

# *Misurare la reputazione dei fornitori*

*I rischi e le opportunità per il sistema europeo degli appalti*

Prof. Nicola Doni

Dipartimento di scienze per l'Economia e l'Impresa

Università degli Studi di Firenze



# Introduzione teorica

- La teoria economica dei contratti
  - Informazione nascosta: selezione avversa
  - Azione nascosta: moral hazard
- Forma dei contratti e scelta dei fornitori
  - Beni «standard» sono scambiati tramite contratti completi con prezzi «fissi»
    - In tali casi si ha solo informazione nascosta sui costi: si usano meccanismi di scelta competitivi (aste, cataloghi)
  - Beni «complessi» sono scambiati tramite contratti incompleti con prezzi «variabili»
    - In tali casi l'esito della relazione dipende da molte «azioni» nascoste del fornitore: le procedure di scelta si basano su fattori reputazionali e conta molto la relazione con la controparte lungo la durata del contratto (contratti relazionali)



# Qualità e reputazione

- Qualità verificabile
  - È definibile ex-ante e può essere «misurata» ex-post anche da terze parti
  - In tal caso i consumatori ricercano sul mercato la migliore combinazione qualità/prezzo
  - Nel caso il bene acquistato si riveli di qualità inferiore a quella specificata ex-ante, ci si avvale dei rimedi contrattuali (garanzia sul prodotto, penali)
- Qualità non verificabile
  - È difficilmente definibile o comunque non è «misurabile» da terze parti
  - In tal caso più che il prezzo conta la reputazione del fornitore, cioè l'opinione che altri clienti riportano circa le sue prestazioni
- I meccanismi reputazionali costituiscono una «limitazione» della concorrenza di prezzo, ma sono necessari a sostenere una qualità adeguata dei beni e servizi scambiati

# Le nuove frontiere della reputazione



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

**DISEI**  
DIPARTIMENTO DI  
SCIENZE PER L'ECONOMIA  
E L'IMPRESA

- Piattaforme elettroniche e sistema dei feed-back
  - Esempi: E-Bay, Blablacar, Booking, Trip-advisor, etc.
  - Maggiore anonimità degli scambi bilanciata da maggiore aggregazione delle informazioni sulle opinioni dei contraenti precedenti, anonimi anch'essi
- Sistemi di acquisto delle grandi aziende
  - Piattaforme B2B e supply-chain
  - Sistemi di vendor rating: le performance passate incidono sulla probabilità di essere di nuovo contraenti dello stesso acquirente
  - La diversa percezione di meccanismi reputazionali e sistemi di penali

Proccenter

# Criticità dei meccanismi reputazionali



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

**DISEI**  
DIPARTIMENTO DI  
SCIENZE PER L'ECONOMIA  
E L'IMPRESA

- Debolezze dei meccanismi di feed back:
  - Basati su elementi «soggettivi»:
    - Su una stessa prestazione si possono avere giudizi diversi se si hanno aspettative o gusti eterogenei
  - Fragilità: free-riding, reciprocità forzata, rischio di manipolazioni
    - Cronache con giudizi gonfiati o ricatti di giudizi negativi
  - Legge dei grandi numeri: giudizi affidabili in media?
- Possibili conseguenze negative sul mercato
  - Sostengono la qualità ma alzano i costi
    - racconto di un «esperimento»
  - Meccanismi reputazionali e accesso al mercato

Proccenter



# I contratti pubblici

- Tutta un'altra storia?
  - obiezione classica: gli acquisti pubblici hanno una logica diversa da quelli privati
  - la causa: il rapporto di agenzia, ovvero chi decide cosa comprare lo fa con soldi di altri
  - il problema esiste anche nelle aziende private: poco cambia che «gli altri» siano i contribuenti o gli azionisti
  - governance del rapporto di agenzia più difficile per la PA:
    - non è sul mercato, quindi minori spinte all'efficienza
    - gli azionisti sono controllori più severi degli elettori



