

Addensamento sottosoglia degli affidamenti diretti di servizi e forniture (2021-2024)

Indice

1.	Introduzione	2
2.	Gli affidamenti diretti sottosoglia: <i>trend</i> e incidenza sul mercato	4
3.	Analisi delle procedure intorno alla soglia per affidamenti diretti	6
3.1	Principali CPV degli addensamenti sottosoglia	9
3.2	La dimensione delle Amministrazioni con addensamento delle procedure sottosoglia	12
4	Addensamento sottosoglia: una preliminare analisi controfattuale	16
5	Conclusioni	20
6	Riferimenti bibliografici	22

1. Introduzione

Il presente documento presenta i risultati di uno studio riguardante gli affidamenti diretti sottosoglia nel settore Servizi e Forniture, nel quadriennio 2021-2024. Tale periodo offre l'opportunità di analizzare come sia cambiato il peso specifico di tali affidamenti sul mercato dei contratti pubblici, nonché di identificare eventuali fenomeni di addensamento degli stessi in fasce di importo di poco inferiori alle soglie legali per gli affidamenti, a seguito degli interventi normativi riguardanti gli importi di tali soglie. In tale intervallo temporale, infatti, la decretazione d'urgenza post-pandemia (DL 76/2020 e DL 77/2021), prima, e il nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023), poi, hanno *de facto* introdotto modifiche sostanziali alle soglie per gli affidamenti diretti di servizi e forniture.

Oltre al peso degli affidamenti diretti nel mercato dei contratti pubblici, vengono anche analizzate le principali categorie (CPV - Common Procurement Vocabulary) dell'oggetto degli affidamenti diretti che si addensano sottosoglia, nonché la dimensione delle Stazioni Appaltanti (SA) che fanno ricorso a tali procedure. In particolare, il documento è strutturato come segue:

- nella sezione 2 viene presentato un quadro sintetico riguardante il peso che gli affidamenti diretti sottosoglia rivestono, in termini di numero di CIG (Codice Identificativo Gara) e di importo complessivo, rispetto alla totalità dei contratti pubblici nel settore Servizi e Forniture e come tale peso sia cambiato nel periodo considerato;
- nella sezione 3 il focus è sulle procedure svolte nelle classi di importo intorno alle soglie, ovvero il cui importo è di poco inferiore o superiore alle soglie per gli affidamenti diretti, permettendo di individuare le classi di importo in cui si verifica un addensamento delle procedure sottosoglia e, quindi, procedere ad un'analisi più approfondita di tali casi, sia in termini di CPV più ricorrenti (sezione 3.1), sia per dimensione delle SA che fanno ricorso ad affidamenti diretti per importi di poco sottosoglia (sezione 3.2);
- nella sezione 4 sono presentati i risultati preliminari di un'analisi controfattuale volta a stimare il numero di procedure che si sarebbero svolte nelle classi di importo intorno alle soglie, nel caso ipotetico di assenza di una previsione normativa riguardante la definizione delle suddette soglie per gli affidamenti diretti;
- la sezione 5 conclude, sintetizzando le principali evidenze ottenute e fornendo alcune brevi riflessioni, nonché delineando future direzioni di studio e analisi riguardanti gli affidamenti diretti e il fenomeno dell'addensamento sottosoglia.

Tuttavia, è necessario precisare che l'analisi dei dati su cui si basa il presente documento è stata svolta su un dominio da cui sono state eliminate le procedure con importi nelle code della distribuzione, ossia i CIG di importo inferiore a 5.000 euro e quelli con importi superiori a 25 milioni di euro, al fine di evitare distorsioni nei risultati dovute sia all'eccessivo numero di CIG con importi molto bassi, relativi prevalentemente alla tracciabilità, sia ad alcune procedure con importi eccessivamente elevati che possono rappresentare delle anomalie oppure errori di rilevamento.¹ Ciononostante, l'esclusione delle procedure con importi esigui o troppo elevati non influenza i risultati delle analisi presentati nel documento, il cui obiettivo è quello di analizzare il fenomeno degli affidamenti diretti e, in particolare, l'incidenza di quelli con importi di poco sotto la soglia consentita, c.d. addensamento sottosoglia che, essendo analizzato per specifiche classi di importo intorno alla soglia, include tutti i CIG presenti in tali classi.

Va inoltre sottolineato che per i dati relativi agli importi delle procedure 2024, pur riferendosi ai CIG compresi tra 5.000 euro e 25 milioni di euro, è opportuno tener conto del contesto di transizione in cui tali dati sono stati

¹ Il dominio oggetto della presente analisi è stato ottenuto applicando anche altri criteri di selezione. Ad esempio, sono stati considerati soltanto i CIG attivi, con oggetto principale Servizi o Forniture, a prescindere dall'esito di aggiudicazione. Inoltre, per gli affidamenti diretti "sottosoglia" sono stati selezionati soltanto i CIG di importo inferiore alla soglia prevista e con affidamento diretto come tipologia di scelta del contraente; per le procedure "sopra soglia", invece, sono stati esclusi tutti i CIG relativi a qualsiasi tipo di affidamento diretto, compreso l'affidamento diretto in adesione ad accordo quadro o convenzione.

rilevati. Dal 1° gennaio 2024 entra infatti a pieno regime la nuova disciplina sulla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici prevista dal nuovo Codice, che ha inciso in modo significativo sulle modalità di raccolta e registrazione dei dati nella BDNCP, attraverso la Piattaforma dei Contratti Pubblici (PCP) e l'integrazione con le piattaforme di approvvigionamento digitale (PAD). Il nuovo sistema, basato su varie schede di indizione, introduce elementi di discontinuità rispetto al precedente Sistema di monitoraggio gare (SIMOG) e, pertanto, potrebbero emergere limitati disallineamenti negli importi registrati, riconducibili alle innovazioni introdotte nelle modalità di acquisizione e gestione dei dati.

2. Gli affidamenti diretti sottosoglia: *trend* e incidenza sul mercato

Questa sezione offre una prima analisi preliminare sul ricorso agli affidamenti diretti sottosoglia rispetto al totale delle procedure nel settore servizi e forniture, sia in termini di numero di procedure sia in termini di importi complessivi nel quadriennio 2021-2024. In tale arco temporale si sono succeduti diversi interventi normativi che hanno portato alla modifica della soglia per gli affidamenti diretti per servizi e forniture, innalzata dapprima a euro 75.000 (DL 76/2020 c.d. “decreto semplificazioni”), poi a euro 139.000 (DL 77/2021 c.d. “decreto semplificazioni bis”) e, infine, a euro 140.000 (d.lgs. 36/2023, nuovo Codice).² Tali modifiche normative forniscono l'opportunità di testare eventuali variazioni nella propensione al ricorso ad affidamenti diretti con importi concentrati sotto le soglie legali, in base alla mutata previsione normativa.

Essendo i cambiamenti normativi intervenuti in corso d'anno, per selezionare i CIG in base agli importi relativi alle soglie, si è scelto di utilizzare un *criterio di prevalenza*, ovvero adottare per convenzione la soglia vigente nella maggior parte dell'anno. Ad esempio, per il 2021 si utilizza la soglia pari ad euro 75.000 vigente fino al 29 luglio. Tale criterio non determina una distorsione nella selezione dei domini delle procedure aperte e degli affidamenti diretti, che sono ottenuti applicando un *doppio criterio di selezione dei domini*: I CIG sono selezionati oltre che in base all'importo delle soglie anche utilizzando le diverse modalità del “Tipo di scelta contraente” che permettono di controllare per la corretta definizione del tipo di procedura. Inoltre, sia per una maggiore semplificazione nelle rappresentazioni che in un'ottica conservativa, in questa sezione e nel prosieguo del documento, si farà riferimento alla soglia di 75.000 euro per il 2021 e alla soglia di 140.000 euro per gli altri anni, incluso il 2022 in cui tale soglia era pari ad euro 139.000. Tale scelta rappresenta una semplificazione espositiva e, sebbene non coincida esattamente con la soglia legale vigente in ciascun periodo, non pregiudica i risultati ottenuti, sia perché viene applicato il succitato *doppio criterio di selezione del dominio*, sia perché le analisi svolte si concentrano principalmente sull'addensamento degli affidamenti diretti nelle classi di importo sotto la soglia.³

Come si evince dalla tabella 1a, l'incidenza del numero di CIG rappresentati da affidamenti diretti sottosoglia sul totale dei CIG (sopra e sottosoglia) è abbastanza stabile nel tempo con valori più alti nel 2022 e 2023, con percentuali di circa il 95%.⁴ In termini puramente numerici, quindi, su 10 contratti pubblici più di 9 utilizzano come modalità di scelta del contraente senza il ricorso a procedure competitive tra gli operatori economici, ossia basata sugli affidamenti diretti ad uno specifico operatore economico.

² Più precisamente, con la legge n.120 dell'11 settembre 2020, di conversione del DL n.76 del 16 luglio 2020, (c.d. *decreto semplificazioni*), vengono rese effettive le modifiche inerenti alle procedure di affidamento sottosoglia così come stabilite dal d.lgs. 50/2016 con un innalzamento transitorio della soglia per gli affidamenti diretti nel settore servizi e forniture da 40.000 a 75.000 euro. A partire dal 30 luglio 2021, con la legge n. 108 del 29 luglio 2021, di conversione del DL n.77 del 31 maggio 2021 (c.d. *decreto semplificazioni bis*), tale soglia viene ulteriormente innalzata a 139.000 euro. Tale soglia è infine innalzata ad euro 140.000 a partire dal 1° luglio 2023 quando acquisiscono piena efficacia le norme del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023).

³ Del resto, tale approccio è giustificato anche dall'evidenza emersa da alcune analisi approfondite da cui risulta che nel 2022, per quanto la soglia per gli affidamenti diretti in servizi e forniture fosse pari a 139.000 euro, per c.a. 950 CIG il campo “Tipo scelta contraente” risulta compilato con “affidamenti diretti”, nonostante i relativi importi siano compresi tra 139.000 e 140.000 euro e, quindi, superiori alla soglia per gli affidamenti diretti vigente in tale anno. Sebbene tali CIG non abbiano un peso rilevante, si è ritenuto opportuno includerli nel dominio degli affidamenti diretti.

