

COMUNI, ANCHE GLI APPALTI DEVONO ESSERE “SOSTENIBILI”

Estratto da Rapporto Rating Pubblico dei Comuni capoluogo di provincia

- La gestione degli Appalti -



PREMESSA

I Comuni saranno attori cruciali nella realizzazione degli investimenti strutturali previsti dal *Next Generation EU*, chiamati a gestire appalti complessi e spendere risorse ingenti, che si andranno a sommare a quelle delle Politiche di Coesione 2021-26. Per evitare il rischio di sprechi e malaffare, la **Commissione Europea** ha chiesto agli Stati Membri di **rafforzare la loro “capacità amministrativa”** ad ogni livello di governo, e, dunque, anche comunale.

Il punto è che di quella capacità, ad oggi, **non esiste alcuna misurazione** né in Italia, né in Europa, e ciò impedisce, di fatto, **azioni di rafforzamento mirate**. Per questo, **Fondazione Etica ha misurato** la capacità amministrativa dei Comuni capoluogo di provincia, analizzando il livello di *accountability* e di performance di aree come il bilancio, la governance, il personale, i servizi, gli appalti, l'ambiente. L'analisi si è basata sui dati che i Comuni hanno l'obbligo di pubblicare nella sezione Amministrazione Trasparente dei propri siti web, secondo quanto disposto dal cosiddetto Decreto Trasparenza del 2013, e si è avvalsa della metodologia del Rating Pubblico, oggi applicabile anche ad altri Paesi europei, grazie al **progetto pilota** condotto da Fondazione Etica stessa **per la Commissione Europea**.

I risultati complessivi della misurazione sono in corso di pubblicazione, prevista per i primi di settembre, **in prossimità delle elezioni amministrative** d'autunno, che vedranno coinvolti molti Comuni di rilievo. La pubblicazione potrà costituire uno **strumento conoscitivo della macchina amministrativa locale per i cittadini**, e in particolare per quelli chiamati al voto, e anche **una bussola orientativa per il Governo**, per interventi di supporto tecnico basati sull'evidenza dei numeri. Prima dell'arrivo di fondi europei, **non dopo**.

Qui viene proposto un estratto riguardante la capacità di gestire gli appalti e selezionare i fornitori.

AFFIDAMENTI DIRETTI E GARE DI APPALTO

Per il cittadino non è affatto semplice orientarsi nella moltitudine di tipologie di appalti che le PA possono attivare per ottenere forniture, lavori e prestazioni da imprese e professionisti. Tuttavia, un buon numero di cittadini riesce ragionevolmente distinguere tra affidamento diretto e gara di appalto, attribuendo al primo rispetto alla seconda una maggiore discrezionalità nella scelta del fornitore esercitabile dalla PA.

Proprio quella maggiore discrezionalità rende **l'affidamento diretto potenzialmente più esposto a rischi di corruzione**. Questo non vuol dire, naturalmente, che i Comuni che ricorrono maggiormente agli affidamenti diretti siano più corrotti degli altri, ma che un ricorso eccessivo ad essi da parte di un Comune rispetto agli altri può costituire **un alert** di cui tenere conto e monitorare nel tempo.

Del resto, è questo il motivo delle **preoccupazioni** avanzate da molte voci autorevoli per mettere in guardia dai **pericoli che possono derivare dalla recente spinta verso gli affidamenti diretti introdotta con il decreto semplificazioni n. 77 del maggio 2021.**

La rilevazione delle informazioni sugli appalti è stata effettuata sui file xml che ogni PA deve comunicare entro il 31 gennaio di ogni anno ad ANAC, che ne decide la validazione.

COMUNICAZIONE FILE XML AD ANAC , ED ESEMPIO FILE - MILANO

Registro comunicazioni Art.1 comma 32 L.190/2012

Data ultimo aggiornamento: 13/03/2020 10:42

Dati Comunicazione 3528459E-D8BF-23D4-84BB-35770B54ECAF@telecompost.it	
data invio 24/01/2020 12:27	anno di riferimento 2020
Esito comunicazione	
COMUNICAZIONE VALIDA!! La comunicazione del file pdf rispetta le specifiche <i>E' presente in allegato il modulo PDF definito dall'ANAC e risultano entrambi valorizzati e formalmente validi i campi obbligatori "Codice Fiscale Stazione Appaltante" e "URL di pubblicazione dati appalti"</i>	
codice fiscale Amministrazione 01199250158	denominazione Amministrazione COMUNE DI MILANO
url http://allegati.comune.milano.it/Comunicazione/Trasparenza/indicedataset2019.xml	

Un primo dato che emerge è che **solo 63 Comuni su 109 sono risultati effettivamente misurabili**. Per quasi un terzo del campione la comunicazione ANAC manca dell'anno di riferimento e ha dato esito fallito.

Il Comune con la **minore percentuale di affidamenti diretti sul totale degli appalti** – e quindi con score alto – risulta Rimini, con il 7%. Seguono Gorizia e Roma, rispettivamente con il 32 e il 37%.

In totale, sono **solo 5 i Comuni con meno del 60% di affidamenti diretti** sul totale appalti: oltre ai 3 sopra detti, anche Milano (55%) e Piacenza (56%), tutti al Centro-Nord, dunque.

Alzando la soglia al 70% compreso, i Comuni salgono a 16, *comunque pochi*, e comprendono anche Comuni collocati al Sud, come Catania (60%), Bari (63%), Taranto (64%), Cagliari (68%) e Trapani (70%).

Sono, invece, la metà del campione i Comuni che ricorrono all'affidamento diretto per **percentuali comprese tra il 71 e il 96% degli appalti totali**. Per 14 di essi la percentuale **supera il 90**, e comprende Comuni delle diverse aree geografiche: *da Grosseto ad Arezzo al Centro, da Enna a L'Aquila al Sud, da Belluno a Verbania, al Nord*. Per tutti lo score assegnato è quello minimo.

NUMERO DI AFFIDAMENTI DIRETTI SU TOTALE APPALTI

Comune	%	Comune	%
Rimini	7	Ferrara	82
Gorizia	32	Ancona	82
Roma	37	Ragusa	82
Milano	55	Venezia	82
Piacenza	56	Reggio Emilia	82
Catania	60	Lecce	83
Terni	61	Padova	83
Firenze	62	Verona	83
Bari	63	Lucca	84
Genova	63	Novara	85
Taranto	64	Bergamo	85
Lecco	66	Vibo Valentia	85
Cagliari	68	Potenza	85
Parma	69	Vercelli	85
Trapani	70	Livorno	87
Trento	70	Trani	87
Cosenza	73	Alessandria	88
Carbonia	73	Agrigento	88
Sassari	75	Prato	88
Salerno	75	Udine	89
Brindisi	75	Imperia	89
Pistoia	75	Grosseto	90
Barletta	77	Belluno	91
Asti	77	Macerata	92
Andria	78	Biella	92

Bolzano	78	Pordenone	93
Brescia	78	Ascoli Piceno	93
Vicenza	79	Pesaro	93
Como	79	L'Aquila	94
Ravenna	80	Lodi	94
Bologna	80	Fermo	94
Modena	80	Arezzo	95
Latina	81	Enna	95
Nuoro	81	Massa	96
Pavia	81	Verbania	96

Fonte: Rating Pubblico, da sezione Amministrazione Trasparente sui siti web dei Comuni

La percentuale media di affidamenti diretti è del 78%, comunque elevata.

I risultati di questo **primo indicatore sono da interpretare insieme a un secondo indicatore**, che verifica gli **importi totali degli affidamenti assegnati**. Un Comune, infatti, può ricorrere alla procedura di affidamento diretto in percentuale elevata sul totale degli appalti, e comunque restare su un importo complessivo modesto rispetto a quello del totale delle forniture assegnate con gara di appalto. E viceversa.

È il caso, ad esempio, di **Milano**, che ricorre agli affidamenti diretti per il 55% degli appalti totali, ma per un importo complessivo del 24% sul monte appalti totale.

Lo stesso vale per **Massa**: **96 la percentuale degli affidamenti come numero, ma 48 la percentuale come importo complessivo**.

Per **Verbania**, invece, le due percentuali sono sostanzialmente allineate in alto: **96% di affidamenti diretti come numero e 90% come importo totale**. Lo stesso per **Enna**: 95 e 88% rispettivamente. In entrambi i casi **si delinea un alert**, che porta, innanzitutto, ad un approfondimento, insieme agli enti interessati, sulle motivazioni che stanno dietro percentuali tanto alte.

