

# IO CPI

## L'accentramento della spesa della Pubblica Amministrazione

di Ilaria Maroccia e Leoluca Virgadamo

19 dicembre 2023

*L'accentramento della spesa della pubblica amministrazione in un gruppo di "soggetti aggregatori" (la Consip e le altre centrali di acquisto) è un processo in atto da tempo al fine di ridurre i prezzi dei beni e servizi acquistati dalle pubbliche amministrazioni italiane. I dati disponibili suggeriscono che la spesa che viene accentrata sia ancora limitata e che, conseguentemente, i risparmi relativi ad acquisti decentrati abbiano ancora spazi di crescita. Le informazioni esistenti su questi acquisti sono però estremamente scarse, soprattutto riguardo all'attività degli aggregatori regionali e comunali, il che rende impossibile valutare appieno gli effetti della riforma degli acquisti introdotta nel 2014.*

\* \* \*

Il sistema nazionale degli acquisti pubblici è soggetto, da inizio anni Duemila, a un processo di accentramento, volto a fare in modo che le pubbliche amministrazioni possano comprare beni e servizi a prezzi più bassi: comprare all'ingrosso conviene. Inoltre, riducendo il numero dei bandi, si riducono i costi delle gare. Infine, gare accentrate sono gestite da personale generalmente più esperto, permettono di usufruire di infrastrutture tecnologiche di negoziazione più avanzate e di aumentare la trasparenza dei processi di acquisto. L'accentramento degli acquisti avviene tramite "Soggetti Aggregatori" che operano a livello nazionale (la Consip), regionale (19 enti) e provinciale e metropolitano (12 enti).<sup>1</sup> Questi soggetti dovrebbero pian piano rimpiazzare gli acquisti fatti da circa 30.000 stazioni appaltanti distribuite sul territorio

<sup>1</sup> I soggetti aggregatori sono al momento 32, con l'intenzione di estenderli a 35 come stabilito dal D.L. 66 del 2014. Gli acquisti accentrati utilizzano diverse modalità. Nel caso di Consip gli strumenti utilizzati includono:

- contratti pronti all'uso quali le Convenzioni, gli Accordi Quadro (AQ), i Contratti Quadro e le Gare su delega bilaterali;
- strumenti di negoziazione quali i mercati telematici per acquisto sotto-soglia (MEPA) e sopra-soglia (SDAPA);
- disponibilità della piattaforma di e-procurement per l'espletamento di gare in modalità Application Service Provider (ASP).

nazionale. La più recente riforma, introdotta dal D.L. 66/2014, era volta ad accrescere ulteriormente l'accentramento verso la Consip e gli altri soggetti aggregatori.

In una precedente nota abbiamo presentato gli sviluppi nell'accentramento degli acquisti avvenuto tra il 2018 e il 2020.<sup>2</sup> Questa nota aggiorna l'analisi ponendo due questioni.

- A che punto è il processo di accentramento degli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione?
- Quanto si sta risparmiando per effetto dell'accentramento?

Rispondiamo a queste domande prima di tutto con riferimento a Consip perché, come vedremo, quanto fatto dagli altri soggetti aggregatori è molto meno trasparente in termini di informazioni facilmente reperibili. Vale la pena ricordare, in proposito, che il cosiddetto "Tavolo dei soggetti aggregatori", la cui creazione era prevista come elemento essenziale della riforma del 2014, al fine di consentire un miglior coordinamento nell'operato di tali soggetti, svolge un ruolo molto inferiore a quello inizialmente previsto.

Più in generale, le informazioni sull'accentramento degli acquisti dovrebbero essere ampliate e aggiornate. Fra l'altro, l'ultima "Relazione al Parlamento sul Programma di Razionalizzazione degli Acquisti di beni e servizi per le Pubbliche Amministrazioni" risale al 2020. Questa nota è stata scritta grazie a dati e informazioni pubbliche ricevute direttamente da Consip, che ringraziamo per la disponibilità e trasparenza.

