

Disegno di legge di stabilità 2016-2018

Dossier

Centralizzazione degli acquisti della PA

Commissioni congiunte

5^a Commissione “Programmazione economica, bilancio” del Senato della Repubblica

V Commissione “Bilancio, tesoro e programmazione” della Camera dei Deputati

Roma, 3 novembre 2015

Gli articoli 28 e 29 della legge di stabilità prevedono il rafforzamento del sistema di centralizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi delle Amministrazioni Pubbliche (AP). Tali spese, misurate nella voce dei consumi intermedi delle AP, costituiscono l'aggregato sul quale si concentra la parte più importante dei processi di razionalizzazione della spesa pubblica.

Sulla base dei dati contenuti nel conto consolidato delle AP, i consumi intermedi (valutati al netto degli oneri dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati - SIFIM) nel 2014 sono risultati pari a 87,2 miliardi di euro, rappresentando il 10,6% della spesa pubblica complessiva. Dopo una fase di sostanziale invarianza della spesa fra il 2010 e il 2012, i consumi intermedi hanno registrato una risalita nel biennio successivo: il livello del 2014 è infatti superiore del 3,7% rispetto a quello del 2012.

Le amministrazioni centrali pesano per circa il 22% dell'insieme dei consumi intermedi: la relativa spesa è stata di 19 miliardi nel 2014 con un incremento contenuto (0,9%) rispetto all'anno precedente, dopo quello marcato del 2013 (8,4%). La componente decisamente più ampia della spesa per acquisti in consumi intermedi è invece quella effettuata dalle amministrazioni locali. Nel 2014 essa è ammontata a circa 66 miliardi, di cui 26,2 attribuibili ai comuni, 29,5 agli enti sanitari e 3,6 alle regioni. Queste ultime hanno registrato nell'ultimo anno una contrazione dei consumi intermedi che ne ha portato il livello al di sotto di quello del 2012. All'opposto, i comuni hanno segnato tra il 2012 e il 2014 una crescita significativa (pari a circa l'8%).

I dati desunti dalla Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni (per il triennio 2011-2013), realizzata dal Ministero dell'Economia e Finanze con la collaborazione dell'Istat, offrono una valutazione dei livelli di spesa ancora aggredibili da ulteriori processi di efficientamento della spesa corrente.

L'Istat realizza il disegno e la selezione del campione delle amministrazioni presso le quali effettuare la Rilevazione e provvede alla stima dei prezzi medi pagati dalle amministrazioni per l'acquisto di beni e servizi – in convenzione e fuori convenzione Consip – sulla base di una metodologia appositamente

sviluppata. Questa consente di stimare i livelli di prezzo rendendo confrontabili le differenti configurazioni di un bene o servizio rispetto alla “configurazione base”, vale a dire quella in convenzione Consip.

Dalle elaborazioni effettuate sui dati rilevati e diffusi attraverso il sito del MEF¹ emerge che, in generale, la modalità di acquisto mediante adesione a convenzioni Consip permette di ottenere rilevanti economie in termini di risparmi sugli acquisti, grazie all’aggregazione della domanda delle amministrazioni.

A titolo di esempio, nel triennio 2011-2013, i prezzi medi pagati aderendo a convenzioni Consip per l’acquisto di stampanti sono risultati in media più bassi del 76, dell’82 e del 68%, rispettivamente nei tre anni in esame, rispetto a quelli pagati negli acquisti effettuati fuori convenzione. Per i pc desktop, i prezzi in convenzione sono risultati inferiori a quelli pagati fuori convenzione del 23% nel 2011 e del 15% nei due anni successivi. Più contenuta è stata la differenza nei prezzi pagati per l’acquisto di Carta naturale formato A4 in risme (prezzi inferiori in media tra il 2 e il 5% per le amministrazioni che hanno acquistato sul Mercato elettronico della PA rispetto a quelle che hanno acquistato fuori da tale mercato). Si noti che per le merceologie sopra richiamate, le amministrazioni locali sono spesso riuscite a scontare prezzi in media più bassi negli acquisti fuori convenzione rispetto a quelli pagati dalle amministrazioni centrali.

