

LA CRESCITA ECONOMICA TRA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA
PUBBLICA E RIFORMA FEDERALE: IL CASO DEL MePA

FEDERICO ANTELLINI RUSSO ROBERTO ZAMPINO

La crescita economica tra razionalizzazione della spesa pubblica e riforma federale: il caso del MePA

Federico Antellini Russo
Ufficio Studi – Consip S. p. A.
DPTEA – Luiss Guido Carli

Roberto Zampino
Ufficio Studi – Consip S. p. A.

1. Introduzione

Nel quadro attuale di finanza pubblica, è condivisa l'assoluta necessità di affiancare, al contenimento della spesa, misure in grado di stimolare la crescita. Il *public procurement* ha le potenzialità per rappresentare una leva di politica economica, soprattutto in un contesto relativamente poco esplorato ma particolarmente significativo e dinamico: l'acquisto di beni e servizi al di sotto della soglia comunitaria (€ 150.000) tramite piattaforma elettronica.

Qualora il *procurer* pubblico si ponga anche obiettivi di crescita deve, oltre a garantire la soddisfazione della domanda con il miglior rapporto qualità-prezzo, favorire anche la più ampia partecipazione possibile, soprattutto da parte delle piccole e medie imprese (PMI). Quest'ultima esigenza, particolarmente sentita nel contesto internazionale (si pensi, ad esempio, allo *Small Business Act* negli Stati Uniti e alla Comunicazione 394 – *Think Small First. A Small Business Act for Europe* – della Commissione Europea del giugno 2008 –), è essenziale nel contesto italiano¹. Se la parità di trattamento rende arduo ipotizzare interventi diretti (come, ad esempio, una discriminazione positiva), l'opzione più agevolmente percorribile sembra essere quella di un intervento indiretto, che renda più facilmente affrontabili gli oneri di partecipazione.

L'*e-procurement*, ovvero l'impiego di una piattaforma elettronica attraverso la quale effettuare tutte le principali operazioni d'acquisto di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni, rappresenta, ormai, un metodo riconosciuto di riduzione dei costi, tanto per gli acquirenti quanto per i fornitori. Secondo le stime della Commissione Europea – come presentate nell'*Action plan for the implementation of the legal framework for electronic public procurement* del 2004, a corollario della Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 – la generalizzazione dell'*e-procurement* permetterebbe, infatti, un risparmio del 5% sui costi degli acquisti e un abbattimento dei costi di transazione, per entrambe le parti coinvolte negli scambi, del 50 – 80%. Generalizzazione delle procedure, in questo contesto, significa anche, come l'analisi sul dispiegarsi degli effetti positivi dell'*e-*

¹ Secondo le rilevazioni dell'Istat per l'anno 2007, pubblicate nell'Annuario Statistico Italiano 2010, le imprese con meno di 20 addetti costituiscono il 98,1% del totale delle imprese, occupano il 58,8% degli occupati, realizzano il 38,4% del fatturato e il 44,1% del valore aggiunto totali.

procurement sembrerebbero sostenere, che si dovrebbe operare con un buon grado di aggregazione della domanda, ovvero – come per buona parte dei processi di *procurement* e, a maggior ragione, allorché si abbia a che fare con architetture informatiche – di centralizzazione². Una scelta in tal senso, tuttavia, potrebbe sembrare impropria: la principale critica che viene mossa contro l’aggregazione della domanda è quella di rendere particolarmente ostica la partecipazione delle PMI alle gare pubbliche. Un opportuno disegno di gara e l’implementazione dell’*e-procurement* per i contratti sotto soglia, però, sembrerebbero offrire la soluzione: pur garantendo la centralizzazione attraverso la presenza di un’unica piattaforma elettronica sulla quale operare, la partecipazione verrebbe assicurata dalla ridotta dimensione (in termini economici) dei contratti messi a gara oltre che dalla possibilità, per qualunque impresa interessata, di accreditarsi e competere. Un maggiore coinvolgimento delle PMI attraverso l’*e-procurement*, poi, non garantirebbe esclusivamente l’implementazione di un sistema di acquisizioni pubbliche più efficiente, ma, data la struttura dell’economia italiana, potrebbe anche rappresentare un mezzo per stimolare il tessuto imprenditoriale e sostenere la crescita.

Nell’ambito del presente lavoro, intendiamo esaminare il sistema italiano di *e-procurement* e, individuando quali siano i principali aspetti quantitativi e qualitativi che lo caratterizzano, accennare alle potenzialità di una sua diffusione. A partire dal 2000 – quando è stato affidato a Consip il mandato di operare come centrale nazionale di committenza per la Pubblica Amministrazione³ – l’Italia è stata uno dei primi paesi europei ad accettare la sfida e, ad oggi, la piattaforma elettronica di acquisto nazionale (il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione, MePA, reso operativo nel 2003) rappresenta l’esempio più significativo di *e-procurement* in Europa. Il MePA – all’interno del quale è possibile trattare tutte le acquisizioni di beni e di servizi, definibili attraverso precise categorie merceologiche, al di sotto della soglia comunitaria⁴ – è, sostanzialmente, una piattaforma aperta gestita da Consip che, offrendo gratuitamente a tutti i potenziali fornitori che ne fossero interessati la possibilità di registrarsi e di rendere disponibili i propri prodotti nelle aree geografiche prescelte, permette contestualmente a centinaia di pubbliche amministrazioni, ovunque localizzate sul territorio nazionale, di poter attingere alle offerte di una pletera di imprese di ogni dimensione. Il mercato elettronico, inoltre, permette alle pubbliche amministrazioni una certa flessibilità nell’acquisto: è possibile, infatti, acquistare direttamente (attraverso gli ordini diretti di acquisizione, ODA) dai cataloghi on-line dei fornitori registrati, oppure richiedere ad un numero

² Secondo la letteratura specialistica, la diffusione e l’implementazione dell’*e-procurement* sono strettamente legate alla centralizzazione (vedi, ad esempio, Moon, 2005), garantendo attraverso di essa l’efficienza (vedi, ad esempio, Samasundaram, 2004).

³ Con il Decreto Ministeriale del 24 febbraio 2000, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 58 del 10 marzo 2000, il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica ha conferito alla Consip S.p.A. l’incarico di gestire il programma di razionalizzazione degli acquisti, ovvero di stipulare convenzioni e contratti quadro per l’acquisizione di beni e servizi per conto delle amministrazioni dello Stato.

⁴ Allo stato attuale, per quanto riguarda i beni e i servizi, l’importo della soglia è pari a 133.000 euro per i contratti stipulati dalle amministrazioni centrali dello Stato e a 206.000 per i contratti stipulati da tutti gli altri soggetti sottoposti alla direttiva comunitaria sugli appalti pubblici.

variabile di essi precisazioni su determinate tipologie di prodotti con preventivi (richieste di offerta, RDO).

Il livello di maturità raggiunto dal MePA rende possibile indagare, per la prima volta, la struttura dell'offerta e le caratteristiche peculiari della stessa. Il *data set* completo delle 188.100 ODA e delle 43.016 RDO effettuate tra il gennaio del 2005 e il settembre del 2010 consente di avere un'immagine piuttosto chiara degli andamenti principali del mercato: sebbene gli ordinativi siano stati trasversalmente distribuiti tra le amministrazioni appartenenti ad ognuno dei quattro comparti principali e prevalentemente concentrati nelle mani di un numero relativamente ristretto di fornitori, la concentrazione degli ordini nel comparto delle Amministrazioni Centrali dello Stato – dal lato della domanda – e la presenza e l'attività delle imprese di dimensioni più consistenti tra le PMI – sul versante dell'offerta – sono risultati che mostrano quanto il MePA necessiti di ulteriori estensioni e miglioramenti per poter dispiegare appieno il complesso dei propri benefici. Se è vero che può rappresentare una straordinaria risorsa per il perseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica, specialmente in un ambito dimensionalmente consistente ma tutt'ora non adeguatamente vigilato come quello delle acquisizioni sotto-soglia, le potenzialità del MePA potranno concretamente apprezzarsi solo nel caso in cui le Amministrazioni Locali, seppur facoltizzate, ne scopriranno, in modo maggiore di quanto facciano attualmente, i vantaggi. In maniera del tutto speculare, l'utilità e la sopravvivenza di un simile mercato potrà garantirsi soltanto preservando la competizione al proprio interno – lato offerta –, specialmente sostenendo la categoria maggiormente presente e meno coinvolta negli approvvigionamenti pubblici sopra-soglia: le piccole imprese. Nel tipico contesto del *two sided market*, Amministrazioni Locali e micro imprese rappresentano, dunque, gli elementi strategici sui cui consolidare il futuro ed il successo del MePA. Un'analisi più approfondita alla ricerca di una spiegazione convincente sul ruolo effettivamente svolto dal MePA nel favorire la partecipazione delle PMI, tuttavia, svela qualche punto di riflessione. Volendo identificare le ragioni delle diverse *performance* dei diversi attori presenti sul mercato dell'offerta – ovvero, cercando di spiegare la *performance* dei diversi fornitori attraverso la frequenza delle aggiudicazioni controllando per: (i) offerte presentate nelle RDO, (ii) localizzazione geografica di fornitori e punti ordinanti, (iii) fatturato, (iv) altre variabili rilevanti –, le stime suggeriscono che le imprese di piccolissime dimensioni (micro-imprese) siano fortemente svantaggiate. Per quanto localizzazione ed esperienze pregresse siano variabili esplicative di estrema significatività, appare evidente, infatti, come le micro-imprese abbiano, in base al criterio utilizzato, *performance* inferiori rispetto alle piccole e medie imprese che, a parità di altre condizioni, non sembrano avere particolari difficoltà in confronto alle medio-grandi.

2. Quadro di finanza pubblica

Con la *Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013* (DFP) del settembre 2010 è stata dichiarato l'impegno, da parte del Legislatore, alla «*correzione degli*

andamenti tendenziali dell'indebitamento netto per il triennio 2011-2013... a fronte di una manovra lorda (maggiori entrate e minori spese) pari a 17,8 miliardi nel 2010, 27,5 miliardi nel 2012 e 27,8 miliardi nel 2013» (p. 41). Pur trattandosi di un insieme di interventi compositi, è sul significativo contenimento delle spese che si concentra l'azione del Governo.

Nella tabella 1 vengono riportate le principali voci di spesa (con maggiore grado di dettaglio) e di entrata del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, come riportate nella DFP, con i valori a consuntivo del 2009 e rispettive percentuali di incidenza sul PIL nominale.

Tabella 1 – Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (consuntivo 2009) – DFP 2011-2013

	Valori in milioni di €	% del PIL
SPESE		
Redditi da lavoro dipendente	171.578	11,3
<i>retribuzioni lorde</i>	121.605	8,0
<i>contributi sociali</i>	49.973	3,3
Consumi intermedi	137.199	9,0
Prestazioni sociali	291.335	19,2
<i>pensioni</i>	232.323	15,3
<i>altre</i>	59.012	3,9
Altre spese correnti	61.684	4,1
Totale spese correnti (netto interessi)	661.796	43,5
Interessi passivi	71.288	4,7
Totale spese correnti	733.084	48,2
<i>di cui spesa sanitaria</i>	110.588	7,3
Totale spese in conto capitale	65.770	4,3
<i>investimenti fissi in conto capitale</i>	37.040	2,4
<i>contributi in conto capitale</i>	24.445	1,6
<i>altri trasferimenti</i>	4.285	0,3
Totale spese finali (netto interessi)	727.566	47,8
Totale spese finali	798.854	52,5
ENTRATE		
Totale entrate tributarie	441.858	29,1
Contributi sociali	215.003	14,1
Altre entrate correnti	57.341	3,8
Totale entrate correnti	714.202	46,2
Entrate in conto capitale non tributarie	3.852	0,3
Totale entrate finali	718.054	47,2
SALDI		
Saldo primario	-9.512	-0,6
Saldo primario di parte corrente	-18.882	-1,2
Indebitamento netto	-80.800	-5,3
PIL nominale	1.520.870	

Una delle voci che riveste maggiore interesse, presumibilmente per la possibile razionalizzazione effettuabile in tempi non particolarmente lunghi e con impatti non eccessivi sugli equilibri sociali, sembra essere quella dei “consumi intermedi”.