L'allineamento delle due percentuali (numero affidamenti diretti e loro importo complessivo) si ritrova anche sul fronte opposto dei relativi *ranking*: **Rimini**, ad esempio, mostra una **bassa incidenza degli affidamenti diretti sugli appalti totali in entrambi gli indicatori, rispettivamente 7 e 24%**. Lo stesso vale per Gorizia: 32% in termini di numero e 25% in termini di importo.

IMPORTO TOTALE DEGLI AFFIDAMENTI DIRETTI SU TOTALE APPALTI

Comune	%	Comune	%
Cagliari	0	Fermo	22
Bologna	3	Udine	23
Sassari	3	Macerata	23
Catania	4	Milano	24
Cosenza	4	Rimini	24
Bari	4	Ascoli Piceno	24
Genova	6	Gorizia	25
Terni	6	Prato	28
Lecce	8	Brescia	28
Ravenna	9	Taranto	28
Ferrara	9	Vercelli	30
Pistoia	9	Potenza	30
Parma	9	Vibo Valentia	33
Bolzano	10	Vicenza	34
Reggio Emilia	10	Imperia	34
Piacenza	10	Barletta	39
Latina	10	Pesaro	41
Nuoro	11	Lecco	43
Modena	11	Ancona	46
Como	11	Grosseto	47
Asti	12	Brindisi	47
Novara	12	Massa	48
Carbonia	12	Agrigento	51
Trento	13	Pordenone	52
Alessandria	13	Arezzo	53

Bergamo	14	Padova	54
Firenze	14	Trani	55
Ragusa	15	Venezia	57
Pavia	15	Roma	60
Trapani	16	Lodi	70
Verona	17	L'Aquila	73
Lucca	18	Andria	73
Livorno	20	Biella	74
Belluno	20	Enna	88
Salerno	22	Verbania	90

Fonte: Rating Pubblico, da sezione Amministrazione Trasparente sui siti web dei Comuni

RICORRENZA DEGLI AGGIUDICATARI NEGLI APPALTI

Il ricorso alla procedura di affidamento diretto da parte dei Comuni può essere analizzato anche da un ulteriore punto di vista: la ricorrenza degli aggiudicatari.

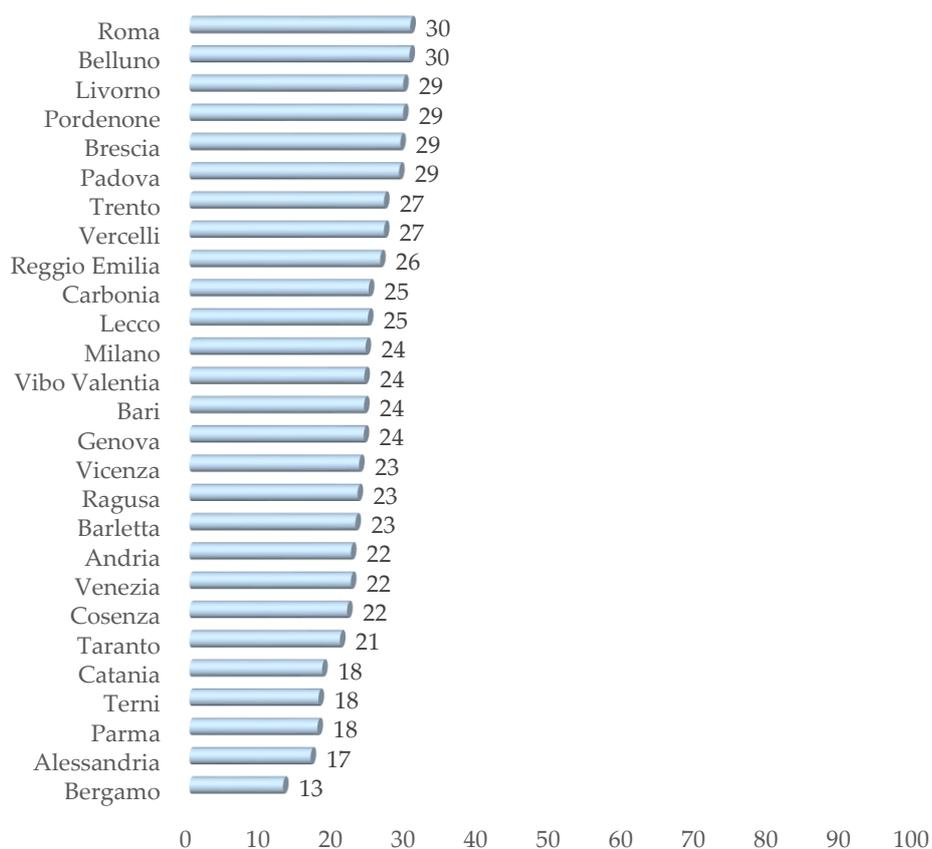
L' indicatore verifica **quante sono le imprese fornitrici che risultano aggiudicatarie di appalti in regime di affidamento diretto più di una volta nell'anno**, contando solo gli affidamenti diretti di importo uguale o superiore a cinquemila euro.

