



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020

IL DOCUMENTO DI PROPOSTE DELL'UNIONE PROVINCE D'ITALIA

Audizione presso

COMMISSIONI BILANCIO CAMERA E SENATO

ROMA 28 APRILE 2020

Premessa

L'esplosione della pandemia Covid-19 ha posto tutti i paesi europei in una situazione di emergenza sanitaria ed economica con una caduta delle attività produttive che non si vedeva dalla fine della seconda guerra mondiale.

Sono stati disposti pertanto provvedimenti eccezionali in campo sociale, sanitario ed economico ed è stata prevista, per la prima volta, la sospensione del patto di stabilità europeo.

Tutti i soggetti istituzionali - la Ue, gli Stati nazionali, le Regioni, gli Enti locali - sono chiamati a fronteggiare la crisi in atto e ad agire e programmare in maniera coerente con l'eccezionalità della fase attuale, prevedendo un percorso di fuoriuscita dall'emergenza che consenta di far ripartire le attività economiche, sociali e culturali in modo innovativo e in condizioni di sicurezza.

1.1 contenuti

Per i motivi esposti il Def quest'anno viene presentato privo del Programma Nazionale di Riforma e con numeri che, evidentemente, testimoniano con efficacia lo sforzo che si sta producendo per gestire e affrontare gli effetti e le conseguenze dell'epidemia Covid 19.

Già con il decreto legge "Cura Italia" e il successivo Dl "Liquidità" e le misure di sostegno ai settori più colpiti dalla crisi, e a tutela delle classi sociali più a rischio, ci si è imposti un poderoso sforzo finanziario che non può evidentemente essere considerato sufficiente, ma che invece obbliga, come è evidente, una programmazione finanziaria che ha tutte le caratteristiche dell'eccezionalità:

- Previsioni per il solo biennio 2020/2021;
- Rinvio del Programma nazionale di riforma;
- Contrazione Pil 2020 -8%;
- Indebitamento netto PA al 10,4%;
- Pil previsto nel 2021 + 4,7%.

Non mancano peraltro nel Documento numeri ancor più prudenziali (come ad esempio il Pil 2020 al -10,6%) che tengono conto di scenari di rischio più difficili da affrontare, come è necessario che sia in una fase quale quella attuale in cui si fronteggia una situazione inedita e non prevedibile ancora con la dovuta adeguatezza.

Numeri ed interventi che dunque scontano l'eccezionale e repentino mutamento dello scenario economico e che sono tutti orientati a trarre i prossimi mesi, fino a quando la realizzazione di un vaccino potrà garantire una ripresa della normalità nel sistema sociale ed economico del Paese.

Il Governo è al lavoro su un nuovo decreto legge che, riprendendo gli interventi del Cura Italia e del decreto Liquidità, rafforzandoli e prolungandoli nel tempo, preveda altre misure orientate a rafforzare il sistema sanitario, le forze armate, la capitalizzazione delle imprese, i pagamenti della PA, e le misure a sostegno della salute e l'innovazione tecnologica.

Il Governo si appresta a stanziare ulteriori 55 miliardi in termini di indebitamento netto (pari a circa 3,3 punti percentuali di PIL) per il 2020 e 24,85 miliardi a valere sul 2021 (1,4 per cento del PIL). Includendo anche l'eliminazione degli aumenti dell'IVA delle accise previsti per i prossimi anni.

Un ulteriore pacchetto di misure urgenti, di natura ordinamentale, sarà dedicato a una drastica semplificazione delle procedure amministrative in alcuni settori cruciali per il rilancio degli investimenti pubblici e privati (soprattutto appalti, edilizia, commercio, controlli, etc.).

2. Le richieste per garantire l'esercizio delle funzioni fondamentali

Il decreto legge di prossima emanazione deve in particolare fronteggiare la pesante instabilità finanziaria dei bilanci delle Province e degli enti locali dovuta principalmente all'imprevisto e sostanzioso calo delle entrate che deriva direttamente dalla crisi in atto, e che sono le risorse che prioritariamente garantiscono il normale esercizio delle funzioni fondamentali e dunque sono alla base dell'erogazione dei servizi pubblici essenziali di competenza degli enti.