Per gli acquisti di carburanti rete per autotrazione, nel dettaglio benzina e gasolio fuel card, il ricorso a convenzioni Consip è risultato, nel biennio 2011-2012, più conveniente sia per le amministrazioni centrali sia per le amministrazioni locali: in questo arco temporale, per entrambi i beni, le amministrazioni pubbliche che hanno aderito alle convenzioni Consip hanno pagato prezzi in media inferiori del 2% rispetto a quelle che hanno effettuato acquisti fuori convenzione. Sempre per entrambi i beni, negli acquisti fuori convenzione Consip le amministrazioni locali sono riuscite a scontare prezzi in media più bassi rispetto a quelli pagati dalle amministrazioni centrali. Nel 2013, i prezzi in convenzione Consip del gasolio fuel card sono risultati lievemente più elevati (0,8%) di quelli pagati fuori convenzione per tutte le

¹ I risultati della rilevazione sono disponibili sul sito web del MEF - Dipartimento dell’Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi:
(http://www.dag.mef.gov.it/razionalizzazione_acquisti/indagini_conoscitive/archivio/).

amministrazioni; mentre quelli in convenzione della benzina fuel card sono risultati più convenienti per le sole amministrazioni centrali.

I risparmi ottenibili da un più significativo processo di razionalizzazione della spesa corrente della PA potrebbero non solo contribuire a facilitare la gestione futura dei conti pubblici ma potrebbero liberare risorse utili, ad esempio, ad un ampliamento della spesa per investimenti pubblici, con un ridisegno della spesa in senso più espansivo.

Tavola 1 - Spesa per consumi intermedi della Pubblica Amministrazione - Anni 2000 e 2009-2014

	Consumi intermedi al netto SIFIM						
	2000	2009	2010	2011	2012	2013	2014
VALORI IN MILIONI DI EURO							
Amministrazioni centrali	17.249	19.383	19.421	18.605	17.410	18.872	19.038
Stato	13.290	15.809	15.802	15.134	13.738	15.462	15.741
Enti di ricerca	985	1.074	1.134	1.148	1.324	1.292	1.193
Altro	2.974	2.500	2.485	2.323	2.348	2.118	2.104
Amministrazioni locali	38.226	60.740	62.258	63.522	64.185	65.474	66.008
Regioni	2.832	4.531	4.292	4.000	3.759	3.866	3.649
Province	1.881	2.907	3.033	2.827	2.624	2.232	1.830
Comuni	17.538	21.612	22.819	23.598	24.338	25.980	26.265
Enti sanitari	12.697	26.509	27.315	28.377	28.622	28.450	29.479
Università	1.976	2.302	1.761	1.783	1.780	1.802	1.702
Altro	1.302	2.879	3.038	2.937	3.062	3.144	3.083
Enti di previdenza	2.203	2.441	2.439	2.476	2.557	2.429	2.197
TOTALE	57.678	82.564	84.118	84.603	84.152	86.775	87.243
IN PERCENTUALE SUL TOTALE SPESA DELLA PA							
Amministrazioni centrali	29,9	23,5	23,1	22,0	20,7	21,7	21,8
Stato	23,0	19,1	18,8	17,9	16,3	17,8	18,0
Enti di ricerca	1,7	1,3	1,3	1,4	1,6	1,5	1,4
Altro	5,2	3,0	3,0	2,7	2,8	2,4	2,4
Amministrazioni locali	66,3	73,6	74,0	75,1	76,3	75,5	75,7
Regioni	4,9	5,5	5,1	4,7	4,5	4,5	4,2
Province	3,3	3,5	3,6	3,3	3,1	2,6	2,1
Comuni	30,4	26,2	27,1	27,9	28,9	29,9	30,1
Enti sanitari	22,0	32,1	32,5	33,5	34,0	32,8	33,8
Università	3,4	2,8	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0
Altro	2,3	3,5	3,6	3,5	3,6	3,6	3,5
Enti di previdenza	3,8	3,0	2,9	2,9	3,0	2,8	2,5
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

