

La riforma degli acquisti del 2014

In passato l'eccessiva decentralizzazione degli acquisti della PA ha causato forti inefficienze e ha contribuito a più elevati prezzi di acquisto. Acquisti troppo decentralizzati comportano costi più elevati per diversi motivi: non si sfruttano le economie di scala (comprare all'ingrosso solitamente conviene); si moltiplicano i costi fissi relativi alla gestione delle gare; e chi gestisce le gare, soprattutto negli enti più piccoli, potrebbe non avere adeguate conoscenze tecniche.

Per porre un rimedio a questi problemi, dal 2000 è stata avviata un'azione di graduale concentrazione degli acquisti, che tra le altre cose, ha comportato l'istituzione di Consip, una centrale d'acquisto nazionale, col compito di aggregare gli acquisti partendo dall'analisi dei fabbisogni delle varie amministrazioni.¹ Nel tempo sono stati messi a disposizione da Consip quattro principali strumenti di acquisto e di negoziazione:

- Il sistema delle Convenzioni;²
- Gli Accordi Quadro;³
- Il Mercato elettronico della PA (MePA);⁴
- Il Sistema Dinamico di Acquisizione (SDA).⁵

Il sistema delle Convenzioni, alcuni tipi di Accordi Quadro e gli ordini diretti di acquisto sul MePA sono definiti "strumenti di acquisto" in quanto i prezzi sono quelli negoziati da Consip; lo SDA, le richieste di offerta sul MePA e alcuni tipi di Accordi Quadro sono definiti

¹ Un quadro riassuntivo dei principali provvedimenti che interessano la costituzione, i compiti e l'attività di Consip è consultabile al sito (<http://www.consip.it/societ%C3%A0-trasparente/disposizioni-general/atti-general/normativa-consip>).

² Le Convenzioni sono dei contratti stipulati da Consip coi quali i fornitori aggiudicatari della gara si impegnano a fornire beni e servizi alle pubbliche amministrazioni a condizioni e prezzi prestabiliti.

³ Gli Accordi Quadro sono dei contratti aggiudicati da Consip a una o più imprese fornitrici, che consentono una maggiore personalizzazione del contratto rispetto alle Convenzioni, per esempio offrendo maggiore flessibilità in termini di prezzo, quantità e tempistiche. Nell'ambito degli accordi quadro le amministrazioni possono però gestire gare proprie (appalti specifici).

⁴ Il MePA (definito anche "l'ebay della PA") è un mercato telematico in cui un'amministrazione può effettuare acquisti al di sotto di certe soglie prestabilite scegliendo tra prodotti simili in base alle proprie esigenze. Si possono effettuare ordini diretti di acquisto (OdA) a condizioni contrattuali già fissate dai fornitori oppure negoziare il prezzo con un solo fornitore (Trattativa Diretta) o con più fornitori tramite le richieste di offerta (RdO). Il MePA si adatta bene a coprire fasce d'acquisto tali da non rendere conveniente affrontare i costi di gestione di un bando (si pensi all'acquisto di una decina di sedie).

⁵ Il Sistema Dinamico di Acquisizione funziona come un'asta elettronica dove l'ente pubblico ricerca un bene o servizio, indice un bando e invita tutte le aziende ammesse al sistema a fornire un'offerta nel rispetto dei parametri fissati.

“strumenti di negoziazione”, in quanto i prezzi d’acquisto vengono negoziati dalle singole amministrazioni appaltanti.

Nel tempo sono stati introdotti anche degli obblighi di acquisto centralizzato a seconda dell’amministrazione coinvolta, dell’importo e del prodotto considerato. Tuttavia, i risultati sono stati inizialmente modesti in termini di spesa coperta dagli strumenti centralizzati: ad esempio, prima del 2014, le convenzioni Consip coprivano solo 8 categorie merceologiche (tra cui elettricità, carburanti e telefonia). In pratica, la grande maggioranza degli acquisti continuava a essere gestita da oltre 35.000 stazioni appaltanti sparse sul territorio nazionale.

Il DL 66 del 2014 intendeva accelerare il processo di accentramento degli acquisti attraverso:

- L’introduzione dell’obbligo di effettuare acquisti di specifici beni e servizi di importo superiore a certe soglie solo attraverso la Consip e altri “soggetti aggregatori”. I soggetti aggregatori erano limitati a 35, inclusa Consip. Ogni anno un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) avrebbe dovuto aggiornare sia le categorie merceologiche oggetto dell’obbligo, sia le soglie rilevanti.⁶
- Una maggiore trasparenza sui prezzi di acquisto delle amministrazioni e l’introduzione di prezzi sopra i quali non sarebbe comunque stato possibile comprare. Questi prezzi venivano denominati “prezzi benchmark” per i prodotti offerti attraverso gli strumenti di acquisto/negoziazione gestiti da Consip e “prezzi di riferimento” per altri beni e servizi.⁷ Inoltre era prevista la pubblicazione dei prezzi effettivi di acquisto da parte delle pubbliche amministrazioni, raccolti per il calcolo dei prezzi di riferimento.

⁶ L’obbligo di acquisto centralizzato grava attualmente su tutte le amministrazioni pubbliche tranne scuole e università.

⁷ I “prezzi *benchmark*” sono definiti in base a parametri di prezzo-qualità per i beni e servizi offerti attraverso gli strumenti di acquisto/negoziazione gestiti da Consip. Per questi prodotti sono state individuate alcune caratteristiche essenziali che ne identificano la qualità. Per esempio, il colore di un telefono non potrà più essere utilizzato come parametro per giustificare un maggior costo di acquisto. I “prezzi di riferimento”, calcolati come corrispondenti al quartile più basso nella distribuzione dei prezzi d’acquisto delle varie amministrazioni, dovevano essere definiti solo per i prodotti a maggiore impatto in termini di costo per la pubblica amministrazione. Si noti che, visto l’obbligo di acquisto al di sotto dei prezzi di riferimento, nel tempo la distribuzione dei prezzi di acquisto avrebbe dovuto restringersi e il prezzo medio ridursi nel tempo.

A che punto è la riforma?

Esistono al momento 32 s.a., compresa Consip.⁸ La qualità dell'operato di questi soggetti è però varia, con alcune centrali eccellenti e altre che non sono ancora operative.

Riguardo le merceologie coperte, l'unico DPCM emanato, quello del 24 dicembre 2015, ha individuato 19 categorie merceologiche di competenza dei s.a., la maggior parte delle quali comprende prodotti sanitari.⁹ Per questi prodotti, se l'importo dell'acquisto è superiore alla soglia stabilita dal DPCM, le amministrazioni sono obbligate a comprare utilizzando le convenzioni e gli accordi quadro messi a loro disposizione dai s.a.; se l'importo risulta essere inferiore alla soglia, le amministrazioni provvedono agli acquisti in proprio tramite i sistemi telematici (MePA e SDA).¹⁰ Al fine di garantire l'obbligo di acquisto centralizzato, l'ANAC non rilascia il codice identificativo di gara (CIG) agli uffici che non ricorrono ai s.a., bloccando il processo di acquisto.

Riguardo alla trasparenza dei prezzi d'acquisto, si è proceduto alla pubblicazione di due Decreti Ministeriali (DM) del MEF, relativi agli anni 2016 e 2017, contenenti i "prezzi benchmark" per i singoli beni, ed è in fase di predisposizione il DM MEF per l'anno 2018. Per quanto riguarda i "prezzi di riferimento", anche per la difficoltà di definire in modo omogeneo tali prezzi, l'ANAC ha definito prezzi di riferimento solo:

- nel settore sanitario, per principi attivi, dispositivi medici, materiali da guardaroba, prodotti di cancelleria, servizi di pulizia, servizi di lavanderia e servizi di ristorazione;
- negli altri settori, solo per le risme di carta.

Conseguentemente, l'obbligo di pubblicazione dei prezzi effettivi di acquisto da parte delle singole amministrazioni viene applicato solo per queste merceologie. Inoltre, i dati utilizzati

⁸ La delibera ANAC del 17 gennaio 2018 n.31 riporta l'elenco, così suddiviso: Consip, 19 centrali regionali, 2 per le province autonome, 10 per le città metropolitane.

⁹ Le categorie coperte in ambito sanitario sono: farmaci, vaccini, stent, ausili per l'incontinenza, protesi d'anca, medicazioni generali, defibrillatori, pace-maker, aghi e siringhe, lavanolo, servizi integrati per la gestione delle apparecchiature elettromedicali, servizi di pulizia per gli enti del SSN, servizi di ristorazione per gli enti del SSN.

Le categorie coperte in ambito di spesa comune sono: *facility management* immobili, pulizia immobili, guardiania, manutenzione immobili e impianti, vigilanza armata.

¹⁰ La soglia è stata fissata a 209mila euro, pari alla cosiddetta "soglia di rilevanza comunitaria" (rilevante cioè per far scattare certi obblighi a livello comunitario per la gestione degli acquisti); per alcune categorie merceologiche la soglia è invece di 40mila euro.

per il calcolo dei prezzi di riferimento nel settore sanitario sono disponibili solo per il 2013, il che rende impossibile verificare chi compra a prezzi più elevati.