## Un incremento costante nel tempo ma solo parziale

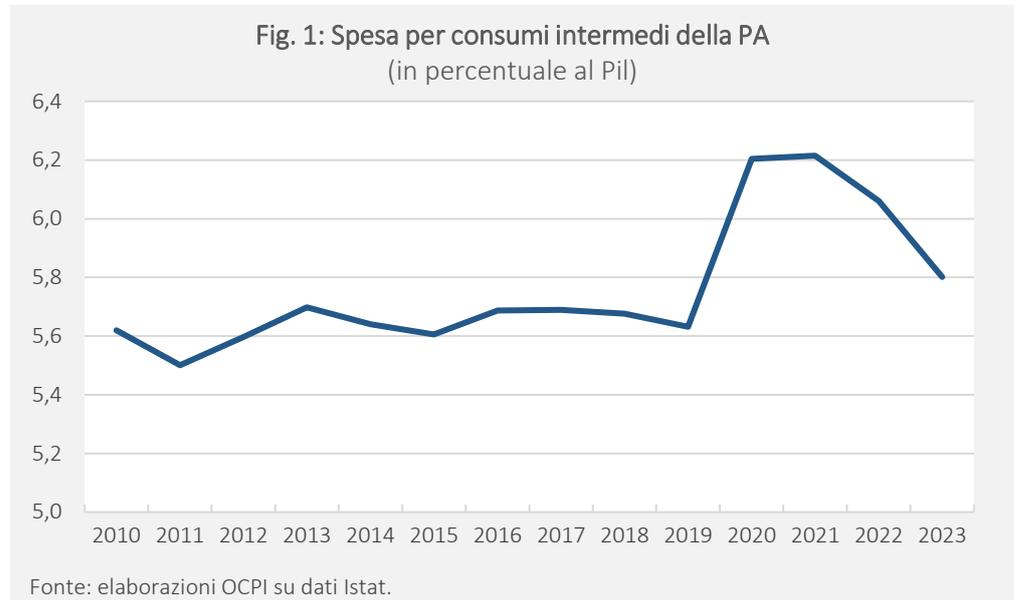
L'operato di Consip rileva per quanto riguarda la spesa pubblica corrente per consumi intermedi, ossia per l'acquisto di beni e servizi necessari allo svolgimento dell'attività della pubblica amministrazione. Escludendo gli acquisti dei cosiddetti prodotti "non market" (per esempio, acquisti basati su convenzioni non di mercato, come i compensi per i medici di base), si tratta di acquisti che ammontavano nel 2022 a 118 miliardi di euro, ossia il 12 per cento della spesa pubblica al netto degli interessi sul debito.

Dalla riforma del 2014, questa spesa è aumentata un po' più rapidamente del Pil (anche escludendo il periodo del Covid in cui gli acquisti di prodotti medici erano cresciuti enormemente) risultando nel 2023 (dati stimati) più alta che

---

<sup>2</sup> Si veda la nostra precedente nota: ["La lenta riforma degli acquisti di beni e servizi della PA"](#), 22 febbraio 2020.

nel 2014, seppure di poco (Fig. 1). Di per sé, questo suggerisce che la riforma non abbia svolto un ruolo essenziale nel contenere la dinamica della spesa per beni e servizi, anche se la spesa nel 2014 risentiva senza dubbio della fase di forte austerità conseguente alla crisi dell'area dell'euro.