⁴ Considerando quindi alla base del rapporto sia gli affidamenti diretti sottosoglia che tutte le procedure sopra soglia diverse dagli affidamenti diretti.

Tabella 1a: Distribuzione CIG per affidamenti diretti sottosoglia e procedure sopra soglia diverse da affidamenti diretti

Tipologia di procedura	Numero di CIG			
	2021	2022	2023	2024
Affidamenti dir. sottosoglia (CIG > €5.000)	735.005	759.077	927.859	629.634
Procedure sopra soglia (CIG < 25 milioni)	62.371	40.587	43.596	53.647
Affidamenti dir. sottosoglia sul totale (€5000<CIG<25 milioni)	92,18%	94,92%	95,51%	92,15%

Note: Nel 2021 la soglia per gli affidamenti diretti è pari a € 75.000.

Fonte: elaborazione ANAC

Sebbene in termini puramente numerici, il ricorso agli affidamenti diretti risulti una pratica abbastanza consolidata e diffusa tra le Stazioni Appaltanti, riducendo di gran lunga i tempi amministrativi e la complessità delle procedure di gara e soddisfacendo così esigenze specifiche e immediate di approvvigionamento, il loro valore economico è di gran lunga inferiore rispetto a quello complessivamente rappresentato dalle gare a procedura aperta. In termini monetari, infatti, gli affidamenti diretti rappresentano una quota meno significativa del mercato dei contratti pubblici nel settore dei servizi e delle forniture. Come mostrato in tabella 1b, tale quota di affidamenti diretti sul totale delle procedure raggiunge il livello massimo nel 2023, oltre il 31%, per poi ridursi drasticamente nel 2024, in cui risulta pari a circa il 17%. Va sottolineato, tuttavia, che il drastico calo di tale quota nel 2024 è dovuto anche ad un aumento rilevante dell'importo aggregato delle procedure sopra soglia che raggiungono in tale anno 79 miliardi che, essendo alla base del rapporto, ne riducono inevitabilmente il risultato. Va ribadito, inoltre, che per gli importi eccessivamente alti dei CIG del 2024 sono in corso approfondimenti e che, ad ogni modo, tali valori anomali non incidono sul focus dell'analisi qui presentata.

In generale, a partire dal 2022, con l'introduzione di una soglia per gli affidamenti diretti sensibilmente superiore rispetto al 2021 (rappresentando quasi il doppio dell'importo), si assiste ad un progressivo aumento sia del numero di CIG (ad eccezione del 2024) sia degli importi complessivi delle procedure sottosoglia. L'aumento dell'importo di tale soglia, da 75.000 euro nel 2021 a 140.000 euro, se da un lato ha determinato un quasi automatico incorporamento nella categoria degli affidamenti diretti delle procedure con importi di aggiudicazione compresi tra 75.000 e 140.000 euro che, ante 2022, si sarebbero dovute svolgere con modalità aperte di scelta del contraente, dall'altro, potrebbe aver determinato una dinamica opposta, caratterizzata dalla riduzione dell'importo dei contratti al fine di rientrare nella categoria degli affidamenti diretti, riducendo in tal modo la base del rapporto. Tale dinamica potrebbe essere sintetizzata dal c.d. "effetto soglia", ovvero la modifica del comportamento delle controparti di un contratto pubblico che, a seguito di una modifica normativa, potrebbero avere incentivi a collocare gli importi contrattuali al di sotto della soglia, al fine di evitare le più lunghe e complesse procedure competitive.

Tabella 1b: Distribuzione Importi per affidamenti diretti sottosoglia e procedure sopra soglia diverse da affidamenti diretti

Tipologia di procedura	Importo totale (miliardi di euro)			
	2021	2022	2023	2024
Affidamenti dir. sottosoglia (CIG > €5000)	13,17	16,70	21,82	16,61
Procedure sopra soglia (CIG < 25 milioni)	43,84	43,41	47,13	79,00
Affidamenti dir. sottosoglia sul totale (€5000<CIG<25 milioni)	23,10%	27,79%	31,65%	17,37%

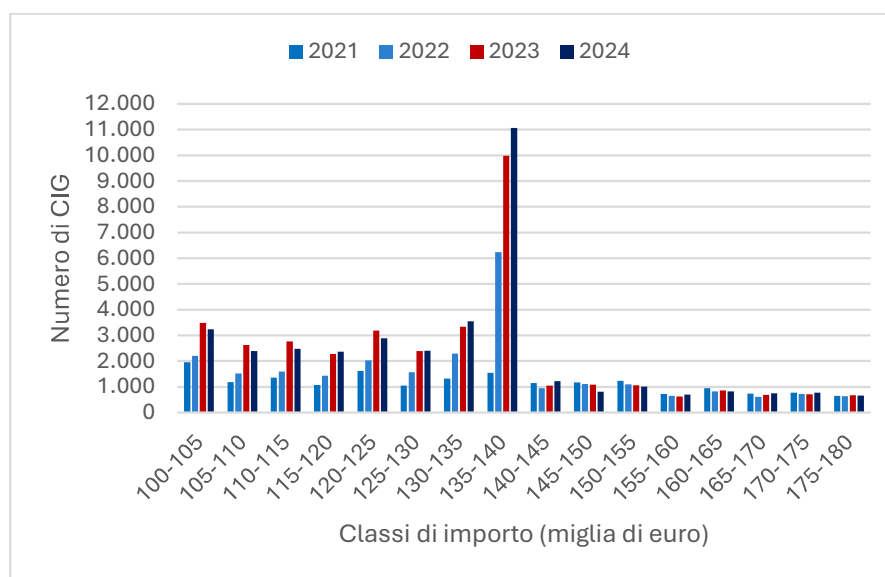
Fonte: elaborazione ANAC

A tal fine, nella sezione successiva e nel resto del documento l'analisi sarà svolta soprattutto con un focus particolare sugli intorni delle soglie per gli affidamenti diretti, al fine di verificare se il suddetto effetto soglia abbia potuto determinare, non solo una possibile riallocazione compatibile con comportamenti di adattamento delle procedure aperte al di sotto della soglia, ma anche un addensamento delle stesse in classi di importo immediatamente precedenti la soglia. L'idea è che un contratto, che solitamente verrebbe aggiudicato con una procedura aperta, potrebbe essere ridefinito in termini di importo in modo da rientrare nei limiti dell'affidamento diretto, mantenendosi al di sotto della soglia.

3. Analisi delle procedure intorno alla soglia per affidamenti diretti

Al fine di verificare la presenza di possibili addensamenti delle procedure intorno alla soglia stabilita per gli affidamenti diretti, si è proceduto a raggruppare le procedure immediatamente sopra o sotto la soglia in classi di importo di ampiezza pari a 5.000 euro. Considerando le modifiche normative introdotte a partire dal 2022 che, rispetto al 2021, hanno quasi raddoppiato l'importo della soglia per affidamenti diretti, sono state analizzate sia le procedure per classi di importo intorno alla soglia dei 140.000 euro per tutti gli anni sia quelle intorno alla soglia vigente al 2021 e pari a 75.000 euro. Tale esercizio ha lo scopo di verificare, a livello aggregato, se i cambiamenti introdotti dalla normativa hanno determinato una modifica della distribuzione delle procedure intorno a tali soglie. Nella figura 1a sono rappresentati graficamente, per ciascuno dei 4 anni considerati, sia gli affidamenti diretti fino alla soglia dei 140.000 euro sia le procedure oltre tale soglia.

Figura 1a: Distribuzione CIG per classi di importo intorno alla soglia vigente dal 2022 al 2024



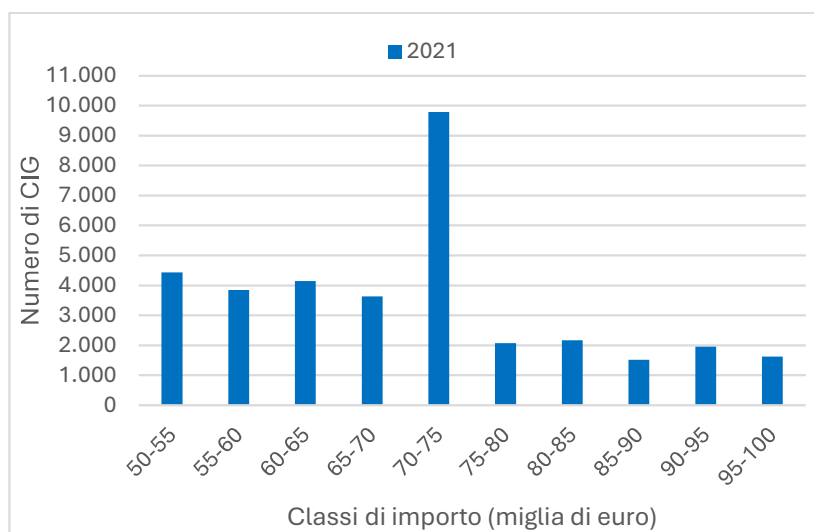
Fonte: elaborazione ANAC

Dalla figura emerge, chiaramente, un addensamento del numero di affidamenti diretti nella classe di importo che precede la soglia. Il numero di CIG con importi compresi tra 100.000 e 135.000 euro è pressoché stabile tra le classi di importo e tra gli anni considerati, ma registra un forte incremento, crescente negli anni, a partire dai 135.000 euro. Nel 2021 i CIG, relativi a procedure aperte, compresi nell'ultima classe di importo sottosoglia (135-140) sono circa 1.500, in linea o di poco superiori rispetto al numero dei CIG per le classi di importo inferiore, mentre a partire dal 2022 i CIG, relativi ad affidamenti diretti, compresi in tale classe di importo presentano un notevole incremento rispetto alle classi di importo precedenti, raggiungendo 10.000 unità nel 2023 e 11.000 unità nel 2024. Al contrario, a partire dalla classe di importo successiva ai 140.000 euro, il numero di CIG mostra un brusco calo, registrando circa 1.000 unità in tutti gli anni e per tutte le classi di importo considerate. Tale evidenza preliminare già mostra un effetto soglia: nel 2021 non si assiste ad alcun incremento

del numero di CIG nelle classi di importo immediatamente sotto la soglia vigente dal 2022, non essendoci nessuna convenienza in quell'anno ad affidare servizi e/o forniture di poco sotto i 140.000 euro essendo la soglia vigente molto più bassa (€ 75.000); al contrario a partire dal 2022 si assiste ad un repentino aumento del numero di CIG nella classe di importo immediatamente sotto la nuova e più alta soglia consentita per gli affidamenti diretti, una distribuzione delle procedure coerente con la presenza di incentivi regolatori associati alla soglia.

Nella figura 1b viene riproposto lo stesso esercizio, ma limitatamente al 2021 e considerando la soglia vigente in quell'anno (€ 75.000). Come si evince dalla figura, gli affidamenti diretti tra 50.000 e 70.000 euro sono pressoché stabili tra le classi di importo e aumentano repentinamente nell'ultima classe di importo precedente alla soglia vigente in tale anno raggiungendo quasi 10.000 unità rispetto alle circa 4.000 unità che risultano in media per le classi di importo inferiori. Similmente a quanto osservato nella figura 1a, il numero di procedure aperte dopo la soglia dei 75.000 euro si riduce sebbene, in questo caso, meno bruscamente.

Figura 1b: Distribuzione CIG per classi di importo intorno alla soglia vigente al 2021 (€ 75.000)



Fonte: elaborazione ANAC

Anche in termini monetari, i CIG compresi nelle classi immediatamente precedenti la soglia rivestono un peso significativo rispetto all'importo aggregato di tutti i CIG considerati in ciascun anno⁵. Considerando la soglia dei 140.000 euro (tabella 2a), le procedure aperte tra 135.000 e 140.000 euro risultano pari a poco più di 212 milioni di euro nel 2021, quando la soglia era pari ad €75.000, mentre gli affidamenti nella stessa classe di importo arrivano a valere oltre 1,3 miliardi di euro nel 2023 e 1,5 miliardi di euro nel 2024 rappresentando, rispettivamente, circa il 28,8% e il 31,5% del valore economico complessivo di tutti i CIG (affidamenti diretti e procedure aperte) con importi compresi tra 100.000 e 180.000 euro.

Dai dati presenti in tabella 2a emerge chiaramente come già a partire dal 2022, con l'innalzamento delle soglie, l'importo complessivo degli affidamenti diretti immediatamente sotto la soglia (classe di importo 135-140) sia quadruplicato rispetto alle procedure aperte registrate nella stessa classe di importo nel 2021, quando la soglia vigente era pari a 75.000 euro, passando da 212,72 a 858,61 milioni di euro. Lo stesso aumento si registra anche in termini relativi, considerando l'incidenza delle procedure appartenenti a tale classe di importo, rispetto all'importo aggregato delle procedure tra 100.000 e 180.000 euro, che passa dal 8,6% al 25,5%.

Tale confronto è coerente con l'ipotesi che, a seguito dell'innalzamento delle soglie per gli affidamenti diretti, si sia modificata la distribuzione, oltre che del numero di gare, anche del valore economico di esse: il valore complessivo delle procedure non addensate sotto la soglia dei 140.000 euro potrebbe essersi ridotto perché ricondotto, almeno in parte, negli affidamenti con importo di poco sotto tale soglia.

Tabella 2a: Distribuzione Importi per classi di importo intorno alla soglia (€ 140.000)

Classe di importo (migliaia di euro)	Importo totale (milioni di euro)				Variazione (%)
	2021	2022	2023	2024	2021-2024
100-105	197,60	223,90	354,27	329,14	66,6%
105-110	127,16	162,33	282,17	256,88	102,0%
110-115	151,16	178,85	309,38	278,06	83,9%
115-120	125,22	167,34	267,38	277,87	121,9%
120-125	196,99	246,42	387,40	351,69	78,5%
125-130	132,92	200,01	304,09	305,68	130,0%
130-135	173,81	301,90	440,36	468,14	169,3%
135-140	212,72	858,61	1.378,10	1.530,49	619,5%
140-145	162,30	133,57	147,79	173,02	6,6%
145-150	173,14	164,42	160,28	119,08	-31,2%
150-155	186,37	165,14	160,67	152,93	-17,9%
155-160	112,56	102,26	97,55	110,29	-2,0%
160-165	153,19	132,63	139,57	132,67	-13,4%
165-170	122,77	100,86	114,80	123,83	0,9%
170-175	131,79	123,79	122,30	132,46	0,5%
175-180	114,03	111,36	119,51	117,39	2,9%
Totale	2.473,73	3.373,39	4.785,61	4.859,62	96,4%

⁵ Così come anche per i dati riportati nella figura 1a e 1b, per gli anni dal 2022 al 2024, i CIG compresi tra 100.000 e 140.000 euro si riferiscono ad affidamenti diretti, mentre quelli compresi tra 140.000 e 180.00 si riferiscono a procedure aperte sopra soglia. Nel 2021, similmente, i CIG compresi tra 50.000 e 75.000 euro rappresentano affidamenti diretti, mentre quelli compresi tra 75.000 e 100.000 sono relativi a procedure di gara aperte sopra soglia.

Incidenza classe 135-140 su totale	8,6%	25,5%	28,8%	31,5%
--	------	-------	-------	-------

Fonte: elaborazione ANAC

Anche considerando la soglia vigente al 2021, pari a 75.000 euro, si osserva un addensamento del valore economico degli affidamenti diretti intorno a tale soglia. Come mostrato in tabella 2b, il valore economico dei servizi e delle forniture, affidati per un importo rientrante nella classe immediatamente precedente alla suddetta soglia, è pari a circa 707 milioni di euro, rappresentando circa il 28% delle procedure comprese tra 50.000 e 100.000 euro.

Tabella 2b: Distribuzione Importi per classi di importo intorno alla soglia 2021 - (€ 75.000)

Classe di importo (migliaia di euro)	Importo totale (milioni di euro)
50-55	230,49
55-60	220,23
60-65	256,53
65-70	244,07
70-75	707,03
75-80	159,51
80-85	177,56
85-90	131,68
90-95	179,00
95-100	157,74
Totale	2.463,83
Incidenza classe 70-75 su totale	28,7%

Fonte: elaborazione ANAC

3.1 Principali CPV degli addensamenti sottosoglia

Nella presente sezione sono analizzati i CPV che più frequentemente sono associati agli affidamenti diretti di importo immediatamente precedente alle soglie vigenti.⁶ Inoltre, al fine di verificare l'effetto dell'innalzamento dell'importo della soglia sul numero di affidamenti, per il 2021 vengono considerati alternativamente gli affidamenti diretti di importo di poco inferiore alla soglia vigente di 75.000 euro e le procedure aperte nel 2021 con importi di poco inferiori alla soglia di 140.000 euro prevista per gli affidamenti diretti negli anni successivi.

Nella tabella 3a sono riportate le frequenze dei CIG acquisiti per importi immediatamente sottosoglia. Considerando la soglia vigente al 2021, il CPV (a 3 digit) con il maggior numero di affidamenti diretti di importo compreso tra 70.000 e 75.000 euro è quello relativo ai *Servizi giuridici*, 2.478 CIG, seguito dai *Servizi di ingegneria* con 1.225 CIG. Questi ultimi, insieme ad *Apparecchiature mediche*, continuano a rimanere i CPV più frequenti tra gli affidamenti diretti di addensati sottosoglia anche negli anni successivi, a differenza dei *Servizi giuridici* che si riducono drasticamente. Al contrario, nel 2021 i CIG connessi ai *Prodotti farmaceutici* non

⁶ In particolare, sono stati considerati i primi 10 CPV più frequenti, ovvero quelli che nella media degli anni considerati presentano il maggior numero di CIG per affidamenti diretti di poco sottosoglia.

risultano tra i CPV più frequenti tra gli affidamenti diretti di poco sottosoglia, mentre a partire dal 2022 la loro frequenza aumenta, considerando la nuova maggiore soglia, raggiungendo un massimo di 564 unità, nel 2024.

È interessante notare come l'innalzamento della soglia, da 75.000 nel 2021 a 140.000 euro a partire dal 2022, sembrerebbe determinare in alcuni casi una variazione della numerosità dei CIG per uno stesso CPV. Per verificare ciò è sufficiente confrontare, per ogni CPV, le frequenze dei CIG nel 2021 per entrambe le soglie (€ 75.000 e €140.000) con le frequenze risultanti a partire dal 2022.⁷ Ad esempio, per il CPV *Servizi architettonici e servizi affini*, nel 2021, si contano 525 CIG per importi immediatamente sotto la soglia vigente dei 75.000 e soltanto 32 CIG se si considera la soglia dei 140.000 che, ricordiamo, è vigente solo dal 2022. Una tale differenza nel numero di CIG evidenzerebbe una forte propensione ad affidamenti sottosoglia per tali servizi. A partire dal 2022, con l'innalzamento della soglia a 140.000 euro, il numero di affidamenti per tale CPV risale registrando 702 CIG nel 2022 e 637 nel 2023, indicando una sorta di traslazione in blocco di uno specifico tipo di approvvigionamenti nella più alta classe di importo immediatamente precedente alla nuova soglia legale. In altre parole, tale evidenza potrebbe derivare dall'aumento *tout court* degli importi delle procedure, non tanto dovuta ad esigenze delle amministrazioni, quanto all'intenzione delle stesse di mantenersi sotto la soglia per gli affidamenti diretti. Questa marcata sensibilità dell'importo degli affidamenti di poco sottosoglia all'aumentare delle soglie legali per gli affidamenti diretti, si osserva anche per i *Servizi di Ingenera*, i *Servizi connessi ai rifiuti urbani e domestici* e per il CPV relativo alla *Programmazione di software e servizi di consulenza*.

