



MINISTERO
DELL'INTERNO

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE DELLA FINANZA LOCALE

*INDAGINE CONOSCITIVA SULLE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO
DEL SERVIZIO DI TESORERIA DA PARTE DEI COMUNI*

A CURA DI MASSIMO TATARELLI
GIANCARLO VERDE

Aprile 2016

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE DELLA FINANZA LOCALE

*INDAGINE CONOSCITIVA SULLE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEL
SERVIZIO DI TESORERIA DA PARTE DEI COMUNI*

A CURA DI MASSIMO TATARELLI
GIANCARLO VERDE

ELABORAZIONI DI GIORGIO MILANETTI
MARCO SCHIAVELLA

Aprile 2016



Sommario

1. Premessa.	pag. 5
2. La normativa di riferimento.	pag. 6
3. I Comuni rispondenti.	pag. 9
4. Le modalità dell'affidamento. Analisi dimensionale e geografica.	pag. 10
5. Le convenzioni a seguito di procedura ad evidenza pubblica.	pag. 17
6. Le convenzioni a seguito di rinnovo unico.	pag. 19
7. Le convenzioni a seguito di proroga.	pag. 20
8. Il quadro d'insieme delle scadenze.	pag. 23
9. La distribuzione degli enti rispondenti per provincia.	pag. 24
10. Conclusioni.	pag. 28

1. Premessa.

Lo scorso anno alcune Prefetture e diversi enti locali hanno segnalato nuove e crescenti difficoltà nell'affidamento del servizio di tesoreria comunale.

In base alle comunicazioni ricevute, sembrerebbe che i Comuni, operando in un quadro di risorse decrescenti, tendano a presentare nei propri bandi condizioni di offerta che non sono considerate remunerative dagli istituti di credito.

Questi ultimi, per contro, evidenziano maggiori costi legati alla necessità di adottare modalità gestionali sempre più sofisticate, connesse all'aumento dei vincoli legislativi, e rischi crescenti, legati, ad esempio, all'eventualità del mancato rimborso dell'anticipazione di tesoreria in caso di dissesto.

In tale contesto, che sembrerebbe caratterizzarsi per un consistente aumento del fenomeno delle c.d. "gare deserte", si è ritenuto opportuno acquisire dati certi e quanto più possibile completi circa l'attuale situazione degli affidamenti di tesoreria, e ciò al fine di individuare misure in grado di agevolare lo svolgimento di un servizio strategico per la corretta gestione dell'ente locale.

Pertanto è stato chiesto ai Responsabili del Servizio Finanziario dei Comuni di compilare nel periodo 18 gennaio - 16 marzo il questionario appositamente predisposto nell'area TBEL del sito istituzionale della Direzione Centrale, indicando se alla data del 15 gennaio 2016:

a) fosse vigente una convenzione per lo svolgimento del servizio di tesoreria affidata a seguito di procedura ad evidenza pubblica (art.210, comma 1, primo periodo TUEL). In tal caso è stato chiesto anche di specificarne periodo di validità e valore complessivo;

b) fosse vigente una convenzione per lo svolgimento del servizio di tesoreria affidata a seguito di unico rinnovo del contratto di tesoreria nei confronti del medesimo soggetto (art.210, comma 1, secondo periodo TUEL). In tale eventualità è stato chiesto di riportare il periodo di validità del rinnovo;

c) se, per la necessità di assicurare il servizio e nelle more della ricerca del nuovo contraente, si fosse proceduto alla proroga della convenzione scaduta, per il tempo strettamente necessario all'espletamento della procedura di gara. In tale ipotesi è stato chiesto di precisare anche la data di scadenza del precedente contratto e quella della proroga.

2. La normativa di riferimento.

2.1 Il TUEL.

L'art. 210, comma 1, del TUEL dispone che l'affidamento del servizio di tesoreria viene effettuato mediante le procedure ad evidenza pubblica stabilite nel regolamento di contabilità di ciascun ente, con modalità che rispettino i principi della concorrenza. Qualora ricorrano le condizioni di legge, l'ente può procedere, per non più di una volta, al rinnovo del contratto di tesoreria nei confronti del medesimo soggetto.

2.1 La legge n. 62/2005.

Successivamente all'approvazione del citato Testo Unico, l'art. 23 della legge n. 62/2005 è intervenuto sulla materia del rinnovo dei contratti pubblici disponendo la soppressione della norma (ultimo periodo dell'art 6, c. 2, l. n. 537/1993 e successive modificazioni) che consentiva alle PP.AA. di accertare la sussistenza di ragioni di convenienza e di pubblico interesse per la rinnovazione dei contratti medesimi e, ove verificata detta sussistenza, di comunicare al contraente la volontà di procedere alla rinnovazione.

Ne è derivato un contrasto dottrinale tra chi sosteneva che l'art. 210 del TUEL fosse norma speciale, e pertanto non soggetto all'intervento abrogativo della norma di carattere generale quale è quella contenuta nell'art. 23 sopra citato, e coloro che ritenevano tale tesi non sostenibile, evidenziando come lo stesso art. 210 subordini la possibilità del rinnovo dei contratti al presentarsi delle condizioni di legge, venute meno, per l'appunto, ad opera della legge 62 del 2005.

Tale ultima posizione, maggioritaria, è stata condivisa dalla Corte di Conti.

2.3 La disciplina del rinnovo introdotta dal codice dei contratti.

Con l'approvazione della nuova disciplina degli appalti pubblici, avvenuta con il D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), l'istituto del rinnovo trova la sua definitiva sistemazione.

Il rinnovo tacito viene definitivamente espunto dall'ordinamento (art. 57, comma 7). Quello espresso diviene una facoltà riconosciuta alle Amministrazioni appaltanti, a condizione che la possibilità di esercitare tale opzione sia stata esplicitata sin dall'origine e portata a conoscenza di tutti i potenziali concorrenti (si vedano i riferimenti contenuti nell'art. 29, commi 1 e 10, e nell'allegato IX A, punto 6, lett. a, b, c).

Per quanto concerne specificamente gli appalti di servizi, l'istituto del rinnovo trova la sua più ampia legittimazione nell'art. 57, comma 5, lett. b) del



Codice medesimo, che lo ammette sotto la forma della ripetizione dei servizi analoghi.

Tale norma, vigente dal 1° agosto 2007, consente la procedura negoziata senza bando per nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario del contratto iniziale dalla medesima stazione appaltante, a condizione che tali servizi siano conformi a un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un primo contratto aggiudicato secondo una procedura aperta o ristretta. In questa ipotesi la possibilità del ricorso alla procedura negoziata senza bando è consentita solo nei tre anni successivi alla stipulazione del contratto iniziale e deve essere indicata nel bando del contratto originario.

In sostanza il rinnovo diviene uno dei casi in cui è legittimato il ricorso alla procedura negoziata senza preventiva pubblicazione del bando.

Benché nel linguaggio corrente il termine rinnovo continui ad essere usato anche con riferimento alla ripetizione dei servizi analoghi, da un punto di vista strettamente giuridico i due istituti si differenziano, in quanto il “vecchio” rinnovo, ossia quello previsto dalla l. n. 537/1993, determinava una ripetizione delle prestazioni per una durata uguale a quella originaria, mentre la ripetizione dei servizi analoghi produce la nascita di un nuovo vincolo, è oggetto di una nuova aggiudicazione (anche se in forma negoziata e senza bando) ed è subordinata al verificarsi di tutte le stringenti condizioni indicate dal Codice dei contratti.

Ai nostri fini, tuttavia, quel che conta è che l'art. 210 TUEL ammette il rinnovo del contratto di tesoreria nei confronti del medesimo soggetto una sola volta “qualora ricorrano le condizioni di legge”. Con l'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti tali “condizioni di legge” sono quelle dell'istituto dei servizi analoghi. Entro i limiti di tale istituto è quindi possibile procedere all'affidamento diretto al medesimo soggetto.

2.4 La proroga.

Per quanto riguarda l'istituto della proroga, lo stesso si sostanzia nella prosecuzione del rapporto contrattuale attraverso il semplice spostamento in avanti del termine di durata inizialmente fissato, senza alcuna variazione delle altre clausole negoziali.

Determina l'ultrattività del contratto il cui termine sia spirato e, trattandosi di uno strumento eccezionale, dovrebbe essere usato in casi particolarissimi, per motivi che non dipendono dalla stazione appaltante e per assicurare tecnicamente la gestione della procedura ad evidenza pubblica già avviata.

Va peraltro ricordato che “la differenza tra rinnovo e proroga di contratto pubblico sta nel fatto che il primo comporta una nuova negoziazione con il medesimo soggetto, che può concludersi con l’integrale conferma delle precedenti condizioni o con la modifica di alcune di esse in quanto non più attuali; la seconda ha invece come solo effetto il differimento del termine finale del rapporto, il quale rimane per il resto regolato dall’atto originario” (Consiglio di Stato, sez. V, 20 agosto 2013, n. 4192).

L’istituto della proroga non è contemplato dall’art. 210 del TUEL. Tuttavia il Codice dei contratti lo legittima, come per la fattispecie del rinnovo, nell’art. 57, il cui comma 2 stabilisce che nei contratti pubblici relativi a lavori, forniture e servizi la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara è consentita, per quanto qui interessa, qualora, in esito all’esperimento di una procedura aperta o ristretta, non sia stata presentata nessuna offerta, o nessuna offerta appropriata, o quando l’estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette, o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara.

E’ appena il caso di precisare che le disposizioni del Codice dei contratti sopra riportate sono quelle vigenti alla data di riferimento dell’indagine e non tengono conto, pertanto, del recentissimo riordino della disciplina degli appalti pubblici operata dal D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

2.5 Le statuizioni del Giudice amministrativo.

“In materia di rinnovo o proroga dei contratti pubblici di appalto di servizi non vi è alcuno spazio per l’autonomia contrattuale delle parti in quanto vige il principio inderogabile, fissato dal legislatore per ragioni di interesse pubblico, in forza del quale, **salve espresse previsioni dettate dalla legge** in conformità della normativa comunitaria, l’Amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara pubblica” (Consiglio di Stato, cit.).

Ed inoltre, “le proroghe dei contratti affidati con gara sono consentite se già previste ab origine e comunque entro termini determinati, mentre, una volta che il contratto scada e si proceda ad una proroga non prevista originariamente, o oltre i limiti temporali consentiti, la stessa proroga deve essere equiparata ad un affidamento senza gara” (T.A.R. Sardegna, sez. I, 06 marzo 2012, n. 242).

Nonostante questo non mancano, per le più disparate motivazioni, tra la quali quella più ricorrente è la necessità di non interrompere un servizio essenziale nelle more delle procedure di gara per il nuovo affidamento, casi di provvedimenti di proroga adottati in difformità sia della normativa sui contratti pubblici che della giurisprudenza.

3. I Comuni rispondenti.

Si premette che l'adesione all'indagine conoscitiva è avvenuta su base puramente volontaria, a seguito di inviti rivolti all'intera platea dei comuni, e, quindi, senza la preventiva individuazione di un campione rappresentativo dell'universo.

Degli 8.005 Comuni esistenti alla data della rilevazione, quelli che hanno completato correttamente il questionario entro il termine stabilito, e che chiameremo di seguito "Comuni rispondenti", sono stati 4.683, pari al 58,5% dell'universo.

Come risulta dalla tabella A, la percentuale dei Comuni rispondenti sul totale degli enti aumenta significativamente ed in modo continuo al crescere della classe demografica di appartenenza, passando dal 50,7% dei piccolissimi Comuni (fino a 999 abitanti) al 75,0% dei grandi (250.000 ab. ed oltre).