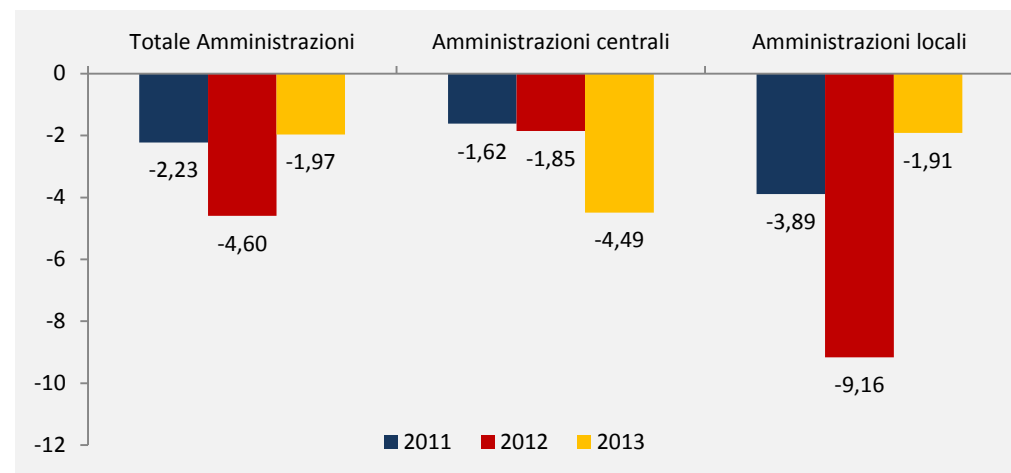
Fonte: Istat, Conti Nazionali

Tavola 2 - Prezzi della Carta naturale formato A4 in risme, acquistata sul e fuori dal MePA dalle amministrazioni pubbliche, per tipologia istituzionale - Anni 2011-2013 (IVA esclusa)

TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	Prezzo fuori MePA	Prezzo su MePA	Differenza %
2011			
Totale Amministrazioni , di cui:	2,47	2,42	-2,23
Amministrazioni centrali	2,47	2,43	-1,62
Amministrazioni locali	2,47	2,37	-3,89
2012			
Totale Amministrazioni , di cui:	2,51	2,40	-4,60
Amministrazioni centrali	2,52	2,47	-1,85
Amministrazioni locali	2,51	2,28	-9,16
2013			
Totale Amministrazioni , di cui:	2,40	2,35	-1,97
Amministrazioni centrali	2,48	2,37	-4,49
Amministrazioni locali	2,38	2,34	-1,91

Fonte: Mef, Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni

Figura 1 - Carta naturale formato A4 in risme: differenza percentuale prezzo su MePA/prezzo fuori MePA pagato dalle amministrazioni pubbliche, per tipologia istituzionale - Anni 2011-2013



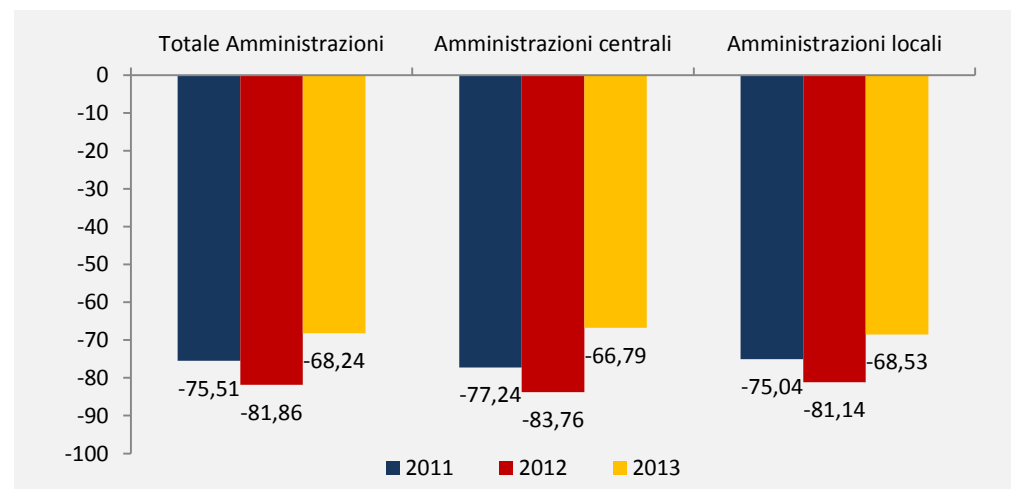
Fonte: Mef, Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni

Tavola 3 - Prezzi delle Stampanti laser individuali B/N A4, acquistate in e fuori convenzione Consip dalle amministrazioni pubbliche, per tipologia istituzionale - Anni 2011-2013 (IVA esclusa)

TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	Prezzo fuori convenzione Consip	Prezzo in convenzione Consip	Differenza %
2011			
Totale Amministrazioni , di cui:	162,95	39,90	-75,51
Amministrazioni centrali	175,34	39,90	-77,24
Amministrazioni locali	159,85	39,90	-75,04
2012			
Totale Amministrazioni , di cui:	214,95	39,00	-81,86
Amministrazioni centrali	240,13	39,00	-83,76
Amministrazioni locali	206,75	39,00	-81,14
2013			
Totale Amministrazioni , di cui:	122,78	39,00	-68,24
Amministrazioni centrali	117,44	39,00	-66,79
Amministrazioni locali	123,91	39,00	-68,53

Fonte: Mef, Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni

Figura 2 - Stampanti laser individuali B/N A4: differenza percentuale prezzo in convenzione/fuori convenzione Consip pagato dalle amministrazioni pubbliche, per tipologia istituzionale - Anni 2011-2013



Fonte: Mef, Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni

Tavola 4 - Prezzi dei PC desktop tradizionali, acquistati in e fuori convenzione Consip dalle amministrazioni pubbliche, per tipologia istituzionale - Anni 2011-2013 (IVA esclusa)

TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	Prezzo fuori convenzione Consip	Prezzo in convenzione Consip	Differenza %
2011			
Totale Amministrazioni, di cui:	629,64	483,97	-23,14
<i>Amministrazioni centrali</i>	<i>671,18</i>	<i>483,97</i>	<i>-27,89</i>
<i>Amministrazioni locali</i>	<i>609,48</i>	<i>483,97</i>	<i>-20,59</i>
2012			
Totale Amministrazioni, di cui:	573,87	483,97	-15,67
<i>Amministrazioni centrali</i>	<i>589,48</i>	<i>483,97</i>	<i>-17,90</i>
<i>Amministrazioni locali</i>	<i>567,07</i>	<i>483,97</i>	<i>-14,65</i>
2013			
Totale Amministrazioni, di cui:	446,41	378,90	-15,12
<i>Amministrazioni centrali</i>	<i>467,80</i>	<i>378,90</i>	<i>-19,00</i>
<i>Amministrazioni locali</i>	<i>434,44</i>	<i>378,90</i>	<i>-12,78</i>