In tal senso occorre ricordare l'impegno che il Governo ha assunto lo scorso 17 aprile con UPI e ANCI relativamente alla costituzione di un fondo di 3,5 miliardi destinato a sanare le mancate entrate tributarie di Comuni, Province e Città Metropolitane.

Insieme al fondo il Governo si è impegnato all'apertura di un Tavolo di Monitoraggio finalizzato a garantire un tempestivo aggiornamento del flusso delle entrate tributarie correnti degli enti locali, in primo luogo per poter utilizzare il fondo di 3,5 miliardi di euro e verificare le ulteriori risorse che si rendessero necessarie al fine di garantire lo stesso livello di entrate dell'anno precedente.

L'UPI ha già stimato minori entrate in modo assolutamente prudentiale per 820 milioni (vedi documento allegato), per il mancato gettito dei principali titoli di entrata che per le Province sono essenzialmente legati al mercato automobilistico, ovvero l'Imposta di trascrizione IPT – legata alle variazioni di proprietà dei veicoli – e l'imposta sulla assicurazione obbligatoria Rca.

Per quanto concerne il gettito dell'IPT infatti, non siamo di fronte ad un rinvio di pagamento, né di una sospensione o di rateizzazione di importi. Semplicemente, in una situazione congiunturale così spiccatamente negativa per il Paese, non si comprano veicoli e quindi il gettito di entrata è praticamente perso.

Infatti essendo l'Ipt legata al settore automobilistico non si può immaginare di rallentare o addirittura frenare la caduta del gettito nei mesi successivi, senza che per il settore automobilistico non vengano previsti dei robusti e validi incentivi.

Per l'imposta Rcauto, già molte compagnie assicuratrici hanno garantito ai propri clienti un allungamento di validità delle polizze, con corrispondente mancato gettito della relativa imposta. Anche su questo versante, la crisi economica induce peraltro a comportamenti elusivi rispetto all'obbligo di copertura assicurativa dei veicoli circolanti, con conseguente minor gettito per le compagnie assicuratrici e per gli enti – Stato, Province e Città Metropolitane – che introitano parte del relativo premio.

La contrazione dei tributi provinciali emerge anche per quanto attiene le entrate extratributarie.

3. Le ulteriori richieste per il rilancio degli investimenti

Ma soprattutto UPI chiede al Governo di individuare fondi ad hoc per dare vigore e slancio agli investimenti degli enti locali: proprio nel mese di febbraio UPI ha presentato al Governo la proposta di un Piano degli investimenti su strade e scuole superiori, per sbloccare due miliardi e dare una prima forte spinta alla ripresa economica.

Occorre peraltro sottolineare che il rilancio degli investimenti è strettamente collegato alla garanzia per le Province di poter mantenere il bilancio d'esercizio in equilibrio finanziario utilizzando tutti i mezzi che la legge pone a disposizione per fare fronte alla crisi creata dall'emergenza sanitaria e altresì di poter ricostruire gli uffici tecnici e dei lavori pubblici, nonché finanziari, incisi dagli

effetti delle manovre finanziarie degli ultimi esercizi che hanno imposto una rilevante contrazione della spesa corrente.

Va dato atto che gli ultimi provvedimenti finanziari varati dal Governo prima della emergenza Covid-19 hanno mostrato una rinnovata attenzione alle Province e la consapevolezza che le richieste avanzate da UPI nei mesi scorsi sono motivate e condivisibili.

