

# IO CPI

## Perché la spesa per consumi intermedi della Pubblica Amministrazione è aumentata dopo la riforma del 2014?

di Valerio Ferraro

3 giugno 2026

*La spesa per consumi intermedi della pubblica amministrazione è aumentata dopo la riforma del 2014, nonostante questa mirasse a contenerla tramite la centralizzazione degli acquisti e altre misure. Dal 2014 al 2025 i consumi intermedi sono cresciuti rispetto al Pil, soprattutto negli ultimi anni. Tuttavia, gli acquisti centralizzati sono più che triplicati e sembrerebbero aver ridotto i prezzi unitari di diversi prodotti. L'aumento aggregato potrebbe quindi riflettere maggiori quantità acquistate, lo spostamento degli acquisti di farmaci dalle farmacie convenzionate agli ospedali o altri fattori. Sia come sia, sarebbe auspicabile che il Ministero dell'Economia e delle Finanze analizzasse in modo più dettagliato e approfondito l'andamento della spesa per consumi intermedi della pubblica amministrazione, l'evoluzione dei prezzi d'acquisto e gli effetti della riforma del 2014. In generale, le valutazioni ex post delle riforme, soprattutto di quelle più rilevanti e ambiziose come quella del 2024, dovrebbero diventare la norma in Italia.*

\* \* \*

La spesa per l'acquisto di beni e servizi è la terza voce per importo tra le uscite della pubblica amministrazione, dopo le prestazioni sociali in denaro e le spese per il personale.<sup>1</sup> Questa voce, che nel 2025 valeva 186 miliardi, ha due componenti: i consumi intermedi (133 miliardi), cioè il valore dei beni e servizi consumati come input nelle attività delle amministrazioni pubbliche, e gli acquisti di beni e servizi forniti ai cittadini in natura (53 miliardi), soprattutto per sanità e protezione sociale, identificati con un termine piuttosto criptico: "acquisto di beni e servizi non market prodotti da produttori market". Rientrano in questa voce, ad esempio, il costo dei medici di medicina generale,

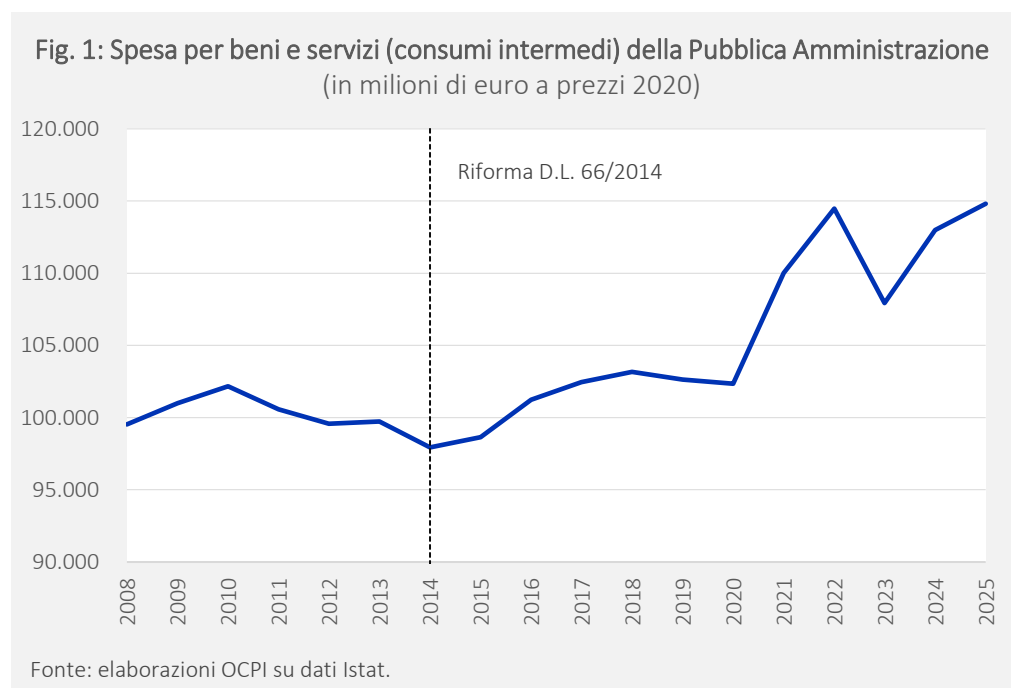
---

<sup>1</sup> I dati sulle uscite della Pubblica Amministrazione disponibili presso [IstatData](https://www.istat.it).