Al contrario, i CPV per i quali non si registra una reattività degli importi degli affidamenti di poco sottosoglia, a seguito dell'innalzamento della soglia, sono rappresentati da *Apparecchiature mediche e Prodotti farmaceutici*, per i quali si registra un andamento stabile nel tempo dei CIG di poco sottosoglia, anche a seguito delle modifiche normative riguardanti l'innalzamento della soglia per affidamenti diretti. Quest'ultima evidenza appare coerente con alcune caratteristiche strutturali di tali mercati. In primo luogo, si tratta di beni fortemente standardizzati, per i quali i prezzi unitari risultano frequentemente ancorati a benchmark esterni, tra cui, in alcuni casi, i prezzi di riferimento elaborati da ANAC, utilizzati come parametri di congruità nelle procedure di acquisto pubblico. In secondo luogo, in tali mercati gli approvvigionamenti avvengono in larga misura attraverso forme di acquisto centralizzato e strumenti quali convenzioni e accordi quadro, riducendo sia i margini di discrezionalità nella determinazione delle quantità e dei valori ma anche il ricorso stesso ad affidamenti a livello di singolo CIG. Infine, la natura essenziale e non discrezionalmente modulabile della domanda sanitaria riduce i margini di discrezionalità nella determinazione delle quantità acquistate e, quindi, degli importi degli affidamenti. Nel loro insieme, questi elementi contribuiscono a limitare la possibilità di aggiustamenti marginali degli importi in prossimità della soglia legale, risultando coerenti con l'assenza di concentrazione degli affidamenti appena al di sotto di essa osservata nei dati.

⁷ I CIG riferiti al 2021 fanno riferimento alternativamente agli affidamenti diretti di poco sotto la soglia consentita nel 2021 (€70.000-75.000) e alle procedure di poco sotto la soglia vigente nel successivo anno (€135.000-140.000), mentre i CIG dal 2022 in poi fanno riferimenti agli affidamenti diretti di poco sotto la soglia vigente nei relativi anni (€135.000-140.000). L'idea di base è quella di catturare eventuali "spostamenti" dei CIG verso importi di poco inferiori alla nuova soglia del 2022, semplicemente confrontando questi due insiemi. Qualora, per un determinato CPV, il numero (e l'importo) dei CIG acquisiti a partire dal 2022 per affidamenti poco sotto la soglia (€ 135.000-140.000) fosse sensibilmente maggiore del numero (e l'importo) dei CIG acquisiti nel 2021 per procedure aperte tra 135.000 e 140.000, tale incremento potrebbe essere attribuito ad un comportamento volto a definire l'importo degli affidamenti diretti entro livelli di poco inferiori alla soglia consentita.

A titolo puramente esemplificativo, considerando uno specifico CPV, qualora nel 2021 si avessero 100 CIG di affidamenti diretti compresi tra 70.000 e 75.000 euro e 60 CIG di procedure aperte tra 135.000 e 140.000, mentre nel 2022 e negli anni successivi il numero di affidamenti diretti compresi tra 135.000 e 140.000 aumentasse, ad esempio, a 100 o più CIG, tale incremento potrebbe essere attribuito ad una riallocazione delle procedure di affidamento, che altrimenti sarebbero soggette alle più stringenti regole delle gare aperte, verso importi di poco sotto la soglia.

Tab. 3a - Numero di CIG per i primi 10 CPV (a 3 digit) negli affidamenti tra 135.000 e 140.000 euro

Descrizione CPV	2021*	2021	2022	2023	2024	media anni
Servizi di ingegneria	1.225	69	547	674	382	707
Servizi giuridici	2.478	6	44	87	72	670
Apparecchiature mediche	466	233	501	905	611	621
Servizi architettonici e servizi affini	525	32	702	637	313	544
Servizi connessi ai rifiuti urbani e domestici	280	38	280	401	331	323
Prodotti farmaceutici	121	105	161	277	564	281
Programmazione di software e servizi di consulenza	208	55	191	403	266	267
Servizi commerciali vari ed altri servizi	120	31	144	306	405	244
Servizi di assistenza sociale e servizi affini	192	62	180	310	278	240
Apparecchiature informatiche e forniture	93	16	77	417	109	174

(*) Sono considerati gli affidamenti diretti di poco sotto la soglia vigente al 2021, ossia tra 70.000 e 75.000 euro

Fonte: elaborazione ANAC

Considerando il valore economico degli affidamenti (tabella 3b), i CPV con il maggior peso risultano leggermente diversi. Nella media degli anni considerati, infatti, tra gli affidamenti di poco sottosoglia prevalgono le *Apparecchiature mediche*, con 78,31 milioni di euro, seguite dai CPV relativi a *Servizi di ingegneria*, 77,6 milioni di euro, e *Servizi Architettonici e servizi affini* con 66,48 milioni di euro. L'analisi basata sul confronto tra gli affidamenti del 2021 per entrambe le soglie con quelli dal 2022 in poi, confermerebbe l'aumento arbitrario degli importi dei contratti relativi ai CPV *Servizi Architettonici e servizi affini* che nel 2021, considerando le procedure aperte tra 135.000 e 140.000 euro, ammontano complessivamente a circa 4,4 milioni di euro e nel 2022 e nel 2023, con l'innalzamento della soglia, il valore economico complessivo, considerando gli affidamenti diretti tra 135.000 e 140.000, aumenta, rispettivamente, a circa 96 e 87 milioni di euro. Lo stesso meccanismo di aumento dell'importo degli affidamenti si osserva anche per i *Servizi di Ingegneria* e, in maniera meno marcata rispetto al confronto basato sul numero di CIG, per i *Servizi connessi ai rifiuti urbani e domestici* e per il CPV relativo alla *Programmazione di software e servizi di consulenza*.

Tab. 3b - Importo (milioni di euro) delle gare per i primi 10 CPV (a 3 digit) negli affidamenti tra 135.000 e 140.000 euro

Descrizione CPV	2021*	2021	2022	2023	2024	media anni
Servizi di ingegneria	89,64	9,46	75,29	92,96	52,71	77,65
Servizi giuridici	173,61	0,82	6,06	12,00	9,95	50,40
Apparecchiature mediche	34,04	31,93	69,17	125,27	84,77	78,31
Servizi architettonici e servizi affini	38,30	4,40	96,72	87,77	43,14	66,48
Servizi connessi ai rifiuti urbani e domestici	20,46	5,20	38,61	55,32	45,85	40,06
Prodotti farmaceutici	8,79	14,45	22,22	38,38	78,47	36,96
Programmazione di software e servizi di consulenza	15,20	7,55	26,30	55,69	36,75	33,48
Servizi commerciali vari ed altri servizi	8,70	4,27	19,83	42,28	56,07	31,72
Servizi di assistenza sociale e servizi affini	14,01	8,52	24,82	42,83	38,47	30,03
Apparecchiature informatiche e forniture	6,81	2,19	10,62	57,58	15,10	22,53

(*) Sono considerati gli affidamenti diretti di poco sotto la soglia vigente al 2021, ossia tra 70.000 e 75.000 euro

Fonte: elaborazione ANAC

Le evidenze che emergono dall'analisi della distribuzione per CPV dei CIG, addensati sotto soglia, suggeriscono quindi che una possibile concentrazione degli affidamenti per importi di poco inferiori alle soglie vigenti potrebbe essere connesso soprattutto a quei servizi, intangibili e il cui costo è di difficile quantificazione, come i *Servizi di ingegneria*, i *Servizi architettonici e servizi affini*, *Servizi giuridici* e *Servizi connessi ai rifiuti urbani e domestici* e quelli connessi alla *Programmazione di software e servizi di consulenza*, piuttosto che alle forniture di *Apparecchiature mediche* e *Prodotti farmaceutici*, il cui costo è maggiormente standardizzato e più facilmente quantificabile e, quindi, consentono una minore discrezionalità nella determinazione di quantità e prezzi dei singoli affidamenti.

3.2 La dimensione delle Amministrazioni con addensamento delle procedure sottosoglia

Nella presente sezione viene analizzata la distribuzione dei CIG, concentrati nelle classi di importo di poco sotto la soglia consentita, in base alla dimensione delle SA da cui vengono acquisiti. A tal fine, la dimensione delle SA è misurata attraverso il numero di dipendenti, utilizzando i dati provenienti dal Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche (SICO) della Ragioneria Generale dello Stato (RGS-MEF).

Nella tabella 4 è riportata la distribuzione del numero di CIG, del numero di SA che li hanno acquisiti e del relativo importo complessivo per differenti classi di dipendenti delle SA e, come nelle sezioni precedenti, per il 2021 sono analizzati sia gli affidamenti diretti di poco sotto la soglia vigente di 75.000 euro sia le procedure aperte con importi di poco inferiori alla soglia dei 140.000 euro applicata a partire dal 2022, al fine di verificare se tale cambiamento normativo abbia potuto determinare negli anni una modifica della distribuzione dei CIG per affidamenti diretti con una concentrazione degli importi in prossimità delle nuove soglie consentite e come questa eventuale modifica vari in base alla dimensione delle SA. Dalla tabella emerge che le amministrazioni di minore dimensione (con un numero di dipendenti compreso tra 0 e 50) fanno ampio ricorso agli affidamenti con importo di poco sotto la soglia consentita dalla normativa. Nel 2024, ad esempio, 1.167 amministrazioni hanno acquisito 1.836 CIG per affidamenti diretti di importo compreso tra 135.000 e 140.000 euro per un valore economico complessivo di 253 milioni di euro. Al contrario, per quanto siano in numero ridotto le SA di grandi dimensioni (con oltre 5000 dipendenti) ad acquisire CIG per affidamenti diretti con importi di poco sotto le soglie consentite, il numero di tali affidamenti diretti addensati sottosoglia è estremamente alto, soprattutto considerando la soglia vigente al 2021 quando si registrano 3.432 CIG per affidamenti diretti compresi tra 70.000 e 75.000 euro per un importo complessivo di oltre 243 milioni di euro.

