



Audizione Commissioni Bilancio Camera e Senato
Documento di Economia e Finanza 2023

Nota UPI

Roma, 19 aprile 2023

PREMESSA: il DEF , il quadro di contesto

Gli obiettivi programmatici di finanza pubblica individuati nel Documento Programmatico di Bilancio per il 2023 risentono indubbiamente della pesante incertezza dettata dalla crisi internazionale, dalla prolungata fase di inflazione e dal rialzo dei tassi di interesse, elementi che incidono fortemente sui redditi delle famiglie e sui margini delle imprese già compromessi dal caro energia e dagli aumenti dei costi dei materiali.

Considerato questo scenario, il DEF pone quale priorità, su cui agire con provvedimenti nell'immediato: il sostegno del reddito e del potere di acquisto dei lavoratori dipendenti nel 2023 e gli interventi di riduzione della pressione fiscale a partire dal 2024.

Non possiamo non rimarcare, però, che il DEF trascura quasi completamente gli Enti locali, riservando solo alcune misure, secondarie, ai Comuni, e non affrontando in alcun modo le criticità legate alle Province.

Questa, a parere di UPI, è una grave lacuna, poiché la mancata inclusione di Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni nella programmazione economica del Paese sottovaluta il ruolo di queste istituzioni nel rilancio degli investimenti pubblici e nella spinta alla crescita.

Una lacuna che ha effetti, in particolare, rispetto all'attuazione del PNRR, su cui è invece essenziale operare una accelerazione sugli investimenti sia rispetto alle riforme strategiche, poiché essenziali per assicurare quei risultati socioeconomici in grado di innalzare il potenziale di crescita.

1. Il PNRR e le politiche di coesione: le sfide da non perdere

Il DEF 2023 fotografa un andamento del PIL che si discosta in negativo dalle previsioni e che attesta la mancata capitalizzazione del PNRR quale volano per la crescita economica del Paese.

Questa condizione certamente discende dalla congiuntura economica internazionale dovuta alla guerra in Ucraina.

Ma è evidente che una delle criticità che sta incidendo pesantemente sul percorso di attuazione del Piano è rappresentata dalla ormai cronica **mancanza di personale qualificato nella pubblica amministrazione locale**.

Come attesta l'Ufficio Parlamentare di Bilancio nella validazione del DEF 2023, nei primi due anni del programma l'attivazione di investimenti pubblici è stata modesta per cui occorre un forte recupero della capacità di spesa per compensare i ritardi accumulati.

Considerato che oltre il 40% delle risorse per gli investimenti del PNRR sono assegnate a Comuni, Province e Città metropolitane, è evidente quanto essenziale sia intervenire a favore di questi livelli amministrativi.

Serve un piano nazionale straordinario di assunzioni negli enti locali per il rafforzamento amministrativo, da finanziare anche attraverso risorse del PNRR e dei fondi di coesione, che permetta a queste amministrazioni di dare piena attuazione ai piani di investimento loro assegnati e di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di crescita del PIL previsti nel triennio 2024- 2026.

Come UPI ribadiamo la necessità di avviare una forte opera di valorizzazione delle strutture organizzative delle Province, garantendo il rafforzamento della capacità gestionale e attuativa **attraverso l'immissione di personale altamente specializzato** (progettisti, tecnici specializzati, esperti di gestione degli appalti, informatici).

Chiediamo che questi interventi siano mirati in particolare alle Province poiché, come è certificato dal "Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2012-2021" della RGS, queste istituzioni hanno subito, più di tutte, profondi processi di indebolimento e svuotamento delle loro strutture amministrative: basti pensare che dal 2014 al 2020 il personale si è ridotto del -67,7%.

Questa operazione permetterebbe di valorizzare a pieno il Piano, che non è, e non può essere colto, come uno strumento d'urgenza per rispondere alla crisi economica e sociale, ma che ha l'obiettivo di rendere il Paese più efficiente e resiliente. Nel caso della PA, questo obiettivo si può raggiungere solo **utilizzando le risorse per introdurre i profili professionali adeguati e operare una vera e propria rivoluzione strutturale**, in modo da assicurare effetti continuativi nel tempo.