A sostegno della precedente affermazione, sopravvivono almeno due elementi: l'allegato alla DFP sull'applicazione delle misure stabilite in proposito dalla Legge Finanziaria 2008 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244) e la Circolare 22 dicembre 2010 del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Secondo le disposizioni normative in vigore, è previsto un incremento del numero delle amministrazioni autorizzate ad aderire alle iniziative poste in essere da

Consip S.p.A., l'estensione del perimetro degli acquisti per i quali esiste l'obbligatorietà – da parte delle Amministrazioni Centrali e periferiche dello Stato (con le esclusioni previste dalla normativa) – di ricorrere a Consip S.p.A. e il potenziamento del *benchmark* di riferimento (in termini di qualità e prezzo). Se, al 2009, si è registrato un transato di € 1.713.066.385 ed un risparmio di € 446.036.697, una rilevazione effettuata dalla Ragioneria Generale dello Stato e dal Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi nel 2010 ha portato a quantificare, per il 78% delle Amministrazioni Centrali e periferiche dello Stato, l'importo totale previsto dei fabbisogni in termini di beni e servizi in circa 4 miliardi di euro. Di conseguenza, la DPF stima in circa 3,503 miliardi di euro il risparmio potenziale derivante⁵, al dicembre 2010, dall'applicazione del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti.

La Circolare 22 dicembre 2010 obbliga le Amministrazioni Centrali e periferiche dello Stato, «*nell'ambito della definizione dei propri fabbisogni, sulla base delle proprie specificità, ad agire su quelle voci di spesa che presentano margini di efficientamento*». In particolare, dovranno essere predisposti «*entro il 30 giugno 2011, piani di razionalizzazione, con l'obiettivo di ridurre la spesa annua per consumi intermedi*», che verranno aggiornati, a regime, annualmente. Le riduzioni, poi, sono espressamente quantificate: 3% nel 2012 e 5% a decorrere dal 2013 rispetto alla spesa del 2009, al netto di eventuali assegnazioni per il ripiano dei debiti pregressi. Si prevedono, infine, precise sanzioni: la mancata comunicazione dei piani di riduzione porterà alla riduzione del 10% degli stanziamenti relativi alla spesa per consumi intermedi e per il mancato rispetto degli obiettivi viene previsto che «*le risorse a disposizione dell'amministrazione inadempiente saranno ridotte dell'8%, rispetto allo stanziamento dell'anno 2009*».

Le precedenti misure riguardano specificatamente, tuttavia, solo le Amministrazioni Centrali e periferiche dello Stato. Il valore della spesa per “consumi intermedi” delle quali, non a caso, è previsto in diminuzione. La spesa complessiva per questa voce, tuttavia, viene ipotizzata in salita, per effetto degli incrementi di spesa delle Amministrazioni Locali e degli Enti di Previdenza ed Assistenza (cfr. Figura 1). Se si considera che le stime presenti nella DFP tengono conto degli effetti di compartecipazione, da parte delle Amministrazioni Locali, agli obiettivi di finanza pubblica⁶ anche se non degli effetti prospettici del federalismo fiscale, potrebbe essere opportuno estendere la portata delle considerazioni sulla razionalizzazione della spesa anche a queste ultime, a

⁵ Il risparmio potenziale, costituito dalla somma tra risparmio “diretto” (raffronto, a seguito dell'aggiudicazione delle convenzioni Consip, tra valore di aggiudicazione delle stesse e prezzi medi delle P.A. per beni comparabili) e risparmio “indiretto” (derivante dall'adozione, quale *benchmark* di riferimento per contratti affini, dei valori di aggiudicazione delle convenzioni Consip), rappresenta il valore del risparmio ottenuto per le categorie merceologiche su cui sono state attivate convenzioni nazionali.

⁶ Se il contributo complessivo alla manovra richiesto alle Amministrazioni Centrali è, nel triennio 2011-2013, pari a 29,8 miliardi di euro circa, quello delle Amministrazioni Locali si attesta, nello stesso arco temporale, su 27,2 miliardi di euro circa e quello degli Enti di Previdenza ed Assistenza è quantificabile in 5,2 miliardi di euro.

maggior ragione dove non esistano Centrali di Acquisto Territoriali che rientrino nel Sistema a Rete⁷.

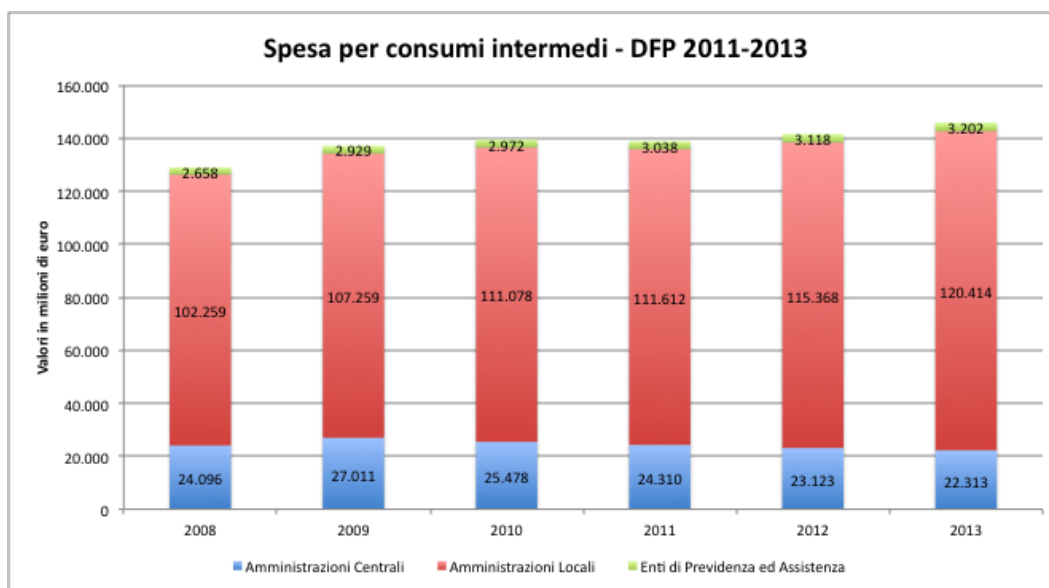


Figura 1 – Andamento della spesa per consumi intermedi 2011-2013 (DPF).

Si consideri, inoltre, che le valutazioni sul risparmio potenziale, e le disposizioni che ad esso afferiscono, riguardano gli acquisti sopra la soglia comunitaria (€ 150.000) e che la Circolare 22 dicembre 2010, pur relativa alla spesa complessiva per consumi intermedi, fissa un tetto di risparmio agevolmente raggiungibile attraverso una maggiore adesione al sistema degli acquisti centralizzati di Consip S.p.A. o del Sistema a Rete.

Il 31 aprile 2011, è stato presentato il Documento di Economia e Finanza 2011 (DEF) nel quale, oltre ad essere ribaditi gli interventi esposti nelle indicazioni precedenti di finanza pubblica, si raccomandano misure intese ad incrementare la produttività, con particolare riguardo al contesto imprenditoriale in cui si trovano ad operare le piccole e medie imprese (PMI) e allo stimolo alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. In merito alla strategia per il triennio 2012-2014, ricordando la riduzione della spesa primaria netta della Pubblica Amministrazione per circa 42 miliardi di euro prevista dal Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78, si evidenzia che *«le misure di contenimento della spesa agiscono principalmente sui redditi da lavoro dipendente e sui consumi intermedi, sulle spese previdenziali ed assistenziali, nonché sulle spese degli enti territoriali»* (p. 68). In particolare, *«vengono previsti tagli alle dotazioni finanziarie di ogni ministero, pari a circa 2,1 miliardi di parte corrente e 3,9 miliardi di parte capitale, determinando una riduzione degli stanziamenti del bilancio dello Stato, in particolare per consumi intermedi (...) e per contributi al finanziamento di enti, istituti, fondazioni e altri*

⁷ Come da previsioni della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), il Sistema a Rete consiste nella creazione di un network che, armonizzando i piani e le piattaforme di acquisto, possa condurre alla creazione ed alla gestione di una rete delle centrali di acquisto nel più ampio contesto del sistema nazionale del *public procurement*.

organismi» e «le Autonomie territoriali concorrono alla manovra attraverso le regole del Patto di Stabilità Interno per un ammontare pari a circa 5,8 miliardi per l'anno 2011 e 8 miliardi a decorrere dal 2010» (p. 69).

È rilevante menzionare, a completamento del quadro d'insieme ed in attesa della manovra annunciata in questi giorni, alcuni aspetti emersi dalla Requisitoria Orale del Procuratore Generale Aggiunto presso la Corte dei Conti, Maria Teresa Arganelli, nel giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato – Esercizio 2010 (pronunciata il 28 giugno 2011). Viene osservato che l'opportuno contenimento della spesa finalizzato alla sostenibilità del debito deve tenere conto, nella definizione di quest'ultimo, di aspetti quali il «*differimento dei pagamenti ai creditori dello Stato e delle autonomie locali*», i «*rappporti tra le autonomie locali e gli organismi da esse partecipati*» e «*la situazione debitoria di taluni enti che hanno fatto ricorso per la gestione dei debiti ai derivati*». Ben più rilevante, ed in sintonia con le Considerazioni Finali del Governatore della Banca d'Italia (pronunciate all'Assemblea del 31 maggio 2011), viene affermato che:

«Si appalesa così evidente l'esigenza di superare le politiche di mero contenimento della spesa pubblica affidata a tagli lineari di livelli ancorati per di più alla spesa storica, per procedere a tagli selettivi di tipologie di spese ritenute meno utili oltreché per riequilibrare differenti situazioni tra enti formatesi nel tempo. Solo così sarà possibile reperire risorse da destinare alla crescita economica e, quindi, alla crescita del P.I.L., che è l'unico metodo per ridurre in modo significativo e permanente il disavanzo pubblico.

D'altro canto la caduta degli investimenti pubblici, attestatasi su livelli percentuali assai elevati, è fattore non ultimo della stagnazione dell'economia. Appaiono in tal senso scarsamente condivisibili le norme che fissano vincoli per il rispetto del patto di stabilità agli enti locali, che di fatto impediscono investimenti ad enti che dispongono in bilancio di sufficienti risorse finanziarie»⁸.

Dalla disamina fin qui condotta, quindi, emergono diversi aspetti significativi soggiacenti alla razionalizzazione della spesa per i consumi funzionali all'attività della Pubblica Amministrazione. Anzitutto, si rileva l'obiettivo dell'efficientamento di essa, e, contestualmente, della concorrenza al favorire la dinamicità dell'economia nazionale, attraverso un migliore impiego delle risorse destinate (ma, ragionevolmente, anche attraverso un opportuno investimento di quelle liberate) alle diverse voci di spesa, specialmente per beni e servizi necessari al funzionamento della Pubblica Amministrazione. In secondo luogo, si auspica di operare attraverso misure a favore della competitività delle PMI e della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. In terzo luogo, emerge la scarsa considerazione del sottosoglia e la presunzione che i significativi tagli alle Amministrazioni Locali possano, indirettamente, imporre un contenimento delle spese in consumi intermedi anche per queste ultime. In breve, si può rilevare una certa opacità sul *public procurement* che risente significativamente delle numerose variazioni della disciplina sugli acquisti pubblici verificatesi negli anni.

3. MePA: l'ambito istituzionale

⁸ Requisitoria Orale del Procuratore Generale Aggiunto presso la Corte dei Conti nel giudizio sul rendiconto Generale dello Stato (Esercizio 2010), pp. 5-6.