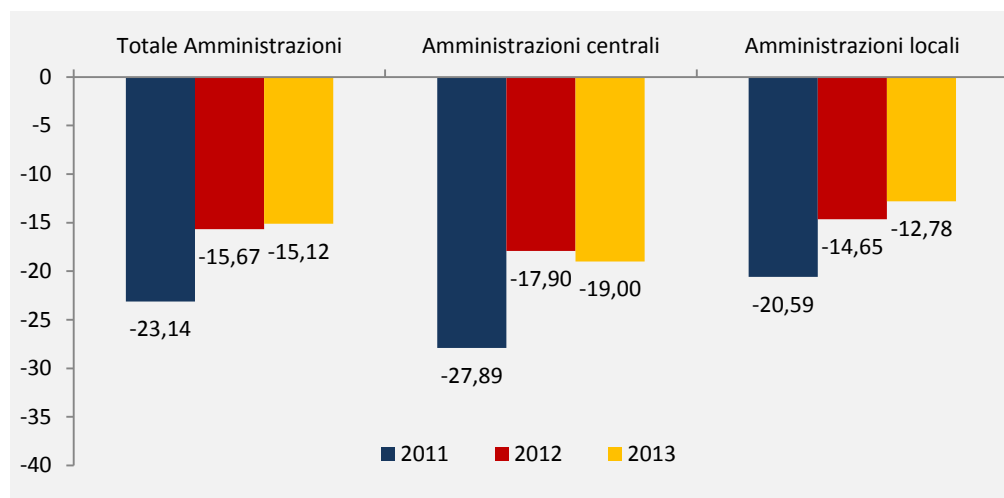
Fonte: Mef, Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni

Tavola 5 - Prezzi di Benzina rete fuel card, acquistata in e fuori convenzione Consip dalle amministrazioni pubbliche, per tipologia istituzionale - Anni 2011-2013 (per litro, IVA e accise escluse)

TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	Prezzo fuori convenzione Consip	Prezzo in convenzione Consip	Differenza %
2011			
Totale Amministrazioni, di cui:	0,67	0,66	-2,08
<i>Amministrazioni centrali</i>	<i>0,70</i>	<i>0,67</i>	<i>-3,74</i>
<i>Amministrazioni locali</i>	<i>0,67</i>	<i>0,66</i>	<i>-2,23</i>
2012			
Totale Amministrazioni, di cui:	0,76	0,74	-2,21
<i>Amministrazioni centrali</i>	<i>0,77</i>	<i>0,75</i>	<i>-2,75</i>
<i>Amministrazioni locali</i>	<i>0,76</i>	<i>0,74</i>	<i>-2,49</i>
2013			
Totale Amministrazioni, di cui:	0,71	0,72	1,27
<i>Amministrazioni centrali</i>	<i>0,74</i>	<i>0,73</i>	<i>-1,38</i>
<i>Amministrazioni locali</i>	<i>0,71</i>	<i>0,72</i>	<i>1,31</i>

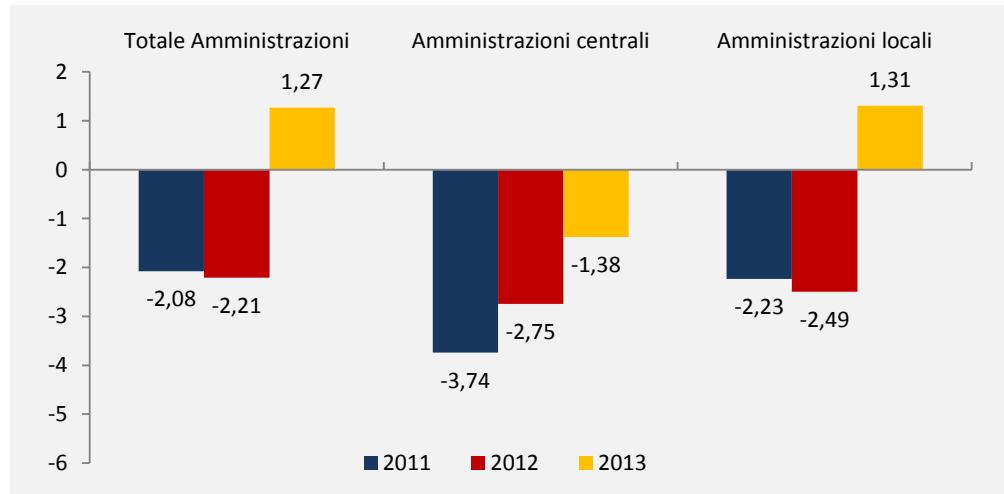
Fonte: Mef, Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni

Figura 3 - PC desktop tradizionali: differenza percentuale prezzo in convenzione/ fuori convenzione Consip pagato dalle amministrazioni pubbliche, per tipologia istituzionale - Anni 2011-2013



Fonte: Mef, Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni

Figura 4 - Benzina rete fuel card: differenza percentuale prezzo in convenzione/ fuori convenzione Consip pagato dalle amministrazioni pubbliche, per tipologia istituzionale - Anni 2011-2013



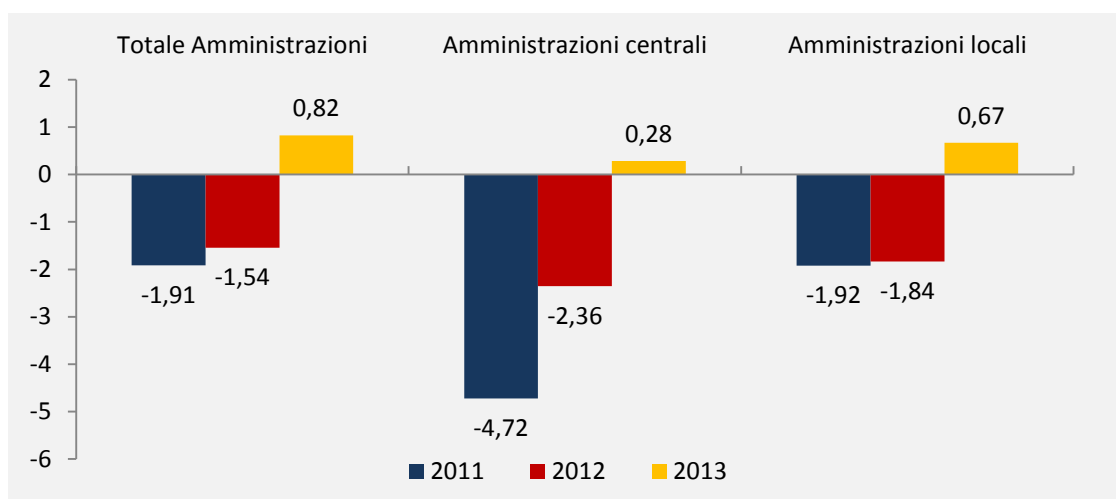
Fonte: Mef, Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni

Tavola 5 - Prezzi di Gasolio rete fuel card, acquistato in e fuori convenzione Consip dalle amministrazioni pubbliche, per tipologia istituzionale - Anni 2011-2013 (per litro, IVA e accise escluse)

TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	Prezzo fuori convenzione Consip 2011	Prezzo in convenzione Consip	Differenza %
Totale Amministrazioni, di cui:	0,73	0,72	-1,91
<i>Amministrazioni centrali</i>	<i>0,76</i>	<i>0,73</i>	<i>-4,72</i>
<i>Amministrazioni locali</i>	<i>0,73</i>	<i>0,71</i>	<i>-1,92</i>
Totale Amministrazioni, di cui:	0,80	0,79	-1,54
<i>Amministrazioni centrali</i>	<i>0,82</i>	<i>0,80</i>	<i>-2,36</i>
<i>Amministrazioni locali</i>	<i>0,80</i>	<i>0,78</i>	<i>-1,84</i>
Totale Amministrazioni, di cui:	0,75	0,76	0,82
<i>Amministrazioni centrali</i>	<i>0,76</i>	<i>0,76</i>	<i>0,28</i>
<i>Amministrazioni locali</i>	<i>0,75</i>	<i>0,76</i>	<i>0,67</i>

Fonte: Mef, Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni

Figura 5 - Gasolio rete fuel card: differenza percentuale prezzo in convenzione/fuori convenzione Consip pagato dalle amministrazioni pubbliche, per tipologia istituzionale - Anni 2011-2013



Fonte: Mef, Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni