



I ribassi nei contratti pubblici: un'analisi descrittiva dei contratti aggiudicati nel periodo 2017-2023

14/10/2024

Ufficio Osservatorio, Studi e Analisi banche dati



1. Introduzione

A partire dal 2020 si sono succeduti interventi normativi che hanno modificato le soglie di valore contrattuale sotto le quali è possibile per la stazione appaltante procedere con l'affidamento diretto per contratti di lavori, servizi e forniture. In particolare, il primo intervento sull'innalzamento di tali soglie si è avuto con la legge 120/2020, di conversione del d. l. 76/2020. Le soglie per l'affidamento diretto, fissate a 40.000 prima di tale legge, sono state innalzate a 75.000 euro per gli appalti aventi ad oggetto servizi e forniture e a 150.000 euro per gli appalti di lavori. Il d. l. 77/2021 ha poi ulteriormente innalzato le soglie per gli appalti di servizi e forniture a 139.000 euro (articolo 51)¹.

Si può ritenere che l'affidamento diretto sia per sua stessa natura caratterizzato da un livello di concorrenza tra operatori economici più basso rispetto a quanto si potrebbe osservare in altre modalità di scelta del contraente (e.g., procedure aperte). Pertanto, è ragionevole ipotizzare che un più diffuso utilizzo dell'affidamento diretto abbia un impatto sui costi di approvvigionamento.

Il presente documento ha per oggetto la descrizione degli andamenti dei ribassi per le procedure di gara utilizzate tra il 2017 e il 2023. In particolare, è stato effettuato un confronto tra il quadriennio 2017-2020 e il triennio 2021-2023, al fine di fornire una preliminare valutazione dell'evoluzione dei ribassi prima e dopo i sopra citati interventi legislativi che hanno stabilito l'innalzamento delle soglie di valori contrattuali sotto le quali le stazioni appaltanti hanno la facoltà di utilizzare gli affidamenti diretti. In questo senso, tale analisi rappresenta un punto di partenza per un futuro approfondimento che possa stabilire un nesso causa-effetto tra i cambiamenti legislativi e il maggiore utilizzo degli affidamenti diretti in seguito all'entrata in vigore degli stessi. Tuttavia, questo è possibile esclusivamente utilizzando strumenti più rigorosi che possano catturare l'effetto delle norme a parità di altre condizioni. In questa sede ci si limita pertanto a fornire una prima analisi, di carattere puramente descrittivo.

Il resto del documento è strutturato come segue: la sezione 2 delinea il perimetro dell'analisi. La sezione 3 discute dell'evoluzione dei ribassi e di come le scelte delle stazioni appaltanti su quale procedura adottare sono cambiate nel tempo, fornendo una prima stima approssimativa di come i costi di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni siano mutati. La sezione 4 conclude.

2. Perimetro delle analisi

La fonte dei dati utilizzati nelle analisi che seguono è la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici ("BDNCP"). In particolare, il perimetro oggetto di studio è stato delimitato sulla base di tre criteri:

1. sono state individuate in partenza le procedure di affidamento c.d. "perfezionate" per le quali, cioè, è stato pubblicato un bando (nel caso di procedure aperte) o è stata inviata una lettera di invito (nel caso di procedure ristrette o negoziate) ovvero è stata manifesta la volontà di affidare l'appalto (nel caso di affidamenti diretti). Seguendo le *policy* istituzionali di redazione della Relazione Annuale ANAC, sono poi state scartate una serie di

¹ Il d. lgs 36/2023 ha sostanzialmente confermato tali soglie, con possibilità di ricorso all'affidamento diretto per lavori entro € 150.000 e per servizi e forniture entro € 140.000.



- procedure la cui inclusione comporterebbe una distorsione dei risultati, per via delle modalità di registrazione dell'importo o perché trattasi di bandi relativi ad adesioni ad accordi quadro o convenzioni²;
2. dal momento che l'analisi si concentra su quelle specifiche procedure che sono state soggette ai cambiamenti legislativi di cui sopra, sono stati poi considerati esclusivamente i contratti di lavoro di importo tra 40.000 € e 150.000 € ed i contratti di servizi e forniture di importo tra 40.000 € e 140.000 €;
 3. infine, essendo necessarie informazioni sul ribasso sono stati considerati solo i contratti che risultano aggiudicati³ e che riportano un valore di ribasso compreso tra 0 e 100. Sono dunque state escluse le procedure negli intervalli indicati al punto 1 e 2 per le quali il ribasso non è stato comunicato e risulta dunque mancante.

In luce di quanto appena esposto, si sottolinea la necessità di adottare la dovuta cautela nell'interpretazione dei risultati delle sezioni successive. Ciò in particolare con riferimento al punto 3: la mancata comunicazione di un ribasso potrebbe essere frutto non di un mero errore di registrazione (ed in quanto tale possibilmente interpretabile come casuale), ma dell'assenza stessa di un valore (e.g., nel caso di un affidamento diretto). In quest'ultimo caso, l'esclusione delle suddette osservazioni potrebbe comportare una distorsione del risultato finale.

Informazioni generali sul risultante perimetro di analisi sono fornite nella Tabella 1.