3.1 Quadro istituzionale

In un contesto internazionale particolarmente dinamico, nel quale si è realizzata, nell'ultimo decennio, una vera e propria corsa all'informatizzazione delle procedure di *procurement* pubblico⁹, l'Italia è stata tra i primi paesi UE ad adottare una specifica regolamentazione dell'*e-procurement*. Con D.P.R. n. 101/2002, infatti, il Governo Italiano ha disciplinato l'utilizzo delle procedure digitali nello svolgimento delle procedure di *procurement* pubblico, mettendo a disposizione delle pubbliche amministrazioni, di fatto, uno strumento in più per gli acquisti di beni e servizi, attraverso l'impiego della piattaforma elettronica predisposta su indicazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF): il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA). Nella visione d'insieme del sistema degli acquisti pubblici, il MePA è stato concepito come strumento complementare ai contratti quadro sistematicamente predisposti ed aggiudicati da Consip¹⁰, per valori contrattuali superiori alla soglia comunitaria – Convenzioni o Accordi Quadro, per conto delle amministrazioni acquirenti –, configurandosi come mezzo per diffondere le procedure elettroniche e per ottimizzare i processi di acquisizione per valori al di sotto della soglia comunitaria.

L'aggregazione della domanda, insita nell'operato di una centrale di committenza nazionale, ha spesso condotto a ritenere che vi sia una pregiudiziale alla partecipazione alle gare per l'assegnazione di grandi commesse di fornitura per la PA da parte delle imprese più piccole, in considerazione delle maggiori difficoltà organizzative e delle più elevate capacità operative richieste alle imprese. L'idea che contratti di grande valore possano rappresentare delle barriere all'ingresso delle piccole imprese nel mercato delle forniture pubbliche è ampiamente riconosciuto (Albano, Dini e Zampino, 2008), come è altrettanto noto che la divisione in lotti (geografici o merceologici), la possibilità di costituire Raggruppamenti Temporanei di Imprese (R.T.I.) e il subappalto possano rappresentare delle valide soluzioni (Albano e Antellini Russo, 2009). Il MePA, tuttavia, si è caratterizzato da subito come lo strumento che avrebbe dovuto garantire il superamento di qualsiasi barriera di accesso al mercato dei contratti pubblici, conducendo più agevolmente le piccole imprese a rivestire un ruolo di

⁹ Oltre alla forte diffusione in Europa, anche negli Stati Uniti le procedure informatizzate di *procurement* pubblico sono diffuse ormai da diversi anni. Non è da trascurare, poi, il passo in avanti compiuto dall'economie emergenti dell'America Latina, che hanno realizzato piattaforme evolute e trasparenti per il transito della maggior parte delle fasi di aggiudicazione dei contratti pubblici di acquisto. La più affermata realtà di *procurement* informatizzato rappresentata dalla Corea del Sud, vera capostipite nell'era delle piattaforme elettroniche prestate alle procedure pubbliche di acquisto.

¹⁰ Dopo trascorsi legati prevalentemente ad attività di gestione informatica in materia finanziaria e contabile per la Pubblica Amministrazione (D.Lgs. 414/1997), con particolare riguardo per la gestione e lo sviluppo dei servizi informatici del Ministero del Tesoro (D.M. 22 dicembre 1997 e D.M. 17 giugno 1998), a Consip venne affidata, in attuazione della Legge finanziaria per il 2000, l'attuazione del Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A. Con il D.M. 24 febbraio 2000, infine, è propriamente iniziato il nuovo corso della attività di Consip che, da allora ad oggi, rappresenta la struttura di servizio per gli acquisti di beni e servizi per le PA.

primaria importanza, almeno nell’ambito dei contratti pubblici per beni e servizi al di sotto della soglia comunitaria (un mercato, come vedremo nel paragrafo 5, decisamente non trascurabile).

3.2 Funzionamento del MePA

La struttura stessa del MePA si presta perfettamente all’obiettivo di facilitare le procedure d’accesso alle imprese senza, tuttavia, diminuire la qualità delle proposte presentate alle amministrazioni. La partecipazione al MePA, poi, non comporta oneri diretti (*fee* di registrazione o *transaction fee*) a carico dei diversi *player*, sia dal lato della domanda sia da quello dell’offerta, essendo l’intero progetto (sviluppo, gestione e manutenzione) finanziato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) attraverso i trasferimenti a favore di Consip, che opera pertanto in veste di “*market maker*”. La transazione avviene con modalità interamente digitali, la cui conformità legale e completa trasparenza è garantita dall’impiego della firma digitale (la Figura 2 fornisce lo schema di funzionamento del MePA).

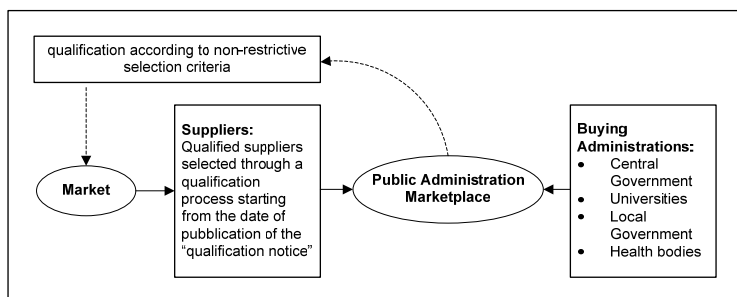


Figura 2 – Schema concettuale del MePA.

Sul versante dell’offerta, il *marketplace* è strutturato secondo la logica di una piattaforma “aperta”, a cui qualsiasi fornitore, dopo aver superato uno specifico processo di qualificazione – nel quale vengono verificate la serietà e la congruità delle informazioni professionali trasmesse con la natura merceologica che caratterizza lo specifico bando di abilitazione –, può accedere. I cataloghi resi disponibili all’intera PA sono predisposti dal fornitore, vagliati del gestore del *marketplace* ed, infine, caricati e visualizzati nella specifica pagina web del MePA, secondo standard che favoriscano comparazioni delle diverse offerte. Ciascun fornitore abilitato può impegnarsi, a seconda dei casi, ad evadere le richieste provenienti da qualsiasi località sul territorio nazionale, oppure restringere il suo raggio di azione limitando l’area geografica in cui operare.

Sul versante della domanda, ciascun punto ordinante (PO, unità elementare preposta alle funzioni di acquisto all’interno delle singole PA) può registrarsi liberamente, sfogliare i cataloghi on-line, confrontare prodotti e relativi prezzi, inoltrare richieste migliorative di offerta o acquistare direttamente il bene di interesse dal catalogo elettronico. Le amministrazioni, infatti, possono scegliere tra due strumenti alternativi per effettuare i propri acquisti:

- l'ordine diretto di acquisto (ODA) e
- la richiesta di offerta (RDO).

Qualora un'amministrazione trovi un immediato riscontro (in termini di oggetto, prezzo e/o qualità) ai propri bisogni all'interno di un catalogo elettronico, può effettuare un ODA al prezzo prefissato (pubblicato). Caratterizzato da rapidità e facilità di impiego, cui si aggiunge l'assoluta rigidità nella contrattazione tra le parti, l'ODA è solitamente utilizzato per gli acquisti di modesto valore, ma, in casi eccezionali, può diventare particolarmente utile per far fronte alle situazioni di maggiore urgenza.

In assenza di una rispondenza immediata, un'amministrazione può ricorrere ad una RDO, ovvero una procedura competitiva di selezione attraverso cui sollecitare un gruppo ristretto di fornitori a presentare un'offerta migliorativa (in termini qualitativi e/o di prezzo) rispetto a quanto indicato nel catalogo elettronico. I fornitori che rispondono alla RDO¹¹ accettano la competizione indetta dall'amministrazione proponendo miglioramenti al prezzo e/o alle condizioni tecnico/qualitative dell'oggetto in gara. Il contratto sarà aggiudicato – in piena discrezionalità dell'amministrazione – presumibilmente alla migliore combinazione prezzo/qualità offerta, senza, tuttavia, ricorrere all'impiego esplicito – ovvero, precedentemente stabilito e pubblicamente annunciato – di una regola di aggiudicazione. I contratti possono, pertanto, essere assegnati a fornitori che non hanno primeggiato nel *ranking* basato sul prezzo dell'offerta, ma, eventualmente, che si siano contraddistinti per l'offerta di servizi ad elevato valore aggiunto. La RDO si può, quindi, considerare come l'alternativa che meglio si presta per procedure di acquisto di beni e servizi a più elevato valore intrinseco, laddove sia auspicabile introdurre margini di personalizzazione sui quali richiedere una ulteriore competizione mirata da parte del mercato.

La diffusione del MePA arreca significativi vantaggi tanto alle amministrazioni, quanto alle imprese: nel primo caso, la riduzione dei costi (diretti) di acquisto e (indiretti) delle transazioni, lo sviluppo del capitale umano, l'ampliamento della base dei fornitori (con incremento della competizione e delle possibilità di scelta), il miglioramento della trasparenza e la facilità di confronto tra prodotti e servizi diversi, il monitoraggio delle procedure di acquisto e, conseguente, del livello di spesa; nel secondo, i fornitori sono avvantaggiati dalla riduzione dei costi (indiretti) di vendita – a seguito dell'allargamento della base dei potenziali acquirenti, dei minori costi di intermediazione e della disponibilità di una piattaforma libera –, dalla maggiore visibilità nei confronti dell'intera comunità della PA, dalla partecipazione ad una piattaforma B2G in aggiunta alle preesistenti B2B e B2C.

3.3 Lato domanda: volumi e dinamiche di spesa in ODA 2005-2010

¹¹ A differenza di quanto avviene in strumenti contrattuali come l'accordo quadro, nel quale i fornitori che siano stati selezionati in prima fase debbano obbligatoriamente rispondere agli appalti specifici banditi dalle amministrazioni in seconda fase, non esiste alcun obbligo, da parte dei fornitori presenti sul MePA ai quali l'amministrazione si rivolga sollecitando un'offerta attraverso una RDO, di partecipare alla competizione.

Nonostante il MePA sia attivo dal 2003, abbiamo preferito non comprendere nell'analisi i primi due anni di operatività: nell'ambito degli ordini emanati dalle pubbliche amministrazioni nel periodo iniziale, infatti, abbiamo riscontrato incongruenze dovute probabilmente all'ancora incompleta padronanza dello strumento da parte degli utilizzatori (sostanziate nella ripetizione di transazioni di scarso valore, svolte presumibilmente per affinare la conoscenza dello stesso). Di conseguenza, il dataset considerato per le analisi si compone di informazioni, ormai depurate, riguardanti circa 230.000 transazioni (considerando complessivamente ODA e RDO) per un valore totale di circa 700 milioni di euro, afferenti a tutte le categorie merceologiche di beni e servizi disponibili sul MePA, dal gennaio 2005 al settembre 2010 (ultimi dati disponibili).

Intendendo illustrare le dinamiche principali del MePA, crediamo possa essere più opportuno concentrare l'attenzione sullo strumento più utilizzato (l'81% circa delle transazioni complessivamente presenti) e maggiormente idoneo a rappresentare i risparmi di processo consentiti attraverso l'*e-procurement*. Di conseguenza, nel presente paragrafo analizzeremo esclusivamente gli ODA.

In primo luogo, è possibile considerare le macro-categorie di prodotti maggiormente trattati sul MePA. Come si può notare dalla Tabella 2, i materiali per ufficio costituiscono la componente prevalente degli ordinativi (con un numero cumulato pari al 64,33% del totale ed un valore cumulato pari al 47,09% del totale), seguiti dalle forniture ICT (con un numero cumulato pari al 16,99% del totale ed un valore cumulato pari al 29,99% del totale). Considerando le restanti categorie prevalenti (arredi, materiale elettrico e sanità), è possibile confermare che, allo stato attuale, il MePA sia prevalentemente utilizzato per acquisizioni non caratterizzate da particolare complessità (o, nel caso della sanità, sussidiarie rispetto a strumenti di acquisizione come le convenzioni o gli accordi quadro), ma rientranti nelle quotidiane esigenze operative delle Pubbliche Amministrazioni.