Tabella A - Distribuzione dei Comuni rispondenti per classe demografica.

Fascia demografica	Popolazione		Totale Comuni N° enti	Comuni rispondenti	
	da	a		N° enti	%
1	Fino a	999	1.947	988	50,7
2	1.000	4.999	3.633	2.098	57,7
3	5.000	9.999	1.192	768	64,4
4	10.000	19.999	712	474	66,6
5	20.000	59.999	416	282	67,8
6	60.000	249.999	93	64	68,8
7	250.000	Oltre	12	9	75,0
TOTALE			8.005	4.683	58,5

La distribuzione dei Comuni rispondenti per classe demografica (tab. B) evidenzia una percentuale di adesione all'indagine più elevata (superiore o prossima al 60%) nelle regioni a statuto ordinario (d'ora in poi RSO) dell'Italia centro settentrionale (con le importanti eccezioni di Lazio e Liguria) ed in Sardegna.

La percentuale di risposta è invece più bassa in tutte le regioni a statuto speciale (d'ora in poi RSS), con l'eccezione, per l'appunto, della Sardegna e nelle RSO dell'Italia meridionale.

Il valore più elevato si registra nel Veneto (73,7%), che risulta quasi doppio di quello più basso (Calabria con il 37,2%).

Per inciso si evidenzia che le regioni con i Comuni più rispondenti all'indagine risultano più "virtuose" anche nell'invio dei certificati al bilancio di cui all'art. 161 del TUEL.



Tabella B - Distribuzione dei Comuni rispondenti per Regione di appartenenza.

REGIONE	Totale comuni		Comuni rispondenti	
	N° enti		N° enti	%
PIEMONTE	1.202		739	61,5
VALLE D'AOSTA	74		42	56,8
LOMBARDIA	1.528		1.055	69,0
TRENTINO - ALTO ADIGE	294		144	49,0
VENETO	581		428	73,7
FRIULI VENEZIA GIULIA	216		124	57,4
LIGURIA	235		123	52,3
EMILIA ROMAGNA	334		230	68,9
TOSCANA	279		191	68,5
UMBRIA	92		57	62,0
MARCHE	236		147	62,3
LAZIO	378		179	47,4
ABRUZZO	305		139	45,6
MOLISE	136		69	50,7
CAMPANIA	550		280	50,9
PUGLIA	258		131	50,8
BASILICATA	131		59	45,0
CALABRIA	409		152	37,2
SICILIA	390		171	43,8
SARDEGNA	377		223	59,2
TOTALE	8.005		4.683	58,5

4. Le modalità dell'affidamento. Analisi dimensionale e geografica.

Dei 4.683 Comuni rispondenti, alla data del 15 gennaio 2016, 3.691 Enti (il 78,8%) avevano convenzioni stipulate a seguito di procedure ad evidenza pubblica, 418 Enti (l'8,9%) convenzioni conseguenti ad unico rinnovo al medesimo soggetto e 574 Enti (il 12,3%) si trovavano invece in regime di proroga della preesistente convenzione.

Si premette, prima di approfondire l'analisi dei dati ottenuti dall'indagine, che, visti i limiti e le cautele che circondano l'istituto del rinnovo del contratto di tesoreria e l'uso improprio che talvolta se ne fa, si è dell'opinione che il ricorso a tale strumento giuridico possa essere un sintomo della difficoltà, da parte degli Enti che ne fanno uso, a gestire la procedura della gara pubblica ovvero il risultato della consapevolezza delle difficoltà che l'Ente potrebbe incontrare nella ricerca di un nuovo contraente (ad es. perché nell'ambito territoriale di appartenenza si sono già registrate "gare deserte" o perché il preesistente Tesoriere aveva manifestato l'intenzione di ritirarsi dallo specifico settore, ritenuto non più remunerativo).

Per contro si è dell'idea che il ricorso alla proroga sia non soltanto l'effetto di precedenti gare non aggiudicate, ma anche di difficoltà gestionali o operative che

impediscono all'Ente stesso di utilizzare la procedura dell'evidenza pubblica in maniera tempestiva ed efficace.

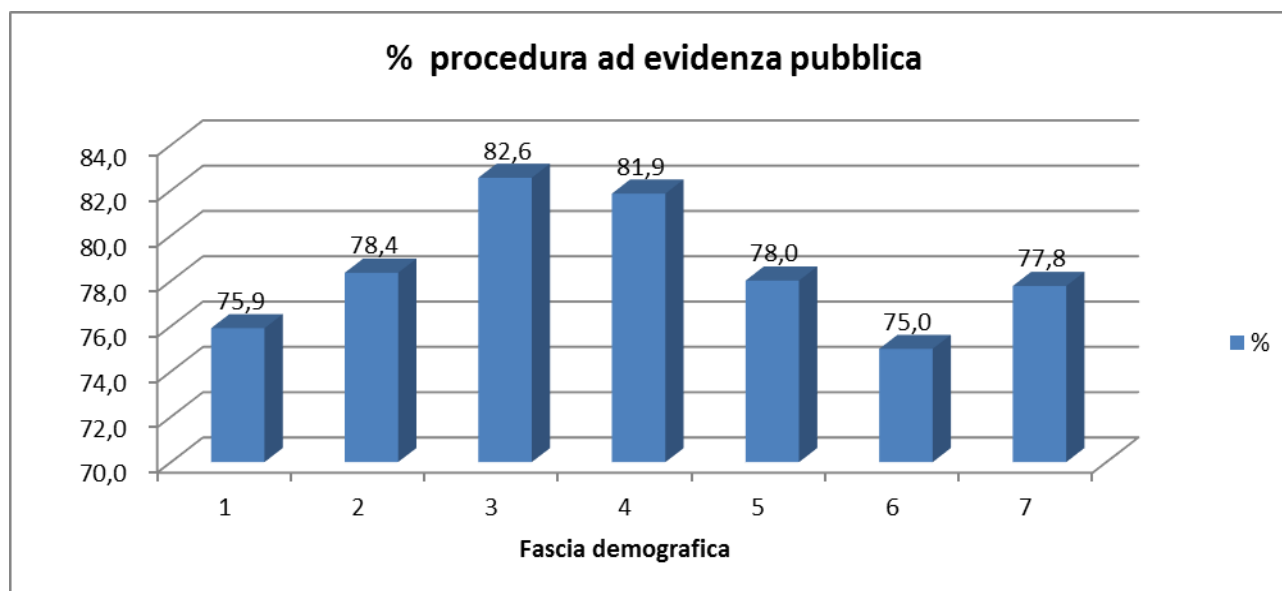
Particolarmente interessante è la distribuzione dei Comuni rispondenti secondo la classe demografica e le modalità dell'affidamento (tab. C). La distribuzione mostra con chiarezza come **la percentuale** delle convenzioni per lo svolgimento del servizio di tesoreria affidate a seguito di procedura ad evidenza pubblica dapprima cresca all'aumentare della popolazione e quindi, raggiunti i massimi nelle fasce da 5.000 a 19.999 ab., diminuisca nelle successive due classi (da 20.000 a 249.000 ab.), per poi tornare a crescere nell'ultima.

Tabella C - Distribuzione dei Comuni rispondenti per classe demografica e modalità dell'affidamento

Fascia demografica	Popolazione		Comuni rispondenti N° enti	Procedura ad evidenza pubblica		Rinnovo unico		Proroga	
	da	a		N° enti	%	N° enti	%	N° enti	%
1	Fino a	999	988	750	75,9	121	12,2	117	11,8
2	1.000	4.999	2.098	1644	78,4	197	9,4	257	12,2
3	5.000	9.999	768	634	82,6	51	6,6	83	10,8
4	10.000	19.999	474	388	81,9	30	6,3	56	11,8
5	20.000	59.999	282	220	78,0	14	5,0	48	17,0
6	60.000	249.999	64	48	75,0	4	6,3	12	18,8
7	250.000	Oltre	9	7	77,8	1	11,1	1	11,1
TOTALE			4.683	3.691	78,8	418	8,9	574	12,3

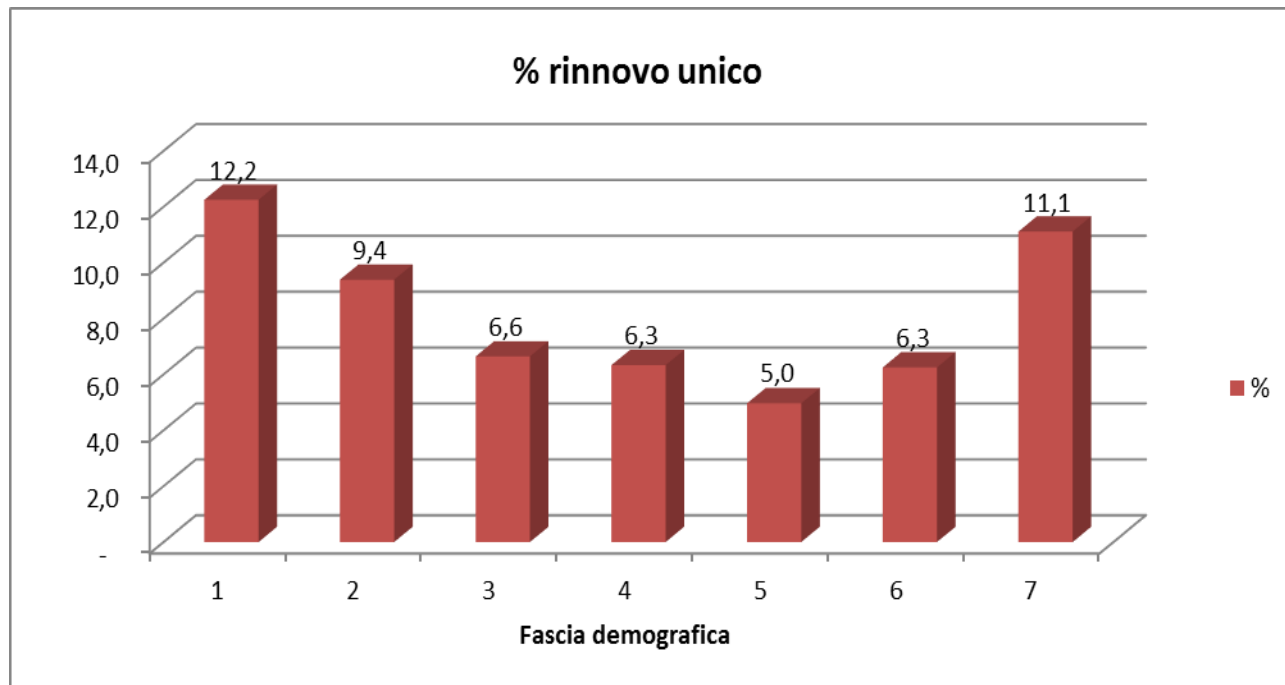
Tale andamento può essere colto con immediatezza nel grafico 1, che riporta, per ciascuna fascia demografica, l'istogramma relativo alla percentuale dei Comuni rispondenti nei quali il servizio di tesoreria era svolto da un Istituto individuato a seguito di gara pubblica.

Grafico 1 - Percentuale della procedura ad evidenza pubblica per fascia demografica.



