



*Roma, 28 aprile 2020*

**Audizione ANCI su Documento di economia e finanza (DEF 2020)  
Commissioni Bilancio riunite  
della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica**

**Premessa**

Il Documento di economia e finanza (DEF) è quest'anno ampiamente condizionato dal contesto inedito dell'emergenza dovuta alla pandemia da virus COVID-19.

Le previsioni macroeconomiche danno da sole l'idea di una crisi davvero senza precedenti, anche se paragonata a quella dello scorso decennio. Tutta l'economia mondiale è coinvolta e la ripresa dei circuiti industriali e degli scambi internazionali sarà ancora per molti mesi condizionata dagli esiti del contrasto alla diffusione del virus.

La riduzione del 7,1% del PIL indicata nel DEF è una misura riassuntiva e forse perfino ottimista a fronte di un calo atteso per il primo semestre del -15%. La sintesi, tuttavia, non restituisce la profondità dei problemi che abbiamo di fronte: l'occupazione in calo del 6,5%, il crollo degli investimenti, che rischia di coinvolgere anche quelli degli enti locali in robusta ripresa fino all'inizio dell'anno, nonché l'esigenza di un sostegno straordinario all'innovazione, si accompagnano all'attesa di una ripartenza fondata inevitabilmente su nuove basi per l'operatività di tutti i settori economici e di intere filiere di servizi pubblici, regionali e locali.

Sono di uso corrente metafore belliche per descrivere con più efficacia l'attuale contesto, COVID-19 è il nemico, contro il quale adeguare armi tattiche e risorse strategiche, in modo concentrato e "chirurgico". Ma il dato più rilevante per chi è chiamato a responsabilità di governo, tanto più nei territori, è l'effetto rivelatore che questa emergenza sta avendo sulla nostra azione. L'emergenza mette a nudo la debolezza dei sistemi pubblici, sanitari e sociali in primo luogo.

Per ciò che riguarda i Comuni e le Città metropolitane, la crisi fa emergere con ancora maggior evidenza gli effetti in molti casi devastanti dei tagli stabiliti nel quinquennio 2011-2015, solo in parte mitigati negli anni successivi, che si sono concretizzati in una riduzione netta di capacità operativa per migliaia di Comuni e per la totalità delle Città metropolitane. Queste ultime, tuttora, vedono il proprio ruolo fortemente diminuito dal mancato riconoscimento delle funzioni programmatiche, che pure la legge 56/2014 ha

espressamente riconosciuto, ma che non hanno alcun riscontro in termini di ulteriore e dovuto finanziamento.

Emergono altresì in tutta la loro gravità le differenze territoriali in termini di capacità dei Comuni di svolgere in modo ovunque adeguato le funzioni sociali sulle quali si è basata una parte molto importante della reazione all'emergenza delle scorse settimane. Ed emergono i limiti dettati da una regolamentazione amministrativa e contabile ancora densa di controlli, divieti ed ostacoli alla spedita azione delle amministrazioni locali.

Tra tante difficoltà, i Comuni sono stati in prima linea fin dalla prima fase dell'emergenza epidemiologica, nel presidiare non solo le misure di distanziamento sociale decise dal Governo, ma anche l'applicazione delle misure specifiche di quarantena obbligatoria e volontaria, attraverso la riconversione dei servizi rivolti agli anziani, alle famiglie in difficoltà e ai cittadini diversamente abili, la cui condizione di isolamento obbligatorio comporta forti rischi aggiuntivi. L'iniziativa di sostegno alimentare promossa con l'ordinanza della Protezione civile n. 658 de 27 marzo è stata un esempio molto significativo della capacità dei Comuni, di ogni dimensione e caratura tecnico-amministrativa, di farsi carico di un'esigenza essenziale nelle condizioni date dal primo mese dell'emergenza. Nel giro di pochi giorni è stata impiegata la quasi totalità dei 400 mln. resi disponibili, attraverso uno sforzo eccezionale, anche di tipo amministrativo e contabile, che ha permesso di portare il contributo di solidarietà alimentare nelle case dei cittadini più esposti alle conseguenze della chiusura delle attività economiche e delle restrizioni alla mobilità.

### **La ripresa con regole certe e con un più ampio spazio di manovra per gli enti locali**

Con il documento in 10 punti presentato qualche giorno fa, i Sindaci delle grandi città italiane si sono fatti interpreti in prima persona delle richieste che l'ANCI ha formulato per una riapertura sicura, duratura e in grado di affidarsi alle capacità dei Comuni di ampliare il proprio raggio di azione nei controlli, nell'aiuto alle fasce deboli e nella ripresa delle attività, a cominciare dal sostegno agli investimenti pubblici locali, purtroppo compromessi dall'emergenza ma essenziali per contenere la contrazione dell'economia.