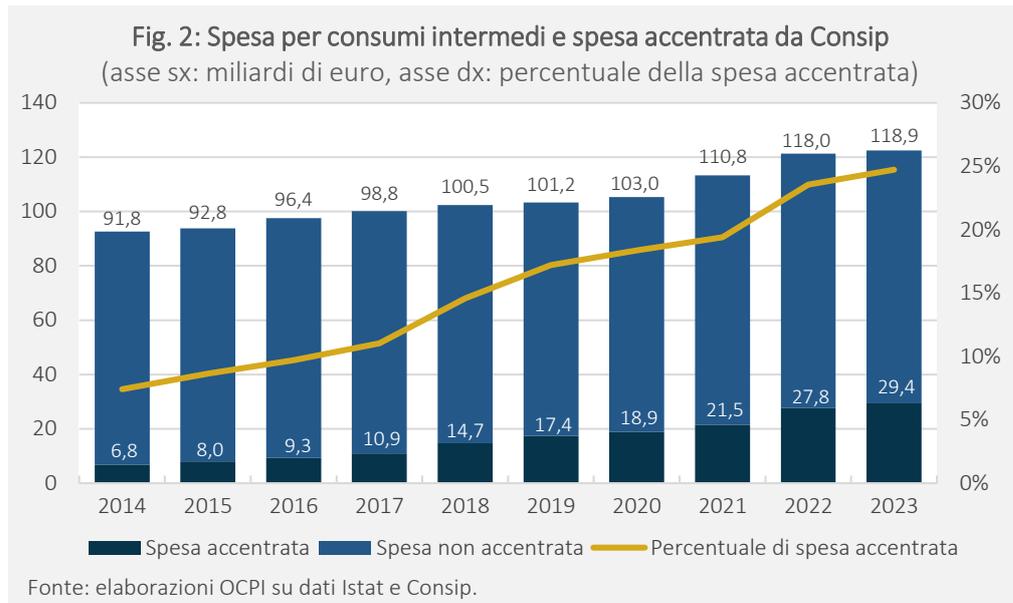


Quanto è stata rilevante la Consip negli ultimi 10 anni in termini di accentramento degli acquisti? Per rispondere, sono rilevanti i concetti di:

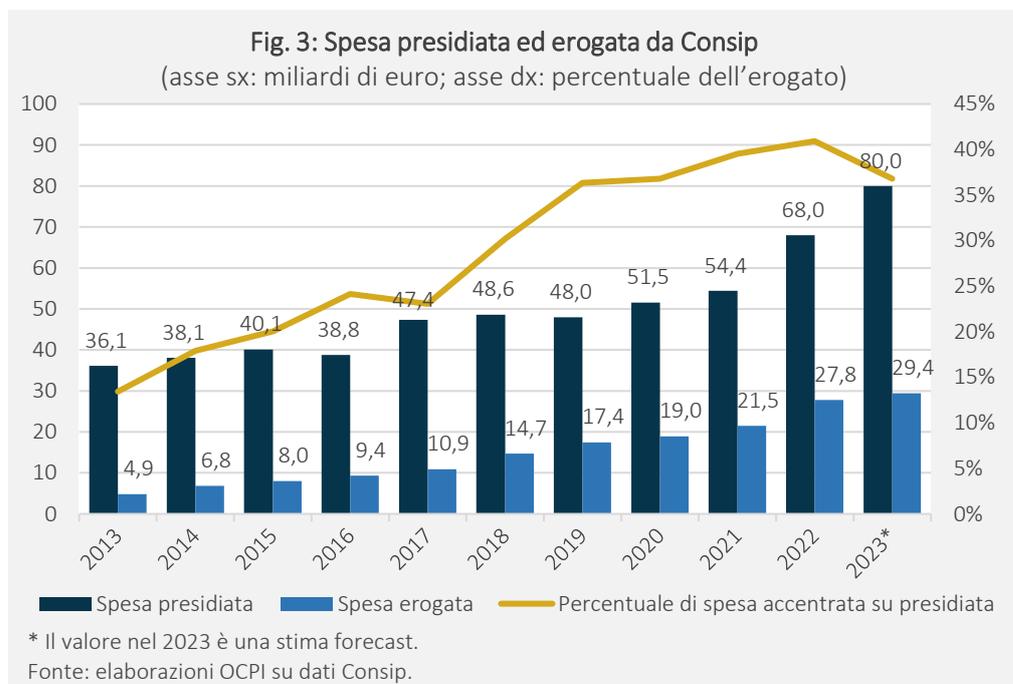
- spesa erogata (la chiameremo “accentrata”, perché questo termine è più intuitivo), ossia l’ammontare di spesa effettivamente realizzato tramite i contratti predisposti da Consip per l’acquisto di beni e servizi;
- spesa presidiata, ossia l’ammontare di spesa della Pubblica Amministrazione, rispetto al quale, nel periodo di riferimento, sia stato attivato almeno uno strumento di acquisto (es. convenzione) o di negoziazione (es. bando su MEPA o su SDAPA) che possa, in linea di principio, essere utilizzato per fare acquisti accentrati. Questa è quindi una misura della spesa potenzialmente erogabile, in virtù del fatto che esistono strumenti accentrati relativi a certe categorie merceologiche.