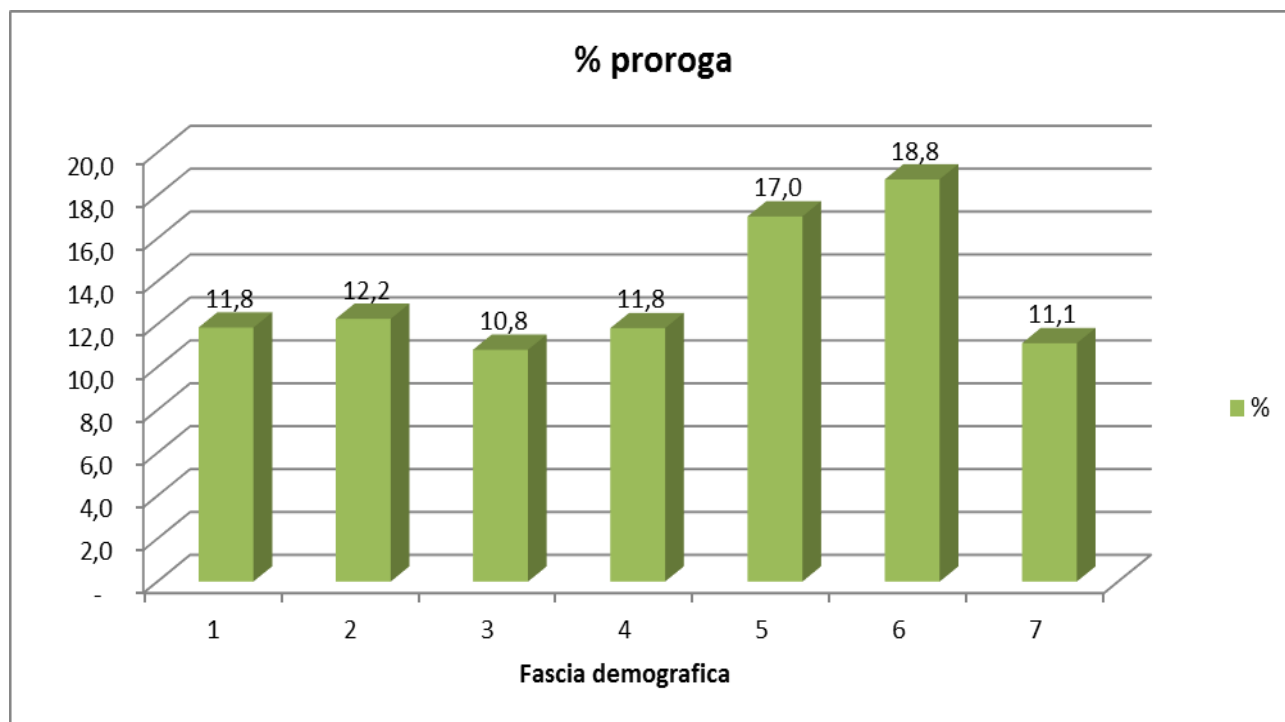
Il grafico che segue evidenzia invece l'andamento ad U della percentuale dei Comuni rispondenti che, alla data convenzionale, si erano avvalsi della facoltà di procedere al rinnovo unico della precedente convenzione.

Grafico 2 - Percentuale del rinnovo unico per fascia demografica.



L'istogramma successivo mostra con chiarezza il maggior peso percentuale che il ricorso alla proroga dei preesistenti contratti ha nelle classi demografiche 5 e 6 (ovvero da 20.000 a 249.999 ab.) dei Comuni rispondenti.

Grafico 3 - Percentuale della proroga per fascia demografica.



Riassumendo, sulla base della distribuzione dei Comuni rispondenti secondo la classe demografica e le modalità dell'affidamento, gli Enti che si collocano nelle classi demografiche 3 e 4, presentano:

- a) più elevate percentuali di affidamento del servizio mediante gara pubblica (intorno all'82%);
- b) contenuto utilizzo del controverso istituto del rinnovo unico (intorno al 6,5%);
- c) basso ricorso al regime della proroga (tra il 10,8 % e l'11,8%).

Pertanto, sembrerebbe potersi affermare che i Comuni di tali dimensioni, ovvero quelli tra i 5.000 ed i 19.999 abitanti, siano quelli più “virtuosi” nell'affidamento del servizio di tesoreria, in quanto più in grado degli altri di ricorrere alla procedura dell'evidenza pubblica, di evitare il rinnovo e di affidare il servizio al nuovo contraente contestualmente alla cessazione del vecchio contratto, evitando così più degli altri Enti il ricorso all'istituto della proroga.

Maggiori difficoltà nell'affidamento del servizio sembrerebbero incontrare i piccoli e piccolissimi Comuni (classi 1 e 2, ovvero al di sotto dei 5.000 abitanti) e quelli medio-grandi (classi 5 e 6, ovvero tra i 20.000 ed i 249.999 abitanti), i quali, di fronte ad una minore capacità di affidare il servizio di tesoreria con procedura ad evidenza pubblica (percentuali tra il 75% ed il 78%) reagirebbero tuttavia in maniera diversa: i piccoli e piccolissimi con un più elevato ricorso all'istituto del rinnovo (v. grafico 2), i medio grandi con un più marcato ricorso alla proroga (percentuali del 17,0 e del 18,8 contro una media dell'11% per le altre classi demografiche).

I grandi Comuni sembrerebbero invece collocarsi in un posizione intermedia tra le due sopra descritte con le percentuali riferite all'affidamento mediante gara ed alla proroga che si collocano attorno alla media del totale dei Comuni rispondenti.

Anche la distribuzione dei Comuni rispondenti per regione di appartenenza e modalità di affidamento (tabella D) offre elementi di particolare interesse, sia per le differenze che si riscontrano tra l'area del centro-nord e quella del sud-isole, sia per le peculiari situazioni che si individuano in alcune Regioni, tra le quali vanno evidenziate le percentuali di rinnovi e proroghe entrambe inferiori al 10% del totale, che si registrano in Veneto, Friuli Venezia Giulia e Sardegna. Per contro, colpiscono negativamente le percentuali relative alle proroghe (prossime al 25%) di Liguria, Calabria e Sicilia.

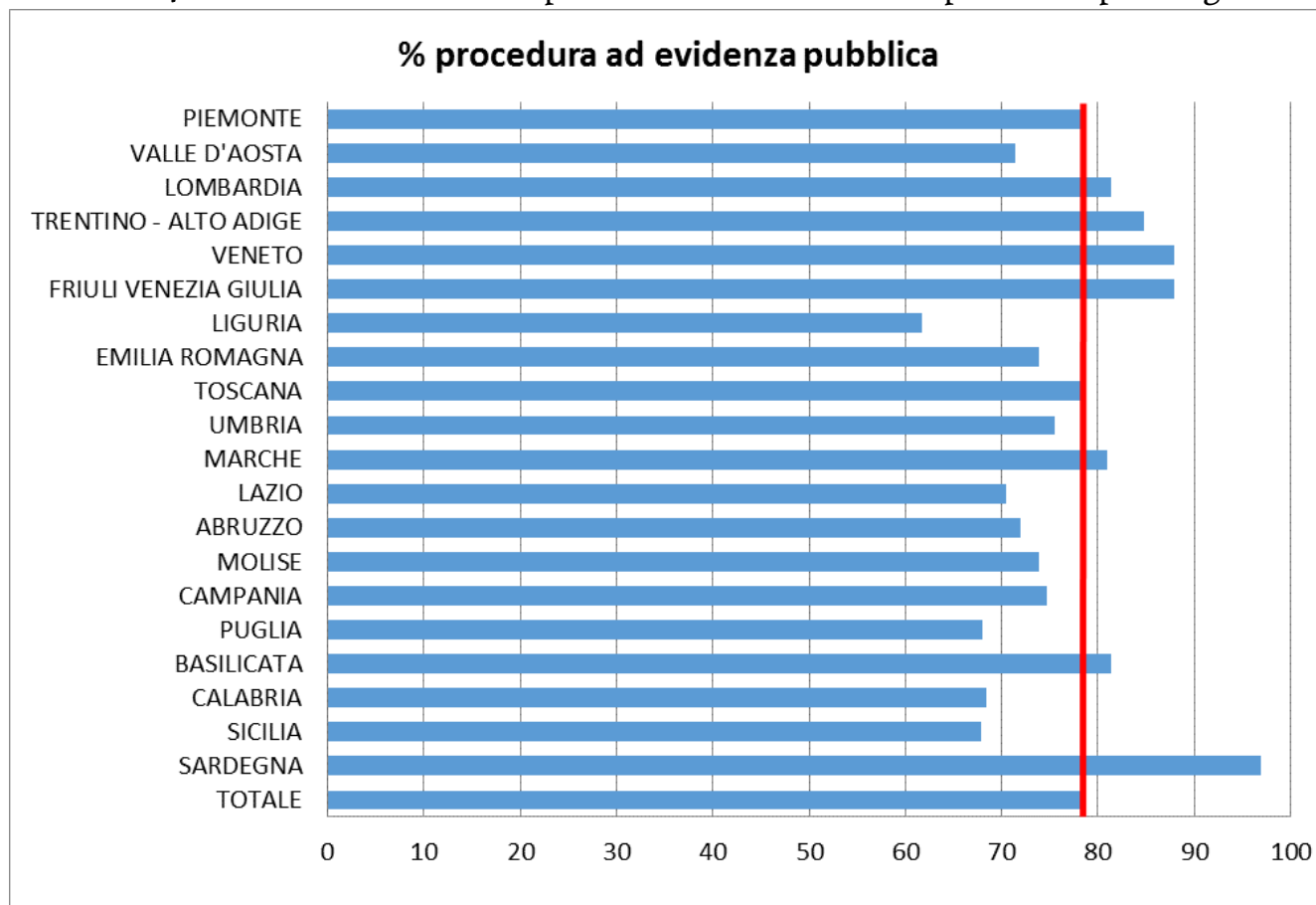
Tabella D - Distribuzione dei Comuni rispondenti per regione di appartenenza e modalità dell'affidamento.



REGIONE	Comuni rispondenti N° enti	Procedura ad evidenza pubblica		Rinnovo unico		Proroga	
		N° enti	%	N° enti	%	N° enti	%
PIEMONTE	739	578	78,2	95	12,9	66	8,9
VALLE D'AOSTA	42	30	71,4	10	23,8	2	4,8
LOMBARDIA	1.055	859	81,4	105	10,0	91	8,6
TRENTINO - ALTO ADIGE	144	122	84,7	20	13,9	2	1,4
VENETO	428	376	87,9	18	4,2	34	7,9
FRIULI VENEZIA GIULIA	124	109	87,9	7	5,6	8	6,5
LIGURIA	123	76	61,8	17	13,8	30	24,4
EMILIA ROMAGNA	230	170	73,9	29	12,6	31	13,5
TOSCANA	191	150	78,5	12	6,3	29	15,2
UMBRIA	57	43	75,4	2	3,5	12	21,1
MARCHE	147	119	81,0	10	6,8	18	12,2
LAZIO	179	126	70,4	18	10,1	35	19,6
ABRUZZO	139	100	71,9	11	7,9	28	20,1
MOLISE	69	51	73,9	6	8,7	12	17,4
CAMPANIA	280	209	74,6	19	6,8	52	18,6
PUGLIA	131	89	67,9	12	9,2	30	22,9
BASILICATA	59	48	81,4	2	3,4	9	15,3
CALABRIA	152	104	68,4	11	7,2	37	24,3
SICILIA	171	116	67,8	14	8,2	41	24,0
SARDEGNA	223	216	96,9	0	-	7	3,1
TOTALE	4.683	3.691	78,8	418	8,9	574	12,3

Il grafico 4 riporta, per ciascuna regione di appartenenza, l'istogramma relativo alla percentuale dei Comuni rispondenti nei quali il servizio di tesoreria era svolto alla data convenzionale da un Istituto individuato a seguito di gara pubblica.