la farmaceutica convenzionata, l'ospedalità privata accreditata e la specialistica ambulatoriale convenzionata.<sup>2</sup>

Dodici anni fa, il D.L. 66/2014 intervenne per efficientare la spesa per consumi intermedi. L'obiettivo era ridurre i prezzi unitari degli acquisti tramite: (i) la maggiore centralizzazione degli acquisti presso Consip (la centrale di acquisto nazionale) e presso i soggetti aggregatori regionali; (ii) l'obbligo di acquisto centralizzato per alcune categorie di beni; e (iii) l'introduzione di prezzi di riferimento ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) come tetti massimi.<sup>3</sup>

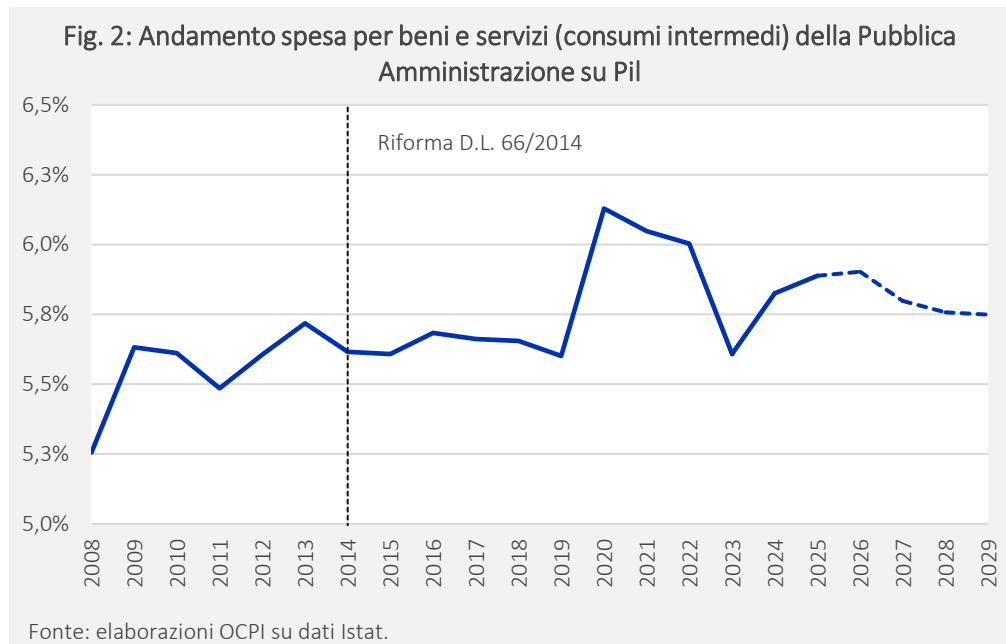
Gli effetti di questa riforma sulla spesa per i consumi intermedi sembrano essere stati modesti a livello aggregato. Dal 2014 al 2025, la spesa complessiva per consumi intermedi è cresciuta, al netto dell'inflazione (misurata dal deflatore del Pil), del 17,2%, con un tasso di crescita medio annuo dell'1,46% (Fig. 1). Rispetto al Pil, la spesa, dopo essere stata sostanzialmente invariata attorno al 5,6% è aumentata dal 2019 (anche escludendo gli anni della pandemia in cui vi è stato un balzo a causa del crollo del Pil) collocandosi al 5,9% nel 2025 (Fig. 2). Secondo le previsioni contenute nel Documento di Finanza Pubblica dello scorso aprile, la spesa si manterrebbe su questi livelli nel 2026 e scenderebbe solo leggermente nel 2027-28.<sup>4</sup>



<sup>2</sup> Per esempio, quando un cittadino ritira un farmaco in una farmacia convenzionata, la farmacia è il produttore market e il costo del farmaco, coperto dal Servizio sanitario nazionale, entra in questa seconda componente della spesa per beni e servizi.

<sup>3</sup> Vedi Ministero dell'Economia e delle Finanze, "[Razionalizzazione acquisti](#)".

<sup>4</sup> Camera dei deputati e Senato della Repubblica (2026) "Documento di finanza pubblica 2026" ([Doc. CCXL, n. 2](#)).