Dal 2014 al 2023 (per quest’ultimo anno il dato è una previsione fornita da Consip) la spesa accentrata è cresciuta a un tasso medio annuo del 17,7 per cento, sfiorando i 30 miliardi nel 2023; il suo rapporto con la spesa totale è aumentato dal 7,4 per cento al 24,7 per cento (Fig. 2).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> I valori del 2023 sono calcolati in base alle stime pre-consuntivo del valore accentrato da Consip e della spesa per consumi intermedi indicata nel DPB (118,9 miliardi).



Il progresso nell'accentramento è stato, quindi, notevole, ma la parte degli acquisti accentrata da Consip resta ancora limitata, un quarto del totale. In parte questo è dovuto al fatto che alcuni consumi intermedi difficilmente possono essere accentrati (si pensi per esempio alle forniture di natura militare). Tuttavia, la spesa accentrata è bassa non solo rispetto alla spesa totale per consumi intermedi, ma anche rispetto alla spesa presidiata, ossia alla spesa che potenzialmente potrebbe essere coperta, anche se nel tempo l'accentrato è cresciuto rispetto al presidiato (Fig. 3).



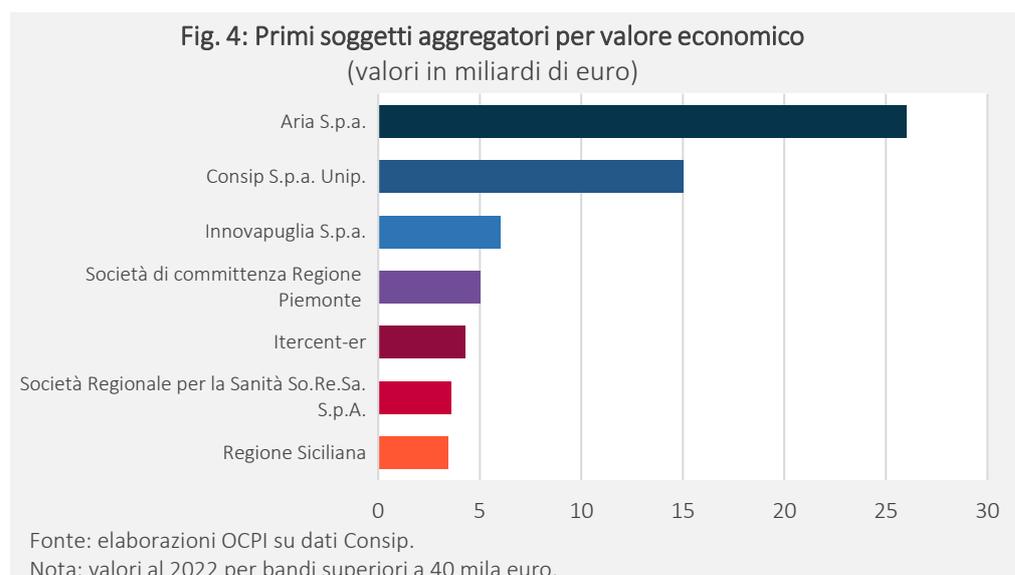
Semberebbe dunque che vi sia una tendenza solo parziale da parte della PA a usufruire dei servizi offerti da Consip anche quando questi sono disponibili (nel 2023 circa un terzo della spesa presidiata viene effettivamente erogato).