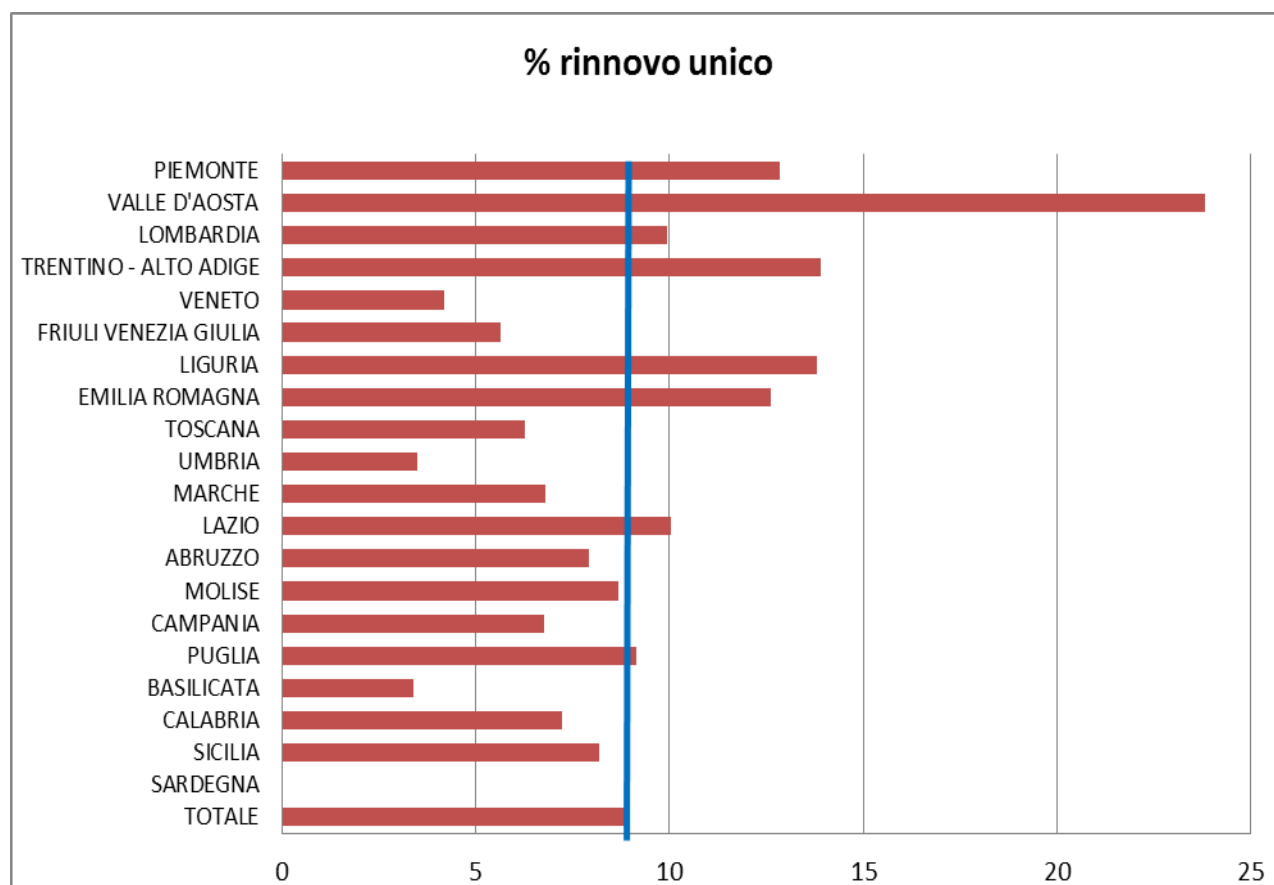
Grafico 4 - Percentuale della procedura ad evidenza pubblica per regione



Dal suo esame risulta evidente il maggior ricorso alle procedure di gara nelle regioni del centro nord (con la vistosa eccezione della Liguria) rispetto a quelle del sud-isole (con la lodevole eccezione della Sardegna).

Nel grafico 5 si può cogliere la più elevata propensione all'istituto del rinnovo nei Comuni rispondenti delle Regioni settentrionali, le quali in sei casi su 8 risultano superiori alla media nazionale.

Grafico 5 - Percentuale del rinnovo unico per regione

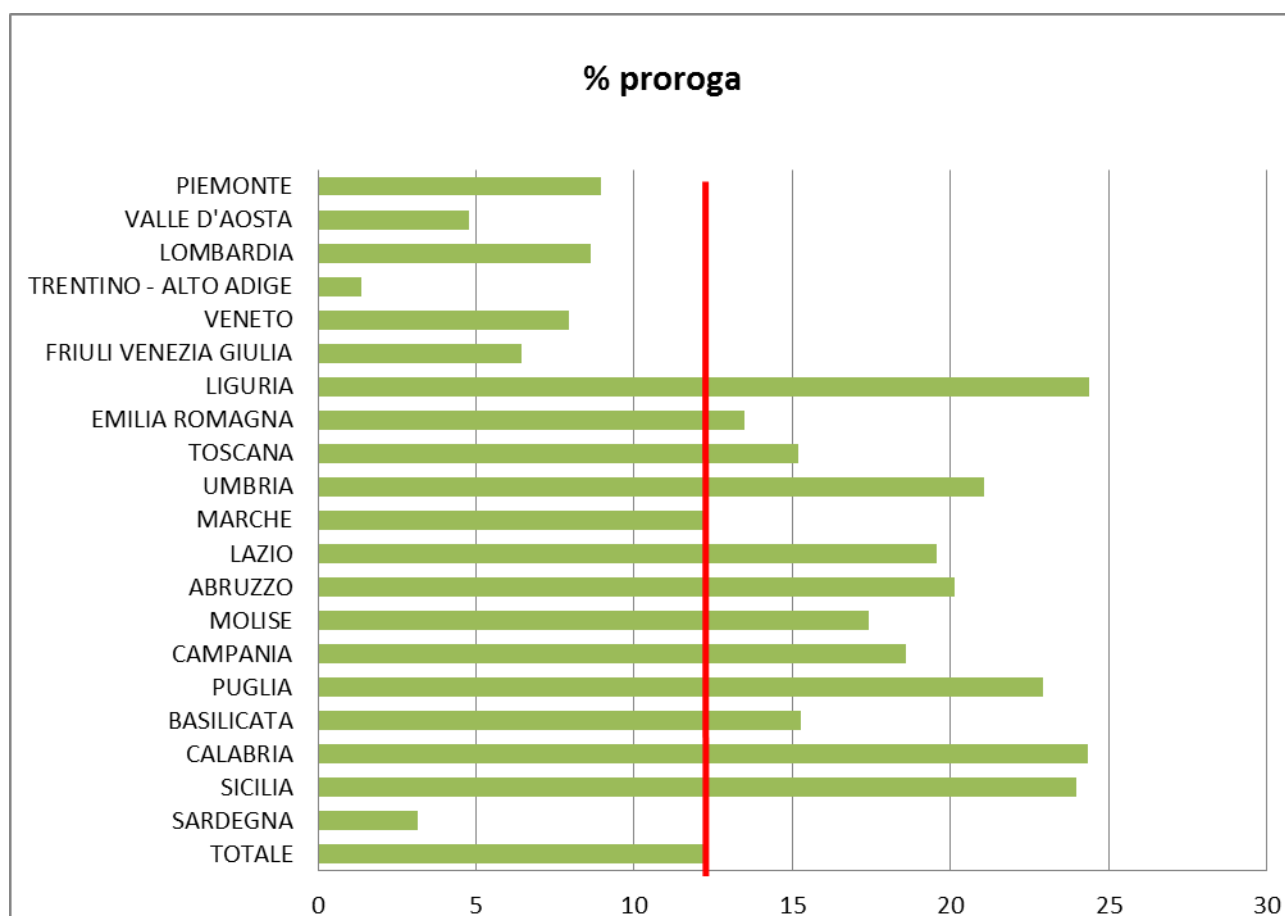


Nel grafico 6 viene riportata l'incidenza percentuale dell'istituto della proroga in ciascuna Regione, che evidenzia con chiarezza il maggior ricorso alla proroga nei comuni del centro sud (di nuovo con le opposte eccezioni della Liguria e della Sardegna, la prima molto al di sopra e la seconda molto al di sotto della media nazionale).

In conclusione, si ritiene di poter affermare che l'esame dei dati relativi alla distribuzione dei Comuni rispondenti per regione di appartenenza e modalità dell'affidamento evidenzia, per le grandi aree geografiche, una situazione complessivamente migliore per i Comuni settentrionali, con più elevate percentuali di affidamenti mediante gara pubblica e più basse percentuali di ricorso alla proroga, e complessivamente peggiori per i Comuni meridionali e della Sicilia, caratterizzati, viceversa, da più basse percentuali di affidamenti con gara e alte percentuali di proroghe.

La situazione dei Comuni del centro appare intermedia tra le due appena descritte.

Grafico 6 - Percentuale della proroga per regione



Per individuare gli ambiti territoriali più virtuosi può essere utilizzato il raffronto tra percentuali regionali e nazionali: in particolare, **le Regioni che presentano contemporaneamente percentuali dell'evidenza pubblica sopra media nazionale e percentuali di rinnovo e proroga sotto media nazionale (molte gare, poche proroghe e rinnovi) sono senz'altro ambiti territoriali con Comuni "virtuosi"**.

In base a tale parametro, emergono gli Enti delle regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia, Marche e Sardegna.

Viceversa le Regioni con percentuali dell'evidenza pubblica molto al di sotto della media nazionale e, contemporaneamente, percentuali di rinnovo e proroga molto al di sopra della media nazionale (poche gare e molti rinnovi e proroghe) rappresentano ambiti territoriali di maggiore criticità.

Tra questi ultimi spiccano gli Enti di Liguria, Lazio e Puglia, mentre Calabria e Sicilia si distinguono per percentuali particolarmente basse per gli affidamenti e particolarmente elevate (prossime al 25%) per le proroghe.

5. Le convenzioni a seguito di procedura ad evidenza pubblica.

Le risposte fornite dai 3.691 enti che si sono avvalsi della gara pubblica per affidare il servizio di tesoreria offrono informazioni interessanti circa la durata, l'importo e la scadenza dei relativi contratti.

Come risulta dalla tab. E, circa il 70% delle vigenti convenzioni di tesoreria affidate a seguito di procedura ad evidenza pubblica ha una durata di 5 anni. Il rimanente 30% si suddivide in misura quasi uguale tra le scadenze più brevi dei 5 anni e quelle più lunghe, con una leggera prevalenza di queste ultime. Ne segue che la durata media dei relativi affidamenti (5,04 anni) coincide sostanzialmente con la durata più frequente.

Tabella E - Ev. pubblica. Distribuzione degli enti rispondenti per durata della convenzione.

Convenzioni stipulate a seguito di procedura ad evidenza pubblica		
Durata della convenzione		
Anni	N° enti	%
Fino a 4	539	14,6
5	2.528	68,5
6 ed oltre	624	16,9
Totale	3.691	100,0
Media	5,04	

La tab. F evidenzia numero e percentuali delle convenzioni vigenti alla data dell'indagine che verranno a scadenza nei prossimi anni. Si può notare come il flusso delle scadenze sia piuttosto regolare nel quadriennio 2016-19 (con percentuali attorno al 20% del totale), in coerenza con la durata quinquennale della gran parte delle convenzioni.

Pertanto, considerato che anche nel 2020 perverranno a scadenza il 16,4% degli attuali contratti, non sono da attendersi nel prossimo quinquennio picchi anomali di scadenze per quegli enti che hanno correttamente fatto ricorso alla gara per l'affidamento del servizio di tesoreria.