² In particolare, sono state escluse le procedure relative: ai bandi aventi ad oggetto servizi finanziari ed assicurativi, poiché per questi appalti le stazioni appaltanti ("SS.AA.") spesso indicano un importo che non può essere considerato quello effettivo dell'appalto; ai bandi che, pur presenti nel sistema di monitoraggio dell'ANAC, non rientrano tra i contratti pubblici "classici" (ad esempio: scelta del socio privato nella società mista, affidamento diretto a società in house, affidamento diretto a società raggruppate/consorziate o controllate nelle concessioni di lavori pubblici); ai bandi relativi ad adesioni a convenzioni/accordi quadro, in quanto la loro inclusione nell'insieme di analisi, considerando la contemporanea presenza dei bandi "a monte" per la stipula di convenzioni/accordi quadro, produrrebbe una duplicazione degli importi; ai bandi che risultano essere stati annullati, cancellati o andati deserti. Inoltre, sono state escluse anche tutte quelle procedure di affidamento effettuate da soggetti aggregatori che hanno acquisito un CIG "a monte" indicando, come modalità di realizzazione, "accordo quadro/convenzione" o "contratto d'appalto".

³ È opportuno notare che le informazioni sulle aggiudicazioni presenti in BDNCP riguardano solo una frazione dei bandi perfezionati di cui al punto 1.



Tabella 1: Numero gare e importi complessivi (€) per procedure di scelta del contraente

Tipo Contratto	Anno														Num. totale	Imp. totale
	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023			
	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.	Num.	Imp.		
Forniture	19.515	1.540.531.402	20.146	1.593.186.905	17.533	1.404.229.682	20.258	1.600.913.341	21.414	1.690.740.725	24.247	1.984.564.191	23.307	1.956.582.425	146.420	11.770.748.672
Affidamento diretto	5.592	433.007.240	4.942	383.103.639	3.316	260.285.525	3.999	291.435.011	7.217	542.130.773	10.742	879.006.485	13.041	1.110.335.667	48.849	3.899.304.340
Altro	1.170	93.673.618	1.070	86.841.844	638	53.212.158	8	687.617	1	45.000	3	234.332	6	407.116	2.896	235.101.685
Procedura aperta	2.707	217.425.378	3.229	263.296.485	3.674	295.172.176	2.973	242.192.834	3.213	264.883.280	4.005	333.232.507	2.824	231.916.542	22.625	1.848.119.202
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	733	58.289.037	720	51.375.262	494	37.170.865	161	13.568.861	185	13.529.981	165	13.237.822	136	10.748.335	2.594	197.920.162
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	7.323	579.552.910	8.210	650.698.440	8.188	658.943.147	10.731	863.187.788	8.721	703.679.328	7.495	612.745.587	6.288	520.517.445	56.956	4.589.324.644
Procedura ristretta	181	14.644.820	164	13.017.233	203	16.956.029	523	40.491.249	1.857	149.603.261	1.834	145.882.756	1.012	82.657.320	5.774	463.252.668
Sistema dinamico di acquisizione	1.809	143.938.398	1.811	144.854.004	1.020	82.489.782	1.863	149.349.981	220	16.869.102	3	224.702			6.726	537.725.970
Lavori	13.886	1.250.410.828	14.806	1.344.277.827	21.794	1.910.352.596	23.844	2.072.637.883	29.186	2.509.343.515	22.505	1.927.879.171	18.830	1.633.853.275	144.851	12.648.755.095
Affidamento diretto	2.563	206.664.251	2.749	224.300.024	7.847	658.999.879	13.739	1.159.260.336	21.990	1.856.564.144	17.804	1.492.044.202	15.926	1.359.808.650	82.618	6.957.641.486
Altro	426	40.472.849	387	38.568.440	219	21.898.755	8	856.204	12	1.119.770	18	1.414.713	9	710.431	1.079	105.041.162
Procedura aperta	958	89.470.198	1.023	95.650.400	1.009	97.265.293	651	61.154.746	411	39.428.569	239	23.475.702	179	16.879.027	4.470	423.323.935
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.111	102.950.521	1.389	130.947.602	868	80.305.614	51	5.434.901	33	3.522.716	14	1.276.112	16	1.920.977	3.482	326.358.443
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	8.622	792.771.318	8.986	829.946.285	11.385	1.012.935.209	8.898	804.045.879	6.378	578.807.019	4.256	395.603.378	2.627	248.076.274	51.152	4.662.185.362
Procedura ristretta	163	14.413.957	224	20.251.685	386	32.103.221	439	37.407.975	360	29.739.023	174	14.065.064	73	6.457.916	1.819	154.438.841
Sistema dinamico di acquisizione	43	3.667.734	48	4.613.391	80	6.844.627	58	4.477.841	2	162.274					231	19.765.866
Servizi	20.509	1.655.091.392	22.583	1.795.396.198	19.243	1.537.162.855	21.984	1.693.132.378	28.505	2.201.545.835	34.071	2.826.142.161	35.272	2.930.114.713	182.167	14.638.585.531
Affidamento diretto	6.717	521.995.002	7.741	588.221.522	5.676	431.396.307	9.085	645.526.529	16.946	1.250.654.068	24.462	2.028.405.824	27.732	2.304.249.340	98.359	7.770.448.592
Altro	1.628	127.752.366	1.825	143.243.677	903	70.614.250	10	881.542	12	935.947	18	1.516.347	6	583.676	4.402	345.527.805
Procedura aperta	1.529	138.491.933	1.849	165.250.641	1.815	162.338.057	1.571	139.340.502	1.517	134.609.167	1.157	103.746.887	947	83.627.318	10.385	927.404.503
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.221	105.473.384	1.256	105.849.351	937	76.520.103	152	12.193.964	129	10.819.973	116	10.436.429	78	6.788.194	3.889	328.081.399
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	9.114	737.398.462	9.555	763.170.323	9.587	770.153.329	10.768	863.130.193	9.506	772.949.483	7.991	656.045.876	6.249	513.342.690	62.770	5.076.190.356
Procedura ristretta	225	18.420.962	275	22.799.993	261	20.974.360	359	29.142.276	393	31.463.325	327	25.990.799	260	21.523.495	2.100	170.315.210
Sistema dinamico di acquisizione	75	5.559.283	82	6.860.691	64	5.166.449	39	2.917.371	2	113.872					262	20.617.666
Totale complessivo	53.910	4.446.033.622	57.535	4.732.860.930	58.570	4.851.745.134	66.086	5.366.683.601	79.105	6.401.630.074	80.823	6.738.585.523	77.409	6.520.550.413	473.438	39.058.089.297

Fonte: elaborazione ANAC su dati BDNCP

3. Ribassi e risparmi delle stazioni appaltanti

Un'analisi dei ribassi è un punto di partenza necessario se si volesse fornire una stima dell'impatto delle semplificazioni di cui al d. l. 76/2020 e al d. l. 77/2021 sui costi di approvvigionamento delle stazioni appaltanti. In particolare, la ricerca di un tale effetto si basa sull'ipotesi che l'innalzamento delle soglie al di sotto delle quali è possibile adottare modalità di scelta del contraente semplificate, quali l'affidamento diretto, possa aver comportato un innalzamento dei costi per le stazioni appaltanti.

Lo scenario ipotetico di partenza può essere chiarito con un semplice esempio. Si consideri una stazione appaltante A, che ha necessità di acquistare beni per importo pari ad € 100.000. In assenza delle disposizioni di cui sopra, la stazione appaltante avrebbe l'obbligo di espletare una procedura più competitiva dell'affidamento diretto. Si ipotizzi, che in tale scenario a seguito della presentazione di molteplici offerte, il contratto sia stato aggiudicato con un ribasso del 20%. A seguito, dell'innalzamento delle soglie, è invece possibile far ricorso all'affidamento diretto. Si ipotizzi che in questo secondo caso, per via del minore vincolo concorrenziale a cui è soggetto l'operatore economico, il contratto è aggiudicato con valore pari al valore inizialmente prestabilito di € 100.000, che si può considerare corrispondente ad un ribasso dello 0% (ossia). Questi due scenari alternativi comportano una differenza nel costo sostenuto dalla stazione appaltante pari ad € 20.000, dato dalla differenza tra i ribassi (20% - 0%) moltiplicata per l'importo a base d'asta (€ 100.000). Per semplicità di notazione nel resto del documento si farà riferimento alla suddetta differenza come **"mancato risparmio"**, da ricondursi all'innalzamento delle soglie per l'utilizzo dell'affidamento diretto.

Identificare l'esistenza e l'effettiva entità di un mancato risparmio richiederebbe una rigorosa analisi c.d. "controfattuale", ossia un'analisi che metta a confronto i costi effettivamente sostenuti dalle stazioni appaltanti, con quelli che si sarebbero osservati in uno scenario analogo, che differisce esclusivamente per l'utilizzo di una diversa modalità di scelta del contraente. Le sezioni che seguono introducono due semplici approcci che possono offrire una stima preliminare del suddetto mancato risparmio, lasciando l'adozione di metodologie più rigorose e complesse (e.g., l'analisi di regressione) a possibili analisi future.

3.1. L'evoluzione dei ribassi nel tempo

Di seguito è analizzata la dinamica dei ribassi nel tempo, scomponendo anche i risultati per tipologia di contratto. Nel perimetro sopra menzionato, la media aritmetica dei ribassi è diminuita, passando, tra il 2017 e il 2023, da un valore di circa 9% a poco più del 7% dell'importo a base d'asta (Tabella 2).