Tab. 4 - Distribuzione CIG, SA e importo per dimensione SA negli affidamenti sottosoglia (€ 135.000-140.000)

Numero dipendenti	Numero di CIG tra 135.000 e 140.000 euro					Numero di SA con CIG tra 135.000 e 140.000 euro					Importo complessivo CIG (milioni di euro)				
	2021*	2021	2022	2023	2024	2021*	2021	2022	2023	2024	2021*	2021	2022	2023	2024
>5000	3432	173	578	891	1007	55	45	50	54	49	243,8	23,8	79,7	123,2	139,5
2000-5000	865	358	1021	1598	2125	142	119	142	163	156	63,1	49,1	140,8	221,0	294,7
1000-2000	515	133	492	717	791	101	66	103	109	112	37,6	18,3	67,7	98,9	109,4
500-1000	379	101	420	643	676	108	49	105	132	123	27,6	13,9	57,9	88,8	93,5
200-500	871	153	811	1249	1399	279	97	272	322	324	63,6	21,0	111,7	172,5	193,6
100-200	677	132	605	976	1035	306	86	284	375	377	49,4	18,1	83,4	134,7	143,2
50-100	654	82	588	776	898	369	72	321	414	416	47,7	11,3	81,0	107,2	124,3
0-50	1607	198	981	1607	1836	1.189	561	676	1.088	1.167	117,1	27,2	135,1	221,9	253,8

(*) Sono considerati gli affidamenti diretti sotto la soglia vigente al 2021, ovvero tra 70.000 e 75.000 euro

Fonte: elaborazione ANAC

Per verificare se l'innalzamento della soglia nel 2022, da 75.000 a 140.000 euro, abbia determinato una concentrazione dei CIG in classi di importo di poco inferiori alla nuova soglia consentita, sono confrontati gli affidamenti diretti compresi tra 70.000 e 75.000 euro e le procedure aperte tra 135.000 e 140.000 nel 2021 con gli affidamenti diretti compresi tra 135.000 e 140.000 dal 2022 in poi.⁸ Per verificare ciò è sufficiente confrontare, per ogni classe di dipendenti, le frequenze dei CIG nel 2021 per entrambe le soglie (€ 75.000 e €140.000) con le frequenze risultanti a partire dal 2022. In sostanza, tale fenomeno di addensamento sottosoglia è ravvisabile qualora i CIG (e i relativi importi complessivi), per una determinata classe di dipendenti, presentino frequenze elevate per gli affidamenti diretti del 2021 (nella classe di importo 70.000-75.000 euro) e frequenze minori delle procedure aperte (nella classe di importo 135.000-140.000 euro) per il 2021 che, però, iniziano ad aumentare a partire dal 2022, coerentemente con la nuova soglia vigente per gli affidamenti diretti. Utilizzando tale logica comparativa per i dati presenti in tabella 4, emerge come tale fenomeno sia particolarmente evidente, sia per frequenze di CIG sia per importo, soprattutto per le SA di piccole dimensioni. Ad esempio, nel 2021 risulta che 1.189 SA con meno di 50 dipendenti hanno acquisito 1.607 CIG per affidamenti diretti tra 70.000 e 75.000 euro e soltanto 198 CIG per procedure aperte nella classe di importo tra 135.000 e 140.000 euro. Dal 2022 in poi, con l'innalzamento della soglia, il numero degli affidamenti diretti rientranti in quest'ultima classe di importo aumenta sensibilmente fino ad arrivare a 1.836 CIG nel 2024 acquisiti da un numero di SA simile a quello registrato nel 2021, mentre l'importo aggregato dei contratti affidati direttamente da queste SA risulta, invece, più che raddoppiato tra il 2021 e il 2024. In sintesi, si potrebbe argomentare che l'aumento della soglia per gli affidamenti diretti abbia determinato una traslazione dei relativi importi con un loro adattamento alle nuove soglie consentite, a parità di numero di CIG e di SA.⁹

I risultati mostrati in tabella 4 evidenziano come l'addensamento sottosoglia risulti più marcato soprattutto per i CIG acquisiti dalle SA di minori dimensioni. Ciò induce ad un ulteriore approfondimento su tale categoria di SA analizzando l'incidenza, sia in termini di numerosità che di valore economico dei CIG, di tutti gli affidamenti

⁸ Per maggiori dettagli sulla logica sottostante tale tipo di confronto si veda la nota 7.

⁹ Nelle amministrazioni con 0-50 dipendenti, nel 2021 i CIG per affidamenti diretti di poco sottosoglia (70.000-75.000 euro) risultano 1607 CIG acquisiti da 1.189 SA per un totale di 117 milioni di euro (72.000 euro in media per CIG), mentre nel 2024 i CIG per affidamenti diretti di poco sottosoglia (135.000-140.000 euro) risultano 1836 CIG acquisiti da 1.167 SA per un totale di 254 milioni di euro (138.000 euro in media per CIG). Quindi, mentre il numero di CIG e di SA è rimasto pressoché invariato, l'importo aggregato dei CIG è raddoppiato rispecchiando, proporzionalmente, un simile tasso di aumento dell'importo della soglia consentita per gli affidamenti diretti (anch'essa quasi raddoppiata, passando da 75.000 a 140.000).

diretti sotto le soglie vigenti rispetto al totale delle procedure svolte dalle SA di piccole dimensioni, al di là di fenomeni di addensamento dei contratti nelle classi di importo immediatamente precedenti le soglie vigenti. A tal fine, in tabella 5a sono riportate le distribuzioni del numero di CIG, del numero di SA che li hanno acquisiti e dell'importo complessivo di tali CIG, per differenti classi di dipendenti delle SA di minori dimensioni. Tali distribuzioni sono riportate separatamente per gli affidamenti diretti sottosoglia e per le procedure sopra soglia, in modo da calcolare il peso percentuale dei primi sul totale delle procedure (CIG sottosoglia/CIG sottosoglia+CIG sopra soglia). Come si evince dalla tabella 5a, l'incidenza del numero di affidamenti diretti sul totale delle procedure è sempre superiore al 96% per tutte le SA di piccole dimensioni con meno di 50 dipendenti. È da notare, inoltre, come le SA con meno di 10 dipendenti ricorrano ancora più ampiamente agli affidamenti diretti, per le quali arrivano a pesare oltre il 98% sul totale delle procedure svolte in quasi tutti gli anni considerati.

Anche riguardo all'incidenza del numero di SA di piccole dimensioni che fanno ricorso agli affidamenti diretti rispetto al totale delle SA delle stesse dimensioni, dalla tabella risulta che sono soprattutto le SA con meno di 10 dipendenti a fare ricorso ad affidamenti diretti registrando percentuali elevate in tutti gli anni considerati. Inoltre, all'aumentare delle dimensioni delle SA, si assiste ad un *trend* crescente negli anni dell'incidenza delle SA che ricorrono ad affidamenti diretti rispetto al totale delle amministrazioni nella stessa classe di dipendenti. Ad esempio, le SA con 40-50 dipendenti che ricorrono ad affidamenti diretti sono circa il 68% delle amministrazioni di uguale dimensione nel 2021 ed arrivano all'85% circa nel 2024. Tale evidenza potrebbe rispecchiare una fisiologica riallocazione da parte delle SA di maggiori dimensioni, a seguito dell'innalzamento a 140.000 euro della soglia per affidamenti diretti a partire dal 2022, delle procedure che precedentemente svolgevano con modalità aperte di scelta del contraente verso procedure di affidamento diretto.

Anche l'incidenza degli importi degli affidamenti diretti sull'importo complessivo delle procedure svolte risulta maggiore per le SA con meno di 20 dipendenti, per le quali nel 2024 risulta una diminuzione di tale incidenza soprattutto per le SA con 10-20 dipendenti. Al contrario, per le SA di maggiori dimensioni tale incidenza sembra abbastanza stabile nel tempo, ad eccezione delle SA con 40-50 dipendenti per le quali, nel 2023, si registra un'impennata del peso dell'importo aggregato degli affidamenti diretti sul totale delle procedure che arriva al 54,1%.

Tab. 5a – Incidenza di tutti gli affidamenti diretti sottosoglia sul totale delle procedure per classi di dipendenti

Numero dipendenti	Numero di CIG fino a 140.000 euro				Numero di SA con CIG fino a 140.000 euro				Importo complessivo CIG fino a 140.000 euro (milioni di euro)			
	2021*	2022	2023	2024	2021*	2022	2023	2024	2021*	2022	2023	2024
40-50	21.693	21.069	26.163	17.725	1.527	1.873	2.307	2.291	364,8	423,2	567,4	446,6
30-40	28.164	27.726	33.870	22.990	2.125	2.656	3.134	3.111	470,6	575,4	744,0	575,2
20-30	36.415	35.176	43.858	28.161	3.111	3.790	4.499	4.334	606,2	706,9	938,9	685,0
10-20	54.540	51.578	64.171	39.917	5.543	6.407	7.814	7.341	889,9	1.002,1	1.346,9	954,7
0-10	64.980	61.832	77.104	46.321	10.185	11.032	12.829	11.675	1.025,5	1.144,1	1.504,8	1.073,9
Numero dipendenti	Numero di CIG oltre 140.000 euro				Numero di SA con CIG oltre a 140.000 euro				Importo complessivo CIG oltre 140.000 euro (milioni di euro)			
	2021**	2022	2023	2024	2021**	2022	2023	2024	2021**	2022	2023	2024
40-50	842	596	544	592	689	452	412	389	574,1	563,0	480,9	742,4
30-40	1.193	740	805	747	946	542	586	499	698,0	662,3	744,3	762,1
20-30	1.418	886	935	734	1.171	705	684	538	841,8	866,4	812,3	748,5
10-20	1.825	1.108	1.220	1.265	1.564	841	891	753	851,8	897,4	1.068,8	1.724,5
0-10	1.485	950	1.081	932	1.303	744	829	667	728,7	853,9	1.025,6	866,5
Numero dipendenti	Incidenza CIG fino a 140.000 euro sul totale CIG				Incidenza SA con CIG fino a 140.000 euro sul totale SA				Incidenza importo complessivo CIG fino a 140.000 euro sul totale importo			
	2021*	2022	2023	2024	2021*	2022	2023	2024	2021*	2022	2023	2024
40-50	96,3%	97,2%	98,0%	96,8%	68,9%	80,6%	84,8%	85,5%	38,9%	42,9%	54,1%	37,6%
30-40	95,9%	97,4%	97,7%	96,9%	69,2%	83,1%	84,2%	86,2%	40,3%	46,5%	50,0%	43,0%
20-30	96,3%	97,5%	97,9%	97,5%	72,7%	84,3%	86,8%	89,0%	41,9%	44,9%	53,6%	47,8%
10-20	96,8%	97,9%	98,1%	96,9%	78,0%	88,4%	89,8%	90,7%	51,1%	52,8%	55,8%	35,6%
0-10	97,8%	98,5%	98,6%	98,0%	88,7%	93,7%	93,9%	94,6%	58,5%	57,3%	59,5%	55,3%

(*) Sono considerati gli affidamenti diretti del 2021 sotto la soglia vigente al 2021, ovvero 75.000 euro.