Che effetti ha avuto la riforma sull'effettiva centralizzazione degli acquisti?

I dati Istat indicano che nel 2016 la spesa totale per acquisti di beni e servizi da parte della PA è stata di 90,7 miliardi.¹¹ Rispetto a questo totale, due tipi di statistiche descrivono il grado di coinvolgimento dei s.a..

Un primo concetto è quello di spesa “presidiata” che si riferisce al totale della spesa per beni e servizi che potenzialmente potrebbe essere effettuata attraverso i quattro strumenti sopra indicati. Per esempio, supponiamo che la PA copri ogni anno autovetture per 5 miliardi e che esistano convenzioni da parte dei s.a. relative alle autovetture. In questo caso la spesa “presidiata” è di 5 miliardi, anche se gli acquisti che passano effettivamente dai s.a. sono inferiori. La spesa presidiata è cresciuta nel tempo ed è effettivamente piuttosto consistente. La spesa presidiata da Consip (vedi sotto per gli altri s.a.) è passata da 26,6 miliardi nel 2010 (30,5 per cento della spesa totale) a 36,1 miliardi nel 2013 (40,3 per cento) e a 48,3 miliardi (53,2 per cento) nel 2016 (Figura 1). Occorre anche notare che la parte non presidiata comprende spese che sono difficili da gestire con gli strumenti attualmente in uso, per esempio le forniture militari.

Il secondo concetto è però quello più rilevante: è quello di spesa “intermediata” (talvolta definita come “erogata”), cioè gli acquisti che passano effettivamente dai s.a. utilizzando i quattro strumenti di acquisto e di negoziazione riportati sopra. Si noti che solo una parte di questi acquisti sono effettuati a prezzi prestabiliti visto che, come sopra riportato, alcuni strumenti messi a disposizione dai s.a. consentono la negoziazione del prezzo alle singole amministrazioni appaltanti. La spesa intermediata da Consip è cresciuta da 2,8 miliardi (3,2 per cento della spesa) nel 2010, a 4,3 miliardi (4,8 per cento) nel 2013 e a 8,2 miliardi (9,0 per cento) nel 2016. La spesa che viene effettivamente comprata a prezzi centralizzati (almeno tramite Consip) è quindi ancora bassa anche tenendo conto di due fatti:

- Come indicato, parte della spesa intermediata da Consip avviene a prezzi ancora negoziati dalle singole amministrazioni, tramite MePA, SDA e alcuni Accordi

¹¹ Il dato si riferisce alla voce “Consumi intermedi” della PA e non comprende svariate voci di spesa i cui prezzi di acquisto sono determinati non attraverso gare pubbliche ma attraverso accordi specifici. Queste voci, che includono principalmente l'assistenza medico generica (medici di base) e specialistica, nel 2016 sono ammontate a 44,5 miliardi.

Quadro. Gli 8,2 miliardi di euro intermediati da Consip nel 2016 consistevano di 2,4 miliardi di MePA, 1,2 miliardi di SDA, mentre convenzioni e Accordi quadro rappresentavano solo, rispettivamente, 3,8 and 0,1 miliardi.

- Le 19 merceologie coperte dal DPCM del dicembre 2015 corrispondono a una spesa di quasi 15,8 miliardi (sempre nel 2016), una cifra ben più alta di quella intermediata da Consip.¹² Ciò vuol dire che, nonostante l'obbligo, nel 2016 probabilmente solo una parte di quanto speso dalla PA per queste merceologie veniva effettivamente intermediata da Consip.

Si potrebbe obiettare che parte della spesa centralizzata potrebbe passare attraverso altri s.a.. Cosa si sa dell'operato di questi ultimi? Quasi nulla almeno in termini di statistiche aggregate. Il Ministero dell'Economia e Finanze (MEF), contattato dall'Osservatorio CPI, ha confermato che, al momento, non esistano statistiche sugli acquisti intermediati (o presidiati) dagli altri s.a.. L'Osservatorio ha anche contattato direttamente i principali s.a. (tra cui Arca S.p.A. la centrale di acquisto della Regione Lombardia) senza riuscire ad ottenere le rilevanti informazioni. La spesa intermediata dai principali altri soggetti aggregatori non è mai stata monitorata. Ciò detto, tenendo conto, del fatto che molti s.a. non sono ancora operativi e del fatto che, in ogni caso, gli altri s.a. operano prevalentemente a livello locale, non sembra che la spesa intermediata dai s.a. diversi da Consip possa essere comparabile a quella intermediata da Consip. Il totale intermediato dovrebbe comunque essere piuttosto contenuto rispetto al totale della spesa per beni e servizi.