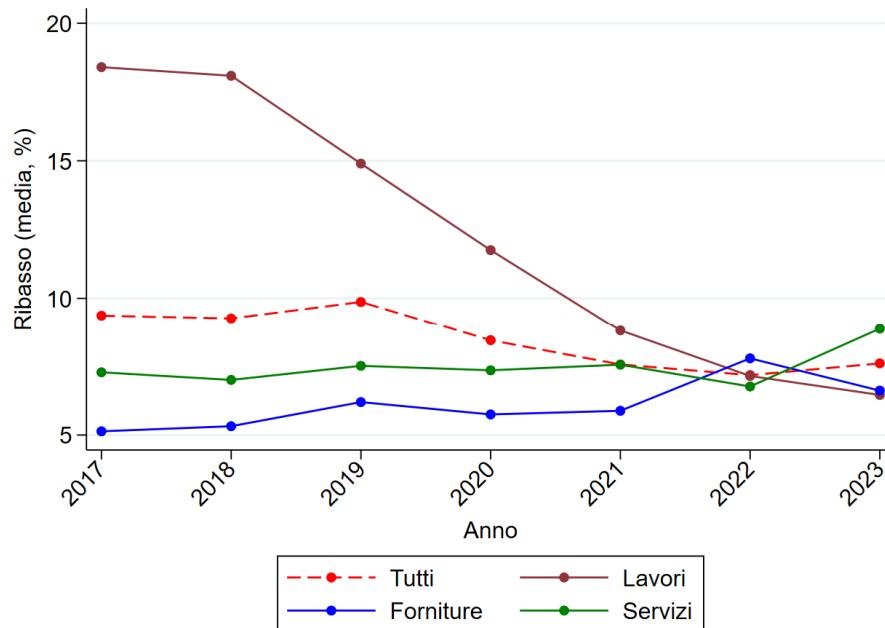
Tabella 2: Ribassi medi per anno

Tipo Contratto	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023		Media % rib. totale	Num. totale
	Media % rib.	Num.	Media % rib.	Num.	Media % rib.	Num.	Media % rib.	Num.	Media % rib.	Num.	Media % rib.	Num.	Media % rib.	Num.		
Forniture	5,14	19.515	5,32	20.146	6,20	17.533	5,75	20.258	5,88	21.414	7,79	24.247	6,61	23.307	6,16	146.420
Lavori	18,40	13.886	18,09	14.806	14,90	21.794	11,75	23.844	8,81	29.186	7,15	22.505	6,46	18.830	11,51	144.851
Servizi	7,28	20.509	7,00	22.583	7,51	19.243	7,35	21.984	7,56	28.505	6,76	34.071	8,87	35.272	7,53	182.167
Totale complessivo	9,37	53.910	9,27	57.535	9,87	58.570	8,45	66.086	7,56	79.105	7,18	80.823	7,60	77.409	8,33	473.438

Fonte: elaborazione ANAC su dati BDNCP

La Figura 1 illustra graficamente l'evoluzione annuale dei ribassi medi per tipologia di contratto (lavori, servizi e forniture). Si osserva una sostanziale riduzione dei ribassi medi per i lavori, il cui andamento decrescente ha tuttavia avuto inizio già nel 2019. Questa diminuzione dei ribassi nei lavori guida la riduzione dei ribassi che si può osservare analizzando in aggregato tutte le tipologie di oggetto del contratto. Al contrario, per i contratti di servizi la tendenza osservata è sostanzialmente costante.

Figura 1: Evoluzione annuale dei ribassi medi di gara (anni 2017-2023)



Fonte: elaborazioni ANAC su dati BDNCP

La Tabella mostra i ribassi medi di gara (in percentuale) per il quadriennio 2017-2020 e per il triennio 2021-2023, insieme al valore complessivo degli importi dei lotti nel periodo (in milioni di euro) separando per oggetto del contratto. I ribassi medi nella Tabella 3 sono presentati utilizzando due misure alternative, ottenute utilizzando nel primo caso la media aritmetica (colonna 3) e la media ponderata (colonna 4). Nel primo caso il ribasso ottenuto ogni contratto sarebbe pesato allo stesso modo. Invece, usando la media ponderata, i contratti possono essere pesati a seconda dell'importo a base d'asta⁴.

⁴ La media aritmetica di una variabile registrata per un numero n di osservazioni è data dalla somma dei valori di tale variabile per le n osservazioni diviso n . In questo caso, se si hanno 4 contratti con ribassi di 5%, 7%, 8% e 20%, la media aritmetica sarà 10%. Al contrario, supponendo che i 4 contratti hanno rispettivamente valori di 10, 20, 30 e 40 euro, la media ponderata sarà pari al 12,3%, perché dato da $(5\% \times 10 + 7\% \times 20 + 8\% \times 30 + 20\% \times 40) / 100$.

Tabella 3: Ribassi medi, importo totale e numero di contratti per il periodo 2017-2020 e 2021-2023 suddivisi per tipologia di contratto

Periodo	Tipologia del contratto	Ribasso – media aritmetica	Ribasso - media ponderata	Importo totale (milioni di euro)	Numero contratti
Forniture					
2017-2020		5,58%	5,69%	6.138,86	77.452
2021-2023		6,80%	6,86%	5.631,89	68.968
Lavori					
2017-2020		15,18%	15,70%	6.577,68	74.330
2021-2023		7,65%	8,16%	6.071,08	70.521
Servizi					
2017-2020		7,28%	7,55%	6.680,78	84.319
2021-2023		7,75%	7,79%	7.957,80	97.848
Totale					
2017-2023		8,33%	8,68%	39.058,09	473.438

Fonte: elaborazioni ANAC su dati BDNCP

Si nota una significativa riduzione dei ribassi negli appalti di lavori, che passano dal 15% all'8%, mentre per gli appalti di forniture e di servizi i ribassi sono leggermente aumentati. Non vi sono sostanziali differenze tra la media aritmetica dei ribassi e la media ponderata.

Partendo da questa tabella, sono state calcolate delle misure che possono approssimare l'effetto di queste variazioni sul "risparmio" dovuto a ribassi nelle procedure di affidamento. Tale effetto è stato ottenuto seguendo l'iter logico:

1. per ciascun oggetto del contratto (lavori, servizi, e forniture), è stato individuato il ribasso medio (aritmetico e ponderato per valore dei contratti) separatamente per il quadriennio 2017-2020 e triennio 2021-2023 (colonne 3 e 4 della Tabella 3);
2. per ciascun oggetto del contratto e per ciascun periodo, è stato individuato l'importo totale dei lotti (colonna 5 della Tabella 3);
3. è stata calcolata una misura di come il c.d. "risparmio" sia variato a seguito della variazione nei ribassi. Tale misura è stata ottenuta dal prodotto tra la differenza del ribasso medio (aritmetico e ponderato) nei due periodi, e l'importo complessivo dei lotti nel periodo 2021-2023.