Il documento dei Sindaci richiama la necessità, per far ripartire il Paese, di affidarsi agli ottomila Comuni, dando loro gli strumenti per veicolare l'iniezione di liquidità di cui le famiglie e le imprese più colpite hanno bisogno dopo questo lungo stop e per far ripartire i lavori pubblici locali con procedure semplificate di affidamento e di gestione. È indispensabile fare chiarezza sulle modalità della riapertura e sulle regole per garantire la sicurezza. L'obbligatorietà delle mascherine, ad esempio, comporta la loro disponibilità diffusa e a basso costo; il prezzo imposto con l'ordinanza del Commissario Arcuri di ieri recepisce questo aspetto. Per poter andare a lavorare in autobus o in metropolitana, si deve decidere la nuova capienza dei mezzi e si deve gestire l'effetto economico della riduzione del servizio. Altrettanto indispensabile è riconoscere un sostegno alle famiglie che tornano al lavoro e lasciano i bambini a casa, con un ampliamento del bonus *baby sitter*, facendo ripartire le attività gestite dal terzo settore, anche se con numeri ridotti per non creare assembramenti e contenere i rischi di ripresa del contagio. Dal punto di vista finanziario, l'ANCI si è rivolta al Presidente del Consiglio per avere garanzie su temi cruciali, quali la copertura del costo del trasporto pubblico locale, da assicurare al di là del reale sviluppo dei chilometri programmati, inevitabilmente ridotto;

sulla dimensione del fondo che il Governo si è impegnato a istituire, i tre miliardi assegnati ai Comuni, le risorse vanno monitorate in relazione al reale andamento della crisi e devono essere incrementate, anzitutto liberando avanzi di amministrazione e frenando l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

Inoltre, va assicurata la massima chiarezza sui ruoli delle diverse istituzioni. Appare preoccupante l'interferenza di diverse Regioni sulle competenze comunali, come gli oneri di urbanizzazione e l'occupazione di suolo pubblico, che possono essere rimodulati solo con l'accordo dei Comuni e sulla base di contestuali ristori. Sono molti i campi nei quali la cooperazione interistituzionale può avere efficacia. È urgente, per esempio, un fondo per il sostegno agli affitti delle attività commerciali chiuse per decreto e per il pagamento dei canoni demaniali, argomento sul quale è auspicabile la convergenza di risorse e di impegni da parte di tutti i livelli di governo.

### I rischi della crisi sui bilanci degli enti locali

Le misure finora rese disponibili per sostenere gli equilibri di bilancio degli enti locali sono ancora parziali e non colgono la complessità e varietà delle diverse situazioni. La libertà nell'utilizzo degli avanzi è tuttora limitata agli avanzi "liberi" e ad alcune forme di svincolo dei "vincolati", mentre sulle entrate vincolate le norme attuali si limitano alla liberalizzazione dell'utilizzo dei proventi da concessioni urbanistico-edilizie. Ma la riforma della contabilità, i tagli intervenuti e le particolarità locali che caratterizzano un'ampia minoranza di enti rendono necessario ed urgente un intervento più ampio e risolutivo.

Come emerge dalla tabella seguente (necessariamente basata su dati 2018), la disponibilità di avanzi liberi riguarda moltissimi enti, ma oltre 2.200 Comuni ne restano tagliati fuori, per via dei disavanzi anche dovuti al riaccertamento dei residui stabilito con la riforma contabile, o per effetto dell'esigua dimensione dell'avanzo disponibile. Tra questi ben 64 città medio grandi (i due terzi circa) e molti enti del Centro e del Sud del Paese.

REGIONE	Comuni rilevati	Comuni in condizione di disavanzo tecnico o con avanzo minimo	
		v.a.	%
<b>ITALIA</b>	<b>7.920</b>	<b>2.201</b>	<b>28%</b>
NORD	4.427	512	12%
CENTRO	973	439	45%
SUD E ISOLE	2.520	1.250	50%
1 - FINO A 1.000	1.973	352	18%
2 - 1.001-5.000	3.557	970	27%
3 - 5.001-10.000	1.177	360	31%
4 - 10.001-20.000	693	259	37%
5 - 20.001-60.000	414	194	47%
6 - 60.001-100.000	61	38	62%
7 - 100.001-250.000	33	20	61%
8 - OLTRE 250.000	12	8	67%

La situazione migliorerebbe se venisse accolta la richiesta dell'ANCI di rendere pienamente disponibili, a fini di contrasto all'emergenza e a sostegno degli equilibri di bilancio, gli avanzi "destinati", quelli a destinazione non specifica per singoli interventi o opere, ma per

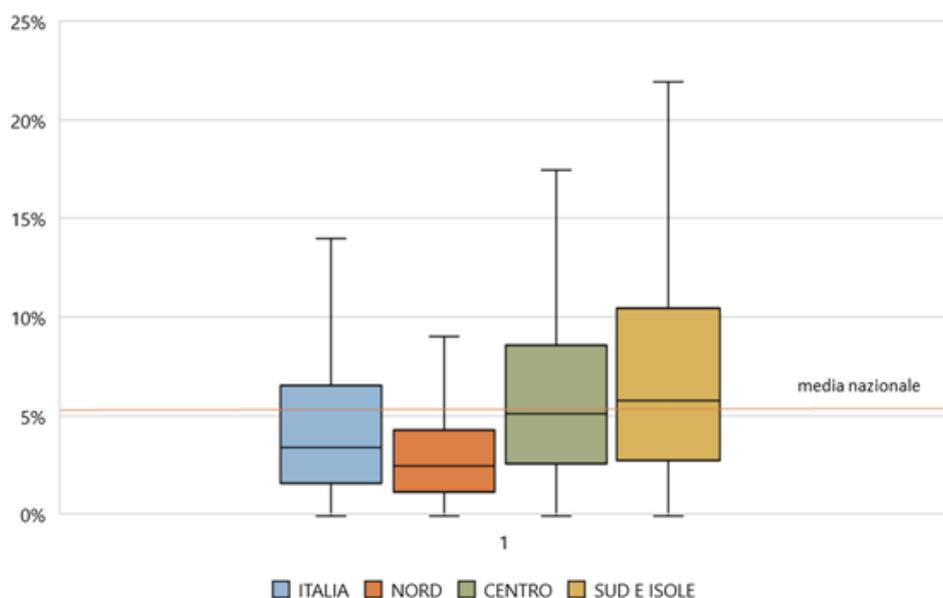
grandi categorie, per effetto di leggi o di vincoli apposti dall'ente stesso. Resterebbero tuttavia ancora fuori dagli effetti della misura oltre 1.400 Comuni.

