



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### **COMUNICATO DEL PRESIDENTE del 19/02/2015**

**Utilizzo della procedura negoziata quale tipologia di scelta del contraente.  
Esiti del monitoraggio svolto con riferimento ai Comuni capoluogo di regione  
relativamente al periodo 2011-2014.**

L'Autorità, in considerazione del diffuso utilizzo della procedura negoziata evidenziato nelle Relazioni annuali al Governo e al Parlamento, ha svolto un'attività di monitoraggio finalizzata a rilevare la frequenza del ricorso alle procedure negoziate nei comuni capoluogo di regione, alcuni dei quali già oggetto di monitoraggio in periodi precedenti, e, all'esito dell'attività svolta, ha comunicato alle amministrazioni interessate le criticità emerse, con l'intento di fornire loro dati di sintesi utili ad individuare aspetti particolarmente critici, quindi a contrastare e/o prevenire fenomeni distorsivi dell'azione amministrativa.

I dati, estratti dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, si riferiscono alle procedure, di importo superiore ad € 40.000, effettuate nei venti comuni capoluogo di regione nel quadriennio 2011-2014. Per ciascun comune e per ciascuna tipologia di contratto (lavori, servizi e forniture) è stata calcolata la percentuale di contratti pubblici affidati con procedura negoziata, in termini di numero e di importo, rispetto alla totalità dei contratti pubblici attivati nello stesso periodo (tabelle dal n. 1 a n. 20).

Le percentuali di procedure negoziate, in termini di numero e di importo, rispetto alle procedure complessivamente attivate in ciascun comune capoluogo di regione nel periodo 2011-2014, sono state poi poste a confronto con la percentuale media nazionale del ricorso alle procedure negoziate calcolata per il medesimo periodo. Tale media nazionale<sup>1</sup>, estrapolata dai dati relativi all'utilizzo delle diverse procedure di scelta del contraente per l'affidamento di contratti di lavori, servizi e forniture pubblicati nelle Relazioni annuali al Governo e al Parlamento, corrisponde al 60% in termini di numerosità ed al

---

<sup>1</sup> La percentuale media nazionale di procedure negoziate si riferisce agli anni 2011, 2012 e 2013; quella relativa all'anno 2014 non è stata considerata ai fini del calcolo della media dell'intero quadriennio poiché non si dispone ancora dei dati consolidati.

34,66% in termini di importo, percentuali che evidenziano una criticità, a livello nazionale, nell'applicazione del Codice dei contratti pubblici secondo il quale va adottata come regola la procedura aperta e come eccezione, da motivare, la procedura negoziata. Al contrario, i dati nazionali sulle procedure negoziate dimostrano l'utilizzo eccessivo di tale procedura.

Nella tabella sottostante sono riportati i dati rilevati in ciascun comune oggetto di monitoraggio ed i punti di scostamento rispetto alla percentuale media nazionale.

**Procedure negoziate di importo superiore ad € 40.000 e scostamento rispetto alla percentuale media nazionale - Periodo 2011/2014**

<b>COMUNI CAPOLUOGO DI REGIONE</b>	<b>% NUMERO PROCEDURE NEGOZiate su tutte le PROCEDURE</b>	<b>Punti di SCOSTAMENTO rispetto alla MEDIA NAZIONALE del 60%</b>	<b>% IMPORTO PROCEDURE NEGOZiate su tutte le PROCEDURE</b>	<b>Punti di SCOSTAMENTO rispetto alla MEDIA NAZIONALE del 34,66%</b>
ANCONA	86,68	26,68	48,83	14,17
AOSTA	89,99	29,99	23	-11,66
BARI	78,63	18,63	20,45	-14,21
BOLOGNA	84,5	24,5	21,26	-13,4
CAGLIARI	78,63	18,63	20,45	-14,21
CAMPOBASSO	63,24	3,24	26,93	-7,73
CATANZARO	77,23	17,23	14,3	-20,36
FIRENZE	87,21	27,21	50,54	15,88
GENOVA	79,37	19,37	27,52	-7,14
L'AQUILA	60,72	0,72	30,84	-3,82
MILANO	83,33	23,33	14,29	-20,37
NAPOLI	55,21	-4,79	17,85	-16,81
PALERMO	11,59	-48,41	4,29	-30,37
PERUGIA	86,44	26,44	10,81	-23,85
POTENZA	80,07	20,07	43,54	8,88
ROMA	86,51	26,51	33,05	-1,61
TORINO	72,57	12,57	38,68	4,02
TRENTO	87,17	27,17	48,06	13,4
TRIESTE	87,69	27,69	35,82	0,84
VENEZIA	74,53	14,53	17,43	-17,23

Va precisato che i dati relativi ai comuni di Palermo e Trento potrebbero risentire degli effetti di specifiche normative di settore emanate dagli enti territoriali di appartenenza, l'uno regione a statuto speciale e l'altro provincia autonoma.

Per circa la metà dei comuni oggetto di indagine la percentuale del numero complessivo di appalti affidati nel periodo di riferimento con procedura negoziata è superiore all'80% degli appalti complessivi, quindi anche alla media nazionale pari al 60%. Relativamente agli importi, in molti comuni

si registra una percentuale inferiore alla media nazionale (indicata in tabella col segno negativo), ma comunque merita di essere rimarcato poiché il dato posto come riferimento, ossia il 34,66% pari alla media nazionale degli importi dei contratti affidati tramite procedura negoziata, risulta elevato rispetto al carattere di eccezionalità attribuito a quel tipo di procedura dalla normativa vigente.