Tabella F - Ev. pubblica. Distribuzione degli enti rispondenti per anno di scadenza della convenzione.

Convenzioni stipulate a seguito di procedura ad evidenza pubblica		
Anno di scadenza	N° enti	%
2016	761	20,6
2017	696	18,9
2018	766	20,8
2019	826	22,4
2020	607	16,4
2021 ed oltre	35	0,9
Totale	3691	100,0



Nella tab. G è riportata la distribuzione del costo annuo del servizio di tesoreria appaltato a seguito di gara pubblica per i 2.448 Comuni che hanno fornito tale informazione.

Tabella G - Ev. pubblica. Distribuzione degli enti rispondenti per costo annuo della convenzione.

Costo annuo del servizio affidato a seguito di procedura ad evidenza pubblica		
Importo in euro	N° enti	%
Fino a 999	866	35,4
Da 1.000 a 9.999	1.016	41,5
Da 10.000 a 49.999	234	9,6
Oltre 50.000	62	2,5
TOTALE	2.448	

I grafici 7 e 8 che seguono permettono di cogliere con immediatezza valori assoluti e percentuali della distribuzione delle convenzioni per costo annuo.

Grafico 7 - Ev pubblica. Distribuzione degli enti rispondenti per costo annuo della convenzione.

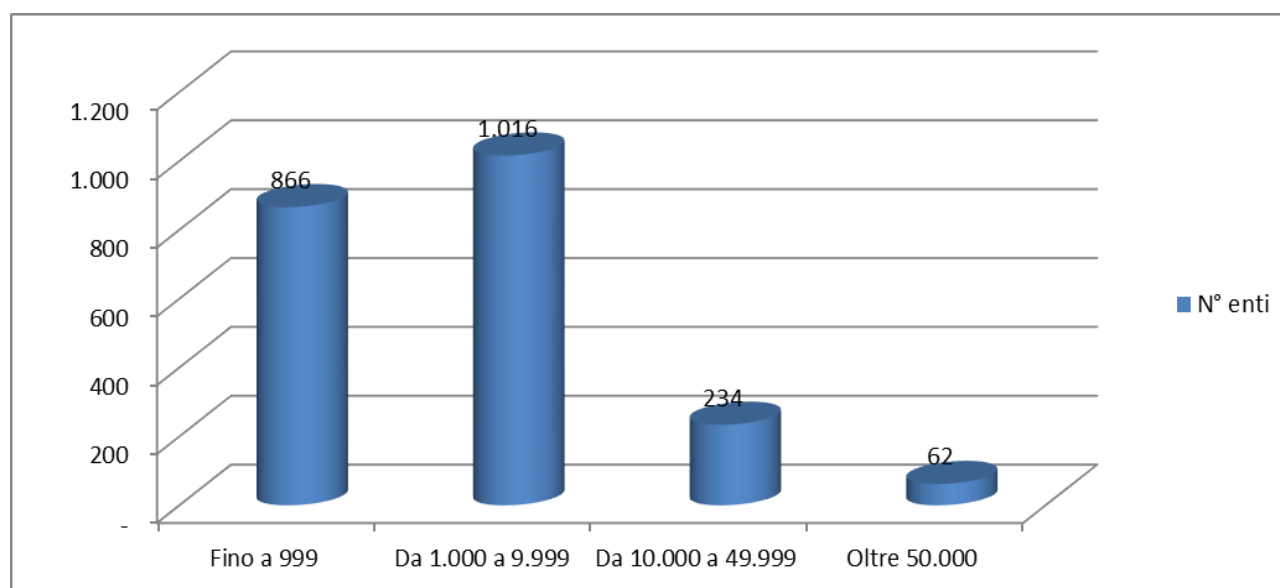
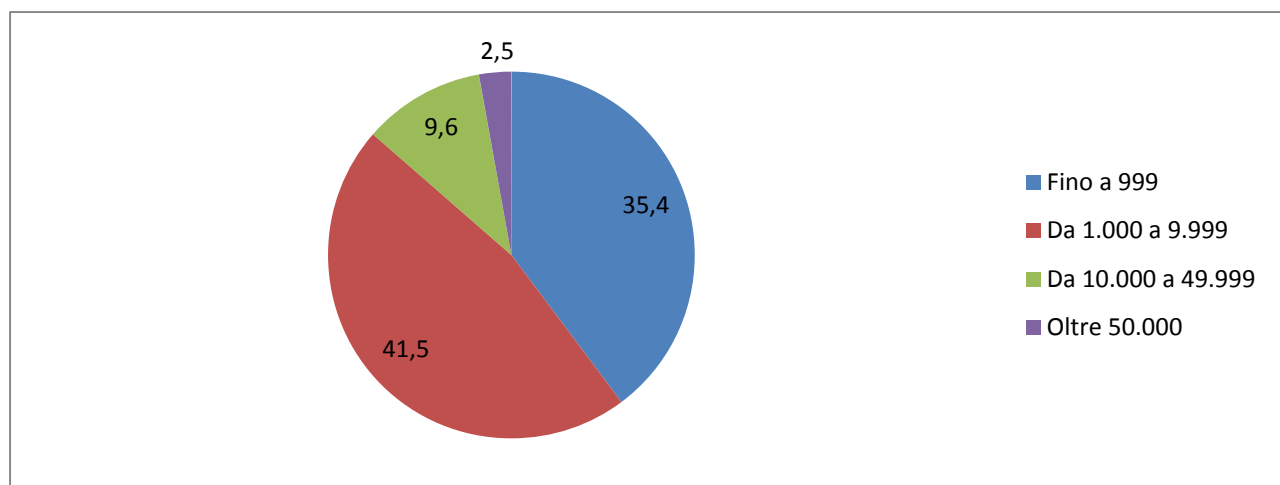


Grafico 8 - Ev. pubblica. Distribuzione percentuale degli enti per costo annuo della convenzione.



Sulla base di quanto sopra esposto si può affermare che durata quinquennale, distribuzione regolare delle scadenze e costi relativamente contenuti sembrano essere al momento le caratteristiche delle convenzioni stipulate a seguito di procedure ad evidenza pubblica.

6. Le convenzioni a seguito di rinnovo unico.

Per le convenzioni stipulate a seguito di rinnovo unico il dato più significativo è la riduzione costante, nel periodo considerato, del numero dei contratti in scadenza (cfr. tabella I). Tale circostanza dimostra il **progressivo abbandono, da parte degli enti, di un istituto giuridico assoggettato dal Codice dei contratti a limiti e condizioni assai stringenti.**

Infatti, dato il prevalere della durata quinquennale degli affidamenti, è evidente che le 138 convenzioni in scadenza nel corrente anno sono il risultato di rinnovi esercitati durante l'anno 2011 o prima. Invece i 35 in scadenza nel 2020 sono il risultato di facoltà esercitate durante o anteriormente al 2015. Ciò significa che nell'ultimo quinquennio il ricorso all'istituto del rinnovo si è ridotto del 75% circa.

Tabella H - Rinnovo unico. Distribuzione degli enti rispondenti per durata della convenzione.

Convenzioni stipulate a seguito di rinnovo unico		
Durata della convenzione		
Anni	N° enti	%
Fino a 4	117	28,0
5	246	58,9
6 ed oltre	55	13,2
Totale	418	100,0
Media	4,45	

Tabella I - Rinnovo unico. Distribuzione degli enti rispondenti per anno di scadenza della convenzione.

Convenzioni stipulate a seguito di rinnovo unico		
Anno di scadenza	N° enti	%
2016	138	33,0
2017	88	21,1
2018	74	17,7
2019	71	17,0
2020	35	8,4
2021 ed oltre	12	2,9
Totale	418	100,0

7. Le convenzioni a seguito di proroga.

Il ricorso alla proroga costituisce la fattispecie di maggiore criticità negli affidamenti di tesoreria.

Infatti, nel quadro di una ordinata gestione dell'attività amministrativa, l'ente, in vista della scadenza della convenzione in essere, dovrebbe tempestivamente espletare la procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione del nuovo contraente, in modo da evitare che ci possa essere soluzione di continuità tra i due affidamenti.

Il ricorso alla proroga per periodi brevi (entro i tre mesi) può essere sintomo di problemi procedurali nella gara già avviata o di difficoltà organizzative non particolarmente gravi. Chiameremo tale situazione **“proroga breve”**.

Periodi più lunghi (oltre i tre mesi, ma entro l'anno) possono essere indizi di più seri problemi procedurali (l'insorgere di contenziosi sull'aggiudicazione) o gestionali (difficoltà nell'organizzazione delle gare), ma anche di procedure regolarmente programmate ed espletate andate tuttavia deserte e, quindi, in corso di ripetizione. Ci riferiremo a tale fattispecie col termine di **“proroga lunga”**

Proroghe che eccedono l'anno sono sicuramente la spia di gravi difficoltà nella ricerca del contraente (impossibilità oggettiva di procedere all'affidamento per assenza di offerte o incapacità assoluta di gestire la procedura dell'evidenza pubblica). L'istituto occasionale ed eccezionale della proroga viene continuamente prorogato fino quasi a consolidarsi.

In alcuni casi, sembrerebbe che l'istituto della proroga venga confuso con quello del rinnovo, generando un ibrido che viene utilizzato per congelare la convenzione per anni. Utilizzeremo la locuzione **“proroga consolidata”** per indicare la situazione sopra descritta.

Nella tabella L viene fornito un analitico quadro della distribuzione degli enti con affidamenti di tesoreria in proroga secondo la durata della stessa.

I dati più interessanti sono quelli relativi alle fattispecie sopra descritte, ovvero la proroga breve (entro i tre mesi) che si registra nel 23% dei casi, la proroga lunga (tra i 3 ed i 12 mesi per più serie difficoltà organizzative o procedurali) con percentuale del 50% e la proroga consolidata (oltre l'anno, criticità gravi), che riguarda il 27% degli enti che ricorrono a tale istituto.

Si osserva, inoltre, che **la durata media delle proroghe fino ad un anno è di 5 mesi e mezzo. Superata la soglia dell'anno, la durata media esplose a 34 mesi e mezzo, giustificando ampiamente l'uso della locuzione “proroga consolidata”**.

Tabella L - Distribuzione degli enti rispondenti per durata della proroga.

Convenzioni in proroga			
Durata della proroga	N° enti	%	
Anni			
Fino a 1	419	73,0	
Oltre 1	155	27,0	
Totale complessivo	574	100,0	
Convenzioni in proroga fino a 12 mesi			
Mesi	N° enti	%	
Fino 3	132	23,0	
Oltre 3 e fino a 6	227	39,5	
Oltre 6 e fino a 9	11	1,9	
Oltre 9 e fino a 12	49	8,5	
Totale fino a 12 mesi	419	73,0	
Media	5,5		
Convenzioni in proroga per oltre 12 mesi			
Mesi	N° enti	%	
Oltre 12 e con scadenza entro 2016	110	19,2	
Oltre 12 e con scadenza dal 2017 in poi	45	7,8	
Totale oltre 12 mesi	155	27,0	
Media	34,5		
Totale complessivo	574		
Proroghe brevi, lunghe e consolidate			
	N° enti	%	Durata media della proroga (mesi)
Proroghe brevi (fino 3 mesi)	132	23,0	2,7
Proroghe lunghe (oltre 3 e fino a 12 mesi)	287	50,0	6,8
Proroghe consolidate (oltre 12 mesi)	155	27,0	34,5
Totale complessivo	574	100,0	

Gli istogrammi che seguono (grafici 9 e 10) consentono di visualizzare con immediatezza l'andamento della distribuzione delle proroghe per durata.