(**) Sono considerate le procedure aperte del 2021 sotto la soglia vigente dal 2022, ovvero 140.000 euro.

Dal 2022 al 2024 sono considerati gli affidamenti diretti sottosoglia, 140.000 euro, e le procedure sopra tale soglia.

Fonte: elaborazione ANAC

Un ultimo aspetto, analizzato nella presente sezione, riguarda l'incidenza degli affidamenti diretti di poco sottosoglia sul totale degli affidamenti sottosoglia per dimensione delle SA. I risultati di tale analisi sono sintetizzati nella tabella 5b in cui vengono confrontate, per le 5 classi di dipendenti e i 4 anni considerati, le distribuzioni dei CIG, del numero di SA che li hanno acquisiti e dell'importo complessivo degli affidamenti diretti di poco sottosoglia, rispettivamente, con le distribuzioni dei CIG, del numero di SA che li hanno acquisiti e dell'importo complessivo di tutti gli affidamenti diretti sottosoglia.

Riguardo al numero di CIG, dalla tabella emerge che per tutte le classi di dipendenti, si assiste ad un'incidenza degli affidamenti di poco sottosoglia rispetto al totale degli affidamenti maggiore nel 2024, con le SA con più di 40 dipendenti che registrano una percentuale pari all'1,4%, mentre quelle di minori dimensioni (con meno di 30 dipendenti) mostrano una percentuale dell'1,1%. Per quanto riguarda l'incidenza di SA che hanno acquisito CIG per affidamenti diretti di poco sottosoglia sul totale di quelle che hanno fatto ricorso ad affidamenti diretti si assiste, in generale, ad un andamento negli anni simile per tutte le dimensioni di SA considerate, sebbene con valori maggiori per quelle con più di 40 dipendenti. Per queste ultime, infatti, risulta un'incidenza del 7,3% nel 2021 che si riduce a circa il 4% nel 2022, con l'introduzione della nuova soglia a 140.000 euro, per poi aumentare a partire dal 2023 e attestarsi intorno al 5%. Man mano che vengono considerate amministrazioni di minori dimensioni, tale incidenza si riduce fino ad arrivare alle SA con meno di 10 dipendenti, per le quali tale incidenza

è del 3,8% nel 2021, con una soglia vigente pari a 75.000 euro, per poi ridursi all'1,5% con l'introduzione della nuova soglia nel 2022 e attestarsi al 2,7% nel 2024.

Infine, per quanto riguarda il peso che l'importo degli affidamenti diretti di poco sottosoglia riveste sul valore economico complessivo degli affidamenti diretti, si assiste ad un aumento negli anni per tutte le dimensioni considerate di SA e, nel 2024, tale peso raggiunge il 7,1% per le SA con 40-50 dipendenti e il 6,3% per le SA con meno di 10 dipendenti.

Tab. 5b – Incidenza degli affidamenti diretti di poco sottosoglia sul totale degli affidamenti diretti per classi di dipendenti

Numero dipendenti	Numero di CIG nell'intorno tra 135.000 e 140.000 euro				Numero di SA con CIG tra 135.000 e 140.000 euro				Importo CIG tra 135.000 e 140.000 euro (milioni di euro)			
	2021*	2022	2023	2024	2021*	2022	2023	2024	2021*	2022	2023	2024
40-50	186	153	211	247	120	81	135	133	13,6	21,1	29,1	34,2
30-40	255	186	288	302	167	118	165	166	18,6	25,6	39,8	41,8
20-30	261	211	338	317	199	148	230	214	19,0	29,1	46,7	43,8
10-20	422	221	390	446	310	172	299	299	30,8	30,4	53,8	61,7
0-10	483	210	380	524	405	167	264	327	35,2	28,9	52,5	72,4
Numero dipendenti	Numero di CIG fino a 140.000 euro				Numero di SA con CIG fino a 140.000 euro				Importo CIG fino a 140.000 euro (milioni di euro)			
	2021*	2022	2023	2024	2021*	2022	2023	2024	2021*	2022	2023	2024
40-50	21.693	21.069	26.163	17.725	1.527	1.873	2.307	2.291	364,8	423,2	567,4	446,6
30-40	28.164	27.726	33.870	22.990	2.125	2.656	3.134	3.111	470,6	575,4	744,0	575,2
20-30	36.415	35.176	43.858	28.161	3.111	3.790	4.499	4.334	606,2	706,9	938,9	685,0
10-20	54.540	51.578	64.171	39.917	5.543	6.407	7.814	7.341	889,9	1.002,1	1.346,9	954,7
0-10	64.980	61.832	77.104	46.321	10.185	11.032	12.829	11.675	1.025,5	1.144,1	1.504,8	1.073,9
Numero dipendenti	Incidenza CIG nell'intorno tra 135.000 e 140.000 euro sul totale CIG fino a 140.000 euro				Incidenza SA con CIG nell'intorno tra 135.000 e 140.000 euro su SA con CIG fino a 140.000 euro				Incidenza importo CIG nell'intorno tra 135.000 e 140.000 euro su totale importo CIG fino a 140.000 euro			
	2021*	2022	2023	2024	2021*	2022	2023	2024	2021*	2022	2023	2024
40-50	0,9%	0,7%	0,8%	1,4%	7,3%	4,1%	5,5%	5,5%	3,6%	4,7%	4,9%	7,1%
30-40	0,9%	0,7%	0,8%	1,3%	7,3%	4,3%	5,0%	5,1%	3,8%	4,3%	5,1%	6,8%
20-30	0,7%	0,6%	0,8%	1,1%	6,0%	3,8%	4,9%	4,7%	3,0%	4,0%	4,7%	6,0%
10-20	0,8%	0,4%	0,6%	1,1%	5,3%	2,6%	3,7%	3,9%	3,3%	2,9%	3,8%	6,1%
0-10	0,7%	0,3%	0,5%	1,1%	3,8%	1,5%	2,0%	2,7%	3,3%	2,5%	3,4%	6,3%

(*) Sono considerati gli affidamenti sotto la soglia vigente al 2021, ovvero 75.000 euro, e nell'intorno sottosoglia tra 70.000 e 75.000 euro

Fonte: elaborazione ANAC

4 Addensamento sottosoglia: una preliminare analisi controfattuale

Nella presente sezione vengono illustrati i risultati derivanti da un'analisi controfattuale basata sul metodo di *bunching* che, pur essendo oggetto di ulteriori sviluppi metodologici, possono essere considerati come evidenze preliminari. Tali risultati forniscono un quadro del metodo adottato utile a quantificare eventuali comportamenti di risposta alle modifiche normative che si manifestano in una concentrazione degli affidamenti diretti in prossimità della soglia normativa, nonché a evidenziarne le principali caratteristiche empiriche.

Il *bunching* è un metodo ampiamente utilizzato nella letteratura di economia pubblica per identificare e quantificare risposte comportamentali degli agenti economici in presenza di soglie regolatorie o fiscali (Saez, 2010; Chetty et al., 2011; Kleven, 2016, tra gli altri). Il metodo si basa sull'analisi della distribuzione di una

variabile (ad esempio, l'importo degli appalti) e consente di individuare accumuli di osservazioni (*bunching*) appena prima della soglia e riduzioni subito dopo. Il metodo viene applicato in due contesti principali:

- *Kink Bunching* (Cambiamento di pendenza) che si verifica quando il costo marginale cambia gradualmente in un punto specifico (ad esempio, un aumento dell'aliquota fiscale);
- *Notch Bunching* (Salto Discontinuo) che si verifica, come nel caso analizzato nel presente documento, quando il superamento di una certa soglia (Z^*) determina una discontinuità nei costi o nei vincoli e comporta, quindi, un costo netto elevato. Nel contesto degli appalti pubblici, tale meccanismo può emergere quando il superamento di una soglia (Z^*) implica l'obbligo di adottare procedure più complesse rispetto all'affidamento diretto. In altre parole, il *Notch bunching* si può verificare quando viene stabilita una soglia oltre la quale non è possibile procedere con affidamenti diretti, ma è obbligatorio procedere con una gara ad evidenza pubblica, con maggiori costi in termini di oneri amministrativi (dilatazione dei tempi di stipula e/o maggiori controlli da parte delle autorità competenti).