Le Province stanno finalmente tornando ad assumere personale per gli uffici strategici. Si tratta di figure che risultano essenziali per utilizzare a pieno le opportunità di rilancio che saranno introdotte dal Governo con il prossimo provvedimento. Auspichiamo che nel decreto ci sia una spinta ulteriore per incentivare le assunzioni di personale - in particolare ingegneri, architetti, progettisti, esperti di finanza locale e informatici - essenziale per il rafforzamento delle Province quali istituzioni dedicate agli investimenti e al supporto degli enti locali per lo sviluppo dei territori.

Si propone inoltre al Governo e al Parlamento che accanto alla previsione di fondi per gli investimenti per gli enti locali, siano inserite norme di semplificazione e accelerazione del Codice degli appalti.

Andrà previsto un supporto a tutte le incombenze che faranno capo agli enti locali, attraverso un apposito fondo di garanzia per gli aumentati oneri per la sicurezza nei cantieri già aperti e una semplificazione delle procedure per avviare l'avvio di nuovi cantieri.

Infatti, da quando le Province sono state costrette a sospendere i lavori nei cantieri le ditte si stanno attivando per vedersi riconosciuti maggiori oneri giustificati dalle maggiori spese generali per una gestione di sorveglianza e sanificazione, maggiori costi sulle voci generate da una incidenza riflessa sui prezzi dei materiali ; maggiori oneri della sicurezza; allungamento dei tempi di realizzazione delle opere a causa del minor numero di operai che potrà lavorare nei cantieri per il rispetto del distanziamento sociale.

Da ultimo ma non ultima, la necessità di rispondere con speditezza all'esigenza di garantire la riapertura delle scuole secondo criteri di sicurezza e distanziamento di operatori e studenti con interventi di manutenzione e di riorganizzazione degli spazi da effettuarsi entro il prossimo mese di settembre.

Chiediamo di poter realizzare i lavori ora che le scuole sono chiuse e anzi, sottolineiamo l'esigenza di avere fin da subito indicazioni chiare e certe sulle modalità con cui si prevede la riapertura delle scuole a settembre.

E' di tutta evidenza il forte impatto che avrà sugli enti proprietari delle scuole la previsione di una diversa pianificazione degli spazi che consenta un maggiore distanziamento tra gli alunni: si tratta di prevedere aule più grandi, o di mettere a disposizione le stesse classi ad un numero dimezzato di studenti e quindi prevedere turni anche pomeridiani o ancora di prevedere la riconversione di ambienti più grandi.

Per non farci cogliere impreparati è necessario pianificare tali interventi per tempo e destinare risorse umane e finanziarie ad un nuovo modo di vivere la scuola che dovrebbe essere al centro delle politiche di investimento per il rilancio del nostro Paese.

Occorre infine considerare che, per l'imminente "fase 2", sarà essenziale una costante collaborazione istituzionale per consentire a tutte le istituzioni della Repubblica di dare una risposta coesa alle esigenze di ripartenza del Paese.

In particolare, per le Province, sono tre i temi strategici su cui occorrono risposte immediate:

1. La costituzione di un fondo di 3,5 miliardi destinato a recuperare il mancato gettito delle entrate degli Enti locali. Il Fondo dovrà essere assegnato in maniera "chirurgica", attraverso una analisi attenta e dettagliata sui bilanci, agli enti in proporzione alla quota di gettito realmente persa. Pertanto deve essere un fondo indistinto, che non preveda assegnazioni stabilite a titolo di contributo generico, ma mirate per ogni singolo Ente in relazione all'effettiva necessità. A tal fine è necessario costituire una sede di confronto politico-tecnico tra ANCI, UPI, MEF e Ministero dell'Interno, attraverso il quale monitorare attentamente gli andamenti delle entrate e l'ammontare del mancato gettito da coprire con il fondo, in modo da garantire gli equilibri di bilancio.

2. L'assegnazione a Province, Comuni e Città metropolitane di un ruolo da protagonisti della "fase 2" di rilancio del Paese, attraverso un forte impulso agli investimenti degli Enti locali. Il Paese ha bisogno urgente di un grande Piano di manutenzione, modernizzazione ed efficientamento del patrimonio pubblico. Continuare a puntare sulle grandi opere non è la risposta corretta al bisogno di iniettare liquidità nell'immediato sui territori aprendo subito tanti piccoli cantieri in tutto il Paese.

Occorre piuttosto considerare strategica l'apertura di migliaia di piccole opere, agendo sui sistemi e sulle economie locali. Dal 2018 l'UPI, dati alla mano ed attraverso monitoraggi meticolosi a tappeto su tutto il territorio, ha fornito un quadro chiaro delle urgenze e delle criticità, sia rispetto ai 130 mila chilometri di viabilità gestita, con oltre 30.000 tra ponti viadotti e gallerie, sia rispetto al patrimonio edilizio scolastico che consta di 7.400 edifici.

Il monitoraggio sui ponti è rimasta lettera morta dal 2018, e le uniche opere finanziate (con 250 milioni in 5 anni) sono stati i Ponti sul fiume Po: come evidente, non sono solo i Ponti sul Po quelli a rischio caduta.

Abbiamo un piano, che si fonda su un parco di progetti già pronti per essere tradotti in opere, per la cui realizzazione chiediamo la costituzione di un fondo ad hoc di 2 miliardi per gli anni 2020-2021:

- **1 miliardo destinato alla viabilità e alle infrastrutture viarie;**
- **1 miliardo per le scuole superiori**

Sulle scuole, tra l'altro, vista la chiusura prolungata quasi certa, si potrebbe fare un grande lavoro di messa in sicurezza e di riorganizzazione degli spazi, così da permettere ai ragazzi, quando potranno tornare, di trovare edifici sicuri, moderni e pronti per supportarne la ripresa delle attività didattiche.

E' chiaro però che la tempistica di realizzazione di queste opere dovrà essere il più possibile accelerata.

A questo scopo proponiamo di adottare anche per le opere di particolare interesse locale, di valore pari ad almeno 1 milione di euro, procedure speciali, ponendo quali commissari straordinari i Sindaci dei Comuni capoluogo, i Presidenti di Provincia e i Sindaci metropolitani.

3. Misure di semplificazione e accelerazione delle procedure di appalto. Non è possibile rilanciare gli investimenti nel Paese se non si interviene con norme di semplificazione, accelerazione delle procedure di gara e di appalto e rafforzamento delle stazioni appaltanti. Il rischio, altrimenti, è di destinare risorse per cantieri che saranno aperti tra due anni.

Non si chiede una modifica definitiva al Dlgs 50/16 ma norme di deroga fino al 31 dicembre 2021, per semplificare le procedure degli appalti pubblici per lavori, forniture e servizi previste dal Codice dei contratti con l'obiettivo di accelerare l'azione amministrativa per favorire la ripresa degli investimenti pubblici locali.

Le proposte di semplificazione e accelerazione delle procedure riguardano le fasi di programmazione, progettazione ed affidamento dei contratti pubblici sotto e sopra soglia comunitaria.

In particolare si chiede di prevedere per gli Enti locali:

- la possibilità di espletare le procedure di appalto anche in mancanza di previsione nei documenti di programmazione degli investimenti e degli acquisti;
- la previsione di un unico livello di progettazione definitivo-esecutivo e la semplificazione delle conferenze di servizio per l'approvazione del progetto;
- la possibilità di stipulare il contratto senza attendere il termine di 35 giorni rispetto alla data di aggiudicazione;
- la semplificazione delle procedure di affidamento dei contratti relativi a lavori, servizi e forniture di importi inferiori alla soglia comunitaria prevista dall'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici, riferite alle modalità di scelta del contraente;

- la semplificazione delle procedure di affidamento dei contratti relativi lavori, servizi e forniture di importi superiori alla soglia comunitaria prevista dall'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici, riferite alle modalità di scelta del contraente;
- la possibilità di utilizzare le procedure di affidamento di cui ai punti precedenti anche per gli incarichi di progettazione.