<b>Comuni con avanzi liberi e destinati non disponibili</b>			
REGIONE	Comuni rilevati	Comuni con avanzo libero e destinato < 1% della spesa corrente	
		v.a.	v.p.
<b>ITALIA</b>	<b>7.920</b>	<b>1.428</b>	<b>18%</b>
NORD	4.427	266	6%
CENTRO	973	240	25%
SUD E ISOLE	2.520	922	37%
1 - FINO A 1.000	1.973	264	13%
2 - 1.001-5.000	3.557	664	19%
3 - 5.001-10.000	1.177	214	18%
4 - 10.001-20.000	693	150	22%
5 - 20.001-60.000	414	102	25%
6 - 60.001-100.000	61	21	34%
7 - 100.001-250.000	33	10	30%
8 - OLTRE 250.000	12	3	25%

È pertanto necessario permettere una deroga generalizzata al comma 898 della legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145/2018), che limita l'utilizzo degli avanzi degli enti in disavanzo complessivo alla sola quota oggetto di ripiano nell'anno di riferimento del bilancio, così da evitare che le economie anti-emergenza finiscano pressoché integralmente nella copertura di disavanzi pregressi.

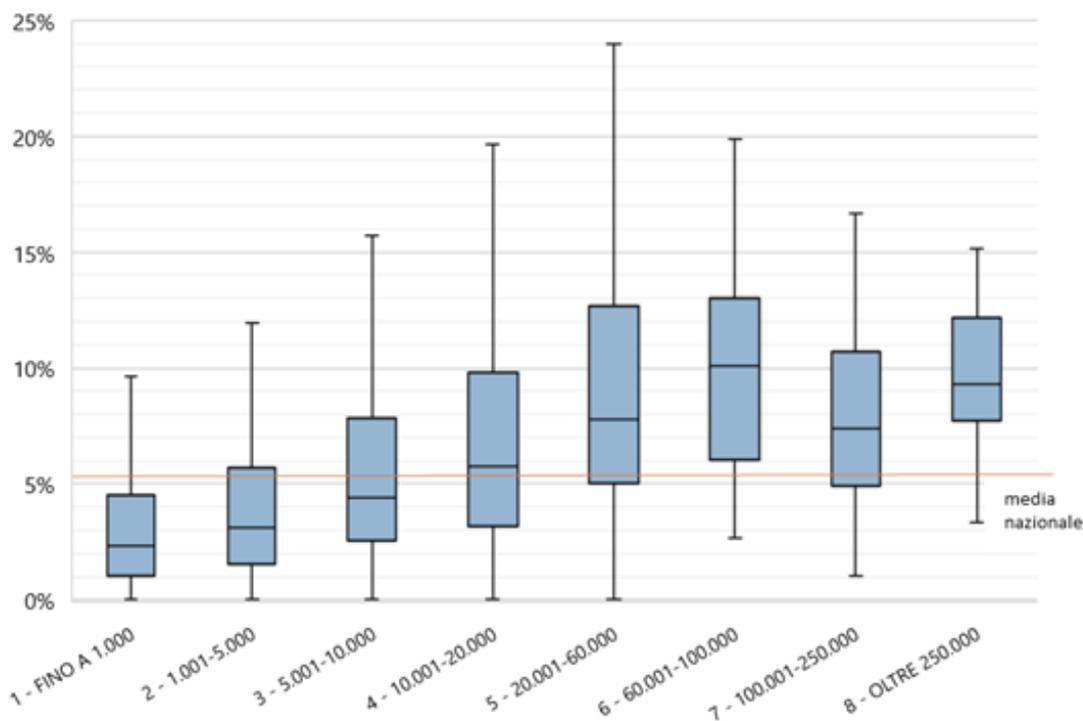
Il **Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)** "protegge" la veridicità dei bilanci locali da accertamenti di entrata che possono non tradursi in effettivi incassi. La sua distribuzione è molto diversificata per territori e per fasce demografiche di enti, come mostrano i grafici e le tabelle che seguono. La riduzione della percentuale minima di accantonamento (oggi al 95%, riducibile al 90% per gli enti in regola con i pagamenti) permetterebbe di disporre di una parte delle risorse accantonate che ammontano a ben 4,7 mld. di euro (previsioni 2019). Nei grafici che seguono si mostra la distribuzione del FCDE e il valore pro capite degli enti con maggiore concentrazione, enormemente più alto, a fronte di un media nazionale del 5,2% (in rapporto alle spese correnti) e di un valore pro capite nazionale pari a 78 euro/ab.