Quindi, nonostante obblighi e facoltà di acquisto centralizzato in base all'amministrazione che compra, molte hanno continuato ad acquistare i prodotti sui vecchi canali senza utilizzare quelli offerti dai s.a., finendo per pagare, mediamente, un prezzo più elevato (vedi sotto). Come notato, l'ANAC può imporre l'obbligo di acquisti centralizzati solo per i beni e servizi coperti dal DPCM, un elenco ancora piuttosto limitato. Si potrebbe però sostenere che, grazie alla definizione dei prezzi benchmark, Consip è riuscita a contenere e a orientare i prezzi di tutto il mercato della fornitura, anche per gli acquisti al di fuori dei s.a.. Se così fosse, ne seguirebbe la necessità di cercare di allargare ulteriormente

¹² Il dato è riportato nella relazione al Parlamento del Commissario per la Revisione della Spesa del giugno 2017, consultabile al sito: http://www.governo.it/sites/governo.it/files/RelazioneSpendigReview_20062017.pdf

almeno la spesa presidiata. Ma non esiste una chiara evidenza empirica del fatto che gli acquisti al di fuori della centrale d'acquisto avvengano a prezzi comparabili per un effetto di "imitazione". Anzi stime recenti continuano a indicare che gli acquisti al di fuori dei s.a. sono significativamente più costosi.

I prezzi

I vantaggi derivanti da acquisti centralizzati sono confermati da una Rilevazione MEF-ISTAT 2017.¹³ Questa rilevazione indica che i prezzi di acquisto tramite Consip sono in genere molto più bassi rispetto ai prezzi medi pagati per i beni e servizi acquistati fuori Consip: ad esempio, acquistare fuori convenzione una city car costa in media 9.088 euro, mentre comprandola in convenzione Consip costa 7.520 euro, il 17 per cento in meno; per i Van, minifurgoni e veicoli multifunzione, il risparmio è del 25 per cento (si veda Figura 2a e 2b). Per carburanti, buoni pasto, energia elettrica, telefonia, i risparmi sono notevoli con picchi superiori al 40 per cento. La media semplice del risparmio, calcolata dall'Osservatorio CPI, è del 15 per cento.

Informazioni più precise sui prezzi di acquisto sarebbero tuttavia utili. Come si è detto, non sono ancora disponibili i dati sui prezzi effettivi degli acquisti di singole amministrazioni per tutte le merceologie previste. Confronti sono disponibili solo per le merceologie per cui l'ANAC pubblica i prezzi di riferimento, quindi per un numero piuttosto limitato di voci. Perciò, non si è potuto verificare se i prezzi di alcuni prodotti, come ad esempio delle famose "siringhe" spesso citate come esempio di acquisti a prezzi troppo elevati da parte di certe parti della PA, siano effettivamente uniformi su tutto il territorio nazionale.

I risparmi ottenuti e quelli ottenibili

Quanto si è risparmiato attraverso gli acquisti centralizzati? Non esiste una stima chiara. Consip ha stimato quanto potenzialmente potrebbe essere risparmiato se, per le merceologie presidiate, venissero utilizzate le convenzioni Consip (3,6 miliardi), ma questa è una cifra teorica, non un'indicazione di quanto effettivamente risparmiato attraverso le convenzioni (o altri strumenti). Visto però che quanto intermediato è relativamente contenuto, seppure in aumento, i risparmi sono molto più limitati di questa cifra.

¹³ La Rilevazione è consultabile al sito:

http://www.dag.mef.gov.it/razionalizzazione_acquisti/documenti/Rilevazione_MEF-ISTAT_2017_DEF.PDF

Esiste anche uno studio, commissionato da Consip, che indica che risparmi di 2,9 miliardi potrebbero conseguire da attività legate all'innovazione e al processo (per esempio, risparmi da dematerializzazione delle gare, fatturazione elettronica e da riduzione del contenzioso). Ma anche questo è un risparmio teorico e la metodologia seguita per stimarlo non è comunque disponibile pubblicamente.