# Due diversi approcci/1

- La formula europea-continentale
  - Limitazione del potere dell'agente tramite la definizione di procedure formali da rispettare
  - Il raggiungimento del risultato voluto dovrebbe essere la conseguenza del rispetto delle procedure
  - Il potere discrezionale dell'agente è limitato, deve essere motivato e non arbitrario
  - Alla fine l'agente è responsabile più del rispetto delle procedure che del raggiungimento dei risultati
- Italia esempio «modello»
  - Meccanismi automatici per individuazione offerte anomale, assenza procedura ristretta effettiva, sistemi rigidi per calcolo offerta economicamente più vantaggiosa



# Due diversi approcci/2

- La risposta anglo-sassone
  - Best practices vs regole rigide
  - Maggiore discrezionalità agenti
  - Controllo pragmatico dei risultati (NAO)
  - Benchmarking
- Quale è la relazione fra limitazione della discrezionalità, efficienza e corruzione?
  - Paesi più corrotti sono quelli con meno discrezionalità (causalità?)
  - Acquirenti pubblici meno regolati risultano più efficienti e meno corrotti



# Appalti e reputazione/1

- Sistema americano
  - La ricetta Kelman - Remaking federal procurement:
    - «A contractor's past performance record is a key indicator for predicting future performance. As such, it is only logical such information be used in selecting contractors for award. The collection, evaluation, and use of past performance information offers significant benefits to the government. This (...) provides a powerful incentive for contractors to maximize performance and customer satisfaction on their current contracts.»
  - FASA 1091° (1994)
    - “Past contract performance of an offeror is one of the relevant factors that a contracting official of an executive agency should consider in awarding the contract”.



# Appalti e reputazione/2

- Sistema europeo-continentale
  - Si confondono i meccanismi reputazionali con i criteri di ammissione
  - Caratteristiche ex-ante delle imprese usate come indicatori credibili della bontà delle loro prestazioni ex-post
  - Esempio professionista: si confonde la laurea con le referenze
- Le conseguenze:
  - «So bene che alcune imprese si comportano sempre da farabutti, ma in fase di gara devo trattare tutti allo stesso modo e aggiudicare solo sulla base delle promesse future»
  - «Mi tocca investire più nel mio ufficio legale che nel mio ufficio ricerca e sviluppo»



# Appalti e reputazione/3

- Le direttive Europee e la reputazione
  - Enfasi principale sulla par condicio con lo scopo di aprire i mercati abbattendo le barriere nazionali
  - Sfiducia verso tutti quegli strumenti che potrebbero consentire alla PA di favorire i contraenti locali
- La via di mezzo di UK
  - Tradizione per le procedure ristrette
  - Selezione basata su key performance indicators



# Il sistema americano/1

- La valutazione delle prestazioni
  - Definizione di alcuni ambiti per la valutazione delle prestazioni contrattuali
  - Periodicamente, e alla fine del contratto, espressione di una valutazione da parte del funzionario pubblico
  - L'impresa riceve comunicazione di tale valutazione e può fare commenti o reclami
  - Il funzionario delibera la valutazione finale che viene registrata assieme alla comunicazione dell'impresa
  - Tale valutazione non è diffusa al pubblico, ma può essere condivisa con altre amministrazioni pubbliche che chiedano referenze su una certa impresa
  - Importante: è fatto divieto esplicito di penalizzare imprese solo perché hanno aperto contenziosi con la PA (o favorire chi abbia adottato meccanismi di ADR)



# Il sistema americano/2

- L'utilizzo della reputazione
  - Non è vista come un criterio di ammissione ma come un fattore da ponderare in fase di aggiudicazione (comparare reputazioni diverse)
- Recenti riforme
  - Maggiore uniformità negli ambiti valutati e nella scala dei giudizi
  - Obiettivo: maggiore condivisione dei dati fra diverse centrali di acquisto
  - Piattaforme raccolta dati centralizzati
- Attenzioni particolari
  - Formazione del personale pubblico alla gestione dei contratti
  - Misure a sostegno delle piccole e medie imprese