## Comuni. Rapporto tra FCDE 2019 (previsione) e spesa corrente per area geografica



	ITALIA	NORD	CENTRO	SUD E ISOLE
N. Comuni con FCDE sopra media	2.693	813	484	1.396
in %	34%	18%	50%	55%
€ pro capite Comuni sopra media	109	93	111	119
€ pro capite Comuni sotto media	24	23	29	27

## Comuni. Rapporto tra FCDE 2019 (previsione) e spesa corrente per classi demografiche



	1 - FINO A 1.000	2 - 1.001-5.000	3 - 5.001-10.000	4 - 10.001-20.000	5 - 20.001-60.000	6 - 60.001-100.000	7 - 100.001-250.000	8 - OLTRE 250.000
N. Comuni con FCDE sopra media	398	1.002	506	396	307	51	23	10
in %	20%	28%	43%	56%	73%	84%	70%	83%
€ pro capite Comuni sopra media	107	91	78	82	89	99	98	178
€ pro capite Comuni sotto media	24	19	20	21	25	34	41	60

Font : elaborazioni IFEL su dati BDAP

**La sospensione del pagamento delle quote capitali** dei mutui della Cassa depositi e prestiti e anche delle banche – in applicazione di un'intesa recentemente siglata con l'ABI da ANCI e UPI – costituisce un rilevante sollievo per ampie fasce di enti locali, essendo il debito (diversamente da avanzi e FCDE) più uniformemente distribuito tra tutte le aree e le fasce demografiche.

Per assicurare il pieno successo dell'operazione, che può comportare un minor esborso per circa 1,5 miliardi di euro, sono però necessari **alcuni correttivi**, anche in chiave di semplificazione delle procedure di approvazione, in assenza dei quali è elevatissimo il rischio vedere vanificato il buon esito di questo tipo di interventi:

- consentire la possibilità di accedere all'operazione anche nel corso dell'**esercizio provvisorio**. Ricordiamo che i termini per l'approvazione del bilancio sono stati posticipati al 31 luglio e alla luce delle incertezze dovute all'emergenza epidemiologica è prevedibile che entro il mese di maggio, periodo di vigenza della finestra negoziale, moltissimi enti non saranno nelle condizioni di approvare il bilancio;
- semplificare la procedura di accesso, ritenendo valida ai fini dell'approvazione della rinegoziazione anche la **delibera di Giunta** in luogo della delibera consiliare;
- favorire l'accesso all'operazione Cdp, nonché alla prospettiva di rimodulazione dei piani di ammortamento dei mutui bancari, anche degli **enti in stato di dissesto finanziario** che non abbiano ancora vista approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (ai sensi dell'art. 261 TUEL) o che, essendo ancora nei termini, non l'abbiano deliberata. La crisi attuale ha infatti rallentato le procedure di verifica dei piani di rientro da parte del Ministero dell'interno e alcuni enti rischiano pertanto di rimanere esclusi dall'operazione per effetto delle clausole ordinariamente previste da Cdp e dagli istituti bancari. Nell'attuale fase emergenziale appare comunque ancor più necessario fornire un sostegno concreto anche agli enti in crisi finanziaria che abbiano tuttavia avviato un percorso di risanamento.

Va altresì richiamata l'attenzione sulla possibilità di derogare ad alcuni dispositivi che possono limitare l'efficacia, in particolare, delle rimodulazioni dei piani di ammortamento dei **mutui bancari** conseguenti all'**Accordo ANCI-UPI-ABI**. Proponiamo di derogare ad alcuni vincoli, quali le modalità dell'indebitamento ex art. 204 TUEL e l'articolo 41 della legge 448/2001 sui criteri di convenienza delle rinegoziazioni. Inoltre, sempre in un'ottica di semplificazione, va assicurata l'estensione automatica delle garanzie fornite dagli enti locali a copertura dei nuovi piani di ammortamento.

Appare infine necessario un intervento specifico riguardante la moratoria per il 2020 della restituzione delle **anticipazioni di liquidità di cui al dl 35/2013** e sulla gestione dei **prestiti obbligazionari** (che per diverse città medio-grandi rappresentano la forma prevalente del debito), quale ulteriore testimonianza della necessità, in un contesto di forte e generalizzato stress sistemico, di procedere ad ampio raggio con tutti gli strumenti che consentano di alleggerire gli oneri finanziari dei Comuni.

L'ANCI, pur ritenendo tali misure di assoluto rilievo, considera comunque necessario riavviare quanto prima il confronto sul percorso di **ristrutturazione dell'intero debito locale così come delineato dall'articolo 39 del recente decreto "Proroghe"** (dl 162/2019), al fine di pervenire ad un abbattimento strutturale degli oneri da indebitamento dovuti ai tassi molto elevati di qualche anno fa, quale contributo essenziale al recupero dei margini di manovrabilità finanziaria dopo anni di misure restrittive e, ancor più oggi, di fronte alle difficoltà che deriveranno dalla gestione post emergenziale.

Inoltre, diversamente da altre crisi da calamità naturale del passato, anche recente, tra gli enti locali si va profilando un'aspettativa ben fondata di **vera e propria crisi da crollo delle entrate proprie**.

Come emerge dall'appendice allegata a questa memoria, l'aspettativa di perdita di entrate proprie espressa dai responsabili dei capoluoghi di provincia interrogati dall'ANCI (risposte da 56 città per 12 mln. di abitanti) indica uno scenario che desta grande preoccupazione: riduzione nelle entrate proprie (tributi e tariffe) pari al 23%, valore che proiettato su scala nazionale **porterebbe la perdita ad oltre 8 miliardi di euro**.