Il grafico 11 permette di apprezzare la distribuzione degli enti per "gravità" della "patologia" e l'andamento sempre più ripido della curva della durata media, che cresce in maniera esponenziale oltre il limite dei 12 mesi.

Grafico 9 - Distribuzione degli enti per durata della proroga

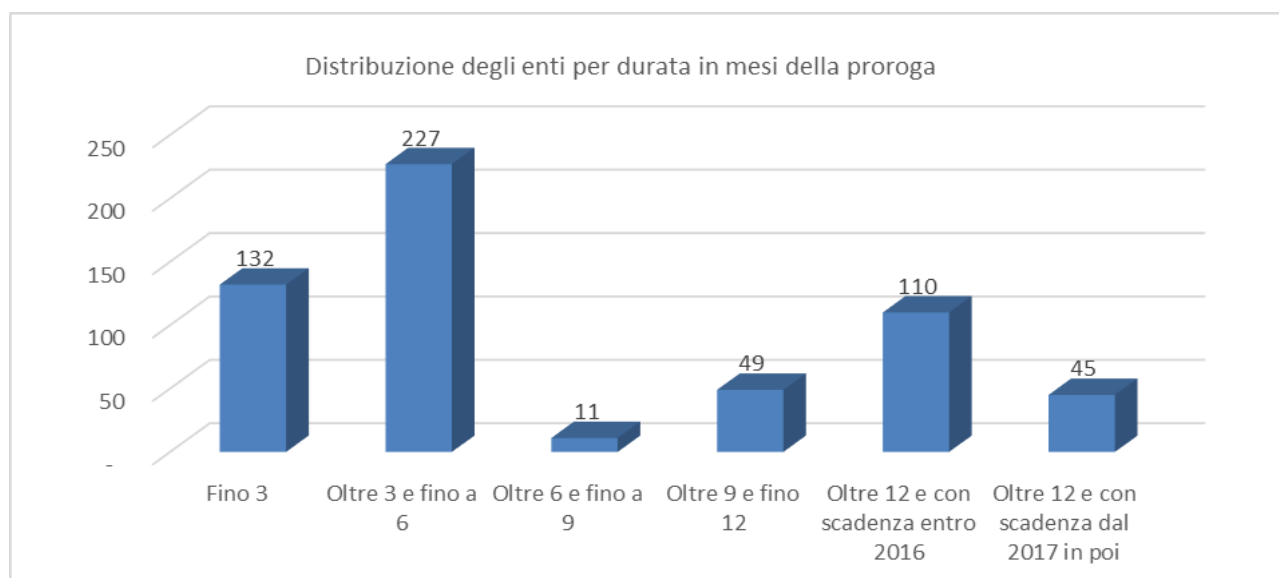
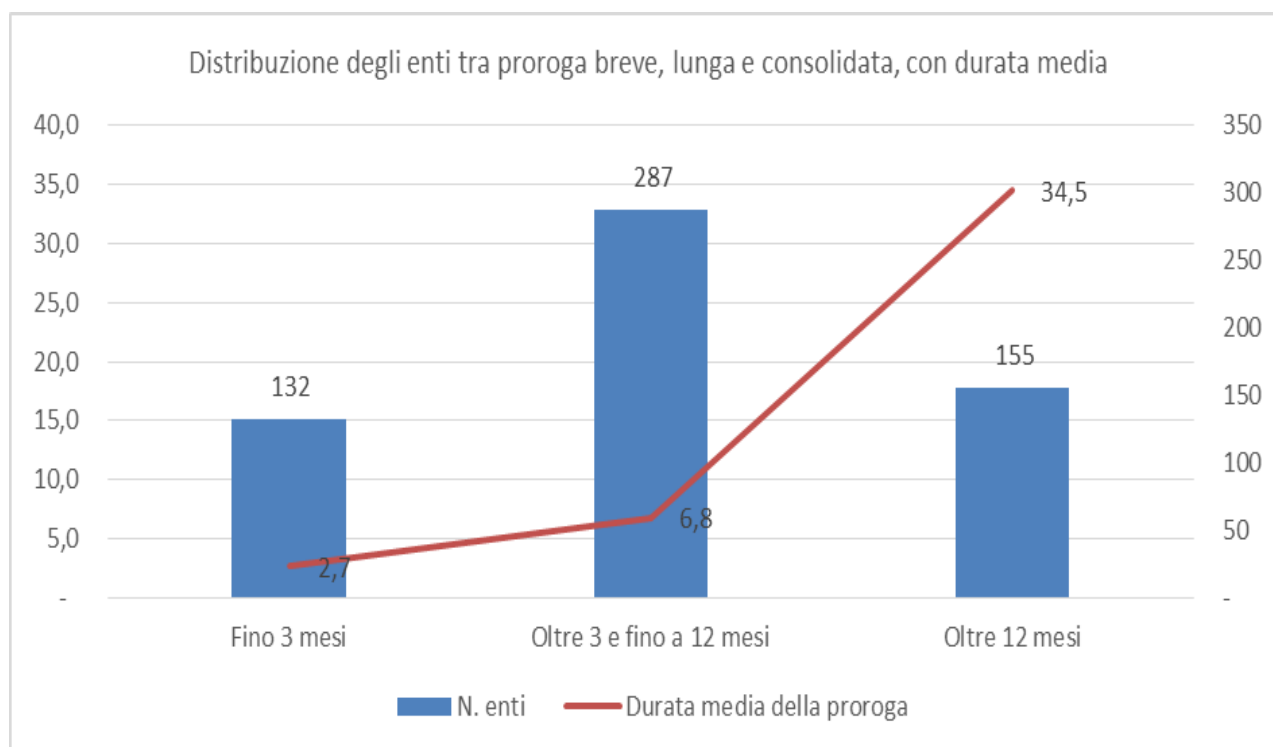


Grafico 10 - Distribuzione degli enti per tipo di proroga e durata media.



In conclusione si può affermare che dei 574 enti con la convenzione di tesoreria in proroga:

- 132 (quelli in proroga breve), si trovano in situazioni di temporanea difficoltà nella individuazione del nuovo contraente. E' logico attendersi che tali difficoltà (organizzative o di gestione della gara) saranno presto superate da una buona parte degli enti;
- 442 (quelli in proroga lunga e consolidata) si trovano in condizione di forte difficoltà nella ricerca del nuovo contraente. Di questi 155 (quelli in proroga consolidata) sembrano essere impossibilitati a trovarlo, trascinandosi, per oggettiva impossibilità, per incapacità o per mancanza di adeguate risorse finanziarie, in una serie di proroghe successive o, addirittura, utilizzando proroghe della convenzione scaduta che ne differiscono il termine di svariati mesi.

In termini percentuali i 442 enti in proroga lunga o consolidata rappresentano il 9,4% dei Comuni rispondenti. Rapportando tale percentuale all'universo degli 8.005 Comuni italiani si ottiene un'area di potenziale criticità nell'affidamento del servizio di tesoreria di circa 750 enti.

Ovviamente la proiezione della percentuale riscontrata nel sottoinsieme dei Comuni rispondenti sull'intero universo è un'operazione puramente teorica, in quanto i Comuni rispondenti, pur essendo numericamente cospicui, non costituiscono un campione rappresentativo dell'universo.

Tuttavia un'area di forte criticità negli affidamenti di cui trattasi è stata individuata: conta circa 450 enti, suscettibili di espandersi fino ad un valore di 750

unità, ed anche oltre nel caso in cui i Comuni non rispondenti siano quelli meno virtuosi.

8. Il quadro d'insieme delle scadenze.

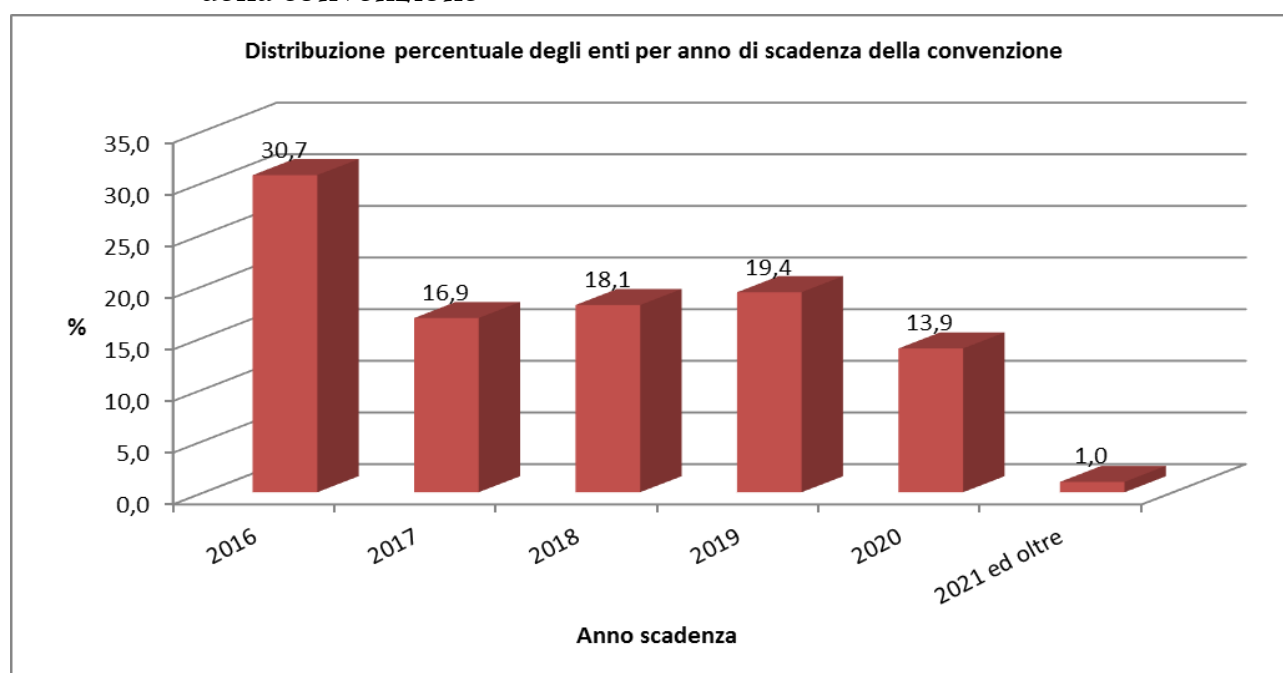
Dall'esame dei dati relativi alle scadenze delle tre tipologie di affidamento (evidenza pubblica, rinnovo e proroga) abbiamo notato come la prima abbia un andamento costante nel tempo, la seconda un trend decrescente e la terza si raccolga nel primo anno. Considerando invece l'insieme degli affidamenti, si ottiene la situazione descritta nella tabella M ed illustrata nel grafico II, nei quali può notarsi **una particolare concentrazione delle scadenze (oltre il 30%) nel 2016.**

Ciò in quanto su tale anno finiscono per gravare i numerosi rinnovi disposti ad inizio decennio e, soprattutto, le sempre più frequenti proroghe con durata inferiore all'anno.

Tabella M - Distribuzione degli enti rispondenti per anno di scadenza della convenzione.

Convenzioni di tesoreria		
Anno di scadenza	N° enti	%
2016	1.438	30,7
2017	790	16,9
2018	849	18,1
2019	907	19,4
2020	652	13,9
2021 ed oltre	47	1,0
Totale	4.683	100,0

Grafico II - Distribuzione percentuale degli enti rispondenti per anno di scadenza della convenzione



In proposito si osserva che proprio il ricorso all'istituto della proroga da parte degli enti in difficoltà nella individuazione del nuovo contraente è destinato a scaricare sull'anno seguente una più elevata percentuale di scadenze.