Conclusioni

Le principali conclusioni sono le seguenti:

- I prezzi di acquisto tramite strumenti centralizzati sono più bassi di quelli effettuati in modo decentrato (del 15 per cento sulla base di una recente rilevazione MEF-Istat).
- La riforma del 2014 ha portato a importanti progressi nella centralizzazione degli acquisti. Tuttavia, la quota di acquisti effettivamente intermediata da Consip è ancora piuttosto bassa (il 9 per cento nel 2016). Nel 2017 la quota intermediata potrebbe essere aumentata, ma non esistono al momento dati finali in proposito. Quanto agli altri s.a. non esistono informazioni disponibili sugli acquisti intermediati, ma è difficile pensare che il loro contributo possa essere molto significativo.
- Occorre quindi muoversi in modo più rapido verso la centralizzazione. Al momento del completamento di questa nota, è prevista una riunione in maggio per discutere con gli enti territoriali il testo di un nuovo DPCM che dovrebbe allargare le merceologie per cui gli acquisti devono passare per i s.a.. Si auspica la rapida approvazione di tale DPCM.
- Restano anche significativi problemi di trasparenza. È essenziale rendere disponibili pubblicamente in un formato fruibile e completo i dati sui prezzi di acquisto effettivi da parte delle pubbliche amministrazioni. Occorre anche raccogliere informazioni sulle quantità acquistate da tutti i s.a. e sui relativi prezzi di acquisto.

Infine, anche se questo tema non fa direttamente parte del soggetto di questa nota, occorre anche sottolineare un ulteriore elemento di criticità nella gestione degli acquisti della PA. Restano numerosissimi i ricorsi per le gare di fornitura di beni e servizi. Alla fine del primo trimestre 2018, i ricorsi pendenti verso la sola Consip erano 651. La maggior parte dei ricorsi sono relativi alla dimensione degli appalti che viene considerata troppo elevata da parte di chi fa ricorso. Nel 76 per cento dei casi l'esito dei ricorsi è stato favorevole ai s.a., ma il fatto che in un quarto dei casi il ricorso abbia avuto successo

incentiva l'appello alla giustizia amministrativa, tenendo anche conto del basso costo di iniziare un ricorso. Occorrerebbe rivedere la normativa per assicurare che il legittimo obiettivo economico di centralizzare gli acquisti non sia impedito da un uso strumentale della giustizia amministrativa, pur tutelando in modo adeguato gli interessi dei piccoli e medi fornitori della PA.

Appendice

Figura 1: Consumi intermedi, spesa presidiata e spesa intermediata da Consip

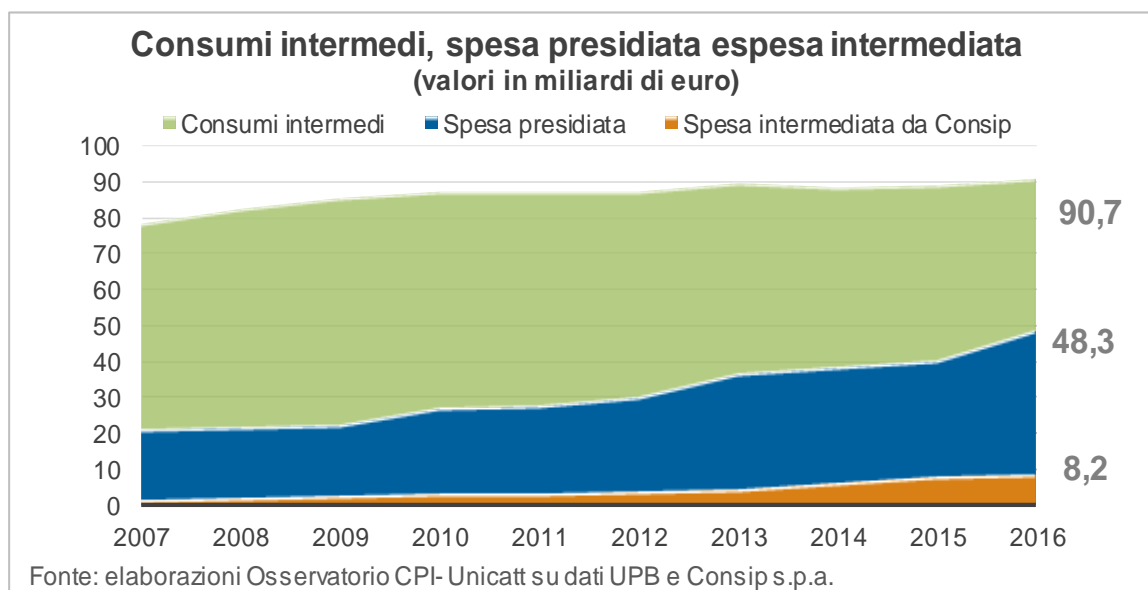


Figura 2a e 2b: Esempi di acquisti in Convenzione e fuori Convenzione