Nelle prossime settimane lo scenario degli effetti della crisi sugli equilibri dei Comuni e degli enti locali si potrà valutare con maggior dettaglio, anche sulla base dell'effettivo riparto dei benefici derivanti dalla sospensione dei mutui, dall'utilizzo degli avanzi e dalle ulteriori auspicabili misure che verranno adottate. Deve però essere chiaro, fin d'ora, che gli enti locali devono poter partecipare in misura congrua all'inevitabile aumento del *deficit* pubblico a contrasto della crisi da virus COVID-19. Le misure già attivate e soprattutto quelle che si prospettano con il prossimo intervento del Governo, in particolare il fondo di sostegno alla perdita di gettito dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, saranno passi decisivi per poter affrontare la crisi con maggior efficacia, sulla base di un monitoraggio condiviso e puntuale.

Oggi chiediamo che il Parlamento si faccia carico della pressante domanda di sostegno da parte del sistema delle autonomie locali e interprete di esigenze sia economiche che di semplificazione amministrativa e contabile che riguardano tutti i cittadini italiani, nella consapevolezza che non siamo ancora fuori dai rischi della pandemia e che la ripresa non sarà breve, né semplice.

Il DEF 2020, pur tratteggiando la situazione in modo espressivo, non riflette in modo adeguato il rapporto tra conseguenze della crisi e stabilità delle amministrazioni locali, rapporto che invece consideriamo fondamentale per fronteggiare la crisi in atto.

### **Le due facce della digitalizzazione**

L'attuale crisi mette in primo piano anche l'esigenza di una più completa attuazione dei programmi di digitalizzazione della PA locale, dalla dematerializzazione dei documenti all'interazione per via telematica con i cittadini e le imprese.

La digitalizzazione della PA passa per l'attivazione di una molteplicità di piattaforme nazionali, realizzate dalle amministrazioni centrali delegate, con l'obiettivo di offrire funzionalità fondamentali e trasversali nella dematerializzazione dei procedimenti amministrativi delle PA.

La trasformazione digitale non si è finora realizzata compiutamente, dal momento che la PA locale, preliminarmente all'adozione di tali piattaforme nazionali, ha dovuto fare i conti con il superamento di divari tecnologici, organizzativi e di competenze e con le forti riduzioni di risorse subite.

In alcuni casi è necessario ripianificare le tappe non concertate della digitalizzazione della PA, a cominciare dalla piattaforma dei pagamenti (*pagopa*) che vede l'incombenza del termine fissato al 30 giugno 2020, del tutto insostenibile per la maggioranza dei Comuni italiani, così da assicurare tempi sostenibili e certi anche per le amministrazioni locali meno attrezzate e sostenerle con un programma di accompagnamento e con servizi di accesso gratuiti.

È necessario, in altri termini, che le PA centrali responsabili delle piattaforme nazionali abilitanti non trascurino la questione dei costi del dispiegamento e prevedano strumenti per favorire la "messa a terra" delle innovazioni che rientrano nella strategia nazionale, come è avvenuto recentemente nell'avvio di SIOPE+, attraverso il quale tutti i Comuni hanno dematerializzato gli ordinativi di incasso e pagamento nei tempi previsti dalla

norma, grazie agli interventi di sostegno (sperimentazione incentivata e intermediazione gratuita per gli enti meno attrezzati) e all'avvio concertato e graduale.

### **Gli investimenti e gli appalti. La ripresa, come ieri, passa dai territori**

Il 2019 è stato un anno di concreta ripresa degli investimenti degli enti locali, come attestato anche dal DEF 2020. La crisi da COVID-19 sta determinando un'inevitabile battuta d'arresto che va contrastata tempestivamente.

Le principali leve per incidere sul sostegno agli investimenti degli enti locali sono:

- **l'intensificazione dei contributi statali**, anche attraverso l'anticipo della messa a disposizione dei fondi già inseriti nelle leggi di bilancio 2019-20, attualmente previsti per gli anni dal 2021 in poi.  
Per questo l'ANCI propone che tutti i Comuni che siano nelle condizioni di ampliare i programmi di investimento con affidamenti realizzabili entro l'anno possano accedere a finanziamenti aggiuntivi, in particolare sui programmi di cui ai commi da 29 a 80 della legge di bilancio 2020 (legge n. 160/2019).
- **la forte semplificazione degli adempimenti** connessi agli affidamenti.

Le proposte di semplificazione sono di seguito sintetizzate

#### **Proroghiamo le misure del decreto sbloccantieri che stanno funzionando**

Il decreto legge cd "Sblocca cantieri" ha **sospeso fino al 31 dicembre 2020** circa 53 norme, alcune delle quali impattano significativamente sugli affidamenti di lavori, beni e servizi di Comuni e Città Metropolitane: obbligo di aggregazione per gli affidamenti di lavori, servizi e forniture per tutti i Comuni non Capoluogo; Albo presso Anac dei componenti le Commissioni Aggiudicatrici; Sub-appalto; divieto di utilizzare l'istituto dell'appalto integrato.

I dati del Cresme del gennaio scorso, sull'andamento degli appalti di opere pubbliche, registravano un netto *trend* positivo negli ultimi dieci mesi (+16% la spesa dei Comuni in investimenti e +40% il valore delle gare d'appalto), dovuto sicuramente anche agli effetti positivi della misura che – come detto – ha sospeso l'obbligo di aggregazione per tutti i Comuni non capoluogo e semplificato le procedure per gli acquisti sottosoglia, consentendo dunque ad 8mila stazioni appaltanti, i Comuni, la possibilità di tornare ad essere motore di investimenti e attori della crescita socio-economica.