Tabella 2 – MePA: Categorie merceologiche prevalenti (2005-2010) – (*valori fino al settembre 2010)

	Arredi	Materiali per ufficio	ICT	Materiale elettrico	Sanità	Altro
Numero	12.114	121.012	31.951	3.877	15.035	4.111
Percentuale sul totale	6,44%	64,33%	16,99%	2,06%	7,99%	2,19%
Cumulato	€ 25.100.000,00	€ 111.000.000,00	€ 70.700.000,00	€ 5.467.505,00	€ 15.200.000,00	€ 8.265.828,00
Percentuale sul totale	10,65%	47,09%	29,99%	2,32%	6,45%	3,51%
Media	€ 2.070,60	€ 920,16	€ 2.213,73	€ 1.410,24	€ 1.009,35	€ 2.010,66
Deviazione Standard	€ 4.780,99	€ 3.211,12	€ 7.562,43	€ 7.401,77	€ 2.303,71	€ 7.563,54
Massimo	€ 161.280,00	€ 388.152,00	€ 381.310,00	€ 398.000,00	€ 70.300,00	€ 129.720,00

Particolare attenzione, a maggior ragione in considerazione della funzione di razionalizzazione che potrebbe avere il MePA nel quadro della spesa pubblica per consumi intermedi, merita l'analisi dell'utilizzo dello strumento per comparto della Pubblica Amministrazione. Suddividendo le amministrazioni acquirenti tra Amministrazioni Centrali e Periferiche dello Stato, Enti Locali, Istituzioni dedicate all'Istruzione ed Enti del Servizio Sanitario Nazionale, emerge in tutta chiarezza l'effetto del *break strutturale*, di natura normativa, intercorso nel

2007¹²: le prime, infatti, hanno effettuato oltre il 65% degli ordini complessivi per oltre il 62% del valore cumulato complessivo (Tabella 3).

Tabella 3 – MePA: transazioni e statistiche per comparto (2005-2010) – (*valori fino al settembre 2010)

	Amministrazioni Centrali e Periferiche dello Stato	Enti Locali	Istruzione, Università ed Enti di Ricerca	Servizio Sanitario Nazionale
Numero	124.786	36.129	17.399	9.786
Percentuale sul totale	66,34%	19,21%	9,25%	5,20%
Cumulato	€ 147.000.000	€ 56.300.000	€ 13.300.000	€ 19.300.000
Percentuale sul totale	62,31%	23,87%	5,64%	8,18%
Media	€ 1.178,65	€ 1.559,45	€ 766,51	€ 1.973,82
Deviazione Standard	€ 3.897,35	€ 6.562,96	€ 2.286,78	€ 6.212,96
Minimo	€ -	€ -	€ -	€ -
Massimo	€ 398.000,00	€ 381.310,00	€ 98.800,39	€ 210.000,00

Trascurando il settore dell'istruzione (che conta meno del 10% in termini numerici e poco più del 5% in termini di valore cumulato), gli Enti Locali e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale (entrambi afferenti, in termini di spesa, all'alveo delle Amministrazioni Locali, dove è concentrata la maggior parte della spesa in consumi intermedi), con poco più del 14% degli ordini cumulati complessivi e poco più del 32% del valore cumulato complessivo, mostrano di non utilizzare ancora in modo estensivo le potenzialità MePA.

3.4 Lato offerta: statistiche di base sul mercato della fornitura

A differenza delle RDO, gli ODA – permettendo esclusivamente l'acquisto di oggetti a catalogo a condizioni di prezzo e qualità prefissate – non consentono di inferire molte informazioni sulle reali mire strategiche da parte dei diversi fornitori. Se lo studio degli ODA è prevalentemente statico, quello delle RDO, invece, si dimostra più dinamico rivelando come e quando tutti i fornitori “invitati” rispondano e, più importante ancora, quali siano i fornitori di maggior successo nel contesto competitivo di una gara.

La Tabella 4, che riporta la distribuzione per classi dimensionali¹³ dei fornitori operanti nel MePA, mostra come le micro imprese (fino a 9 addetti) ne costituiscano la realtà maggiormente rappresentata: nel caso degli ODA assommano a circa il 60% del totale dei fornitori presenti, mentre nel caso delle RDO al 59% degli aggiudicatari dei contratti. Per quanto riguarda il volume complessivo delle transazioni, le micro imprese risultano assegnatarie del 54% del valore complessivo delle transazioni nel caso degli ODA e del 45% nel caso delle RDO. Un'analisi più accurata, tuttavia, consente di constatare la maggiore

¹² L'obbligo per tutte le Amministrazioni Centrali dello Stato, sancito dalla Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007), di ricorrere al MePA per gli acquisti sotto soglia. A livello numerico, si noti che il numero delle ODA tra il 2006 e il 2007 ha subito un incremento di 2,4 volte, mentre quello delle RDO ha mostrato un incremento pari a 8,6 volte.

¹³ In mancanza dei dati puntuali sul volume di affari di tutte le imprese coinvolte nel MePA, la classificazione per dimensione di impresa è basata esclusivamente sul numero di lavoratori dipendenti impiegati secondo lo schema EUROSTAT: micro imprese [0-9], piccole [10-49], medie [50-249] e grandi [≥250].

consistenza dei contratti assegnati alle imprese di più grande dimensione: sebbene il valore ed il numero complessivo delle transazioni decrescano all'aumentare della dimensione d'impresa – sia in caso di ODA sia in caso di RDO –, il valore medio per contratto segue, invece, una tendenza opposta. Le micro imprese, pur destinatarie di commesse più consistenti in termini di numero¹⁴ e di valore totale¹⁵ rispetto a quelle delle imprese di maggiore dimensione, risultano assegnatarie di contratti dal valore medio unitario inferiore e crescente all'aumentare della dimensione d'impresa (fino al 34% in più in caso di ODA, e al 320% in caso di RDO).

Tabella 4 - MePA: distribuzione per classi dimensionali delle transazioni e dei volumi.

A: ODA					
Classi dimensionali	Numero	%	Valori (k €)	%	Media (€)
micro (0-9)	112.288	59,70	126.000	54,55	1.121,83
piccole (10-49)	61.931	32,92	81.100	35,11	1.310,19
medie (50-249)	11.170	5,94	19.900	8,61	1.785,22
grandi (>=250)	2.711	1,44	4.000	1,73	1.508,40

B: RDO					
Classi dimensionali	Numero	%	Valori (k €)	%	Media (€)
micro (0-9)	25.374	59,03	210.000	45,31	8.258,81
piccole (10-49)	12.516	29,12	153.000	33,01	12.230,46
medie (50-249)	4.262	9,92	71.000	15,32	16.666,32
grandi (>=250)	832	1,94	29.500	6,36	34.958,09

I dati confermano, di conseguenza, che il valore medio del singolo contratto sia strettamente legato alla dimensione d'impresa. Nel caso degli ODA, le imprese di minore dimensione, quelle strutturalmente più flessibili ma probabilmente con minori competenze professionali o a minor valore aggiunto, risultano aggiudicatarie della gran parte dei contratti, ma dal valore medio più basso (€ 1.121,83 rispetto ad una media pari a € 1.241,77); i fornitori di grande dimensione, invece, risultano aggiudicatari, nel complesso, di un numero inferiore di contratti (circa lo 1,4%), ma maggiori in termini di valore medio (€ 1.508,4). Nel caso delle RDO, poi, il fenomeno è ancora più evidente: le imprese di minore dimensione, risultano sempre aggiudicatarie della maggioranza relativa dei contratti, ma dal valore medio più basso (€ 8.258,81 rispetto ad una media pari a € 10.791,01); i fornitori di grande dimensione, invece, risultano aggiudicatarie di un numero inferiore di contratti (circa l'1,9%), ma maggiori in termini di valore medio (€ 34.958,09).

¹⁴ Dai dati emerge, infatti, che le imprese di minore dimensione risultino assegnatarie di un quantitativo di ODA superiore di circa 40 volte e un quantitativo di RDO superiore di circa 30 volte rispetto a quanto accade per le imprese di maggiori dimensioni.

¹⁵ Dai dati si può facilmente constatare che il valore complessivo di ODA dei quali le imprese di minore dimensione risultino assegnatarie sia superiore di circa 30 volte rispetto a quello relativo alle imprese di dimensioni maggiori. Per quanto riguarda il valore complessivo delle RDO, la disparità, a favore delle imprese più piccole, si attesta sulle 7 volte circa.

Un ulteriore elemento di interesse è rappresentato dal modello specifico di distribuzione territoriale dei *player* coinvolti nel MePA (Tabella 5): è indubbia, ad esempio, la rilevanza numerica nel campione dei fornitori del Nord e del Centro Italia per qualsiasi classe dimensionale di impresa (circa il 70% del totale dei partecipanti, indistintamente tra ODA e RDO). Le regioni settentrionali e centrali, infatti, contribuiscono significativamente al funzionamento del *marketplace*, in modo tanto più evidente nel caso di imprese di media e grande dimensione. Questo dato, tuttavia, non si discosta dalla geografia del tessuto produttivo italiano che, come noto, vede nel Nord e nel Centro Italia le macro-aree economicamente più sviluppate e, quindi, con una concentrazione produttiva, che si accentua ulteriormente qualora si considerino le imprese di maggiori dimensioni, superiore a quanto riscontrabile nel resto del paese. Sul versante delle amministrazioni acquirenti, il modello di distribuzione sul territorio appare piuttosto uniforme, con una maggiore incidenza di amministrazioni localizzate al Centro Italia (ovvia conseguenza della presenza della maggior parte delle amministrazioni centrali dello Stato).

Tabella 5 - MePA: distribuzione delle transazioni e dei volumi per localizzazione geografica delle imprese e delle amministrazioni acquirenti.

A: ODA					
Localizzazione delle imprese	Numero	%	Valori (k €)	%	Media (€)
Nord-est	29.807	15,85	31.000	13,13	1.038,883
Nord-ovest	46.943	24,96	51.600	21,86	1.099,781
Centro	60.250	32,03	90.800	38,46	1.507,546
Sud	29.512	15,69	33.700	14,27	1.141,775
Isole	17.682	9,40	25.200	10,67	1.427,53
Estero	3.906	2,08	3.800	1,61	972,86

A: ODA					
Localizzazione PA acquirenti	Numero	%	Valori (k €)	%	Media (€)
Nord-est	35.856	19,06	34.200	14,49	955,10
Nord-ovest	40.756	21,67	39.800	16,86	975,89
Centro	50.732	26,97	90.500	38,33	1.784,04
Sud	37.553	19,96	42.000	17,79	1.117,10
Isole	23.203	12,34	29.600	12,54	1.275,48

B: RDO					
Localizzazione delle imprese	Numero	%	Valori (k €)	%	Media (€)
Nord-est	6.583	15,30	58.200	12,53	8.833,39
Nord-ovest	6.739	15,67	89.500	19,27	13.278,56
Centro	17.055	39,65	215.000	46,29	12.604,73
Sud	7.690	17,88	59.800	12,87	7.782,37
Isole	4.048	9,41	35.000	7,53	8.655,05
Estero	901	2,09	7.000	1,51	7.431,61

B: RDO					
Localizzazione PA acquirenti	Numero	%	Valori (k €)	%	Media (€)
Nord-est	5.181	12,04	46.000	9,90	8.887,85

Nord-ovest	4.947	11,50	48.700	10,48	9.844,71
Centro	19.213	44,66	252.000	54,25	13.094,79
Sud	8.492	19,74	71.000	15,29	8.364,15
Isole	5.183	12,05	46.800	10,08	9.032,92

Una diversa trattazione merita, tuttavia, l'evidenza raggiunta nella distribuzione geografica dei valori medi dei contratti veicolati attraverso il *marketplace*: dal dato dell'operatività delle imprese, sembra potersi delineare distintamente un modello di distribuzione dei valori medi in funzione della localizzazione geografica (della sede legale), diversificato per ODA e RDO. Le realtà imprenditoriali del Nord e del Centro Italia riescono ad assicurarsi contratti – via RDO – mediamente più remunerativi rispetto a quanto osservato per i *competitor* del Sud e delle Isole; focalizzando l'attenzione sugli ODA risulta, invece, che le imprese del Centro, del Sud e delle Isole riescano a spuntare contratti di valore mediamente più alto rispetto a quanto registrato per le imprese settentrionali. Ferma restando la peculiarità della situazione del Centro Italia, per il quale è possibile rinvenire nell'effetto di maggiore domanda sollecitata dalla presenza della gran parte dell'impianto amministrativo dello Stato la probabile spinta al rialzo dei prezzi delle forniture, è significativo osservare la sostanziale divergenza dei valori medi degli ODA e delle RDO tra il Nord ed il Sud del paese.