Il Comune con la **minore percentuale di ricorrenza di imprese aggiudicatarie** – e quindi con score alto – risulta **Bergamo, con il 13%** sul totale di imprese aggiudicatarie. Seguono i Comuni di Alessandria, con il 17%, Parma, Terni e Catania, con il 18%: tra essi, due si trovano in dissesto finanziario (Catania e Terni) e uno (Alessandria) in procedura di riequilibrio finanziario.

Catania non è il solo Comune del Sud con bassa ricorrenza di aggiudicatori: per Taranto la percentuale è del 21%, per Cosenza e Andria rispettivamente il 21 e 22%, per Barletta e Ragusa il 23%, per Bari e Vibo Valentia per il 24%.

In sintesi, **su 16 Comuni con ricorrenza di aggiudicatari inferiore al 25% la metà sono al Sud.**

COMUNI CON MINORE RICORRENZA DI AGGIUDICATARI NEGLI AFFIDAMENTI DIRETTI (%)



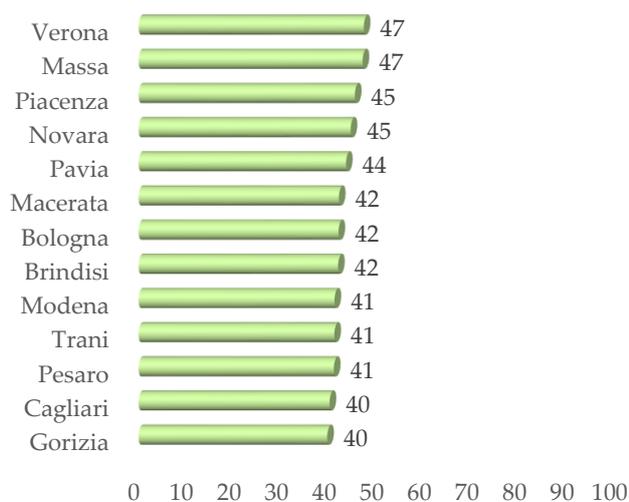
Fonte: Rating Pubblico, da sezione Amministrazione Trasparente sui siti web dei Comuni

Sul lato opposto del *ranking*, sono **2 i Comuni con la maggiore ricorrenza di aggiudicatari**, e quindi con score basso: **Verona e Massa**, entrambe con il 47%. Seguono Novara e Piacenza, con il 45%.

In sintesi, su 13 Comuni con ricorrenza di aggiudicatari dal 40% in su 7 sono al Nord.

I due estremi del *ranking* mostrano, dunque, che **la ricorrenza di aggiudicatari risulta più frequente nei Comuni del Centro-Nord.**

COMUNI CON MAGGIORE RICORRENZA DEGLI AGGIUDICATARI NEGLI AFFIDAMENTI DIRETTI (%)



Fonte: Rating Pubblico, da sezione Amministrazione Trasparente sui siti web dei Comuni

AFFIDAMENTI DIRETTI CON IMPORTI PROSSIMI ALLA SOGLIA

L'indicatore analizza gli **affidamenti diretti con importi prossimi alla soglia di 40.000 euro**, il cui eccesso potrebbe indicare la tendenza di un ente a tenere fittiziamente gli importi sotto quella soglia oltre la quale è necessario ricorrere ad altra procedura, ad esempio la consultazione di più operatori economici¹. Viene, dunque, rapportato il totale delle aggiudicazioni con affidamento diretto, circoscritte a quelle di importo compreso tra 38.000 e 40.000 euro, all'importo totale degli affidamenti diretti nell'anno.