Una volta definita la soglia (Z^*) intorno a cui si intende quantificare il *bunching*, assunto che esista una discontinuità nei costi regolatori associata al superamento della soglia, e identificate le aree di concentrazione (*bunching region*), e di riduzione della densità (*dominated region*), si escludono le osservazioni in queste aree per evitare distorsioni nella stima. La selezione di tali intervalli è effettuata sulla base dell'evidenza grafica e rappresenta una scelta metodologica che può influenzare i risultati. Si stima, quindi, una regressione polinomiale sui conteggi osservati per classi di importo (bin) al di fuori delle suddette zone distorte, al fine di approssimare la distribuzione controfattuale delle procedure in assenza della soglia:

$$\hat{f}(z) = \beta_0 + \beta_1 z + \beta_2 z^2 + \dots + \beta_p z^p$$

Dove:

z è l'importo della procedura;

$\hat{f}(z)$ rappresenta il numero atteso di procedure per ciascuna classe di importo in assenza della soglia;

β_k sono i parametri stimati;

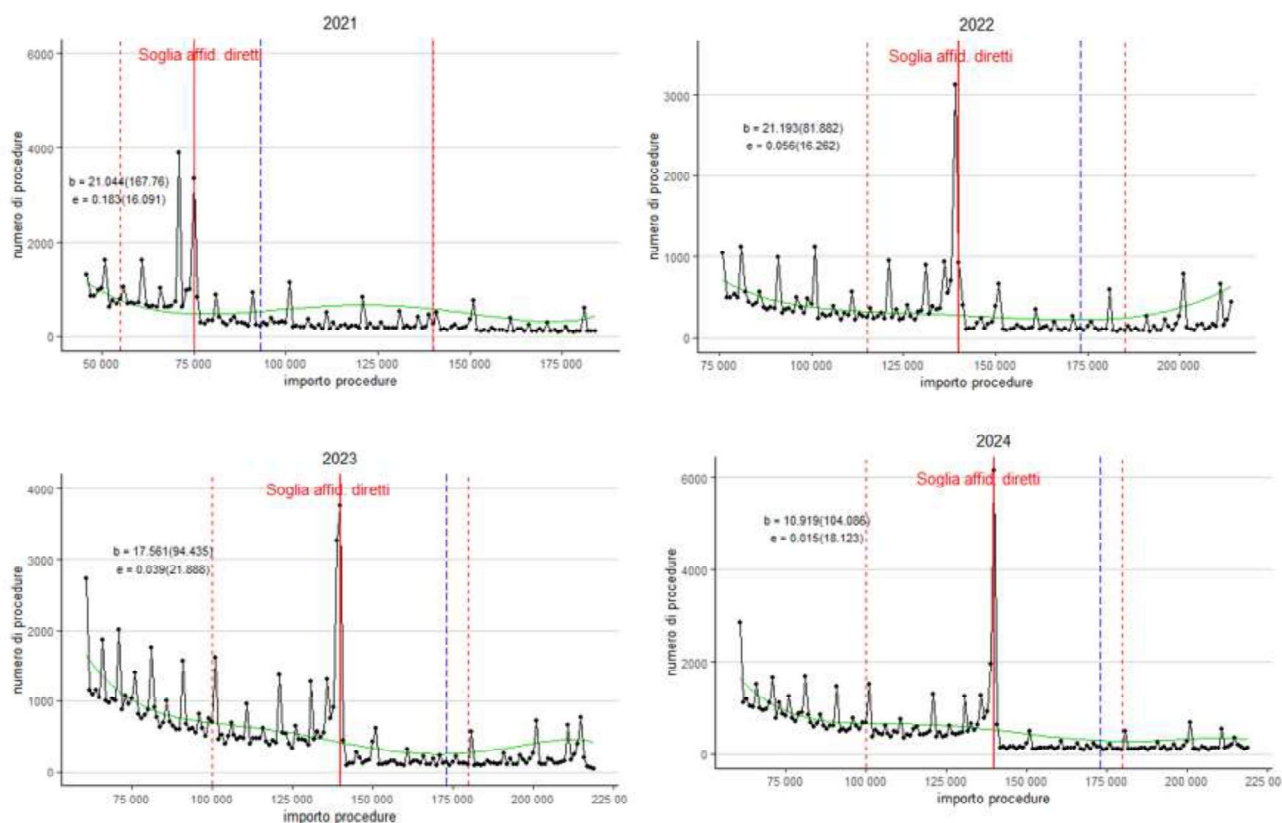
p è il grado del polinomio.

Il modello polinomiale viene stimato esclusivamente sui dati al di fuori delle zone distorte (a sinistra e a destra del *notch*) in modo da ottenere una curva liscia e continua che rappresenta il numero di procedure atteso nello scenario ipotetico di assenza di soglie regolatorie. Il modello stimato viene utilizzato per prevedere la frequenza delle procedure anche nelle suddette aree escluse. Questa stima rappresenta la distribuzione controfattuale (la linea verde presente nei grafici della successiva figura 2).

L'interpretazione del metodo si basa sull'assunzione che, in assenza della soglia, la distribuzione delle osservazioni sarebbe regolare e priva di discontinuità localizzate in prossimità di soglie regolatorie. Tale assunzione richiede che non siano presenti altri fattori o vincoli che generano concentrazioni analoghe nella stessa area della distribuzione. Tuttavia, in presenza di una soglia che crea discontinuità nei costi (*notch*), si osserva tipicamente un accumulo di osservazioni – un eccesso di massa - prima della soglia (*bunching*) e una riduzione delle osservazioni nell'area successiva alla soglia critica (Z^*) in cui si osserva un deficit di massa rispetto alla distribuzione attesa.

La figura 2 mostra il numero di procedure in funzione dell'importo per gli anni 2021-2024, con un'analisi del fenomeno di *bunching* attorno alla soglia degli affidamenti diretti (indicata dalla linea rossa continua e pari a €75.000 per il 2021 e €140.000 dal 2022 al 2024. Ogni diagramma rappresenta un anno diverso e consente di osservare come la distribuzione delle procedure si modifichi in corrispondenza del cambiamento della soglia normativa.

Figura 2: Metodo bunching - addensamento delle procedure intorno alla soglia di 140.000 euro



Note: la linea rossa continua rappresenta la soglia critica Z^* ; l'area al di sotto della Z^* rappresenta la bunching region; l'area tra la linea blu tratteggiata (Z_d) e la soglia Z^* rappresenta la dominated region, ossia l'area in cui si osserva un deficit di massa; la linea verde rappresenta la distribuzione controfattuale stimata del numero di procedure; infine, le linee rosse tratteggiate delimitano il dominio di osservazioni utilizzate per stimare il bunching.

Per il 2021 è stato utilizzato un intervallo più ampio per comprendere anche tutte le procedure di importo intorno alla soglia dei 140.000 euro, introdotta negli anni successivi, al fine di valutare se emergessero concentrazioni analoghe anche in assenza di tale specifica soglia. Osservando i quattro grafici della figura 2, emerge chiaramente un fenomeno di *bunching* prima della soglia degli affidamenti diretti: emerge un picco molto pronunciato nel numero di affidamenti immediatamente prima della soglia. Tale configurazione è coerente con la presenza di incentivi a evitare il superamento della soglia e, pur non consentendo di identificare direttamente i meccanismi sottostanti, suggerisce tuttavia una tendenza a svolgere affidamenti diretti di importi appena inferiori al limite evitando i maggiori oneri derivanti dalle procedure aperte. Inoltre, nell'area compresa tra la soglia critica (Z^*) e la Z_d , ovvero nella *dominated region*, si osserva un calo marcato del numero di CIG, indicando un deficit di massa rispetto alla distribuzione attesa. Questo deficit è interpretabile come evidenza indiretta di comportamenti di adattamento agli incentivi regolatori, piuttosto che come prova diretta di riallocazione delle singole procedure.

Analizzando i quattro anni singolarmente, il fenomeno risulta persistente nel tempo. Nel 2021 si osserva una concentrazione marcata in prossimità della soglia di €75.000. Nel 2022, a seguito dell'innalzamento della soglia, la concentrazione risulta collocata in prossimità del nuovo limite, suggerendo una relazione tra la posizione (l'importo) della soglia e la distribuzione degli importi delle procedure. Le misure sintetiche di intensità del bunching (b) e le elasticità (e) riportate, sebbene debbano essere interpretate con cautela, in quanto dipendono dalla specificazione del modello, dalla scelta degli intervalli e dalle ipotesi strutturali sottostanti, confermano un'elevata intensità e persistenza del fenomeno.

I risultati riportati nella tabella 6 confermano tali evidenze: il numero di CIG osservati nelle classi immediatamente inferiori alla soglia risulta significativamente superiore rispetto alla distribuzione controfattuale

stimata. La differenza tra il numero di CIG osservati e quelli stimati rappresenta l'effetto *bunching* dovuto alle soglie definite dalla normativa vigente.

Nel 2021, nella classe di importo immediatamente sotto la soglia vigente, €74.000-75.000, il numero di CIG effettivi (3.327) è molto superiore alle stime controfattuali (476). Analogamente, nelle classi immediatamente successive alla soglia si osserva un deficit rispetto alla distribuzione attesa.

Nel 2024, l'effetto di *bunching* appare ancora più marcato rispetto agli anni precedenti, soprattutto nella classe di importo €139.000-140.000, mentre si osserva un deficit nelle classi immediatamente superiori. La differenza tra osservato e controfattuale suggerisce una forte concentrazione in prossimità della soglia, la cui entità risulta tuttavia sensibile alla specificazione del modello. Nel 2022 e nel 2023 si osserva una concentrazione anche nella classe 138.000–139.000 euro. Tale evidenza è coerente con il fatto che la soglia legale per gli affidamenti diretti era pari a 139.000 euro nel 2022 e fino al 30 giugno 2023, mentre dal 1° luglio 2023 la soglia è stata innalzata a 140.000 euro. L'adozione, nel presente documento, della soglia convenzionale di 140.000 euro per il triennio 2022–2024 implica pertanto che parte della concentrazione sottosoglia possa manifestarsi sia nella classe 138.000–139.000 sia nella classe 139.000–140.000 euro.

Tab. 6 - Stima dell'effetto soglia sul numero di procedure bandite tra 135.000 e 145.000 euro

Classi di importo (migliaia di euro)		Numero di CIG effettivi				Numero di CIG stimati (controfattuale)			
2021*	2022- 2024	2021*	2022	2023	2024	2021*	2022	2023	2024
79-80	144-145	337	185	279	170	473	269	377	483
78-79	143-144	343	125	118	122	472	272	385	491
77-78	142-143	272	123	117	161	472	274	394	499
76-77	141-142	295	101	89	142	472	276	402	507
75-76	140-141	829	408	438	628	474	278	411	515
74-75	139-140	3327	923	3754	6149	476	280	419	523
73-74	138-139	989	3124	3261	1949	479	282	428	530
72-73	137-138	964	699	909	909	483	284	437	538
71-72	136-137	616	551	753	782	488	286	446	545
70-71	135-136	3890	934	1300	1270	494	288	454	552

(*) Sono considerate le procedure intorno alla soglia vigente al 2021 (€75.000), ovvero tutti i CIG tra 70.000 euro e 80.000

Fonte: elaborazione ANAC

Nel complesso, i risultati indicano che la presenza della soglia è associata a una modifica della distribuzione degli importi delle procedure. Tale evidenza è coerente con la presenza di incentivi regolatori rilevanti, ma non consente di stabilire in modo causale i meccanismi specifici né di attribuire tali effetti a comportamenti strategici specifici senza ulteriori analisi.