Se si può supporre che i destinatari delle RDO (spesso associate a beni e servizi a maggiore valore aggiunto e/o a contratti caratterizzati da una maggiore complessità intrinseca di realizzazione) siano prevalentemente aziende specializzate di medie dimensioni, collocate prevalentemente nel centro-nord del paese, è meno semplice interpretare il dato secondo cui gli ODA (generalmente utilizzati per beni e servizi caratterizzati da una maggiore semplicità in tutte le dimensioni rilevanti) di valore mediamente più alto siano destinati ad imprese centro-meridionali. La minore conoscenza dello strumento da parte dei punti ordinanti pubblici, la minore competizione economica che contraddistingue certi mercati, oppure la minore efficienza nello svolgimento delle procedure di approvvigionamento da parte di alcune realtà amministrative (ad esempio, per l'operare di pratiche clientelari) possono essere assunte come alcune delle potenziali chiavi interpretative del fenomeno.

Le cifre storiche del MePA sembrano, pertanto, testimoniare il raggiungimento, almeno parziale, degli obiettivi inizialmente preposti con l'avvio del mercato elettronico: "ospitare" un gran numero di piccoli imprenditori al fianco di poche ma significative grandi realtà produttive localizzate in maniera trasversale sull'intero territorio nazionale. Resta, tuttavia, aperta la questione relativa all'equa distribuzione per valore dei contratti tra le stesse imprese. Se è vero, infatti, che le micro imprese (la forza motrice della macchina produttiva del paese) risultano destinatarie della fetta più grande dei contratti assegnati via mercato elettronico, la quota parte di valore loro riconosciuta resta, di contro, minoritaria. L'aggiudicazione di contratti di valore medio unitario più basso, largamente diffusa nelle classi di imprese maggiormente presenti tra gli operatori del MePA e tanto più marcato nelle aree economicamente meno floride del paese, dimostra quanto ci sia ancora molto da fare – lato offerta –, in termini di investimenti strutturali, per il superamento dei naturali ostacoli alla competizione economica. Restano evidenti, inoltre, alcune significative criticità – lato domanda

– in termini di efficiente/inefficiente svolgimento delle procedure di approvvigionamento da parte di alcune amministrazioni pubbliche. In particolar modo, non può essere trascurata la forte presenza delle amministrazioni obbligate (ovvero, le Amministrazioni Centrali) e, invece, la limitata presenza delle amministrazioni facoltizzate (e, prevalentemente, le Amministrazioni Locali) caratterizzate dalle maggiori percentuali di spesa complessiva per consumi intermedi.

4. Le performance dal lato dell'offerta

a. Performance dei fornitori sul versante delle ODA

Un'analisi più approfondita della *performance* delle imprese che popolano il mercato dal lato dell'offerta ha permesso di confermare – in termini di distribuzione per frequenza degli appartenenti alle varie classi dimensionali d'impresa – l'intuizione iniziale in merito alla possibile persistenza di un più alto tasso d'incidenza delle micro imprese all'interno del mercato degli ODA. In generale, la partecipazione delle imprese al *marketplace* degli ODA risulta sostanzialmente decrescente all'aumentare della dimensione d'impresa (coerentemente con la generica distribuzione del tessuto produttivo italiano per classi dimensionali *Eurostat*).

La disponibilità di un'importante informazione, quale l'appartenenza di ciascun fornitore ad una specifica classe dimensionale – e la possibilità di poterne sfruttare la categorizzazione ordinale – ci ha permesso di utilizzare un modello non lineare per stimare, in termini probabilistici, gli effetti di un set di variabili esplicative sulla performance delle diverse classi dimensionali di impresa. Impiegando, infatti, l'*Ordered Logistic Regression Model* (OLR)¹⁶ è stato possibile individuare, in termini di variazioni probabilistiche, i fattori maggiormente in grado di spiegare l'influenza sulla diversa performance relativa di ciascuna classe dimensionale d'impresa.

Il vettore di caratteristiche unitarie (variabili esplicative) osservate per ciascun ODA (quali: fatturato – espresso in termini di valore cumulato di ODA e RDO –, esperienza pregressa nell'utilizzo della piattaforma, dimensione relativa del mercato e del margine di competizione, localizzazione geografica di compratori e fornitori), si compone delle seguenti variabili indipendenti:

- *Valore_ODA* (misura il valore contrattuale di ciascuna operazione di approvvigionamento). Le stime evidenziano l'esistenza di una relazione statisticamente significativa tra questa variabile e la probabilità di concludere una transazione; le classi di imprese di maggiore dimensione sembrerebbero esservi positivamente correlate (Tabella 6), laddove, a fronte di un aumento di transato di 100.000€ si può osservare per le piccole, le medie e le grandi imprese una variazione positiva nella probabilità di concludere un nuovo contratto pari, rispettivamente, a +3,19%, +7% e +1,61% (rispetto al valore

¹⁶ Come i modelli regressivi binari, l'ORM è un modello di stima non lineare in cui l'intensità delle variazioni in probabilità stimate, per una data variazione in una qualsiasi variabile indipendente, dipende dal livello di tutte le variabili indipendenti del modello.

medio del transato), contro una variazione negativa per le micro imprese pari al -4%.

- *Cum_ODA(t-1)* (misura il volume d'affari generato sul MePA come somma pregressa del valore di tutte le ODA soddisfatte dal 2005 in poi, per ciascuna amministrazione e/o offerente). Attraverso l'approssimazione della dimensione relativa e dell'esperienza pregressa di ciascun player operante sul marketplace, la variabile mostra una relazione positiva rispetto alla maggiore probabilità di portare a termine un nuovo contratto (limitatamente al valore cumulato calcolato sui fornitori). In linea generale, nonostante l'intensità della relazione sia piuttosto modesta, si può constatare uno svantaggio per le piccolissime realtà produttive, salvo il caso di amministrazioni con il maggior valore pregresso di contratti assegnati attraverso gli ODA.
- *Cum_RDO* (misura il volume d'affari generato sul MePA come somma pregressa del valore di tutte le RDO soddisfatte dal 2005 in poi, per ciascuna amministrazione e/o offerente). Come nel caso precedente, lo scopo della variabile è di approssimare la dimensione relativa e l'esperienza pregressa di ciascun player in base all'intensità di utilizzo delle RDO. In entrambi i casi (valori calcolati sulle amministrazioni utilizzatrici e fornitori) le variazioni stimate delle probabilità confermano la posizione di svantaggio delle micro imprese.
N_bandi_abilitazione (si riferisce al numero di bandi – p.e., il numero di cataloghi elettronici distinti per beni e servizi – in cui ogni singolo offerente risulta abilitato alla data in cui la transazione è stata eseguita). La variabile intende approssimare il livello di performance “endogeno” di ciascun partecipante, in termini di differenti livelli di esperienza maturata nel *marketplace* e di varietà dei cataloghi offerti. In questo caso le categorie di impresa di piccola dimensione, oltre alle medio-grandi, traggono i maggiori benefici al crescere del numero di bandi in cui risultano abilitati.
- *N_Fornitori_Activi* (misura infatti il numero di fornitori attivi alla data della transazione, che abbiano beneficiato di almeno un ordinativo per la stessa merceologia nel corso dell'ultimo anno). La variabile, che approssima il grado di competizione potenziale – ovvero dell'offerta – cui ciascun fornitore si è scontrato nel beneficiare di un dato ordinativo da parte dell'amministrazione acquirente, mostra come, sebbene marginalmente, le micro imprese soffrano in misura maggiore rispetto a quelle di più grande dimensione della maggiore competizione di mercato.
- *N_Fornitori_PO* (riporta il valore medio e progressivo dei fornitori concorrenti – rispetto al beneficiario del singolo ordinativo – con cui il punto ordinante abbia precedentemente concluso almeno una transazione). La variabile, che rappresenta una *proxy* del grado di fidelizzazione raggiunto tra punto ordinante e fornitore selezionato, presenta valori più alti associati ad una minore fidelizzazione tra le parti.
- Le *dummy di comparto* – per le Amministrazioni Centrali dello Stato, gli Enti Locali, gli organi dell'Istruzione e del Servizio Sanitario Nazionale – (uguali a 1 se l'ordine è stato emesso ad opera di un'amministrazione appartenente al comparto, 0 altrimenti) mostrano un effetto marginale positivo nei confronti delle micro imprese. Nella fattispecie, a fronte di un aumento di un solo punto ordinante (a prescindere dal comparto di appartenenza), si determina un

aumento della probabilità media di ricevere nuovi ordinativi per le micro imprese compreso tra il +2% e il +6%.

- Le *dummy di localizzazione geografica* delle PA (uguali a 1 se l'acquisto è avvenuto ad opera di un'amministrazione sita nell'area indicata, 0 altrimenti) evidenziano una forte tendenza, da parte delle amministrazioni situate nel Centro Italia e nel Nord-Est, a rivolgersi a fornitori di più grandi dimensioni, mentre le amministrazioni del Sud, delle Isole e del Nord-Ovest prediligono rivolgersi alle imprese di piccola-media dimensione. Nel caso del pattern emerso per il Centro, appare evidente come un ruolo cruciale sia giocato dalla potenzialità e capacità aggregativa della domanda espresse dalle amministrazioni centrali dello Stato: per volumi di fornitura di una certa entità, infatti, entrerebbe in funzione un naturale meccanismo di auto-selezione del mercato dell'offerta (delle imprese) cui rivolgersi in base alle specifiche e limitate capacità produttive perseguibili.
- Le *dummy di localizzazione geografica* delle imprese (uguali a 1 se la vendita è avvenuta ad opera di un'impresa sita nell'area indicata, 0 altrimenti) catturano il contributo della posizione sul territorio del fornitore nello spiegare la probabilità di successo nel mercato degli ODA. Le stime mostrano come le micro imprese, ovunque situate, sperimentino tassi negativi di variazione nella probabilità di beneficiare di nuovi contratti (compresi tra il -5% per quelle del Centro e fino al -32% per quelle del Nord-Ovest), a fronte dei migliori risultati conseguiti dalle imprese di più grandi dimensioni.
- Le *dummy temporali* catturano l'effetto tendenziale e, eventualmente, l'esistenza di particolari shock (ad esempio, modifiche normative, crisi economiche, ecc.). Nonostante i coefficienti lascino intendere l'esistenza di un effetto in (termini di maggiore) probabilità di successo a favore delle imprese di dimensione via via maggiore, occorre precisare che l'evoluzione tendenziale mostra una chiara riduzione del precedente vantaggio a favore delle micro imprese.

Tabella 6 – Ordered e Multinomial Logistic Regression sulla classe dimensionale d'impresa.