Un intervento di questa portata, oltre che dalle risorse del PNRR, può essere finanziato anche **attraverso i fondi di coesione**, su cui l'Italia sconta pesanti ritardi. Occorre quindi verificare la possibilità di utilizzare le risorse non impiegate dalle amministrazioni competenti della Programmazione 2014 - 2020, anche in coerenza con la programmazione del nuovo ciclo dei fondi di coesione 2021 - 2027, che prevede lo strumento strategico del **PN CapCoe**, un programma **finalizzato proprio al rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni locali**, che dovrà concretizzarsi in 7 Piani di Azione Regionale (PAR) da elaborarsi nel primo semestre 2023.

Si riporta quanto indicato dall'UPB in occasione dell'audizione sulla NADEF 2022: "Per rispettare i tempi di attuazione del Piano servono un ulteriore rafforzamento della capacità amministrativa e una più decisa semplificazione dei processi autorizzativi. In particolare, per realizzare la crescita prevista per gli investimenti nel 2023 (34,7 per cento) sarà necessario uno sforzo straordinario da parte di tutti i soggetti attuatori. (UPB - Audizione sulla NadeF 2022)".

Per lo stesso motivo, occorre anche operare scelte più incisive **rispetto alle riforme strategiche previste dal Piano**, in modo che queste possano assicurare effetti duraturi e strutturali a sostegno della ripresa degli investimenti.

È il caso della riforma del **Codice dei contratti pubblici**, attuata attraverso il d.lgs 36/23 che, pur introducendo importanti elementi di semplificazione, **non individua con chiarezza l'ambito territoriale ottimale entro cui concentrare la gestione degli appalti pubblici locali**.

La **mancata valorizzazione di Province e Città metropolitane, quali sedi ottimali cui assegnare** la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione dei contratti e degli investimenti pubblici anche a servizio degli enti locali del territorio, **riduce l'efficacia della riforma**.

Per consolidare il quadro territoriale della PA, evitare dispersioni e rendere la macchina amministrativa più efficiente e quindi in grado di cogliere a pieno le opportunità dei programmi di investimento europei e nazionali, **occorre concentrare le risorse e gli interventi a favore delle Stazioni Uniche Appaltanti delle Province e delle Città metropolitane**.

Si tratta di una scelta strategica per il Paese, che deve realizzarsi attraverso:

- il **rafforzamento della capacità amministrativa**, con l'assunzione di personale specializzato nelle SUA provinciali e metropolitane;
- la **formazione del personale** che opera attualmente nelle SUA provinciali e metropolitane;
- la **digitalizzazione delle procedure di gara**, con lo sviluppo di piattaforme aggiornate a disposizione delle stazioni appaltanti.

Il caso del REPowerEU: il ruolo delle Province nel contrasto al rischio climatico e ambientale

Il REPower EU è chiamato a rispondere a quel "rischio climatico e ambientale" che l'UPB evidenzia come fonte di possibili nuove tensioni sui mercati dei beni energetici.

Considerato che il Piano è ancora in fase di elaborazione, evidenziamo le importanti opportunità che discenderebbero dall'utilizzo del patrimonio pubblico scolastico in gestione alle Province (oltre 5.100 scuole secondarie superiori).

Questi edifici, infatti, possono essere l'opportunità per avviare un processo di innovazione con una ricaduta ampia, che supera l'area scolastica e pone queste opere pubbliche al servizio più ampio della comunità.

Si tratterebbe di considerare, all'interno del REPower EU, le scuole come ecosistemi e volano dell'innovazione, nelle quali gli interventi di sostenibilità ambientale –asset strategico del PNRR - non sono destinati esclusivamente a migliorare gli spazi di apprendimento ma diventano gli elementi cardine di comunità energetiche.