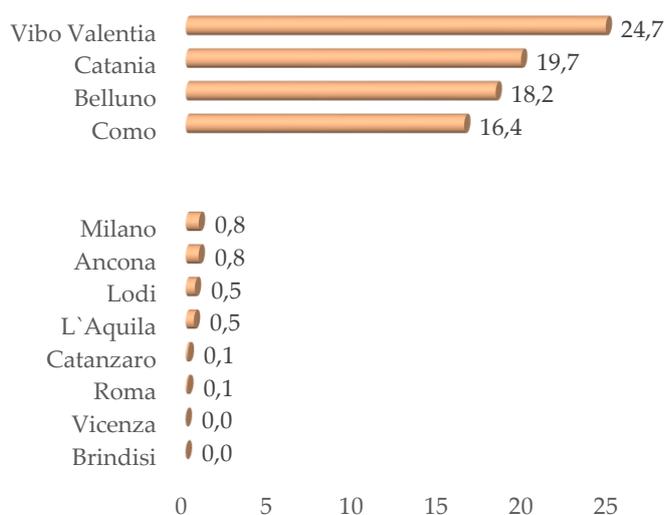
Sono **5 i Comuni con ricorrenza pari o molto prossima allo zero: Brindisi e Vicenza (0)**, Roma e Catanzaro (0,1%), L'Aquila e Lodi (0,5%), Ancona e Milano (0,8%). Comuni distribuiti, come si vede, tra Nord, Centro e Sud.

Sul fronte opposto del *ranking*, **la ricorrenza maggiore si registra in 2 Comuni del Sud e in 2 del Nord: Vibo Valentia e Catania, rispettivamente con 24,7 e 19,7%; Belluno e Catania, rispettivamente con 18,2 e 16,4%.**

Per il resto dei Comuni valutabili (59), la percentuale di aziende aggiudicatarie ricorrenti varia dall'1 al 9,8%.

¹ Cfr. lettera a) comma 2 art. 36 del d.lgs. 50/2016.

COMUNI CON MAGGIORE E CON MINORE RICORRENZA DEGLI AGGIUDICATARI – PER IMPORTO (%)



Fonte: Rating Pubblico, da sezione Amministrazione Trasparente sui siti web dei Comuni

COSA IMPARARE DAI DATI

I dati sopra riassunti dimostrano l'importanza della trasparenza: è solo grazie ad essa, nei termini in cui l'ha regolata il legislatore con il d.lgs. 33/2013 e la l. 190/2012, che è stato possibile valutare e comparare le Amministrazioni comunali e la loro gestione degli appalti. E la trasparenza sarà ancora più importante ora che gli importi-soglia degli affidamenti diretti sono stati aumentati.

È naturale che **tanti piccoli Comuni** italiani, già affaticati dalle complessità delle attività ordinarie e dalla carenza di personale, **reclamino la cancellazione di molti degli obblighi di trasparenza** prescritti dalle suddette norme. Non è altrettanto naturale, però, che nella versione del PNRR inviata alla Commissione Europea, il Governo abbia scritto: *“Al tempo stesso, occorre evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica **oneri e adempimenti troppo pesanti**. È il caso delle disposizioni sulla trasparenza che prevedono – tra l'altro – obblighi di pubblicazione **di numerosi atti, obblighi non sempre giustificati** da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori.”*

La risposta di uno Stato non può essere quella di acconsentire e rimuovere gli obblighi di pubblicazione: altrimenti, sarebbe come se un preside di scuola decidesse di eliminare i compiti di matematica perché gli alunni si lamentano della loro complessità.

Né la risposta può essere la sostituzione della sezione AT sui siti web delle singole Amministrazioni con un portale unico su base nazionale: per alimentare quest'ultimo, infatti, i Comuni dovrebbero comunque farsi carico di produrre i dati necessari e di inviarli al livello centrale.

La risposta di uno Stato moderno **può e deve essere il supporto all'adempimento**. Innanzitutto con **la digitalizzazione**, che può rendere agevoli gli adempimenti di trasparenza. Cominciamo da lì.