Da questa sommaria analisi risulta che:

- il forte calo dei ribassi nelle procedure ad oggetto lavori ha comportato una potenziale riduzione nei risparmi pari a 457,24 milioni di euro se si considera la media aritmetica dei ribassi, e 457,97 milioni di euro se si considera la media ponderata;
- il lieve incremento dei ribassi nelle procedure ad oggetto servizi ha comportato un potenziale incremento nei risparmi pari a 37,90 milioni di euro se si considera la media aritmetica dei ribassi, e 19,06 milioni di euro se si considera la media ponderata;



- il lieve incremento dei ribassi nelle procedure ad oggetto forniture ha comportato un potenziale incremento nei risparmi pari a 68,38 milioni di euro se si considera la media aritmetica dei ribassi, e 65,95 milioni di euro se si considera la media ponderata.

Complessivamente, le variazioni nei ribassi osservate tra i due periodi analizzati appaiono collegate ad un “mancato risparmio” delle pubbliche amministrazioni tra gli anni 2021 e 2023 che va **da 350,96 a 372,96 milioni di euro** (a seconda se si utilizzi rispettivamente la media aritmetica o ponderata dei ribassi).

Occorre interpretare tale risultato con cautela, specie qualora lo si voglia associare ai cambiamenti legislativi riportati nell’introduzione. Tale approccio, infatti, si basa su ipotesi alquanto semplificatorie poiché non isola gli altri fattori che potrebbero aver modificato i ribassi eccetto il suddetto cambiamento legislativo. Da questa prima elaborazione si può solamente congetturare (senza poterlo dimostrare in modo rigoroso) che l’innalzamento delle soglie sotto le quali si possono effettuare affidamenti diretti abbia causato una più alta percentuale di affidamenti diretti in questo intervallo e un mancato risparmio per le stazioni appaltanti. In secondo luogo, l’applicazione del valore medio di ribasso all’importo a base d’asta complessivo dei lotti in gara è essa stessa approssimativa (e.g., il valore di ribasso non è applicato in misura eguale a tutte le voci che rientrano nell’importo a base d’asta complessivo della gara). Inoltre, la Figura 1 mostra come il calo nei ribassi medi per i contratti ad oggetto lavori (che sostanzialmente determina anche il calo osservato a livello aggregato) è rilevata già a partire dall’anno 2019, ossia prima degli interventi legislativi di cui si è discusso. È pertanto plausibile che dietro tale riduzione vi siano altri fattori, non catturati in questa sede. In proposito, la sezione successiva descrive un approccio alternativo che concentra il proprio focus su come le modalità di scelta del contraente adottate siano cambiate nel tempo.

3.2. La scelta del tipo di procedura

La sezione precedente ha proposto una stima del mancato risparmio confrontando il ribasso medio conseguito nelle procedure espletate nel periodo 2017-2020 con quello osservato nel triennio successivo. Come sopra menzionato, una criticità tipica di questo approccio è come ciò non tenga conto del fatto che nel tempo l’innalzamento delle soglie può non essere stato l’unico fattore ad influenzare i ribassi.

Una visione alternativa, che limiti il suddetto problema, può essere ottenuta analizzando come sono cambiate nel tempo le procedure utilizzate dalle pubbliche amministrazioni: nell’ipotesi di partenza, il motivo per cui si potrebbe osservare un calo nei ribassi (e quindi un mancato risparmio) consiste proprio nella possibilità di scegliere procedure caratterizzate da un minore livello di competizione.

In proposito, le tabelle 4, 5 e 6 mostrano un quadro riassuntivo delle procedure di gara adottate nei due periodi 2017-2020 e 2021-2023, confrontandole con il ribasso medio rilevato nell’intero periodo di rilevazione per ciascun tipo di procedura: la Tabella 4 si concentra sui lavori, la Tabella 5 sui servizi, e la Tabella 6 sulle forniture.

Nel dettaglio, ciascuna delle tabelle di riporta: la procedura adottata, il periodo di riferimento (suddiviso come nella sezione precedente tra 2017-2020 e 2021-2023), il numero di procedure osservate, l’importo totale in milioni di euro per ciascun tipo di procedura e periodo (colonna (a) delle Tabelle 4, 5, e 6), l’importo totale in milioni di euro per ciascun periodo, ottenuto sommando tra le diverse procedure (colonna (b) delle Tabelle 4, 5, e 6), la percentuale di gare, in termini di importo, che ha visto l’utilizzo di una determinata procedura in ciascuno dei periodi considerati (colonna (c) delle Tabelle 4, 5, e 6), ed i ribassi medi per ciascun tipo di procedura lungo tutto l’intervallo 2017-2023 (colonne (d) e (e) delle Tabelle 4, 5, e 6).



I risultati mostrano in particolare uno *shift* dalle procedure aperte agli affidamenti diretti (colonna (c) delle Tabelle 4, 5, e 6). Si può ipotizzare che ciò possa essere stato dovuto almeno in parte alle modifiche legislative intervenute negli ultimi anni (d. l. 76/2020, d. l. 77/2021 e d. lgs. 36/2023) che hanno apportato un innalzamento delle soglie sotto le quali è possibile fare ricorso all'affidamento diretto. Ad esempio, se prima del 2021 circa il 34% delle procedure per lavori in termini di importi (e sempre con riferimento alla fascia 40.000-150.000 euro) è stato espletato facendo ricorso all'affidamento diretto, dal 2021 in poi tale valore è salito al 77% circa.