Questo però non significa necessariamente che la spesa non sia accentrata, perché Consip è solo uno dei tanti soggetti aggregatori: gli acquisti accentrati potrebbero essere realizzati da soggetti di livello inferiore.

## Poche informazioni sugli acquisti degli altri soggetti aggregatori

Purtroppo, le informazioni sugli acquisti effettuati da altri soggetti aggregatori sono molto scarse.

La Banca dati dell’Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC) contiene dati sul valore delle gare bandite dagli altri principali soggetti aggregatori. Il valore bandito nel 2022, per esempio, è elevato, soprattutto per la società per gli acquisti della regione Lombardia (Aria S.p.A.): per quest’ultima l’importo bandito sarebbe addirittura di molto superiore a quanto bandito da Consip nello stesso anno (Fig. 4).<sup>4</sup> Ci sono però notevoli incertezze sulla significatività di questi dati. Le gare bandite dalle centrali di acquisto regionali, infatti, includono molti bandi per prodotti farmaceutici, utilizzati dai sistemi sanitari regionali (la Consip non ha invece bandi in quest’area). Il problema è che molti di questi lotti banditi, per le specificità della merceologia (cfr. principi attivi in privativa), hanno in molti casi un fisiologico tasso di non aggiudicazione, creando un divario tra quanto viene bandito e quanto viene effettivamente aggiudicato/acquistato. Quindi, seppure i dati sui bandi contenuti nella banca dati ANAC suggeriscano un ruolo non indifferente per le centrali di acquisto regionali (soprattutto di Aria S.p.A.) risulta difficile avere una stima precisa del loro ruolo.



<sup>4</sup> Il totale bandito si riferisce anche a bandi per forniture pluriennali, quindi, non è un indicatore preciso dell’erogato da parte di Consip o dei soggetti aggregatori di livello inferiore.

Appare comunque sorprendente che, a quasi dieci anni dalla riforma, il Sistema degli aggregatori e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che è responsabile per l'intero settore, non pubblichi dati coerenti tra i diversi soggetti, che consentano di valutare la percentuale degli acquisti che viene effettivamente accentrata.