La fase sperimentale dovrebbe dunque terminare a dicembre 2020.

Nel frattempo, la crisi sanitaria dovuta al Covid-19 impone una riflessione ed una decisione su cosa fare nell'immediato, nelle more di attuazione del nuovo Regolamento sul codice Appalti, che dovrà sostituire la disciplina delle linee guida Anac.

La proposta dell'ANCI è semplice:

#### **Proroghiamo subito di un altro anno le misure dello Sbloccantieri che stanno dando buoni risultati**

Sono le misure che consentono per almeno un altro anno di:

1. **Far sì che tutti i Comuni possano affidare direttamente**, senza obbligo di ricorso a SUA, CUC, Consorzi, Convenzioni, etc, le proprie gare. **Liberiamo così 8mila stazioni appaltanti sul territorio.** È un modello che sta funzionando per l'utilizzo delle risorse del cd fondo Fraccaro, 500 milioni per interventi infrastrutturali, dobbiamo poter dare continuità. Ora più che mai c'è bisogno che i Comuni possano procedere con le gare d'appalto anche direttamente. Ci sarà tempo per la qualificazione delle stazioni appaltanti.
2. **Appalto Integrato** possibile sulla base del progetto definitivo. In realtà sarebbe da introdurre questa possibilità non in una fase transitoria ma a regime, ed infatti abbiamo predisposto la norma anche per la fase a regime. Nelle more, proroghiamo

di un anno la norma che comunque consente di affidare progettazione esecutiva e realizzazione dell'opera sulla base di un progetto definitivo.

3. **Consentire che gli appalti per le manutenzioni ordinarie e straordinarie** possano essere aggiudicati sulla base di progetti definitivi cd semplificati (elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste, computo metrico-estimativo, dal piano di sicurezza e di coordinamento con l'individuazione analitica dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso) e consentire che l'esecuzione dei predetti lavori possa prescindere dall'avvenuta redazione e approvazione dei progetti esecutivi.
4. **Non obbligare le stazioni appaltanti a nominare esperti per le Commissioni Aggiudicatrici attingendo dall'ALBO Anac.** Non ha senso in questa fase di emergenza: esistono già tutte le garanzie sulla professionalità, incompatibilità ed inconfiribilità dei componenti delle commissioni aggiudicatrici che possono essere valutate anche dalle stazioni appaltanti.
5. **Sub appalto:** proroga della sospensione dell'obbligo di dover indicare la terna dei sub appaltatori già in fase di gara che ha bloccato tante e tante gare con ricorsi su ricorsi.

### **Procedure negoziate**

Già lo Sbloccantieri ha molto semplificato le procedure cd. negoziate.

La proposta di ANCI è quella di innalzarne le soglie, non innovando le procedure di aggiudicazione. Chiediamo dunque di portare la soglia dagli affidamenti diretti da 40 mila a 100mila e quella delle negoziate con almeno 3 operatori da 150mila a 350mila.

Crediamo sia in questa fase necessario per velocizzare al massimo gli affidamenti con questa procedura che peraltro, l'ultima Comunicazione sugli appalti in fase di emergenza della Commissione Europea, ritiene ***pienamente legittima.***

#### **1. Sindaci Comuni Capoluogo Commissari Straordinari**

Per le opere di importo non inferiore a 1 milione di euro, vorremmo mutuare il modello Genova e applicarlo a tutti i Sindaci dei Comuni capoluogo consentendo loro, solo per opere strategiche, di agire anche in deroga al Codice appalti ma nel rispetto dei vincoli inderogabili dell'UE. Esattamente come per il Ponte di Genova.

#### **2. Acceleriamo il contenzioso**

Per un'accelerazione nella realizzazione di opere pubbliche, occorre una semplificazione anche del contenzioso. I giudizi pendenti in fase di aggiudicazione ed il rischio di dover cominciare daccapo anche senza una misura cautelare di sospensione, rischiano di ingessare per anni la realizzazione di opere pubbliche strategiche. Proponiamo, in caso di vittoria di un'impresa in un ricorso avverso l'aggiudicazione di un appalto, che sia disposto unicamente il risarcimento per equivalente, subito e provato. Corollario di tale disposizione è la limitazione al solo dolo e non anche alla colpa grave della responsabilità per danno erariale del dipendente che dispone l'aggiudicazione di un appalto, pur in presenza di un ricorso.

## Appendice. L'analisi preliminare delle perdite di gettito da entrate proprie dei Comuni

Nelle scorse settimane ANCI ha diffuso tra gli “addetti ai lavori” uno schema di valutazione delle perdite di gettito sulle entrate proprie comunali che portava a stimare in modo sommario tre scenari di crisi. I tre scenari corrispondono *grasso modo* ai seguenti:

- rischio “basso”: l'uscita dall'emergenza sarà relativamente rapida (diciamo a partire dal mese di maggio) e le perdite maggiori saranno confinate ai settori più direttamente esposti alla crisi. La riduzione di entrate derivante dai settori meno colpiti sarà recuperata in tempi relativamente rapidi, nell'anno stesso o entro il 2021.