	I.	II.	III.	small	medium	large
Variabile Dipendente: Classe dimensionale (impresa)	Ordered logistic regression	Ordered logistic regression	Ordered logistic regression	Multinomial logistic regression (micro = base outcome)		
Valore_ODA	0,000017 (15.67)***	0,000016 (15.44)***	0,000017 (15.67)***	0,00002 (12.29)***	0,000027 (14.62)***	0,000021 (8.43)***
Cum_ODA (t-1) Amministrazioni	-1,15E-07 (-3.52)***	-1,39E-07 (-4.25)***	-1,15E-07 (-3.52)***	-2.23E-07 (-5.87)***	1.55E-07 (2.27)**	8.03E-08 (0.52)
Cum_RDO Amministrazioni	6.09E-08 (3.56)***	6.43E-08 (3.75)***	6.09E-08 (3.56)***	1.18E-07 (6.02)***	-7.21E-08 (-1.93)*	6.79E-08 (0.85)
Cum_ODA (t-1) Fornitore	9.44E-08 (34.36)***	1.42E-07 (55.98)***	9.44E-08 (34.36)***	6.84E-07 (81.63)***	-2.18E-07 (-10.76)***	-7.10E-07 (-9.02)***
Cum_RDO Fornitore	4.04E-07 (67.94)***	3.61E-07 (59.43)***	4.04E-07 (67.94)***	-2.55E-07 (-26.24)***	6.27E-07 (50.07)***	6.90E-07 (14.89)***
N_Bandi_abilitazione	0,01657 (7.41)***	0,0049 (-2.28)**	0,0165 (7.41)***	-0,0253 (-10.58)***	0,2548 (52.82)***	-0,5089 (-32.36)***
N_Fornitori Attivi	0,000049 (2.24)**	0,000022 (1.01)	0,000048 (2.24)**	0,0001 (5.99)***	0,000246 (0.51)	-0,000521 (-5.72)***
N_Fornitori_PO (media)	-0,00646 (-18.43)***	-0,0062 (-17.86)***	-0,0064 (-18.43)***	-0,0061 (-15.13)***	0,0135 (-15.55)***	0,000014 (0.01)
d_PA Centrali	-	-	-0,2697 (-14.73)***	-0,1953 (-9.20)***	-0,3178 (-7.84)***	-0,6618 (-7.79)***
d_Enti Locali	0,1725 (11.89)***	0,1298 (8.91)***	-0,0972 (-4.40)***	-0,1080 (-4.21)***	-0,0614 (-1.29)	-0,0322 (-0.34)
d_Università	0,2698 (14.73)***	0,2535 (14.08)***	-	-	-	-

d_Ssn	0.1543 (6.46)***	0.1126 (4.71)***	-0.1154 (-3.88)***	-0.0636 (-1.84)*	-0.0120 (-0.19)	-0.7795 (-5.63)***
d_Arredi	-0.6740 (-17.65)***	-0.7252 (-19.01)***	-0.6740 (-17.65)***	-0.3996 (-9.46)***	-1.5265 (-17.74)***	-2.2788 (-15.39)***
d_Cancelleria	-0.5904 (-16.66)***	-0.6979 (-19.71)***	-0.5904 (-16.66)***	-0.3840 (-9.58)***	-1.1256 (-16.15)***	-1.2347 (-12.81)***
d_Ict	-0.6702 (-18.82)***	-0.8017 (-22.47)***	-0.6702 (-18.82)***	-0.6579 (-16.24)***	-0.8045 (-11.80)***	-1.3009 (-11.64)***
d_Elettrico	0.9983 (22.26)***	0.9898 (22.01)***	-0.9982 (22.26)***	1.0378 (20.15)***	1.0027 (11.04)***	1.1569 (10.08)***
d_Sanità	-0.4520 (-12.45)***	-0.4168 (-11.49)***	-0.4520 (-12.45)***	-0.0017 (-0.04)	-1.8348 (-21.69)***	-0.4398 (-4.42)
d_Nord_Est_PA	0.1749 (11.619)***	-	0.1749 (11.61)***	0.2935 (17.15)***	-0.2137 (-6.08)**	0.4085 (5.32)***
d_Nord_Ovest_PA	-0.2085 (-14.41)***	-	-0.2085 (-14.41)***	-0.1948 (-11.66)***	-0.5036 (-15.54)***	0.3279 (5.03)***
d_Centro_PA	0.1999 (14.48)***	0.2497 (18.86)***	0.1999 (14.48)***	0.2507 (16.06)***	-0.6283 (-2.06)**	0.9920 (14.72)***
d_Sud_PA	-	0.0390 (2.64)***	-	-	-	-
d_Isole_PA	-	0.1831 (10.97)***	-	-	-	-
d_Nord_Est_Imprese	0.5542 (32.75)***	-	0.5542 (32.75)***	0.3533 (19.52)***	2.9438 (38.14)***	2.7898 (15.56)***
d_Nord_Ovest_Imprese	1.3204 (83.50)***	-	1.3203 (83.50)***	0.7754 (45.06)***	4.4901 (59.30)***	0.3279 (5.03)***
d_Centro_Imprese	0.2029 (14.08)***	-0.7709 (-61.19)***	0.2028 (14.08)***	-0.1265 (-8.15)***	2.7265 (36.53)***	1.8844 (10.49)***
d_Sud_Imprese	-	-1.3958 (-76.47)***	-	-	-	-
d_Isole_Imprese	-	-0.8110 (-42.88)***	-	-	-	-
Y2005	0.8967 (34.17)***	0.9239 (35.37)***	0.8967 (34.17)***	1.0703 (36.25)***	0.5278 (10.20)***	1.3624 (15.14)***
Y2006	0.5606 (22.76)***	0.5839 (23.83)***	0.5605 (22.76)***	0.7009 (25.37)***	0.1757 (3.38)***	1.2114 (14.62)***
Y2007	0.2613 (13.96)***	0.2878 (15.42)***	0.2612 (13.96)***	0.3523 (16.72)***	-0.1475 (-3.58)***	0.8373 (11.29)***
Y2008	0.2104 (13.75)***	0.2176 (14.18)***	0.2104 (13.75)***	0.3690 (21.32)***	-0.2897 (-8.24)***	0.0427 (0.57)
Y2009	0.0809 (5.62)***	0.0751 (5.19)***	0.0808 (5.62)***	0.1503 (9.00)***	-0.1199 (-3.74)***	-0.050 (-0.70)
_cons				-0.9109 (-19.67)***	-5.4630 (-50.30)***	-4.0252 (-18.78)***
/cut1	0.9780	-0.1708	0,7082	-	-	-
/cut2	3.4175	2,2465	3,1477	-	-	-
/cut3	5.1880	4,0001	4,9182	-	-	-
LR chi2(27)	30867.17	30911,73	30867.17	63845.49		
Prob>chi2	0,0000	0,0000	0,0000	0.0000		
Pseudo R2	0,0909	0,0910	0,0909	0.1880		
N. obs	188100	188100	188100	188100		

Statistiche mostrate in parentesi; livelli di significatività al *0.10, **0.05, ***0.01.

Tabella 7 – Effetti Marginali sui parametri stimati con modelli *ORL*.

	I. OLR ME (Micro) dy/dx	II. OLR ME (Small) dy/dx	III. OLR ME (Medium) dy/dx	IV. OLR ME (Large) dy/dx
Valore_ODA	-4.06E-06	3.19E-06	7.01E-07	1.61E-07
Cum_ODA (t-1) Amministrazioni	2.74E-08	-2.16E-08	-4.74E-09	-1.09E-09
Cum_RDO Amministrazioni	-1.45E-08	1.14E-08	2.51E-09	5.76E-10
Cum_ODA (t-1) Fornitore	-2.25E-08	1.78E-08	3.90E-09	8.94E-10
Cum_RDO Fornitore	-9.65E-08	7.60E-08	1.67E-08	3.83E-09
N_Bandi_abilitazione	-0.0040	0.0031	0.0007	0.0002
N_Fornitori Attivi	-0.000012	9.18E-06	2.02E-06	4.62E-07
N_Fornitori_PO (media)	0.0015	-0.00112	-0.0003	-0.00001

d_PA Centrali	0.0644	-0.0507	-0.0111	-0.0026
d_Enti Locali	0.0232	-0.0183	-0.0040	-0.0009
d_Università	-	-	-	-
d_Ssn	0.0276	-0.0217	-0.0048	-0.0011
d_Arredi	0.1609	-0.1267	-0.0278	-0.0064
d_Cancelleria	0.1410	-0.1110	-0.0244	-0.0056
d_Ict	0.1600	-0.1260	-0.2767	-0.0063
d_Elettrico	-0.2383	0.1877	0.0412	0.0094
d_Sanità	0.1079	-0.0850	-0.0187	-0.0043
d_Nord Est_PA	-0.0418	0.0329	0.0072	0.0017
d_Nord Ovest_PA	0.0498	-0.0392	-0.0086	-0.0020
d_Centro_PA	-0.0477	0.0376	0.0083	0.0019
d_Sud_PA	-	-	-	-
d_Isole_PA	-	-	-	-
d_Nord_Est_Imprese	-0.1323	0.1042	0.0229	0.0052
d_Nord_Ovest_Imprese	-0.3152	0.2482	0.0545	0.0125
d_Centro_Imprese	-0.0484	0.03814	0.0084	0.0019
d_Sud_Imprese	-	-	-	-
d_Isole_Imprese	-	-	-	-

b. Performance dei fornitori sul versante delle RDO

Dalla Figura 3, che riporta la distribuzione in frequenza delle RDO aggiudicate tra i fornitori partecipanti al *marketplace* (il numero dei fornitori è riportato sull'asse delle y e per ogni dato ammontare di RDO aggiudicate, riportate sull'asse delle x), si evince la dispersione e la concentrazione dei contratti aggiudicati tra i fornitori presenti nel campione. In particolare, su un totale di 163.402 fornitori potenzialmente "interessati" all'aggiudicazione di un contratto (il valore riporta tutte le risposte alle richieste di offerta lanciate dalle amministrazioni, vincitrici e non), circa 1.600 fornitori (l'1% del campione) non sono mai risultati aggiudicatari, in contrapposizione al "top 25%" di fornitori che si è aggiudicato, invece, la maggior parte dei contratti (con un numero di RDO pro-capite superiore alle 300 unità, con alcuni *outlier* di diverse migliaia di contratti aggiudicati). Nel mezzo, il primo 25% dei fornitori si aggiudica al massimo 30 contratti, contro un 50% capace di spiegare solo poco più di un centinaio di RDO pro-capite. Sebbene il valor medio di contratti aggiudicati si attesti intorno alle 490 unità, la varianza stimata è sufficientemente elevata; la frequenza osservata dei fornitori decresce con l'aumentare del numero di contratti aggiudicati. In definitiva, i dati confermano che una gran parte dei fornitori in competizione nel *marketplace* per l'assegnazione di RDO registra, sostanzialmente, bassi margini di successo; d'altro lato, le proiezioni evidenziano una situazione ben delineata di forte concentrazione dei contratti nelle mani di pochi fornitori, tra cui il "top 1%" è in grado di spiegare più del 15% del totale delle RDO (6.508/43.016).

A questo punto dell'analisi, diviene particolarmente cruciale identificare le caratteristiche che contraddistinguono questo "top 25%" di fornitori, capaci di esprimere il maggior margine di successo nel mercato delle RDO. A questo proposito, utilizziamo le informazioni relative alle caratteristiche esogene ed endogene dei fornitori (ad esempio, dimensione, localizzazione geografica,

fatturato intra-MePA, ecc.) che le statistiche preliminari sembrano indicare tra i più rilevanti fattori in grado di spiegare le differenze nei margini di successo.

Tabella 8 – Distribuzione delle RDO (limitatamente ai soli fornitori rispondenti alle RDO).