Attraverso un intervento sistemico, da finanziare con il REPower EU con il coinvolgimento di tutte le Province Italiane, è infatti possibile utilizzare gli edifici scolastici per realizzare la simbiosi energetica tramite la messa a sistema dei relativi asset edilizi e/o infrastrutturali per la generazione, efficientamento, stoccaggio, condivisione di energia verde.

2. I bilanci delle Province: la copertura delle spese per le funzioni fondamentali

Sotto il profilo strettamente finanziario, spiace rilevare come ancora una volta il Documento di Economia e Finanza, nel rappresentare gli scenari e le linee di tendenza della finanza pubblica, dimostri una colpevole disattenzione nei confronti dei temi più direttamente inerenti agli enti locali.

Gli enti locali non sembrano destinatari di particolari attenzioni nell'analisi delle principali direttrici di sviluppo che il DEF intende sottolineare, se non per rappresentare gli interventi del Governo nei confronti del rincaro dei costi dei materiali e l'aumento delle spese per energia e gas.

Si trascura però una condizione, più volte ed in più occasioni rappresentata, di forte criticità strutturale dei bilanci delle Province, le quali scontano ancora oggi gli esiti di scelte politiche fortemente incidenti sulla loro autonomia finanziaria.

Come è noto le esigenze finanziarie che sono alla base dell'esercizio delle funzioni fondamentali per le Province – tra le quali ricordiamo gli investimenti l'edilizia scolastica e manutenzione della rete viaria ricompresi nel PNRR e nel PNC –, sono emerse dopo un lungo lavoro istruttorio operato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard che, ai sensi dell'articolo 1, comma 561 della legge di bilancio 2022, ha fotografato la capacità fiscale, i fabbisogni standard ed il contributo alla finanza pubblica di ogni Provincia: il risultato di questo lavoro ha fatto così emergere **per il comparto delle Province uno scenario di squilibrio di 842 milioni di euro.**

| | Province |
|---|---------------------|
| Fabbisogni standard | 1.849.185.619 |
| Capacità fiscali | 1.943.460.660 |
| Concorso netto alla finanza pubblica 2021 | -936.221.702 |
| SQUILIBRIO DI COMPARTO | -841.946.661 |

Ad oggi il legislatore ha messo a disposizione per le Province 58 milioni per il 2022, 73 milioni per il 2023 e 95 milioni per il 2024, **per arrivare al 2031 ad assegnare alle Province solo 438 milioni, coprendo quindi solo il 50% dello squilibrio.** (Fondo ex articolo 1, comma 561, della legge di bilancio 2022 n. 234/2021: 600 milioni di cui 438 per le Province e 162 per le CM).

Nessun cenno, peraltro **alla ormai cronica flessione dei tributi propri provinciali**, strettamente connessi al mercato automobilistico, sul quale grava il rallentamento legato alle materie prime e la crisi economica ingenerata dalla pandemia ed ulteriormente irrobustita dall'incremento dei costi energetici e dall'inflazione: solo nel **2022 queste risorse si sono ridotte di oltre 250 milioni di euro rispetto al 2019.**

Una questione che non può più essere risolta esclusivamente con provvedimenti emergenziali. **Occorre procedere ad una revisione generale del sistema fiscale delle Province**, operazione che dovrà trovare spazio all'interno del **Disegno di Legge sulla delega fiscale**, attraverso interventi mirati alla semplificazione degli adempimenti, alla piena copertura dei fabbisogni standard delle funzioni esercitate e alla perequazione territoriale.

Nell'immediato, per consentire alle Province di partecipare concretamente alle politiche di sviluppo del Paese, **occorre avere una prospettiva di stabilità ed equilibrio strutturale dei bilanci**.

Per questo l'UPI chiede che nella prossima legge di bilancio siano assegnate alle Province 440 milioni di parte corrente per consentire agli enti di raggiungere l'equilibrio di bilancio nell'immediato – e non nel 2031 - anche in considerazione del nuovo disegno istituzionale delle Province che Governo e Parlamento sono impegnati a definire.