Questo spostamento potrebbe comportare conseguenze negative in termini di spesa nella misura in cui i ribassi medi rilevati nelle procedure di affidamento diretto sono sostanzialmente inferiori a quelli osservati in procedure aperte (colonne (d) ed (e) delle Tabelle 4, 5, e 6).



Tabella 4: Analisi delle procedure, oggetto lavori

Procedura	Periodo	Numero contratti	Importo (milioni di euro) (a)	Importo Periodo (milioni di euro) (b)	Composizione Periodo (c = a/b)	Ribasso – media ponderata (d)	Ribasso - media aritmetica (e)
Affidamento diretto	2017-2020	26.898	2.249,22	6.577,68	34,19%	8,45%	7,98%
	2021-2023	55.720	4.708,42	6.071,08	77,55%		
Altro	2017-2020	1.040	101,80	6.577,68	1,55%	13,20%	12,13%
	2021-2023	39	3,24	6.071,08	0,05%		
Procedura aperta	2017-2020	3.641	343,54	6.577,68	5,22%	20,62%	20,68%
	2021-2023	829	79,78	6.071,08	1,31%		
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	2017-2020	3.419	319,64	6.577,68	4,86%	20,04%	19,97%
	2021-2023	63	6,72	6.071,08	0,11%		
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	2017-2020	37.891	3.439,70	6.577,68	52,29%	16,01%	15,69%
	2021-2023	13.261	1.222,49	6.071,08	20,14%		
Procedura ristretta	2017-2020	1.212	104,18	6.577,68	1,58%	15,35%	14,89%
	2021-2023	607	50,26	6.071,08	0,83%		
Sistema dinamico di acquisizione	2017-2020	229	19,60	6.577,68	0,30%	18,37%	17,97%
	2021-2023	2	0,16	6.071,08	0,00%		
Totale		144.851	12.648,76				

Fonte: elaborazioni ANAC su dati BDNCP



Tabella 5: Analisi delle procedure, oggetto servizi

Procedura	Periodo	Numero	Importo (milioni di euro) (a)	Importo Periodo (milioni di euro) (b)	Composizione Periodo (c = a/b)	Ribasso - media ponderata (d)	Ribasso - media aritmetica (e)
Affidamento diretto	2017-2020	29.219	2.187,14	6.680,78	32,74%	6,18%	6,14%
	2021-2023	69.140	5.583,31	7.957,80	70,16%		
Altro	2017-2020	4.366	342,49	6.680,78	5,13%	8,84%	8,51%
	2021-2023	36	3,04	7.957,80	0,04%		
Procedura aperta	2017-2020	6.764	605,42	6.680,78	9,06%	14,14%	13,89%
	2021-2023	3.621	321,98	7.957,80	4,05%		
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	2017-2020	3.566	300,04	6.680,78	4,49%	11,59%	11,72%
	2021-2023	323	28,04	7.957,80	0,35%		
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	2017-2020	39.024	3.133,85	6.680,78	46,91%	8,31%	8,20%
	2021-2023	23.746	1.942,34	7.957,80	24,41%		
Procedura ristretta	2017-2020	1.120	91,34	6.680,78	1,37%	11,75%	11,15%
	2021-2023	980	78,98	7.957,80	0,99%		
Sistema dinamico di acquisizione	2017-2020	260	20,50	6.680,78	0,31%	12,20%	12,15%
	2021-2023	2	0,11	7.957,80	0,00%		
Totale		182.167	4.638,59				

Fonte: elaborazioni ANAC su dati BDNCP



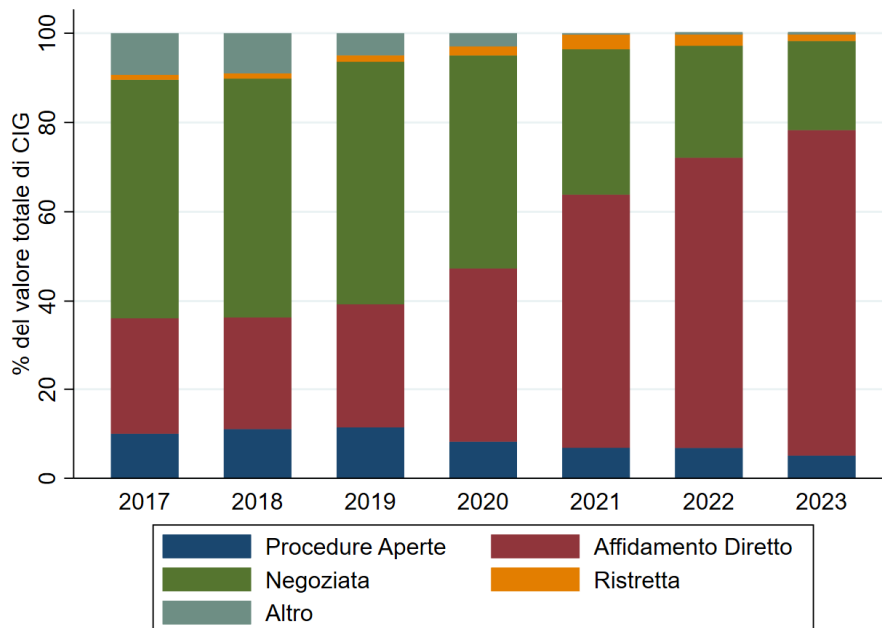
Tabella 6: Analisi delle procedure, oggetto forniture

