



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.





## ***PRIME VALUTAZIONI EFFETTI COVID-19 SULLE ENTRATE DI PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE.***

Le principali entrate tributarie ed extratributarie delle Province e Città Metropolitane sono:

- **Imposta Rcauto:** gettito complessivo 2019 (dati Agenzia Entrate) pari a 2.157,3 milioni di euro  
(città metro: 895 milioni; Province Rso: 1201,6 milioni; altre Province 150,7)
- **Imposta Provinciale di trascrizione:** gettito complessivo 2019 (dati ACI) 1.870,1 milioni di euro  
(città metro: 659,1 milioni; Province Rso 1017,9; altre Province 193 milioni)
- **Tefa (addizionale tassa rifiuti):** gettito complessivo 2019 (dati Siope) 392,9 milioni di euro  
(città metro 166 milioni; Province 226,9 milioni)
- **Entrate extratributarie:** gettito complessivo 2019 (dati Siope), 539 milioni 2019 di euro  
(città metro 176 milioni; Province 362,2 milioni). Tra questa tipologia di entrate si segnalano i proventi da sanzioni CdS: gettito complessivo 2019 (dati Siope) 117,5 milioni di euro (città metro: 51,6 milioni; Province 65,9 milioni)

Il blocco delle attività conseguente al lockdown del mese di marzo con prosecuzione per l'intero mese di aprile 2020 ha avuto ed avrà pesanti ripercussioni sul sistema economico e sul livello occupazionale del Paese, con effetti immediati e si presume anche duraturi, che andranno ad incidere negativamente sul Pil dell'anno in corso.

Le crisi economiche degli ultimi anni hanno insegnato che tra i primissimi settori colpiti rientra sempre quello dei veicoli; il settore automobilistico è quello su cui si fonda il sistema tributario delle Province e dunque maggiormente profonda è la crisi - come quella che si è aperta con l'emergenza epidemica - e di più lungo impatto nel tempo, minori saranno le entrate tributarie provinciali necessarie a garantire la capacità degli enti di far fronte al pagamento delle spese anche ordinarie, quali ad esempio le utenze ed i servizi.

Sotto questo profilo è possibile provare a quantificare la riduzione di risorse tributarie ed extratributarie, tra quelle sopra riportate, che affliggerà i bilanci di Province e Città metropolitane per l'anno 2020.

## **IPT (IMPOSTA PROVINCIALE TRASCRIZIONE)**

I dati UNRAE del 1<sup>^</sup> aprile riportano per il mese di marzo una riduzione dell'85% delle immatricolazioni, calo che segue ulteriori riduzioni del settore auto dei mesi di gennaio e febbraio 2020. Se dunque a 3 settimane di marzo corrisponde l'85% del calo rispetto al mese precedente, occorre considerare che l'intero mercato dell'Ipt potrebbe venire meno per l'intero mese di aprile per un gettito pari quasi al 100 per cento

Dai dati ACI 2019 si evince che mediamente l'IPT produce un gettito di 155,8 milioni/mese.

Ipotizzando due mesi di blocco totale (chiusura concessionari, sostanziale azzeramento passaggi di proprietà usato) ed una lenta e stentata ripresa per i mesi successivi, si ritiene che il mancato gettito sia quanto meno attestabile alla riduzione rilevata da UNRAE per marzo, assoluto per il mese di aprile e ridotto al 50% per i mesi di maggio, giugno e luglio.