I differenti risultati che emergono dall'analisi del numero e dell'importo degli appalti effettuati con procedura negoziata evidenziano la presenza di una molteplicità di contratti di importo modesto, la cui incidenza sulla spesa totale delle amministrazioni risulta percentualmente meno elevata. Infatti, se dai dati si escludono gli affidamenti di importo inferiore ad € 200.000, l'incidenza di contratti per i quali è stata utilizzata la procedura in argomento per la scelta del contraente si riduce notevolmente.

L'analisi mostra, inoltre, un'elevata incidenza degli affidamenti in economia, evidenziandone un utilizzo particolarmente diffuso. Si tratta, infatti, di affidamenti la cui disciplina (per tipologie di beni e servizi da acquisire in economia) è lasciata alla discrezionalità delle stazioni appaltanti che dovrebbero provvedere a dettagliarne l'utilizzo tramite l'adozione di regolamenti interni per evitare che venga utilizzata impropriamente rispetto alle finalità dell'azione amministrativa o artatamente per l'aggiudicazione di appalti artificiosamente frazionati che non tengono conto delle modalità di calcolo delle soglie stabilite dall'art. 29 del Codice.

Ai fini di una corretta valutazione degli esiti dell'analisi effettuata, va anche considerato l'effetto provocato sul mercato dalla modifica normativa introdotta dal d.l. 70/2011 convertito in legge 106/2011 che ha novellato l'art. 122, comma 7, del Codice dei contratti pubblici. Tale disposizione, infatti, avendo innalzato da € 500.000 ad € 1.000.000 la soglia dei contratti di lavori al cui affidamento si può provvedere tramite procedura negoziata senza l'eccessivo formalismo previsto dall'art. 57 del Codice, ha comportato, come è facilmente desumibile, un netto incremento dell'utilizzo della procedura negoziata per appalti rientranti in quella fascia di importo.

### **Confronto con esiti del monitoraggio effettuato per il quadriennio 2007-2010**

Dall'analisi dei dati su riportata emerge, come già evidenziato, che in gran parte dei comuni capoluogo di regione il ricorso alla procedura negoziata quale metodo di scelta del contraente è diffuso, tant'è che circa la metà di tali comuni nel periodo 2011-2014 ha utilizzato tale criterio per l'affidamento di più dell'80% del numero di contratti, corrispondente a più di un terzo della spesa complessiva sostenuta per l'esecuzione di lavori e l'approvvigionamento di beni e servizi.

Nella tabella che segue sono riportati, per i tredici comuni oggetto di precedente monitoraggio, i dati rilevati nei due citati periodi relativamente al numero delle procedure negoziate.

### **Confronto percentuale del numero di procedure negoziate attivate per lavori, servizi e forniture nei periodi 2007-2010 e 2011-2014**

Comune	2007-2010 LAVORI % numero procedure negoziate	2011-2014 LAVORI % numero procedure negoziate	2007-2010 SERVIZI % numero procedure negoziate	2011-2014 SERVIZI % numero procedure negoziate	2007-2010 FORNITUR E % numero procedure negoziate	2011-2014 FORNITURE % numero procedure negoziate
ANCONA	71,43	<b>97,88</b>	10,53	<b>81,77</b>	22,22	<b>82,22</b>
BARI	31,40	<b>62,44</b>	15,30	<b>82,34</b>	29,30	<b>89,36</b>
BOLOGNA	28,20	<b>95,50</b>	71,90	<b>82,27</b>	47,40	<b>84,23</b>
CATANZARO	12,10	<b>58,48</b>	15,80	<b>78,76</b>	0,00	<b>97,16</b>
FIRENZE	28,50	<b>94,40</b>	27,20	<b>85,57</b>	52,80	<b>73,27</b>
GENOVA	21,47	<b>67,35</b>	21,97	<b>78,97</b>	9,86	<b>92,03</b>
MILANO	4,90	<b>38,49</b>	77,50	<b>84,64</b>	74,30	<b>89,75</b>
NAPOLI	18,60	<b>29,37</b>	40,00	<b>70,13</b>	28,70	<b>44,30</b>
PERUGIA	32,35	<b>79,59</b>	0,00	<b>88,41</b>	0,00	<b>86,55</b>
POTENZA	10,00	<b>83,33</b>	33,33	<b>77,55</b>	16,67	<b>80,39</b>
ROMA	62,21	<b>91,15</b>	47,27	<b>85,60</b>	46,18	<b>87,80</b>
TORINO	10,80	<b>18,95</b>	30,60	<b>81,33</b>	24,10	<b>74,24</b>
VENEZIA	54,42	<b>86,97</b>	23,81	<b>59,52</b>	10,53	<b>75,00</b>

Dai dati si evince, in maniera inequivocabile, che il ricorso alla procedura negoziata in tutti i comuni presi in considerazione è in aumento, sia per i lavori, sia per i servizi, sia per le forniture; per tale ragione i dati sono stati comunicati ai sindaci dei comuni per i provvedimenti che riterranno di adottare.

*Raffaele Cantone*