Procedura	Periodo	Numero	Importo (milioni di euro) (a)	Importo Periodo (milioni di euro) (b)	Composizione Periodo (c = a/b)	Ribasso - media ponderata (d)	Ribasso - media aritmetica (e)
Affidamento diretto	2017-2020	17.849	1.367,83	6.138,86	22,28%	3,37%	3,25%
	2021-2023	31.000	2.531,47	5.631,89	44,95%		
Altro	2017-2020	2.886	234,42	6.138,86	3,82%	5,76%	5,52%
	2021-2023	10	0,69	5.631,89	0,01%		
Procedura aperta	2017-2020	12.583	1.018,09	6.138,86	16,58%	12,40%	12,34%
	2021-2023	10.042	830,03	5.631,89	14,74%		
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	2017-2020	2.108	160,40	6.138,86	2,61%	7,78%	7,23%
	2021-2023	486	37,52	5.631,89	0,67%		
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	2017-2020	34.452	2.752,38	6.138,86	44,84%	5,09%	5,06%
	2021-2023	22.504	1.836,94	5.631,89	32,62%		
Procedura ristretta	2017-2020	1.071	85,11	6.138,86	1,39%	13,49%	13,68%
	2021-2023	4.703	378,14	5.631,89	6,71%		
Sistema dinamico di acquisizione	2017-2020	6.503	520,63	6.138,86	8,48%	9,26%	9,13%
	2021-2023	223	17,09	5.631,89	0,30%		
Totale		146.420	11.770,75				

Fonte: elaborazioni ANAC su dati BDNCP

Un simile andamento è visibile nella Figura 2, dove per ciascun anno sono illustrate le modalità di scelta del contraente più utilizzate. In questo caso non sono fatte distinzioni per oggetto del contratto (lavori, servizi e forniture).

Figura 2: Principali modalità di scelta del contraente (anni 2017-2023)



Fonte: elaborazioni ANAC su dati BDNCP

Una stima approssimativa dell'effetto che la variazione nelle procedure adottate può aver avuto sui risparmi da ribassi (sopra definito come mancato risparmio) può essere quindi ottenuta tramite il confronto tra due misure:

1. il "risparmio" da ribasso che si ottiene se si applica all'importo totale delle gare effettuate negli anni 2021-2023 per ciascuna procedura (colonna (a) delle Tabelle 4, 5, e 6) il ribasso medio lungo l'intero periodo di analisi (colonna (d) e (e) delle Tabelle 4, 5, e 6);
2. il risparmio che si sarebbe ottenuto tra il 2021 e il 2023 se l'importo totale effettivamente aggiudicato fosse stato ripartito tra le diverse procedure secondo le stesse frazioni osservate nel periodo 2017-2020. Ovvero il valore che si ottiene moltiplicando l'importo totale nel periodo 2021-2023 (colonna (b) delle Tabelle 4, 5, e 6) per la percentuale di ciascuna procedura effettuata nel periodo 2017-2020 (colonna (c) delle Tabelle 4, 5, e 6), e per il ribasso medio associato a quella specifica procedura (colonne (d) ed (e) delle Tabelle 4, 5, e 6).

La differenza tra le due fornisce una misura approssimativa dell'effetto che la variazione nella composizione delle procedure di gara effettuate ha avuto sulle somme "risparmiate" per via dei ribassi, e dovuta al fatto che a diverse procedure sono associati ribassi medi diversi.

Per chiarezza, si fornisce di seguito un esempio che illustra la logica dell'approccio adottato. Si immagini che in uno scenario ipotetico semplificato sono considerate solo due modalità di scelta del contraente nell'espletare appalti pubblici: l'affidamento diretto e la procedura aperta. La prima per via di un minor livello concorrenziale è associata ad un ribasso medio dello 0%; la seconda ad un ribasso medio del 20%. Si considerino ora due intervalli temporali di riferimento "prima" e "dopo" l'innalzamento delle soglie per l'affidamento diretto. Si ipotizzi, inoltre, che prima dell'innalzamento delle soglie, sono stati espletati affidamenti diretti per un importo a base d'asta totale di € 100.000, e procedure aperte per un totale di € 100.000. Dal momento che le seconde sono soggette ad un ribasso del 20%, la spesa totale per appalti in questo periodo sarebbe pari ad € 180.000, mentre il "risparmio" conseguito dalle stazioni appaltanti sarebbe pari ad € 20.000 (0% sugli € 100.000 in affidamento diretto, più il 20% degli € 100.000 in procedure

aperte). Viceversa, si ipotizzi che dopo l'innalzamento delle soglie, sono stati effettuati affidamenti diretti per € 150.000 e procedure aperte per € 50.000. A questo cambiamento comporterebbe un incremento della spesa, ora pari ad € 190.000, ed un corrispondente calo del risparmio, di soli € 10.000 (0% sugli € 150.000 in affidamento diretto, più il 20% degli € 50.000 in procedure aperte). La differenza tra il risparmio conseguito nel primo caso, di € 20.000, e quello nel secondo, di € 10.000, corrisponderebbe alla stima del mancato risparmio che si ricerca in questa sede.