Il Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) non ha finora fornito un’analisi dell’andamento della spesa per i consumi intermedi dopo la riforma, sicché risulta difficile trarre conclusioni chiare sugli effetti della riforma e sul perché dell’aumento della spesa. Quel che sappiamo è che nel 2025 l’accentramento della spesa tramite Consip rispetto al totale dei consumi intermedi è più che triplicato, passando dal 6,3% al 22,8% nel 2014 (Fig. 3).<sup>5</sup> Sappiamo anche che Consip, per alcuni prodotti, compra effettivamente a prezzi più bassi rispetto agli acquisti decentrati: il 47% in meno per furgoni e autocarri, oltre il 30% per PC, laptop e stampanti, il 13% per il gasolio, il 10% per l’energia e il 4,5% per i prodotti alimentari. Per alcune categorie farmaceutiche osservate, invece, il prezzo negli strumenti centralizzati risulta superiore del 15% rispetto a quello degli acquisti autonomi (Tav. 1). Tutto sommato, Consip stima che il risparmio dovuto alla riduzione dei prezzi relativi tra gli acquisti centralizzati e non centralizzati sia aumentato da 541 milioni nel 2015 a 972 milioni nel 2025, con un picco di 1,47 miliardi nel 2023.<sup>6</sup>

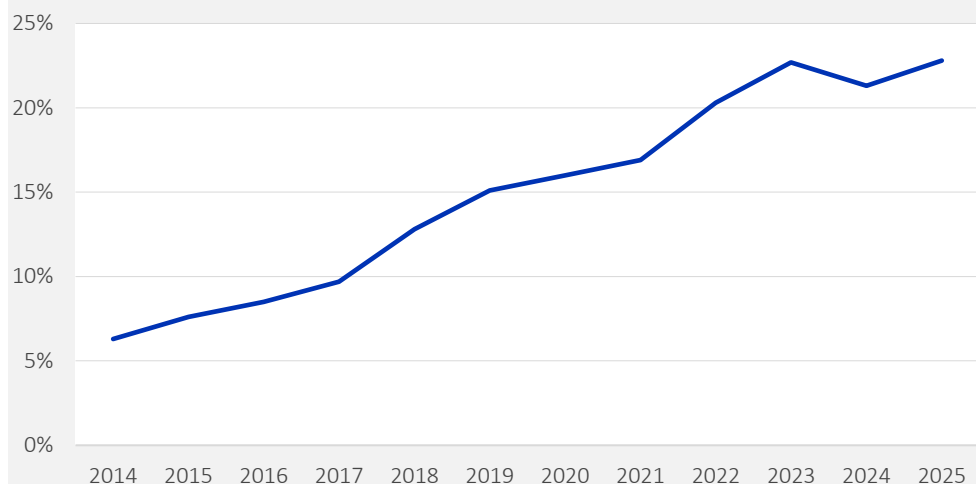
L’aumento della spesa, quindi, potrebbe essere dovuto a un incremento dei volumi di consumo o a uno spostamento dei consumi verso acquisti più onerosi.<sup>7</sup> Potrebbero anche essere aumentati i prezzi di acquisto delle centrali regionali, di cui si sa poco.

<sup>5</sup> Vedi su questo anche la nostra precedente nota [La riforma degli acquisti della PA, dieci anni dopo](#).

<sup>6</sup> Per il dato sul risparmio diretto del 2015, vedi: [Allegato del Documento di Economia e Finanza 2016](#); per il dato del 2023, vedi: [Relazione al Parlamento, MEF](#); per il dato del 2025, vedi: [Documento di Finanza Pubblica 2026](#).

<sup>7</sup> Per i dati sulle rilevazioni MEF-Istat, vedi, ad esempio: [“Rilevazione sui prezzi unitari corrisposti dalle pubbliche amministrazioni per l’acquisto di beni e servizi”, edizione 2024”](#)

**Fig. 3: Quota acquisti tramite strumenti Consip-MEF su consumi intermedi della PA**



Fonte: elaborazioni OCPI su dati Consip, Senato e Istat.

**Tav. 1: Differenza prezzi tra beni e servizi acquistati tramite strumenti Consip e acquisti fuori convenzioni Consip (2024)**

Bene / Servizio	Prezzo in Convenzione	Prezzo fuori Convenzione	Risparmio (%)
Furgoni / Autocarri	€ 18.249	€ 34.563	-47%
PC Portatili	374,5	628,5	-40%
Stampanti	167,8	274,0	-39%
PC Desktop	€ 502	€ 673	-25%
Gasolio per Riscaldamento	€ 0,762/lit	€ 0,877/lit	-13%
Energia Elettrica (media annua)	€ 0,284/kWh	€ 0,312/kWh	-10%
Vetture (benzina, ibride, elettriche)	€ 14.280	€ 15.043	-5%
Alimentari			-4,5%
Gas Naturale (media annua)	€ 1,063/mc	€ 1,101/mc	-3%
Farmaci			15%