Percentili		N. fornitori	Lim. inferiore		
1%	0	1634	0		
5%	2	8170	0	<i>Obs.</i>	163402
10%	6	16340	0		
25%	30	40850	0		
50%	127	81701		<i>Media</i>	489.682
			Lim. superiore	<i>Std. Dev.</i>	1091.33
75%	384	122551	6508		
90%	1129	147060	6508	<i>Varianza</i>	11.0e+05
95%	2031	155232	6508	<i>Skewness</i>	4.21
99%	6508	161768	6508	<i>Kurtosis</i>	22.11

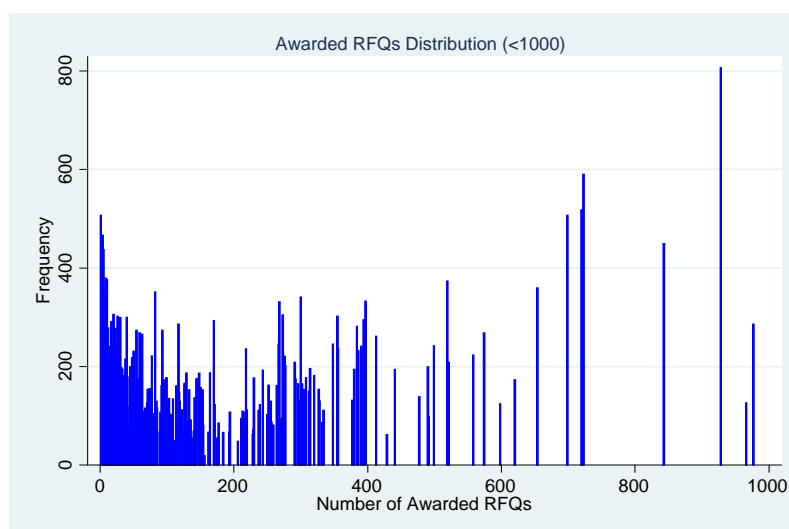


Figura 3 – Distribuzione per frequenza delle RDO aggiudicate (numero di RDO < 1000).

Coerentemente con un gran numero di contesti economici e sociali, anche il fenomeno analizzato in questa fase del lavoro prevede la trattazione della variabile dipendente di interesse alla stessa stregua di un valore intero non negativo. Mutuando il modello di analisi basato sul *Count Data Approach* (Cameron e Trivedi, 1999), l'analisi della frequenza di successo (aggiudicazione di una RDO), controllando per la probabilità che un determinato evento si verifichi (ad esempio, il numero di volte che un fornitore avrà risposto alle RDO ricevute), sembrerebbe essere il modello più appropriato per identificare i fattori più significativi nello spiegare tali margini di successo. Nel nostro modello, la variabile dipendente sarà rappresentata dal numero di volte che ciascun fornitore si sarà distinto per l'aggiudicazione di una RDO, approssimando per questa via la sua performance (o margine di successo) nel mercato delle RDO.

Rispetto all'analisi condotta sul mercato delle ODA, in questo caso sono state introdotte, nel novero delle variabili esplicative, delle variabili dummy in grado di

catturare l'effetto riconducibile alla classe dimensionale di appartenenza di ciascun fornitore. Al fine di garantire la correttezza delle stime, si è adottata la variabile *N_partecipazioni* (numero di volte che un fornitore ha offerto in risposta ad una RDO ricevuta) come ulteriore controllo per fissare l'esposizione all'evento indagato di ciascun offerente.

Le stime indicano inequivocabilmente che la localizzazione geografica e la classe dimensionale di appartenenza del fornitore spiegano in maniera significativa il margine di performance osservato in questo mercato. Ad esempio, un'impresa localizzata nel Nord Italia si avvantaggia di una probabilità (attesa) di successo maggiore del 30% rispetto ad un'analogia impresa situata nel Centro. Le imprese localizzate al Sud del paese registrano una probabilità stimata di miglior performance del 25% più alta rispetto a quelle del Centro. Essere micro imprese, tuttavia, si rivela un fardello decisivo per il basso rendimento osservato nel mercato delle RDO, in cui la probabilità attesa di successo cala del 15% circa, rispetto ad una grande impresa. Il fatturato pregresso nel mercato delle RDO, l'esperienza maturata ed approssimata con il numero pregresso di contratti aggiudicati ed il numero di bandi per i quali ciascun fornitore risulta essere abilitato, mostrano coefficienti statisticamente significativi, sebbene d'intensità modesta.

Il ruolo della classe dimensionale appare, quindi, sorprendente alla luce di quanto osservato nelle statistiche preliminari secondo cui le micro imprese assorbirebbero circa il 60% del numero totale di RDO: nonostante questa evidenza, infatti, le stime manifestano inequivocabilmente un minore margine di successo associato alle imprese appartenenti alla classe dimensionale inferiore. Una possibile spiegazione per questi risultati può rintracciarsi nella diffusa percezione che le imprese di minore dimensione spiegano la gran parte dei contratti assegnati semplicemente in virtù del fattore numerico: oltre il 90% delle imprese costituenti il tessuto produttivo nazionale (di cui il MePA ne rappresenta sicuramente un campione rappresentativo), appartiene, infatti, alle classi dimensionali più basse.

Tabella 9 – *Negative Binomial Regression* sul numero di RDO aggiudicate.

	I.	II.	III.	IV.
Variabile Dipendente: N_RDO_aggiudicate	Poisson regression	Negative Binomial regression	Negative Binomial regression IRR	Negative Binomial regression IRR
Valore_RDo	-7,06E-07 (-105.71)***	-7,96E-07 (-14.41)***	0,9999 (-14.41)***	0,9999 (-9.42)***
N_past_RDO (Cum_t-1)	1,25E-07 (1050.54)***	1,32E-07 (80.59)***	1 (80.59)***	1 (86.59)***
N_bandi_ab	0,0015 (25.90)***	-0,006 (-10.39)***	0,9941 (-10.39)***	0,9918 (-14.19)***
Nord_PA	-0,0212 (-56.29)***	-0,1105 (-22.00)***	0,8954 (-22.00)***	0,8986 (-20.96)***
Centro_PA	0,0005 1,41	-0,0218 (-4.55)***	0,9784 (-4.55)***	0,9815 (-3.83)***
Sud_PA	0,0132 (31.63)***	-0,0236 (-4.35)***	0,9767 (-4.35)***	0,9784 (-3.97)***
Nord_imprese	0,6036	0,2612	1,2985	1,3224

	(1676.88)***	(53.08)***	(53.08)***	(56.43)***
Centro_impresa	0,001	0,0648	1,0669	1,0616
	(2.58)**	(13.59)***	(13.59)***	(12.41)***
Sud_impresa	0,5351	0,24	1,2712	1,2502
	(1086.21)***	(44.30)***	(44.30)***	(40.64)***
Micro_impresa	-0,0329	-0,1639	0,8488	-
	(-11.31)***	(-14.69)***	(-14.69)***	-
Piccole_impresa	0,2363	0,0411	1,042	-
	(81.26)***	(3.65)***	(3.65)***	-
Medie_impresa	0,2245	-0,0241	0,9762	-
	(76.25)***	(-2.02)**	(-2.02)**	-
Grandi_impresa	-	-	-	1,0679
	-	-	-	(5.79)***
year05	0,2702	-0,0106	0,9895	1,0025
	(365.13)***	(-1.36)	(-1.36)	0,32
year06	0,2691	0,0061	1,0061	1,0007
	(435.69)***	0,88	0,88	0,09
year07	0,2417	0,977	1,1026	1,1025
	(525.04)***	(19.45)***	(19.45)***	(19.14)***
year08	0,1886	0,1153	1,1223	1,1351
	(512.30)***	(29.85)***	(29.85)***	(32.35)***
year09	0,1039	0,0475	1,0486	1,0495
	(307.14)***	(13.12)***	(13.12)***	(13.14)***
cost.	-1,8043	-1,3647	-	-
	(-615.21)***	(-112.53)***	-	-
LR chi2(16)	1,07E+07	19953,11	19953,11	15419,06
Prob>chi2	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Pseudo R2	0,5237	0,0109	0,0109	0,0085
N. obs	162353	162353	162353	162353

z-score mostrate in parentesi; livelli di significatività al *0.10, **0.05, ***0.01.

5. Gli acquisti sotto soglia per servizi e forniture

Il *public procurement*, come è stato spesso osservato, un ruolo non trascurabile tra gli strumenti di politica economica¹⁷. Non stupisce, quindi, che, in considerazione dell'effetto tanto in termini di stabilizzazione del ciclo economico quanto in termini di sostegno alla dinamicità del sistema produttivo, l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP), nella Relazione Annuale del 2010 (presentata al Senato della Repubblica il 15 giugno 2011), sottolinei che «*l'esigenza ineludibile di rigore finanziario dovrebbe essere conciliata con la necessità di manovrare la composizione della domanda pubblica coerentemente con gli obiettivi di sviluppo economico di lungo periodo*» (p. 3).

La Relazione, inoltre, fornisce anche dati di estremo interesse sulla dimensione del *public procurement* nazionale nel 2010. Il valore aggregato dei contratti relativi a beni, forniture e servizi di importo superiore alla soglia comunitaria (€

¹⁷ Cfr., tra gli altri, Albano e Antellini Russo, 2009.

150.000) per i quali è stata avviata una procedura competitiva, ammonta a 87,1 miliardi di euro. Se, però, si considera che il mercato degli appalti dovrebbe oscillare attorno ai 102 miliardi di euro¹⁸, ovvero circa il 7,8% del PIL, allora il sottosoglia dovrebbe avere un valore di circa 14,9 miliardi di euro, pari a circa l'1,14% del PIL. Tra i contratti ricadenti nel sottosoglia, poi, l'AVCP ha rilevato gli appalti di lavori di importo compreso tra i 40.000 e i 150.000 euro, quantificandoli in 1,96 miliardi di euro. Supponendo che si trattasse del totale relativo a questa tipologia, il *procurement* per servizi e forniture sottosoglia ammonterebbe a circa 12,94 miliardi di euro, pari a circa un punto di PIL.

In breve, le stime dell'AVCP inducono a pensare che esiste un ambito degli acquisti pubblici non solo relativamente sconosciuto e non toccato dalle principali attività di razionalizzazione della spesa, ma decisamente rilevante per la finanza pubblica. Non solo. Data la limitata dimensione dei contratti trattati, il sottosoglia rappresenta un'opportunità per nulla trascurabile per il sistema delle PMI che potrebbero avere qualche difficoltà a concorrere, per capacità produttiva e requisiti di fatturato, all'aggiudicazione di appalti nazionali, anche quando suddivisi in lotti geografici.

Nonostante i volumi potenzialmente aggredibili, la rilevanza in termini di efficienza (e di trasparenza delle transazioni) e l'operatività di lunga durata degli strumenti centralizzati di acquisizione sotto soglia, tuttavia, sembra che il nostro paese non presenti ancora un'adeguata sensibilità in proposito. Concepito come un mercato accessorio rispetto a quello delle gare d'appalto (siano esse effettuate sotto forma di concessioni o di accordi quadro), infatti, il mercato elettronico può contare su un transato significativo solo in termini assoluti: 700 milioni di euro¹⁹ nell'arco temporale quinquennale (2005 – 2010)²⁰ che esamineremo in questo lavoro. Un volume che, per quanto certamente destinato ad aumentare (non solo per la maggiore confidenza con lo strumento, ma anche per il ruolo dominante ad esso progressivamente attribuito²¹ che, allo stato attuale, assomma circa l'80% delle transazioni annuali realizzate attraverso la consultazione di cataloghi elettronici da parte di tutte le pubbliche amministrazioni), resta ancora piuttosto contenuto in termini relativi.

6. Conclusioni

In questo lavoro abbiamo analizzato lo scenario dei conti pubblici degli ultimi anni con particolare riguardo per le voci di spesa relative ai consumi intermedi che, in mancanza di adeguata razionalizzazione, sembrerebbe contribuire al rallentamento della crescita dell'economia italiana. La logica dell'efficientamento,

¹⁸ Si tratta, comunque, di una stima al ribasso dal momento che non vengono tracciati: appalti in deroga, appalti secretati e appalti espletati da società a partecipazione pubblica.

¹⁹ Compongono la cifra complessiva i circa 234 milioni di euro di acquisti effettuati tramite ODA e i circa 465 milioni di euro effettuati tramite RDA.

²⁰ Per quanto il MePA sia nato, come accennato in precedenza, nel 2003, abbiamo ritenuto opportuno non considerare gli anni della sua "infanzia". Si è scelto il 2005 come anno di partenza perché quest'ultimo può essere considerato come il primo anno dell'effettiva maturità dello strumento.