Resta inteso che nessuna ripresa del settore potrà realizzarsi dopo l'estate se non si individueranno specifici incentivi per il settore

**STIMA MANCATO INCASSO IPT 2020: 521 milioni**

## **RCAUTO**

Il decreto Cura Italia (art. 125, comma 2) prevede, fino al 31 luglio, per tutte le polizze assicurative Rcauto il raddoppio del periodo di copertura assicurativa nel frattempo in scadenza. Ciò consente alle famiglie di avere 30 e non più 15 giorni di tempo provvedere al rinnovo assicurativo con la medesima compagnia. Ma 6/8 settimane di lockdown possono anche voler favorire comportamenti per i quali, nel caso in cui la polizza scada e si superano i 30 giorni, si ritiene preferibile procedere anche successivamente alla copertura assicurativa del medesimo veicolo anche con altra compagnia assicurativa, con decorrenza dal giorno del pagamento. In sintesi, il permanere del blocco delle attività e dunque la mancata esigenza di utilizzare il veicolo, potrebbe favorire comportamenti tali da determinare un vuoto assicurativo a cui corrisponde una riduzione di gettito della relativa imposta.

Inoltre, in sede di conversione, è stata prevista anche l'opportunità per tutti di sospendere la polizza fino al 31 luglio, con ulteriore conseguente riduzione di incassi per le imprese assicuratrici e corrispondente minor gettito delle imposte relative,

Considerato che il gettito Rcauto complessivo è pari mediamente a 179 milioni al mese, si può ragionevolmente stimare una riduzione di almeno il 20% di tale importo per tutta la durata della disposizione di "allungamento" della copertura assicurativa post-scadenza della polizza, ovvero della sospensione della stessa, dunque per 5 mesi. A tale effetto deve sicuramente essere aggiunto anche il potenziale comportamento di coloro i quali – causa la crisi economica – decidono di non pagare proprio la polizza assicurativa. Si ricorda infatti che diversi studi stimano una percentuale che oscilla tra il 3% e il 10% di veicoli privi di assicurazione che normalmente circola sulle strade italiane, fenomeno che si acuisce sistematicamente nelle fasi di gravi crisi economica.

**STIMA MANCATO INCASSO RCAUTO PER IL 2020: 180 milioni**

## **TEFA (TRIBUTO PER L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI AMBIENTALI)**

Questo tributo viene riscosso insieme con la Tari comunale, e viene riversata alle Province solo successivamente all'incasso da parte dei Comuni.

Stante l'emergenza epidemiologica si registra già oggi un calo delle entrate da parte dei Comuni. Una prima stima di riduzione di entrata può attestarsi al 10% del gettito annuale.

**STIMA MANCATO INCASSO TEFA PER IL 2020: 39 milioni**

## **ENTRATE EXTRATRIBUTARIE**

Le entrate extratributarie - gettito annuo di circa 539 milioni - afferiscono a diversi settori di attività: ricomprendono proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità (codice della strada o sanzioni in materia ambientale), dalla gestione dei beni, come ad esempio i canoni di affitto delle strutture sportive e altri beni dell'ente, e altri utili da redditi vari.

In particolare va ricordato come la riduzione della circolazione derivante da lockdown determinerà certamente una riduzione delle entrate da sanzioni del codice della strada, che potrà stimarsi in maniera parallela alla riduzione degli spostamenti tra comuni calcolato in queste settimane dagli operatori telefonici in circa il 60% della popolazione, entrate che peraltro sono per legge destinate a coprire le spese per sicurezza stradale compresi gli oneri per le polizie locali.

Vale la pena di sottolineare che i dati Siope (al 3 aprile) relativi al mese di marzo 2020, confrontati con i dati relativi al medesimo mese dell'anno 2019, mostrano un incasso di entrate tributarie ridotto del 60%; considerato che il gettito medio mensile 2019 è stato di 45 milioni, è ragionevole ipotizzare il medesimo trend di riduzione per i mesi di marzo/maggio.

**STIMA MINORE INCASSO ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE ANNO 2020: 81 milioni.**

### **Tabella riepilogativa**

<i>IMPOSTA</i>	<i>MINOR GETTITO</i>
IPT	<b>521</b>
RCAUTO	<b>180</b>
TEFA	<b>39</b>
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	<b>81</b>

**Totale 821 milioni**

*Roma, 15 aprile 2020*