E' quindi assai probabile che l'andamento della distribuzione in argomento risulti ancora più accentuato nel quinquennio che decorrerà dal 2017.

9. La distribuzione degli enti rispondenti per provincia.

Altre importanti informazioni, circa la collocazione geografica delle aree di maggiore criticità, possono essere desunte dalla distribuzione a livello provinciale della **percentuale delle proroghe sul totale degli affidamenti (mappa 1, nel quale l'intensità del colore aumenta al crescere della percentuale delle proroghe)**. Tale distribuzione consente di affinare l'analisi precedentemente condotta a livello provinciale e di cogliere:

- a) la situazione di generale positività dell'intero arco alpino, della pianura padana e delle province sarde;
- b) aree di sofferenza nella fascia appenninica settentrionale; attorno all'asse Roma-Perugia-Ascoli; nell'estremo sud, Sicilia inclusa;
- c) una situazione intermedia tra le due precedenti nel resto d'Italia.

Nella tabella N viene riportata la distribuzione degli enti rispondenti su base provinciale per tutte e tre le tipologie negoziali.

In tale tabella non si ritengono significativi i dati delle province che presentano percentuali di Comuni rispondenti attorno al 30% del totale.

A solo titolo di curiosità si può osservare che le province con più alta incidenza di Comuni rispondenti sono quasi sempre anche le più virtuose in quanto ad affidamenti a seguito di gara.

Tale circostanza costituisce un indizio della possibilità che quella parte della realtà comunale che è sfuggita all'indagine presenti problematiche più accentuate di quelle riscontrate nel campione indagato.

Mappa 1 - Distribuzione su base provinciale della percentuale delle proroghe sul totale degli affidamenti

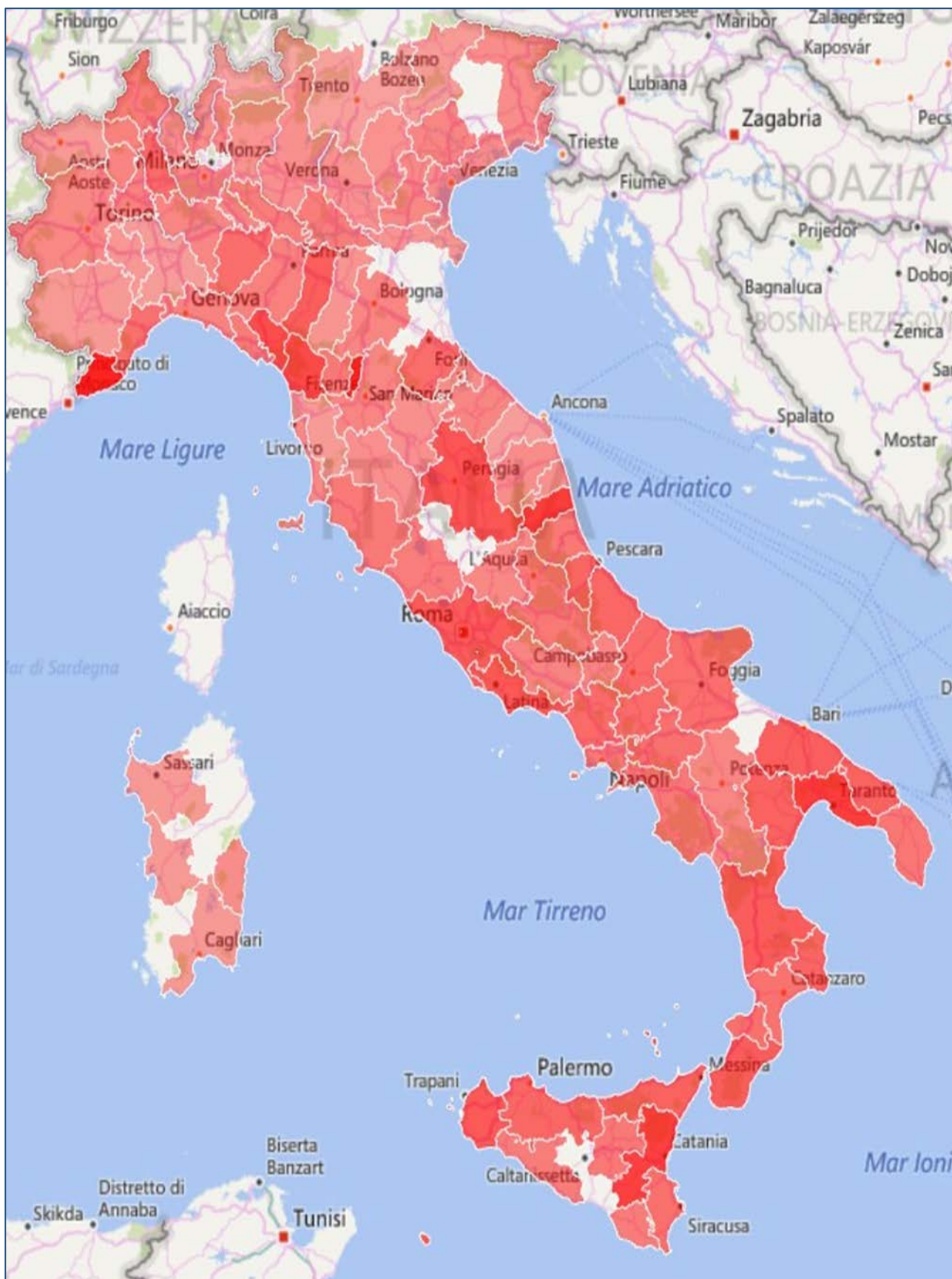


Tabella N - Distribuzione degli enti rispondenti per provincia e modalità dell'affidamento

Provincia	Comuni		Comuni rispondenti		Procedura ad evidenza pubblica		Rinnovo unico		Proroga	
	N° enti	N° enti	%	N° enti	%	N° Enti	%	N° Enti	%	
AGRIGENTO	43	14	32,6	12	85,7	0	-	2	14,3	
ALESSANDRIA	190	113	59,5	97	85,8	12	10,62	4	3,5	
ANCONA	47	31	66,0	28	90,3	2	6,45	1	3,2	
AOSTA	74	42	56,8	30	71,4	10	23,81	2	4,8	
AREZZO	37	27	73,0	23	85,2	2	7,41	2	7,4	
ASCOLI PICENO	33	20	60,6	11	55,0	1	5,00	8	40,0	
ASTI	118	55	46,6	48	87,3	4	7,27	3	5,5	
AVELLINO	118	61	51,7	45	73,8	4	6,56	12	19,7	
BARI	41	30	73,2	21	70,0	1	3,33	8	26,7	
BELLUNO	69	48	69,6	43	89,6	3	6,25	2	4,2	
BENEVENTO	78	42	53,8	28	66,7	5	11,90	9	21,4	
BERGAMO	242	153	63,2	123	80,4	20	13,07	10	6,5	
BOLOGNA	55	43	78,2	31	72,1	7	16,28	5	11,6	
BOLZANO	116	60	51,7	56	93,3	4	6,67	0	-	
BRESCIA	206	145	70,4	119	82,1	15	10,34	11	7,6	
BRINDISI	20	12	60,0	8	66,7	1	8,33	3	25,0	
CAGLIARI	71	43	60,6	41	95,3	0	-	2	4,7	
CALTANISSETTA	22	7	31,8	6	85,7	1	14,29	0	-	
CAMPOBASSO	84	43	51,2	30	69,8	4	9,30	9	20,9	
CASERTA	104	46	44,2	33	71,7	3	6,52	10	21,7	
CATANIA	58	26	44,8	15	57,7	1	3,85	10	38,5	
CATANZARO	80	32	40,0	25	78,1	1	3,13	6	18,8	
CHIETI	104	47	45,2	30	63,8	6	12,77	11	23,4	
COMO	154	105	68,2	83	79,0	13	12,38	9	8,6	
COSENZA	155	62	40,0	38	61,3	7	11,29	17	27,4	
CREMONA	115	76	66,1	57	75,0	8	10,53	11	14,5	
CUNEO	250	173	69,2	139	80,3	26	15,03	8	4,6	
ENNA	20	6	30,0	5	83,3	0	-	1	16,7	
FERRARA	24	20	83,3	20	100,0	0	-	0	-	
FIRENZE	42	35	83,3	29	82,9	2	5,71	4	11,4	
FOGGIA	61	30	49,2	19	63,3	5	16,67	6	20,0	
FORLI'-CESENA	30	24	80,0	16	66,7	3	12,50	5	20,8	
FROSINONE	91	34	37,4	22	64,7	8	23,53	4	11,8	
GENOVA	67	32	47,8	24	75,0	4	12,50	4	12,5	
GORIZIA	25	15	60,0	13	86,7	1	6,67	1	6,7	
GROSSETO	28	19	67,9	16	84,2	0	-	3	15,8	
IMPERIA	67	30	44,8	13	43,3	2	6,67	15	50,0	
L'AQUILA	108	43	39,8	34	79,1	2	4,65	7	16,3	
LA SPEZIA	32	20	62,5	14	70,0	3	15,00	3	15,0	
LATINA	33	17	51,5	12	70,6	0	-	5	29,4	
LECCE	97	40	41,2	28	70,0	5	12,50	7	17,5	
LIVORNO	20	10	50,0	9	90,0	0	-	1	10,0	
LUCCA	33	23	69,7	15	65,2	0	-	8	34,8	
MACERATA	57	34	59,6	30	88,2	1	2,94	3	8,8	
MANTOVA	69	49	71,0	37	75,5	5	10,20	7	14,3	
MASSA-CARRARA	17	9	52,9	5	55,6	1	11,11	3	33,3	
MATERA	31	16	51,6	12	75,0	0	-	4	25,0	
MESSINA	108	52	48,1	30	57,7	9	17,31	13	25,0	
MILANO	134	95	70,9	80	84,2	6	6,32	9	9,5	
MODENA	47	34	72,3	29	85,3	3	8,82	2	5,9	
NAPOLI	92	57	62,0	46	80,7	2	3,51	9	15,8	
NOVARA	88	51	58,0	36	70,6	4	7,84	11	21,6	
NUORO	52	32	61,5	32	100,0	0	-	0	-	
PADOVA	104	68	65,4	58	85,3	3	4,41	7	10,3	
PALERMO	82	35	42,7	25	71,4	2	5,71	8	22,9	