²¹ Diversi interventi normativi (da ultimo, la Legge Finanziaria del 2008), sancendo l'obbligatorietà del MePA per tutte le amministrazioni centrali dello Stato, hanno significativamente stimolato la diffusione e lo spessore dello strumento.

laddove esistano contestualmente le potenzialità di risparmio in un'ottica ormai consolidata di *spending review*, sembra indicare soluzioni fattivamente percorribili semplicemente sfruttando al meglio e diffusamente gli strumenti più innovativi già a disposizione del manager pubblico. Il mercato elettronico della PA (MePA), avendo superato la fase preliminare di avvio, ha dimostrato di poter funzionare come “centralizzatore” delle funzioni di acquisto di una parte rilevante della Pubblica Amministrazione. Il sistema, che concentra gran parte della comunità della PA italiana (dal lato della domanda), se opportunamente potenziato, potrebbe divenire il mercato di riferimento per il tessuto produttivo del paese, principalmente costituito da PMI, coinvolgendo non trascurabili volumi di spesa e, al contempo, rappresentando un mezzo rilevante di politica economica.

Non va trascurato, inoltre, che i margini di risparmio nella spesa per consumi intermedi già dimostrati nei primi anni di funzionamento del MePA, inoltre, potrebbero essere opportunamente reinvestiti nelle voci del bilancio della pubblica amministrazione che garantiscano i maggiori ritorni attesi e permanenti in termini di crescita economica (formazione, ricerca e sviluppo, infrastrutture, riduzione della pressione fiscale, ecc.).

Le analisi sulla performance dei fornitori operanti sul MePA, inoltre, supportano alcune intuizioni basilari sulla probabilità attesa di successo dei fornitori in questo mercato: la localizzazione geografica e la classe dimensionale di appartenenza delle imprese rivestono un ruolo determinante nello spiegare le performance. Le imprese di maggiore successo sembrerebbero essere quelle situate nel Nord Italia, ma da un'attenta analisi si evince chiaramente la rilevanza strategica ricoperta dalla struttura imprenditoriale: contrariamente a quanto osservato nelle statistiche descrittive, secondo cui la micro dimensione spiegherebbe la maggior parte dei contratti assegnati, la prima porta a margini di successo più bassi se rapportati al numero di partecipazioni.

Attraverso questo lavoro si intende, infine, effettuare un primo tentativo di comprensione dei fattori realmente in grado di spiegare la performance dei fornitori nella prima piattaforma elettronica della PA italiana, e come queste indicazioni possano essere impiegate proficuamente per potenziare lo strumento alla luce delle scelte di politica economica attuali. Un aspetto di alta criticità richiede, infatti, l'attenzione del *policy maker*: l'aumento costante e tendenziale della base di offerta all'interno del *marketplace* potrebbe non essere sufficiente al perseguimento dell'obiettivo di una piattaforma unica di *procurement* ben sviluppata e correttamente funzionante se i contratti venissero aggiudicati sistematicamente ad un insieme ristretto e privilegiato di fornitori. Le implicazioni più pericolose emergerebbero, infatti, laddove un simile fenomeno fosse sollecitato da fattori non strettamente legati alla effettiva maggiore efficienza o abilità dei fornitori nel soddisfare i bisogni dell'amministrazione. Una conseguenza assolutamente negativa potrebbe essere, invero, la prematura esclusione di una fetta rilevante del lato dell'offerta dal *marketplace*, con ovvie conseguenze in termini di riduzione del livello di competizione attesa, e di condizioni peggiori nelle forniture (sia in termini qualitativi, sia in termini di prezzo).

Bibliografia essenziale

Albano, G. L., F. Dini e R. Zampino (2008): "Bidding for Complex Projects: Evidence from the Acquisitions of IT Services". *LNCS Electronic Government* (2009), M.A. Wimmer et al. (Eds.), Springer-Verlag.

Albano, G. L. e F. Antellini Russo (2009): "Problemi e prospettive del *Public Procurement* in Italia tra esigenze della pubblica amministrazione e obiettivi di politica economica", *Economia Italiana*, 3, pp. 809-830.

Armstrong, M. (2006): "Competition in Two-Sided Markets", *RAND Journal of Economics*, vol. 37(3), pp. 668-691.

Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP), *Relazione Annuale del 2010*, presentata al Senato della Repubblica il 15 giugno 2011, <http://www.avcp.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/Pdf/Relazione2010/RelAVCP2010.pdf>

Bajari, P e A. Hortacsu (2004): "Economic Insights from Internet Auctions". *Journal of Economic Literature*, XLII, pp. 457-486.

Baye, M. R. e J. Morgan (2003): "Promotion, Brand Awareness, and Price Competition in Large Online Markets", *mimeo*.

Blundell, R., R. Griffith e VanReenan J. (1995): "Dynamic Count Data Models of technological Innovation". *Economic Journal*, 105, pp. 333-344.

Cameron, A. C., P. K. Trivedi, F. Milne e J. Piggott (1988): "A Microeconomic Model of the Demand for Health Care and Health Insurance in Australia". *Review of Economic Studies*, 55, pp. 85-106.

Cameron, A. C. e P. K. Trivedi (1998): *Regression Analysis of Count Data*, New York: Cambridge University Press.

Cameron, A. C. e F. A. G. Windmeijer (1996): "R-Squared Measures for Count Data Regression Models with Applications to Health Care Utilization". *Journal of Business and Economic Statistics*, 14, pp. 209-220.

Carpinetti, L., G. Piga e M. Zanza (2006): "The Variety of Procurement Practice: Evidence From Public Procurement" in N. Dimitri, G. Piga e G. Spagnolo (eds.), *Handbook of Procurement*, Cambridge University Press, Cambridge, N.Y..

Caillaud, B. e B. Jullien (2001): "Competing Cybermediaries". *European Economic Review Papers & Proceedings*, 45, pp. 797-808.

Caillaud, B. e B. Jullien (2003): "Chicken & Egg: Competition among Intermediation Service Providers". *The RAND Journal of Economics*, 34, 309-328.

Cicinelli, C., A. Cossio, F. Nucci, O. Ricchi e C. Tegami (2008): "The Italian Treasury Econometric Model (ITEM)", *Working Paper 1[2008]*, Dipartimento del Tesoro, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ciocca, P. (2003): "L'economia italiana: un problema di crescita", Relazione presentata alla 44^a Riunione scientifica annuale della Società italiana degli economisti (pubblicata in: Banca d'Italia, *Bollettino Economico*, 41).

Dellarocas, C. (2006): "Reputation Mechanisms", *Handbook on Economics and Information Systems* (T. Hendershott, ed.), Elsevier Publishing.

Dimitri, N., F. Dini e G. Piga (2006): "When Procurement Should be Centralized?", in N. Dimitri, G. Piga e G. Spagnolo (eds.), *Handbook of Procurement*, Cambridge University Press, Cambridge, N.Y..

- Davutyan, N. (1989): “Bank Failures as Poisson Variates”. *Economics Letters*, 29, pp. 333-338.
- European Commission (2004), *On the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts*, Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council, 31 March 2004.
- European Commission (2004), Communication to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Action plan for the implementation of the legal framework for electronic public procurement*.
- Faini, R. e S. Gagliarducci (2005): “Competitività e struttura dell’economia italiana: un’anatomia del declino”, in L. Torchia e F. Bassanini (eds), *Sviluppo o Declino: Il Ruolo delle Istituzioni per la Competitività del Paese*, Firenze: Passigli, pp. 9-38.
- Faini, R. e A. Sapir (2005): “Un modello obsoleto? Crescita e specializzazione dell’economia italiana”, Relazione presentata alla conferenza *Oltre il Declino* Fondazione Rodolfo De Benedetti, Roma.
- Freud, D. A., T. J. Kniesner e A. Lo Sasso (1996): “How Managed care Affects Medicaid Utilization A Synthetic Difference-in-Difference Zero-Inflated Count Model”, *SSRN*.
- Freud D. A., T. J. Kniesner e A. Lo Sasso (1999): “Dealing with The Common Econometric Problems of Count Data with Excess Zeros, Endogenous Treatment Effects, and Attrition Bias”. *Economics Letters* 62, pp. 7-12.
- Galbreth, M. R., S. T. March, G. D. Scudder e M. Shor (2007) : “A Game Theoretic Model of E-Marketplace Participation Growth”, *mimeo*.
- Gaudeul, A. e B. Jullien (2001): “E-commerce: Quelques éléments d’économie industrielle”. *Revue Economique*, 52, pp. 97–117.
- Greene, W. (1994): “Accounting for Excess Zeros and Sample Selection in Poisson and negative Binomial Regression Model”, *Working Paper EC-94-10, Department of Economics, New York University*.
- Greene, W. (2008): *Econometric Analysis*. Prentice Hall, 6th edition.
- Hartley, J. L., M. D. Lane e E. A. Duplaga (2006) “Exploring the barriers to the adoption of e-auctions for sourcing”, *International Journal of Operations & Production Management*, 26 (2), pp.202 – 221.
- Information Society Commission (2003): “Modernizing Public Procurement”, *Department of the Taoiseach* (Irish Treasury).
- Jullien, B. (2005): “Two-Sided Markets and Electronic Intermediaries”. *CESifo Economic Studies*, 51 (2–3), pp. 235–262.
- Jullien, B. (2006): “Pricing and other business strategies for e-Procurement platforms”, in N. Dimitri, G. Piga e G. Spagnolo (eds.) *Handbook of Procurement*, Cambridge University Press.
- Lucking-Reiley, D. e D. F. Spulber (2001): “Business-to-Business Electronic Commerce”, *Journal of Economic Perspectives*, 15 (1), pp. 55-68.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2010): *Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013*, <http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/dfp.decisioni.fin.pubblica.asp>
- Mithas, S. e J. L. Jones (2007): “Do Auction Parameters Affect Buyer Surplus in E-Auctions for Procurement?”, *Production and Operations Management*, 16 (4), pp. 455–470
- Mood A. M., F. A Graybill. e D. C. Boes (1974). *Introduction to the Theory of Statistics*. MacGraw-Hill, Inc.

- Moon, M. J. (2005): "E-procurement Management in State Governments: Diffusion of E-procurement Practices and its Determinants". *Journal of Public Procurement*, 5(1), pp. 54-72.
- Neef, D. (2001): *E-procurement: From Strategy to Implementation*. Prentice Hall.
- Politecnico di Milano (2006), "L'e-Procurement nella Pubblica Amministrazione: I risultati della ricerca dell'Osservatorio B2B". www.osservatori.net.
- Schoenherr, T. e V. M. R. Tummala (2007): "Electronic procurement: a structured literature review and directions for future research", *International Journal of Procurement Management*, 1(1/2), pp. 8-37.
- Schmidtke, R. (2006): "Two-Sided Markets with Pecuniary and Participation Externalities", *Governance and the Efficiency of Economic Systems, Discussion Paper no. 133*.
- Simpson, M. e A. J. Docherty (2004): "E-commerce adoption support and advice for UK SMEs", *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 11 (3), pp.315 – 328.
- Somasundaram, R. (2004): "Diffusion of e-Procurement in the Public Sector: Revisiting Centralized vs. Decentralized Debates As a Twist in the Tale", *Proceedings of the 13th European Conference on Information Systems*.
- Rochet, J. C. e J. Tirole (2003): "Platform Competition in Two-Sided Markets". *Journal of the European Economic Association*, 1, pp. 990–1029.
- Rochet, J. C. e J. Tirole (2004): "Two-Sided Market: an Overview", *IDEI Working Paper*.
- Rothkopf, M. H. E A. B. Whinston (2007): "On E-Auctions for Procurement Operations", *Production and Operations Management*, 16 (4), pp. 404–408.
- Vuong, Q. (1989): "Likelihood Ratio Test for Model Selection and Non-nested Hypotheses". *Econometrica*, 57, pp. 304-334.