# Le nuove direttive europee

- Reputazione solo come elemento di esclusione... però....
  - Art. 57.4.g: motivi di esclusione
    - se l'operatore economico ha evidenziato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un requisito sostanziale nel quadro di un precedente contratto di appalto pubblico, di un precedente contratto di appalto con un ente aggiudicatore o di un precedente contratto di concessione che hanno causato la cessazione anticipata di tale contratto precedente, un risarcimento danni o altre sanzioni comparabili
  - Considerando 101:
    - Dovrebbero anche poter escludere candidati o offerenti che in occasione dell'esecuzione di precedenti appalti pubblici hanno messo in evidenza notevoli mancanze per quanto riguarda obblighi sostanziali, per esempio mancata fornitura o esecuzione, carenze significative del prodotto o servizio fornito che lo rendono inutilizzabile per lo scopo previsto o comportamenti scorretti che danno adito a seri dubbi sull'affidabilità dell'operatore economico. Il diritto nazionale dovrebbe prevedere una durata massima per tali esclusioni.



# La normativa italiana/1

- Finora allergica ai meccanismi reputazionali
  - Non abituata a valutare la performance dei contratti
  - Non incline a permettere l'utilizzo di indicatori discrezionali nelle scelte dei funzionari pubblici
- DDL 1678
  - «revisione del vigente sistema di qualificazione (...) anche introducendo misure di **premialità**, regolate da un'apposita disciplina generale fissata dall'ANAC con propria determinazione e connesse a **criteri reputazionali** basati su **parametri oggettivi e misurabili** e su **accertamenti definitivi** concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti e la gestione dei contenziosi



# La normativa italiana/2

- Scenari possibili
  - Non pronti ad una rivoluzione alla Kelman
  - Forse si potrebbe iniziare a:
    - Responsabilizzare maggiormente i funzionari pubblici circa il rispetto delle prestazioni contrattuali
    - Diffondere maggiormente contratti «tipo» con sistemi di penali e procedure standard per la loro implementazione
    - Raccogliere a livello centralizzato le penali ricevute da ogni impresa e utilizzare tale informazione nelle gare successive
- Criticità con normativa europea
  - Premialità o penalità?
  - Ammissione, selezione o aggiudicazione?



# Fra il dire e il fare ...

- Temi aperti:
  - Sistema locale o centralizzato?
  - Informazioni segrete o pubbliche?
  - Giudizi unilaterali o bilaterali?
  - Giudizi abbinati al tipo di prestazione o al soggetto contraente?
  - Possibilità di «calibrare» il peso del rating reputazionale a seconda del tipo di contratto: chi lo decide?
  - Punteggio per i nuovi entranti: vari modelli
    - RC auto
    - Patente a punti
    - Sistema americano
- Il «diavolo» sta nei dettagli...



# Conclusioni

- Contratti pubblici e meccanismi reputazionali:
  - Opportunità interessante
    - Gradualità
    - Flessibilità
    - Condivisione delle regole
    - Nuovo orientamento di fondo di tutti gli attori interessati
  - Rischi
    - Maggiore burocrazia e conflittualità

... buona fortuna e che ognuno faccia la sua parte ...

Grazie per l'attenzione



# Bibliografia

- Bandiera, Oriana and Andrea Prat and Tommaso Valletti. 2009. "Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment." *American Economic Review*, 99(4): 1278-1308.
- Butler, J., Carbone, E., Conso, P., Spagnolo, G., 2015, "Reputation and Entry in Procurement," working paper available here: [http://cepr.org/active/publications/discussion\\_papers/dp.php?dpno=9651](http://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=9651)
- Decarolis, F., Pacini, R., Spagnolo, G. 2014, "The Role of Reputation when Awarding Contracts: Empirical Evidence from a Vendor Rating System," working paper available here <http://www.iae-paris.com/en/actualites/evenements/role-reputation-when-awarding-contracts-empirical-evidence-vendor-rating-system>
- Dini, F., Dellarocas, C., Spagnolo, G., 2006, "Designing Reputation Mechanisms," with Chris Dellarocas and Federico Dini, in N. Dimitri, G. Piga and G. Spagnolo (Eds.), *Handbook of Procurement*, Cambridge University Press, pp. 446-482.
- Doni, N. 2006, "The importance of Reputation when Awarding Public Contracts," *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77: 401–429.
- Spagnolo, G., 2012, "Reputation, Competition and Entry in Procurement." *International Journal of Industrial Organization*, 30(3), 291–296.