetta l'efficacia dei **controlli** raccordando e finanziando ANAC e AGCM in tal senso.
- d) Che si adoperi per riforme di lungo periodo, inclusa quella per la **professionalizzazione** e la carriera del buyer pubblico.

Mai dimenticare

**20% del PIL richiede: attenzione,  
sforzo, organizzazione.**

**Un investimento enorme, ma  
fondamentale per il benessere  
del Paese.**