5 Conclusioni

Il presente studio ha l'obiettivo di analizzare gli affidamenti diretti nel settore dei servizi e delle forniture e di valutare l'incidenza di tale procedura nel mercato degli appalti e le variazioni rispetto al passato. Inoltre, l'analisi condotta contribuisce ad approfondire il fenomeno dell'addensamento degli affidamenti diretti immediatamente al di sotto della soglia prevista dalla normativa, nonché a valutare per quali CPV si osservino con maggiore intensità tali concentrazioni e quanto queste incidano negli enti di minore dimensione, rispetto al totale degli affidamenti.

Da una prima analisi risulta che gli affidamenti diretti sottosoglia rappresentano una quota nettamente prevalente rispetto al totale delle procedure svolte nel settore dei servizi e delle forniture e tale incidenza è abbastanza costante nel tempo. Tali affidamenti rappresentano circa il 92% nel 2021 e nel 2024, il 94% nel 2022 e il 95% nel 2023. In termini di valore economico, il peso dell'importo degli affidamenti diretti sul valore economico complessivo di tutte le procedure presenta una maggiore variabilità nel tempo, mostrando un'incidenza del 23% nel 2021, del 27% nel 2022 per poi aumentare al 31% nel 2023 e ridursi al 17% nel 2024.

Da un'analisi più approfondita emerge che si verifica una concentrazione degli affidamenti diretti per importi immediatamente inferiori alla soglia e, in particolare nella classe di importo tra 70.000 e 75.000 euro nel 2021 e tra 135.000 e 140.000 euro dal 2022 al 2024, quando la soglia vigente per gli affidamenti diretti viene innalzata da 75.000 euro a 140.000 euro. Nel 2021, gli affidamenti diretti "addensati" tra 70.000 e 75.000 rappresentano, in termini monetari, circa il 28% del totale delle procedure (considerando gli affidamenti diretti fino a 75.000 euro e procedure aperte oltre i 75.000 euro) comprese tra 50.000 e 100.000 euro. Considerando gli importi in un intorno della soglia dei 140.000 euro, ovvero tra 100.000 e 180.000 euro, le procedure aperte tra 135.000 e 140.000 rappresentano l'8% nel 2021 (quando la soglia era 75.000) e tale percentuale aumenta con l'innalzamento della soglia dal 2022, quando gli affidamenti diretti tra 135.000 e 140.000 euro pesano circa il 25%, per poi aumentare al 28% nel 2023 e al 31% nel 2024 (rispetto alle procedure totali rappresentate dagli affidamenti diretti fino a 140.000 euro e dalle procedure aperte oltre i 140.000 euro).

I principali CPV in cui si verifica una concentrazione degli affidamenti di importo immediatamente inferiore alle soglie previste dalla normativa sono i *Servizi di ingegneria*, i *Servizi giuridici*, i *Servizi architettonici e servizi affini*, i *Servizi connessi ai rifiuti urbani e domestici* e quelli connessi alla *Programmazione di software e servizi di consulenza*, che rappresentano servizi intangibili il cui costo è di difficile quantificazione. Al contrario, per i CPV connessi alle forniture di *Apparecchiature mediche* e *Prodotti farmaceutici*, il cui costo è maggiormente standardizzato e più facilmente quantificabile, risultano concentrazioni meno marcate degli affidamenti diretti per importi di poco inferiori alle soglie e, soprattutto, non si verificano variazioni significative del numero di CIG a seguito dell'aumento della soglia legale per gli affidamenti diretti.

La presente analisi evidenzia, inoltre, che le amministrazioni di piccole dimensioni ricorrono in modo significativo agli affidamenti diretti sottosoglia, con un'incidenza superiore al 96% per le SA con meno di 50 dipendenti. Nel 2021-2022, il fenomeno risulta ancora più marcato tra le SA con meno di 10 dipendenti (oltre il 97,8%), mentre nel 2023-2024 tale incidenza sembra più omogenea tra le SA di diversa dimensione, suggerendo che l'innalzamento della soglia a €140.000 ha contribuito a una maggiore concentrazione degli affidamenti in prossimità del nuovo limite per tutte le SA di piccole dimensioni (0-50 dipendenti). In termini di valore economico, il peso di tutti gli affidamenti diretti nel mercato degli appalti è aumentato nel 2022 soprattutto per le SA con più di 20 dipendenti. Dal 2023 al 2024, l'incidenza degli affidamenti diretti sul totale delle procedure si è ridotta per tutte le SA con meno di 50 dipendenti, ma tale diminuzione è stata più accentuata per le SA rientranti nelle classi con 10-20 e 40-50 dipendenti.

Considerando il peso degli affidamenti diretti di poco sotto la soglia sul totale degli affidamenti diretti, per classi di dipendenti delle SA, l'analisi evidenzia come l'incidenza degli affidamenti diretti di poco sottosoglia sul totale degli affidamenti sottosoglia sia aumentata nel 2024, soprattutto per le SA con più di 40 dipendenti per le quali si è passati dallo 0,9% del 2021 all'1,4% del 2024. Le SA con più di 50 dipendenti sono quelle che ricorrono

maggiormente agli affidamenti di poco sottosoglia (7,3% nel 2021 e 5,5% nel 2024), a differenza di quelle con meno di 10 dipendenti che ricorrevano ad affidamenti di poco sottosoglia rispetto al totale degli affidamenti nel 3,8% dei casi nel 2021 e nel 2,7% dei casi nel 2024. Così come per il numero di CIG, anche il peso economico degli affidamenti diretti di poco sottosoglia è cresciuto nel tempo, raggiungendo nel 2024 il 6,3% per le SA con meno di 10 dipendenti e il 7,1% per quelle con 40-50 dipendenti. Questi dati sembrano suggerire un progressivo adattamento delle decisioni a contrarre delle SA alla nuova soglia normativa, potenzialmente riconducibile ai minori oneri procedurali associati agli affidamenti diretti, soprattutto nelle amministrazioni relativamente più strutturate all'interno del gruppo delle SA di minori dimensioni.

Infine, attraverso un'analisi di *bunching* viene stimato un controfattuale della distribuzione delle procedure in funzione dell'importo, al fine di quantificare l'eccesso e il deficit di massa osservati in prossimità della soglia per gli affidamenti diretti rispetto allo scenario ipotetico di assenza della soglia stessa. In particolare, il metodo consente di stimare quante procedure si collocherebbero al di sopra e al di sotto della soglia in assenza della discontinuità regolatoria, confrontando la distribuzione osservata con quella controfattuale. Dall'analisi emerge un marcato addensamento degli affidamenti diretti nelle classi di importo immediatamente inferiori alle soglie regolatorie vigenti, accompagnato da un deficit di massa nelle classi immediatamente successive. Nel 2024, il fenomeno appare più marcato e maggiormente concentrato nella classe di importo immediatamente precedente alla soglia, rispetto al 2023, caratterizzato da modifica infrannuale della soglia normativa, in cui l'addensamento risulta distribuito su più classi di importo prossime al limite. Tale evidenza è coerente con un processo graduale di riallocazione delle procedure in risposta alle modifiche normative, che può riflettersi in una maggiore concentrazione in prossimità della soglia prevista man mano che la nuova disciplina viene progressivamente assimilata e applicata.

I risultati emersi suggeriscono una concentrazione degli affidamenti diretti in prossimità della soglia, con un effetto particolarmente marcato nella classe di importo immediatamente inferiore al limite normativo. Nel complesso, l'evidenza appare coerente con un progressivo adattamento dei comportamenti alla regolamentazione dei contratti pubblici, potenzialmente connesso ai diversi oneri procedurali sopra e sottosoglia, che può riflettersi nella collocazione degli importi in prossimità del limite consentito. Tale fenomeno risulta particolarmente evidente in alcuni ambiti, rappresentati da codici CPV relativi a servizi, per lo più intangibili e il cui importo è soggetto ad una maggiore discrezionalità come, ad esempio, i servizi di ingegneria, giuridici o di consulenza.

Future direzioni di analisi del fenomeno di addensamento degli affidamenti diretti immediatamente sottosoglia possono riguardare, pertanto, l'analisi della distribuzione territoriale del fenomeno, l'analisi di addensamento per specifici codici CPV l'analisi della frequenza del ricorso da parte delle stazioni appaltanti agli stessi aggiudicatari. In tal senso, potrebbe essere utile un ulteriore approfondimento delimitando il dominio di analisi alle sole procedure con codici CPV relativi a servizi prevalentemente intangibili e caratterizzati da maggiore discrezionalità sia nella scelta del contraente sia nella determinazione dell'importo e analizzando, per ogni stazione appaltante, sia l'evoluzione temporale di tali procedure, confrontando gli importi e le modalità di approvvigionamento, sia la frequenza di affidamento agli stessi operatori economici. Ulteriori sviluppi potranno riguardare, inoltre, il rafforzamento dell'analisi controfattuale e la verifica della robustezza dei risultati rispetto a diverse specificazioni del dominio e delle classi di importo considerate.

6 Riferimenti bibliografici

Saez, E. (2010). Do taxpayers bunch at kink points? *American Economic Journal: Economic Policy* 2(3), 180–212. doi.org/10.1257/pol.2.3.180

Chetty, R., Friedman, J. N., Olsen, T., & Pistaferri, L. (2011). Adjustment costs, firm responses, and micro vs. macro labor supply elasticities: Evidence from Danish tax records. *The Quarterly Journal of Economics* 126(2), 749–804. doi.org/10.1093/qje/qjr013

Kleven, H. J. (2016). Bunching. *Annual Review of Economics* 8(1), 435–464. doi.org/10.1146/annurev-economics-080315-015234

Autorità Nazionale Anticorruzione – aprile 2026