Per quanto lo scenario meno aspro registri già un livello di perdite valutato in 3,7 mld. di euro, va tuttavia considerato poco realistico, in quanto la perdurante chiusura delle scuole e le chiusure di attività stabilite attualmente per due mesi avranno probabilmente effetti più prolungati;

- rischio “medio”: l'uscita dall'emergenza sarà meno rapida (diciamo da luglio), con strascichi sull'intera stagione estiva ma la situazione si potrà considerare “normalizzata” in autunno. La riduzione di entrate “recuperabile” sarà di più difficile gestione, ma almeno in parte acquisibile nell'arco di tre anni;
- rischio “alto”: l'emergenza COVID-19 innesca una crisi economica nazionale ed internazionale di proporzioni e durata inedite, con grandi difficoltà di ripresa per settori economici anche non direttamente coinvolti dalle chiusure dei mesi più duri. Una parte significativa delle perdite di gettito risulterà non esigibile anche a medio/lungo termine.

Si tratta di scenari “di scuola”, che non implicano alcuna previsione specifica, se non l'esigenza di considerare con la massima attenzione i segnali negativi di questi mesi per assicurare con la necessaria tempestività le misure necessarie (in termini di liquidità e di ristori) a tenere in piedi gli equilibri di bilancio dei Comuni, in un contesto certamente molto più complicato di quello, già difficile, determinato dall'eccesso di controlli e dalla complessa legislazione contabile che l'Italia si è data nell'ultimo decennio.

In corrispondenza di ciascun scenario, per ogni voce di entrata propria è stata definita una terna di percentuali crescenti, il cui livello si riferisce alle caratteristiche specifiche di ciascuna entrata. La tabella che segue dà la sintesi dei risultati definiti “a tavolino”, che potranno essere valutati sulla base di dati più stabili solo più avanti, con riferimento all'intero primo semestre.

La previsione di perdita di gettito va intesa in senso *fattuale*: quanto di fatto può prevedersi in termini di minori incassi, che possono derivare da decisioni di riduzione per legge/regolamento o da spontanea “minor propensione” al pagamento nei termini da parte dei contribuenti che sono / si sentono colpiti dalla crisi in atto.

Tabella 1. Valutazione mancati incassi entrate proprie Comuni

Importi in milioni di euro				Valutazione mancati incassi entrate proprie Comuni (tre fasce di rischio, rispetto a 2019)					
Cat.	Entrate	2018	2019	basso %	basso va	medio%	medio va	alto%	alto va
1. Tributi		32.484	31.444	8,2%	2.566	12,0%	3.769	17,4%	5.469
3. Extratributarie		7.972	8.059	14,3%	1.155	23,4%	1.884	32,9%	2.653
<b>Totale Entrate proprie</b>		<b>40.457</b>	<b>39.503</b>	<b>9,4%</b>	<b>3.721</b>	<b>14,3%</b>	<b>5.652</b>	<b>20,6%</b>	<b>8.122</b>

Il riepilogo ( Tabella 1) mostra una valutazione più prudente di perdita di gettito (rischio “basso”) di 3,7 mld. di euro; una valutazione pessimista (rischio “alto”) di oltre 8 mld. di euro; una valutazione intermedia di 5,6 mld. di euro.

Con **la rilevazione avviata nei confronti dei Comuni capoluogo di provincia** si punta a confrontare le aspettative di perdita di gettito definite a “tavolino”, con quelle percepite dagli operatori dei Comuni medio grandi. Va sottolineato che, in questa fase di formazione dei bilanci e di primo impatto della crisi sulle attività e sulle finanze dei Comuni, le aspettative giocano un ruolo importante con riferimento alla tenuta dei servizi di sostegno ai territori che i Comuni ordinariamente svolgono.

Al fine di depurare la stima della perdita complessiva dall’effetto di valori significativamente fuori scala rispetto ai dati rilevati, per ciascuna perdita riferita alle entrate proprie è stato posto un tetto pari al 90° percentile della distribuzione della perdita di ognuna delle voci di entrata. Analogamente, sempre al fine di ottenere una stima di perdita il più possibile aderente alla realtà, in caso di perdite nulle per le tre principali voci delle entrate tributarie (IMU-Tasi, Add.le comunale Irpef e TARI) è stata assegnata di *default* una minore entrata. Tale valore è stato calcolato applicando a ciascuna delle tre voci di entrata del singolo ente la corrispondente percentuale di perdita complessiva, a sua volta calcolata sulla rispettiva voce di entrata 2019 per la totalità degli enti rilevati.

I risultati riguardano 56 capoluoghi per 13 milioni di abitanti e per circa il 31 per cento delle entrate proprie dei Comuni italiani (12,4 mld. di euro, Tabella 2).

**Tabella 2. Distribuzione per macroaree dei 56 enti e della relativa perdita**

Macro area	N. Enti	Popolazione	Popolazione (%)	Perdita complessiva (56 enti)	Entrate proprie 2019 (56 enti)	% perdita su corrispondente entrata 2019
1. Nord	34	6.462.462	61%	1.485.606.422	6.898.790.027	22%
2. Centro	10	3.831.312	18%	996.003.991	3.855.530.633	26%
3. Sud e isole	12	2.776.776	21%	360.993.458	1.676.551.817	22%
<b>Totale</b>	<b>56</b>	<b>13.070.550</b>	<b>100%</b>	<b>2.842.603.871</b>	<b>12.430.872.477</b>	<b>23%</b>

L’incidenza della perdita rilevata sulle entrate 2019 non evidenzia significative differenze tra le tre macroaree.