3. La riforma delle Province: un percorso da concludere con urgenza per dare forza ai territori

A nove anni dall'entrata in vigore della Legge 56/14, finalmente Governo e Parlamento, avendo preso piena coscienza dell'urgenza di intervenire a risolvere le tante criticità emerse, hanno avviato un percorso, caratterizzato dalla collaborazione tra tutte le forze parlamentari, che ha portato alla definizione di otto disegni di legge in Senato, espressione di maggioranza e opposizioni.

Attualmente la Commissione Affari costituzionali del Senato, in forma di Comitato ristretto, sta procedendo alla definizione di un testo unitario su cui avviare l'iter dei lavori parlamentari: si tratta di ricostruire un quadro istituzionale chiaro intervenendo su una delle istituzioni costitutive della Repubblica, ridefinendone organicamente il sistema elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali, in piena attuazione del dettato costituzionale.

L'obiettivo cui occorre mirare è di costruire il **disegno di una Provincia nuova, istituzione della semplificazione e degli investimenti, ente esponenziale della comunità rappresentata**, che **pianifica la strategia dello sviluppo dei territori e coordina** le iniziative dei diversi attori pubblici e privati, consolidando **il ruolo di supporto ai Comuni**.

La ridefinizione di un ruolo chiaro delle Province è da considerarsi essenziale per assicurare ai cittadini servizi efficienti e al tessuto economico un riferimento istituzionale solido in grado di accompagnare e sostenere la crescita.

Non a caso la Corte dei conti, chiamata ad un parere dalla Commissione Affari costituzionali del Senato sul percorso di revisione delle norme delle Province, ne ha evidenziato gli effetti benefici di natura economica, sottolineando come "la

riorganizzazione delle funzioni fondamentali delle Province potrebbe determinare, attraverso la collaborazione tra i diversi livelli di governo territoriale, la semplificazione amministrativa, nonché possibili economie di spesa”.

Per questo, è **assolutamente urgente che questo percorso di revisione delle norme ordinamentali delle Province si concluda nel più breve tempo possibile, entro la prossima legge di Bilancio**, nella quale sarà così possibile individuare quegli interventi di carattere economico finanziario indispensabili ad accompagnare il riassetto delle Province, quali istituzioni costitutive della Repubblica.

CONCLUSIONI

L'Unione delle Province d'Italia, evidenziando nel DEF2023 una disattenzione nei confronti dei temi più direttamente inerenti agli enti locali, sottolineando l'assoluta impossibilità di operare su questo comparto alcuna forma di spending review date le già critiche condizioni dei bilanci, auspica che nella risoluzione parlamentare di accompagnamento al DEF emerga con chiarezza l'indicazione al Governo di procedere, **nella prossima legge di bilancio**, alla individuazione di interventi per:

- assegnare alle Province 440 milioni di risorse di parte corrente, come individuati dalla Commissione per i fabbisogni standard, necessari per assicurare la piena copertura delle funzioni fondamentali, garantire servizi e diritti ai cittadini e preservare gli equilibri di bilancio degli enti;
- realizzare un Piano straordinario nazionale delle assunzioni nelle Province, anche attraverso l'utilizzo dei fondi non spesi del PNRR e delle Politiche di coesione, destinato a rafforzare le strutture amministrative, e in particolare le Stazioni Uniche Appaltanti con tecnici ed esperti altamente specializzati. In questo modo si darà piena efficacia al nuovo Codice degli Appalti, che altrimenti risulterà poco incidente per la ripresa degli investimenti pubblici;
- attuare con urgenza la revisione della legge 56/14, approvando entro la prossima manovra economica una legge che disegni una nuova Provincia, con una governance salda e funzioni fondamentali chiare ed ampliate per rispondere al ruolo di istituzione della semplificazione e degli investimenti, mirata a programmare e ad amministrare lo sviluppo dei territori.