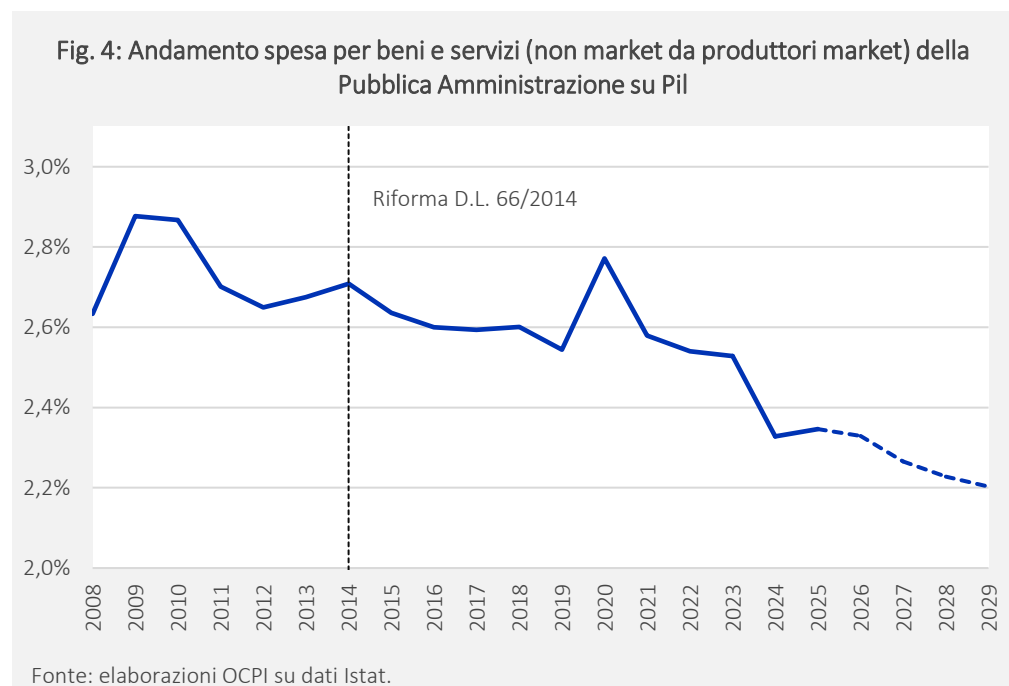
Nota: Il dato sui farmaci rispecchia una media su un campione piuttosto ristretto e, come segnalato dal MEF, potrebbe non essere rappresentativo del totale. Ciononostante, per alcune categorie di farmaci il prezzo unitario pagato tramite gli strumenti della riforma sulla razionalizzazione risulta superiore.

Fonte: elaborazioni OCPI su dati MEF.

Un'altra spiegazione dell'aumento della spesa per i consumi intermedi potrebbe risiedere anche nell'aumento della distribuzione diretta dei farmaci agli utenti, rispetto a quella tramite le farmacie convenzionate. Quando un ospedale pubblico acquista direttamente farmaci da somministrare ai pazienti, la spesa rientra tra i consumi intermedi dell'ente sanitario. Se invece il cittadino

ritira il farmaco presso una farmacia convenzionata, il costo, a carico del SSN, è classificato come prestazione sociale in natura (un acquisto non market). Questo meccanismo è descritto in un lavoro dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)<sup>8</sup> del 2017, secondo cui l'espansione della distribuzione diretta aveva progressivamente trasferito quote di spesa dalla farmaceutica convenzionata ai consumi intermedi delle strutture sanitarie.<sup>9</sup> Il fenomeno potrebbe essere proseguito negli anni successivi: in effetti, la quota di acquisti diretti da parte degli ospedali è aumentata del 25% dal 2017 a ottobre 2025. Inoltre, all'aumento della spesa per consumi intermedi dal 2014 corrisponde un calo, seppure più contenuto, della spesa non market (Fig. 4).

Sia come sia, sarebbe auspicabile che il MEF analizzasse in modo più dettagliato e approfondito l'andamento della spesa per i consumi intermedi della pubblica amministrazione, l'evoluzione dei prezzi d'acquisto e gli effetti della riforma del 2014. In generale, le valutazioni ex post delle riforme, soprattutto di quelle più rilevanti e ambiziose come quella del 2024, dovrebbero diventare la norma in Italia.



<sup>8</sup> Vedi UPB, "[I consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche](#)".

<sup>9</sup> Per i dati sulla spesa farmaceutica convenzionata, vedi: [AIFA](#).