Da questo esercizio approssimativo risulta che:

1. per quanto riguarda i lavori, il maggior utilizzo dell'affidamento diretto a scapito delle altre procedure ha comportato una riduzione nella misura di risparmi da ribassi pari a circa 219,07 milioni di euro se si considera il valore medio dei ribassi ottenuto tramite media ponderata (colonna (d) delle Tabelle 4, 5, e 6), o pari a circa 223,93 milioni di euro, se si utilizza la media aritmetica (colonna (e) delle Tabelle 4, 5, e 6);
2. per quanto riguarda i servizi, il maggior utilizzo dell'affidamento diretto a scapito delle altre procedure ha comportato una riduzione nella misura di risparmi da ribassi pari a circa 101,61 milioni di euro se si considera il valore medio dei ribassi ottenuto tramite media ponderata (colonna (d) delle Tabelle 4, 5, e 6), o pari a circa 98,98 milioni di euro, se si utilizza la media aritmetica (colonna (e) delle Tabelle 4, 5, e 6);
3. per quanto riguarda le forniture, il maggior utilizzo dell'affidamento diretto e della procedura ristretta a scapito delle altre procedure ha comportato una riduzione nella misura di risparmi da ribassi pari a circa 27,94 milioni di euro se si considera il valore medio dei ribassi ottenuto tramite media ponderata (colonna (d) delle Tabelle 4, 5, e 6), o pari a circa 27,01 milioni di euro, se si utilizza la media aritmetica (colonna (e) delle Tabelle 4, 5, e 6).

Nel complesso, se si considerano gli anni dal 2021 al 2023, il cambiamento nella composizione delle procedure adottate dalle amministrazioni rispetto al periodo precedente, a parità di ribassi avrebbe comportato una riduzione nei risparmi che va dai **348,61 ai 349,93 milioni di euro**.

È importante sottolineare come, anche in questo caso, i valori sopra citati non possono essere propriamente considerati come un "mancato risparmio" delle pubbliche amministrazioni dovuto alle modifiche legislative di cui al d. l. 76/2020, al d. l. 77/2021 e al d. lgs. 36/2023. Questo perché, al pari delle analisi descritte nella sezione precedente, tale discussione è soggetta ad una serie di ipotesi semplificatorie (e.g., la stessa applicazione di un ribasso medio all'importo di gara come misura del risparmio). Rispetto alle analisi precedenti, tuttavia, presenta il pregio di isolare maggiormente l'effetto dovuto al cambiamento nell'utilizzo delle diverse procedure di gara da parte delle amministrazioni da quello derivante da altri fattori che nel tempo possono aver influenzato i ribassi. Dall'altro lato, si tratta di un approccio meno robusto, dal momento che è maggiormente influenzato da eventuali errori di comunicazione nel dataset di partenza (si pensi in generale ai problemi di *data quality* legati ad una non corretta comunicazione dell'informazione).

Ad esempio, risulta piuttosto anomalo osservare, nelle tabelle 4, 5 e 6, la presenza di ribassi negli affidamenti diretti. A puro scopo illustrativo, tramite l'aiuto di fonti esterne, sono stati individuati 37 codici identificativi di gara ("CIG") rientranti nel perimetro oggetto di analisi di cui è stata rinvenuta la documentazione di gara. Tali CIG vengono classificati in BDNCP come affidamenti diretti. Si constata che ben 30 dei 37 CIG considerati fanno riferimento a procedure negoziate, uno ad un'indagine di mercato, uno ad un avviso di manifestazione di interesse, un altro ad una



procedura aperta. Solo 4 dei CIG analizzati, invece, fanno riferimento ad affidamenti diretti, nella quale è stata però fatta richiesta di preventivi⁵.

4. Conclusioni

Il presente documento ha per oggetto la descrizione degli andamenti dei ribassi per le procedure di gara utilizzate tra il 2017 e il 2023. In particolare, è effettuato un confronto tra il quadriennio 2017-2020 e il triennio 2021-2023, al fine di fornire una preliminare ed approssimativa valutazione dell'evoluzione dei ribassi a seguito di interventi legislativi che hanno stabilito l'innalzamento delle soglie di valori contrattuali sotto le quali le stazioni appaltanti hanno la facoltà di utilizzare gli affidamenti diretti.

Nel periodo considerato è stato osservato un calo del valore medio dei ribassi da circa il 9% a poco più del 7%, guidato prevalentemente da una forte riduzione dei ribassi nei contratti ad oggetto lavori. Parallelamente, è stato rilevato un cambiamento nelle modalità di scelta del contraente adottate dalle stazioni appaltanti, al quale corrisponde un sempre maggiore utilizzo dell'affidamento diretto. Sulla base di tali osservazioni, sono state fornite delle stime preliminari e approssimative del mancato risparmio che si assesta su cifre di poco superiori ai 300 milioni.

Tuttavia, si tratta solo di un punto di partenza per future analisi che possano stabilire un nesso causa-effetto tra i cambiamenti legislativi e il maggiore utilizzo degli affidamenti diretti in seguito all'entrata in vigore degli stessi. Risultati più robusti possono essere ottenuti esclusivamente utilizzando strumenti più rigorosi, capaci di catturare l'effetto dei cambiamenti legislativi a parità di altre condizioni. Al contrario, questo documento si è limitato a fornire una prima analisi, di carattere puramente descrittivo.

⁵ Un ulteriore indizio che palesa la fragilità di tale approccio è già visibile nella Tabella 1, dove figurano anche procedure che sono erroneamente classificate come "sistema dinamico di acquisizione". Trattasi in questo caso di un aspetto di minore importanza vista la ridotta numerosità.