La tendenza registrata è, in media, più accostata alla valutazione di rischio più elevato, lo scenario “pessimista” elaborato a livello nazionale, nonostante che le note ai questionari rilevati indichino che la previsione degli operatori punta ad una piena ripresa delle attività per il mese di luglio.

Sebbene la sospensione delle scadenze renda impossibile l’individuazione del mese di rinvio delle stesse, i casi di rinvio delle scadenze entro il trimestre Maggio-Giugno-Luglio superano il 10 per cento per ciascuna delle seguenti voci di entrata: Tari (36%), Imposta di soggiorno (18%), Tosap-Cosap (43%), Pubblicità (29%), Diritti Amministrativi (23%) e Concessioni-Fitti (20%). Va altresì segnalato che solo 15 capoluoghi su 56 dichiarano di aver già inviato gli avvisi per il pagamento della TARI.

**Tabella 3. Sintesi perdite di gettito stimate dai Comuni capoluogo (56 enti, risposte al 22 aprile 2020)**

	Entrate proprie 2019 (56 enti)	Perdita Stimata (56 enti)	% perdita complessiva su corrispondente entrata 2019	Entrate proprie 2019 (Tutti gli enti)	Perdita attesa (Proiezione % nazionale)
	euro	euro		euro	euro
<b>Entrate Tributarie</b>	<b>9.774.977.907</b>	<b>1.740.337.044</b>	<b>18%</b>	<b>31.444.093.300</b>	<b>5.258.520.273</b>
101 - IMU-Tasi	4.504.348.445	456.757.913	10%	14.436.640.759	1.463.933.120
102 - Add.le IRPEF	1.534.837.353	207.928.391	14%	4.867.746.225	659.448.184
103 - Soggiorno	309.494.596	237.690.945	77%	571.735.920	439.091.471
104 - TARI	2.630.083.725	603.162.766	23%	8.940.534.026	2.050.350.549
105 - Tosap-Cosap	414.647.265	153.509.092	37%	852.848.991	315.738.342
106 - Pubblicità	144.474.229	48.128.902	33%	423.078.840	140.940.677
107 - Altri tributi	237.092.294	33.159.035	14%	1.351.508.538	189.017.930
<b>Entrate extratributarie</b>	<b>2.655.894.570</b>	<b>818.383.411</b>	<b>31%</b>	<b>8.058.517.607</b>	<b>2.235.504.280</b>
301 - Asili nido	79.536.374	31.218.510	39%	219.885.193	86.306.258
302 - Servizi scuola	190.573.943	75.156.830	39%	813.025.408	320.633.643
303 - Proventi cultura/turismo/sport	93.962.017	47.334.507	50%	259.815.438	130.885.145
304 - Servizi sociali	77.621.936	3.803.498	5%	396.189.154	19.413.269
305 - Gas-energia	4.412.218	1.844.000	42%	464.067.659	193.947.797
306 - Diritti amm.vi	158.933.552	9.275.789	6%	446.368.301	26.051.393
307 - Concessioni/fitti	524.114.822	42.449.344	8%	1.796.282.484	145.484.511
308/309 - Trasporti/Parcheeggi	488.153.964	170.993.976	35%	717.899.173	251.470.748
311 - Sanzioni amm.ve da codice della strada o altro	819.134.078	398.331.360	49%	1.761.258.443	856.470.039
312 - Altre entrate extratributarie	219.451.666	37.975.596	17%	1.183.726.354	204.841.478
<b>Totale entrate proprie</b>	<b>12.430.872.477</b>	<b>2.558.720.455</b>	<b>21%</b>	<b>39.502.610.907</b>	<b>7.494.024.553</b>
Altre voci non riconducibili a quelle sopra elencate* **		283.883.416	2%		902.119.795
<b>Totale</b>	<b>12.430.872.477</b>	<b>2.842.603.871</b>	<b>23%</b>	<b>39.502.610.907</b>	<b>8.396.144.349</b>

\* La % è calcolata sul totale entrate proprie, \*\* Partecipate, dividendi, oneri di urbanizzazione...

Come riportato nella Tabella 3, la percentuale di perdita complessiva si attesta sul 21% (7,4 mld proiezione nazionale), tuttavia, includendo la perdita relativa a voci non riconducibili alle entrate proprie, tale valore aumenta per una perdita complessiva (proiezione nazionale) di circa 8,3 mld.

Sono 26 gli enti che hanno segnalato almeno una perdita non riconducibile alle entrate proprie. Tra le voci maggiormente indicate (più di 5 enti) vi sono: dividendi, minori entrate da organismi partecipati e proventi da concessioni edilizie.

Per le entrate extratributarie, l'incidenza della perdita è maggiore (31%) rispetto alle entrate tributarie; per queste ultime, tuttavia, la perdita rilevata è in valore assoluto maggiore (1,7 mld per i 56 enti che danno luogo a una proiezione nazionale di 5,2 mld).

Come era prevedibile, l'imposta di soggiorno sembra rientrare tra le voci di entrata maggiormente colpite: per i 56 enti, infatti, si rileva una riduzione del 77% della relativa entrata 2019. Tuttavia, sebbene significativa, la perdita in valore assoluto è all'incirca pari a meno della metà delle entrate relative sia a IMU-Tasi che a Tari, per tali voci la perdita prevista è di circa 1 miliardo per i soli capoluoghi rilevati (3,5 miliardi se si guarda alla proiezione nazionale).