Provincia	Comuni		Comuni rispondenti		Procedura ad evidenza pubblica		Rinnovo unico		Proroga	
	N° enti	N° enti	%	N° enti	%	N° Enti	%	N° Enti	%	
PARMA	45	30	66,7	20	66,7	6	20,00	4	13,3	
PAVIA	188	120	63,8	98	81,7	8	6,67	14	11,7	
PERUGIA	59	40	67,8	26	65,0	2	5,00	12	30,0	
PESARO E URBINO	59	35	59,3	30	85,7	1	2,86	4	11,4	
PESCARA	46	25	54,3	19	76,0	0	-	6	24,0	
PIACENZA	48	29	60,4	18	62,1	5	17,24	6	20,7	
PISA	37	24	64,9	20	83,3	3	12,50	1	4,2	
PISTOIA	22	12	54,5	10	83,3	0	-	2	16,7	
POTENZA	100	43	43,0	36	83,7	2	4,65	5	11,6	
RAGUSA	12	7	58,3	6	85,7	0	-	1	14,3	
RAVENNA	18	9	50,0	8	88,9	1	11,11	0	-	
REGGIO CALABRIA	97	26	26,8	16	61,5	3	11,54	7	26,9	
REGGIO EMILIA	42	30	71,4	20	66,7	2	6,67	8	26,7	
RIETI	73	29	39,7	21	72,4	5	17,24	3	10,3	
ROMA	121	65	53,7	43	66,2	4	6,15	18	27,7	
ROVIGO	50	33	66,0	28	84,8	3	9,09	2	6,1	
SALERNO	158	74	46,8	57	77,0	5	6,76	12	16,2	
SASSARI	66	46	69,7	44	95,7	0	-	2	4,3	
SAVONA	69	41	59,4	25	61,0	8	19,51	8	19,5	
SIENA	36	26	72,2	21	80,8	3	11,54	2	7,7	
SIRACUSA	21	10	47,6	7	70,0	1	10,00	2	20,0	
SONDRIO	77	61	79,2	53	86,9	7	11,48	1	1,6	
TARANTO	29	15	51,7	9	60,0	0	-	6	40,0	
TERAMO	47	24	51,1	17	70,8	3	12,50	4	16,7	
TERNI	33	17	51,5	17	100,0	0	-	0	-	
TORINO	315	203	64,4	151	74,4	31	15,27	21	10,3	
TRAPANI	24	14	58,3	10	71,4	0	-	4	28,6	
TRENTO	178	84	47,2	66	78,6	16	19,05	2	2,4	
TREVISO	95	79	83,2	69	87,3	1	1,27	9	11,4	
UDINE	135	80	59,3	69	86,3	4	5,00	7	8,8	
VARESE	139	90	64,7	71	78,9	12	13,33	7	7,8	
VENEZIA	44	35	79,5	30	85,7	2	5,71	3	8,6	
VERCELLI	86	53	61,6	39	73,6	7	13,21	7	13,2	
VERONA	98	73	74,5	67	91,8	1	1,37	5	6,8	
VICENZA	121	92	76,0	81	88,0	5	5,43	6	6,5	
VITERBO	60	34	56,7	28	82,4	1	2,94	5	14,7	
TRIESTE	6	4	66,7	3	75,0	1	25,00	0	-	
PORDENONE	50	25	50,0	24	96,0	1	4,00	0	-	
ISERNIA	52	26	50,0	21	80,8	2	7,69	3	11,5	
ORISTANO	88	44	50,0	42	95,5	0	-	2	4,5	
BIELLA	79	51	64,6	43	84,3	2	3,92	6	11,8	
CROTONE	27	17	63,0	13	76,5	0	-	4	23,5	
LECCO	88	71	80,7	59	83,1	5	7,04	7	9,9	
LODI	61	46	75,4	39	84,8	2	4,35	5	10,9	
PRATO	7	6	85,7	2	33,3	1	16,67	3	50,0	
RIMINI	25	11	44,0	8	72,7	2	18,18	1	9,1	
VERBANO-CUSIO-OSSOLA	76	40	52,6	25	62,5	9	22,50	6	15,0	
VIBO VALENTIA	50	15	30,0	12	80,0	0	-	3	20,0	
MONZA E DELLA BRIANZA	55	44	80,0	40	90,9	4	9,09	0	-	
FERMO	40	27	67,5	20	74,1	5	18,52	2	7,4	
BARLETTA-ANDRIA-TRANI	10	4	40,0	4	100,0	0	-	0	-	
CARBONIA-IGLESIAS	23	14	60,9	14	100,0	0	-	0	-	
MEDIO CAMPIDANO	28	18	64,3	18	100,0	0	-	0	-	
OGLIASTRA	23	12	52,2	11	91,7	0	-	1	8,3	
OLBIA-TEMPIO	26	14	53,8	14	100,0	0	-	0	-	
TOTALE	8005	4683		3691		418		574		



10. Conclusioni.

L'adesione all'indagine conoscitiva è avvenuta su base puramente volontaria. Pertanto i Comuni che hanno compilato il questionario non costituiscono un campione scelto con criteri che garantiscano la rappresentatività dell'universo di appartenenza. Tuttavia, avendo aderito all'iniziativa il 58,5% dei Comuni italiani, i risultati ottenuti offrono uno spaccato significativo della situazione che attualmente caratterizza gli affidamenti del servizio di tesoreria.

Inoltre, nel corso dell'indagine, numerosi enti hanno avvertito l'esigenza di contattare quest'ufficio, rappresentando in modo più dettagliato le proprie difficoltà, formulando proposte ed anche quesiti in ordine alla legittimità delle procedure seguite. Nello stesso tempo, sembra plausibile ritenere che gli enti con situazioni più delicate possano aver preferito non aderire al sondaggio.

Ciò premesso, il fatto che, alla data del 15 gennaio 2016, dei 4.683 Comuni rispondenti il 78,8% avesse convenzioni di tesoreria stipulate a seguito di procedure ad evidenza pubblica ci porta ad escludere che la situazione di difficoltà negli affidamenti di tesoreria sia grave e generalizzata.

Tuttavia la circostanza che il 12,3% degli enti si trovi in regime di proroga della preesistente convenzione evidenzia un'area di criticità che non può essere trascurata e che appare potenzialmente in crescita anche per effetto del progressivo abbandono da parte dei Comuni dell'istituto giuridico del rinnovo, assoggettato dal Codice dei contratti a limiti e condizioni assai stringenti.

In proposito si rammenta che l'individuazione dell'incidenza percentuale delle proroghe come indicatore di situazioni di criticità è stata effettuata tenendo conto dei presupposti giuridici dell'istituto (il TUEL non ne fa menzione, il Codice dei contratti ammette, per quanto qui rileva, la sola proroga "tecnica") e di una approfondita analisi delle scadenze, che ha mostrato come nel 77% dei casi la proroga superi il periodo di tre mesi dal termine dell'originario contratto.

Il quadro complessivo che emerge dall'indagine è quindi quello di un settore di attività che sta effettivamente incontrando difficoltà, per ora, tuttavia, più marcate in alcune classi dimensionali e concentrate in aree territoriali ben delimitate.

L'analisi per fascia demografica ha evidenziato come i Comuni tra i 5.000 ed i 19.999 abitanti siano quelli più "virtuosi" nell'affidamento del servizio di tesoreria, in quanto più in grado degli altri di aggiudicare il servizio mediante procedura di evidenza pubblica.

Le maggiori difficoltà nell'affidamento del servizio si sono riscontrate nell'ambito dei piccolissimi Comuni (al di sotto dei 1.000 abitanti) e di quelli

medio-grandi (tra i 60.000 ed i 249.999 abitanti). I primi, forse frenati nell'appetibilità dal limitato volume finanziario gestito, i secondi, al contrario, penalizzati per un profilo di maggiore criticità per il loro "giro di affari" molto più elevato e rischioso.

Altro dato interessante è che, di fronte ad una minore capacità di affidare il servizio di tesoreria con gara pubblica, i Comuni minori reagiscono con un più elevato ricorso all'istituto del rinnovo, i medio-grandi con la proroga della preesistente convenzione.

Sembrerebbe quasi che, di fronte alla scadenza del contratto di tesoreria, i piccolissimi ricorrono (o meglio abbiano fatto ricorso), quasi senza farsi troppi problemi, alla facoltà del rinnovo, mentre quelli di maggiori dimensioni, probabilmente più consapevoli dei vincoli e limiti di tale istituto, vadano più frequentemente a gara, scontrandosi poi con le difficoltà di aggiudicare entro i termini.

L'esame su base regionale degli affidamenti mostra una situazione che, a grosse linee, peggiora man mano che si scende dal nord al centro e dal centro al sud-isole, con le due macroscopiche eccezioni della Liguria al Nord, che presenta un quadro complessivo di gran lunga peggiore rispetto alle regioni limitrofe, e della Sardegna nel sud-isole, che, invece si distingue per virtuosità.

L'analisi a livello provinciale dell'incidenza delle proroghe sul totale degli affidamenti ha permesso di individuare gli ambiti territoriali più ristretti dove questo indicatore di criticità risulta elevato e di cogliere:

- a) la situazione di generale positività dell'intero arco alpino, della pianura padana e delle province sarde;
- b) aree di sofferenza nella fascia appenninica settentrionale; attorno all'asse Roma-Perugia-Ascoli; nell'estremo sud, Sicilia inclusa.

Circa le dimensioni di questa area di criticità, è stato accertato che, dei 574 enti con la convenzione di tesoreria in proroga, ben 442 si trovano in tale situazione per più di tre mesi e, quindi, versano in condizione di forte difficoltà nella ricerca del nuovo contraente. Di questi 442 ve ne sono 155 che sembrano essere impossibilitati a trovarlo, trascinandosi, per oggettiva impossibilità, per incapacità o per mancanza di adeguate risorse finanziarie, in una serie di proroghe successive.

In proposito, diversi enti hanno segnalato come causa di tali difficoltà il progressivo disimpegno dalle funzioni di tesoriere comunale - indotta dalla prolungata congiuntura economica sfavorevole - di alcune banche locali che in passato avevano svolto un importante ruolo di sostegno del territorio.

In termini percentuali i 442 enti in proroga lunga o consolidata rappresentano il 9,4% dei Comuni rispondenti. Rapportando tale percentuale all'universo degli 8.005 Comuni italiani si ottiene un'area di criticità teorica nell'affidamento del servizio di tesoreria di circa 750 enti.

Un altro indicatore di criticità è costituito dall'elevata percentuale delle convenzioni in scadenza nel 2016 (30,7%), che, proprio per la massa delle proroghe che abbiamo definito lunghe e consolidate, è destinata, con ogni probabilità a ripresentarsi anche nel 2017.

Sulla base delle risultanze dell'indagine ed anche dei numerosi colloqui avuti con i responsabili dei servizi finanziari dei Comuni che vi hanno aderito si ritiene di poter sostenere che la situazione di difficoltà nell'affidamento del servizio di tesoreria, per il fatto di non essere generalizzata e di toccare un numero non trascurabile, ma nemmeno elevato di enti, non può trovare una soluzione unica, quale potrebbe essere ad esempio il ricorso alle convenzioni quadro.

Si è dell'idea che i Comuni che si trovano nella fascia dimensionale medio-grande (60.000 – 249.999 abitanti) abbiano stazioni appaltanti certamente in grado di gestire adeguatamente procedure di gara. Sul territorio di tali Comuni, inoltre, sono presenti di norma sportelli sia degli istituti di credito di rilievo nazionale che delle banche locali.

Le difficoltà nella scelta del contraente per tali Comuni non sono quindi imputabili ad incapacità gestionale dell'Ente o all'assenza di potenziali offerenti. Se un contraente non si trova, non vi è altra strada che migliorare le condizioni economiche previste nei bandi.

Diversa è la situazione dell'altra area dimensionale nella quale si sono riscontrate criticità, ovvero quella dei piccoli e soprattutto dei piccolissimi comuni, nei quali alle difficoltà degli uffici comunali di gestire le procedure ad evidenza pubblica si somma la scarsità o l'assenza di potenziali concorrenti.

In tali ambiti si ritiene che possibili rimedi alle situazioni critiche possano venire solo attraverso una qualche forma di gestione associata del servizio di tesoreria in modo da rendere più appetibile un appalto che, nelle dimensioni minime di ciascuno, non risulta evidentemente interessante. La localizzazione delle situazioni di crisi in distretti territoriali contigui potrebbe favorire la concentrazione dell'offerta.

Infine, la messa a disposizione di schemi di bandi di gara più coerenti con la realtà del mercato, predisposti da Istituzioni indipendenti (es. ANAC) e corredati da indicazioni operative per la corretta gestione della procedura di gara, potrebbe rappresentare un importante ausilio per l'ente locale minore, contribuendo a semplificare la complessa attività di espletamento della procedura ad evidenza pubblica ed a ridurre il relativo contenzioso.