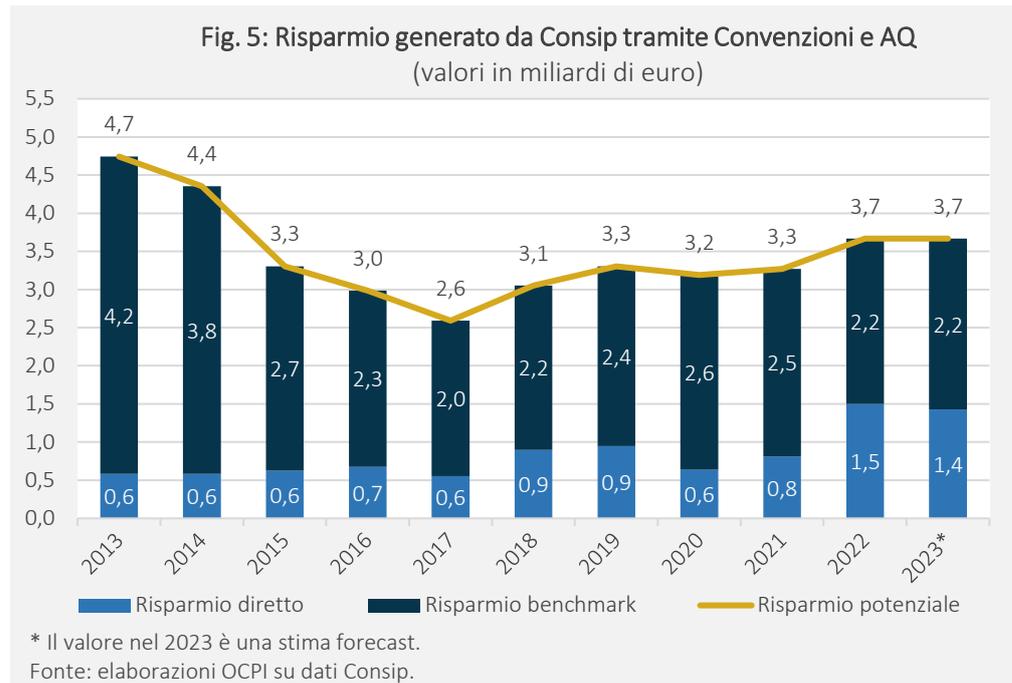
## Quantificare i risparmi

Difficile è anche valutare l'importo dei risparmi, dal momento che non sono disponibili dati di relativi ai risparmi di tutti i soggetti aggregatori. Un'analisi relativa al solo operato della Consip mostra, infatti, valori limitati in rapporto alla spesa annua.

Le stime fornite da Consip (le più aggiornate disponibili) sono relative a due concetti di risparmio:

- il risparmio “diretto”, si riferisce agli effettivi acquisti della PA ottenuti attraverso due degli strumenti di acquisto resi disponibili da Consip (le “Convenzioni” e gli “Accordi Quadro”) ed è calcolato partendo dai volumi di spesa accentrata effettivamente transitati per questi strumenti e dal risparmio medio unitario calcolato in base a indagini campionarie dell'Istat;
- il risparmio “potenziale”, invece, è un valore massimo teorico, che si avrebbe sulla spesa della Pubblica amministrazione, se, per i beni e servizi coperti da Convenzioni e Accordi Quadro (AQ), tutti gli acquisti della PA avvenissero ai prezzi stabiliti tramite gli strumenti Consip. La differenza tra risparmio potenziale ed effettivo è chiamato risparmio “benchmark” proprio perché è quello che si realizzerebbe applicando ad acquisti condotti dalle centrali di acquisto decentrate i prezzi “benchmark” delle Convenzioni e Accordi Quadro pubblicati da Consip.

Nel complesso, il risparmio diretto (un miliardo e mezzo circa nel 2022 e nel 2023; Fig. 5), pur crescendo tendenzialmente negli anni, risulta ancora piuttosto modesto, poco più dell'1 per cento della spesa per consumi intermedi (Fig. 5). Più o meno il doppio è il risparmio potenziale, che però si verificherebbe appieno solo se tutte le amministrazioni pubbliche acquistassero (direttamente o tramite uno qualunque dei soggetti aggregatori) ai prezzi Consip.



I sopra citati dati sottostimano però il risparmio effettivo perché non includono i risparmi derivanti dagli altri strumenti (telematici) resi disponibili da Consip e, in parte, i risparmi che derivano dall'azione degli altri soggetti aggregatori.

## Il nuovo Codice dei contratti e la digitalizzazione end-to-end degli appalti

Un elemento che potrebbe contribuire ad un maggiore accentramento degli acquisti della PA, e dunque a un maggiore risparmio, è l'ulteriore digitalizzazione del Sistema degli acquisti. Secondo il nuovo Codice dei contratti, il cd. "Ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (e-procurement)" dovrebbe permettere di rendere il processo di acquisto più veloce e meno costoso grazie allo spostamento delle operazioni di acquisto su una dimensione digitale, che garantisca interoperabilità fra piattaforme certificate.<sup>5</sup> Dal 1° gennaio 2024, per le gare pubbliche, l'utilizzo di piattaforme digitali "certificate" per le amministrazioni diventerà obbligatorio in assenza di una propria piattaforma. L'utilizzo dei nuovi strumenti digitali per l'intero processo dovrebbe permettere un maggiore flusso di dati, che saranno consultabili dalle stazioni appaltanti stesse. Inoltre, la Banca Dati ANAC dovrebbe permettere una maggiore trasparenza grazie alla pubblicità delle informazioni relative agli atti di gara e alla interoperabilità del proprio sistema con tutte le piattaforme coinvolte nel ciclo di vita dei contratti pubblici.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Tutte le informazioni saranno disponibili attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici di ANAC.

<sup>6</sup> Per maggiori informazioni si può visitare la pagina web [ANAC](https://www.anac.it).