



Audizione

Commissione Bilancio riunite Camera dei Deputati e Senato della Repubblica

Il Disegno di Legge di bilancio 2021 – 2023

A.C. 2790

Roma, 23 novembre 2020

Premessa

Il disegno di legge di Bilancio 2021 si delinea in un contesto ancora segnato dalla grave crisi sanitaria dovuta al COVID19 e dalle profonde incertezze che tutt'ora caratterizzano il contesto nazionale e globale. L'urgenza dettata dalla necessità di gestire la crisi sotto ogni profilo (sanitario, economico, sociale) considerata la difficoltà di ponderare e definire gli scenari futuri, ha infatti necessariamente obbligato il Governo a concentrare gli sforzi nei provvedimenti rivolti a risolvere l'immediato.

In questo scenario, è innegabile che Governo e Parlamento, spinti anche dall'opportunità di rispondere in maniera unitaria ai cittadini e alle imprese, hanno prima riconosciuto e poi valorizzato il ruolo degli enti locali, e delle Province, nella gestione della crisi.

Dapprima, con il DL 34/20 cosiddetto "Rilancio", che ha assegnato 500 milioni a Province e Città metropolitane per garantire il ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese causate dall'emergenza epidemiologica.

Poi il DL 104/20 cosiddetto "Agosto" non solo ha rifinanziato il fondo per garantire la gestione delle funzioni fondamentali con ulteriori 450 milioni – cifra appurata come necessaria grazie al confronto tecnico con il Governo - ma ha valorizzato il ruolo di queste istituzioni attraverso il sostegno alla ripresa degli investimenti con risorse sia per l'edilizia scolastica, sia per le infrastrutture viarie.

Si dà atto in particolare che anche per il 2021, l'articolo 154 del disegno di legge in esame rifinanzia il fondo per 500 milioni, di cui 450 per i Comuni e 50 per Province e Città metropolitane, quale ulteriore sostegno agli interventi destinati al contrasto dell'emergenza epidemiologica.

In particolare:

- incrementati i fondi per l'edilizia scolastica per gli anni dal 2021 al 2024 per un ammontare complessivo di 1 miliardo 125 milioni;
- stanziati 600 milioni per il triennio 2021-2023 per la sicurezza di viadotti e gallerie.

Questa fiducia riposta nelle **Province è derivata anche dalle performance positive che queste istituzioni hanno confermato nel 2020, programmando il bilancio in una visione fortemente orientata alla valorizzazione del ruolo di istituzione leva dello sviluppo locale.**

Infatti, per quanto attiene la spesa in conto capitale, nonostante i limiti oggettivi posti dall'emergenza sanitaria (interruzione di cantieri, limiti di personale a disposizione a causa del diffondersi del virus, l'avvio dello smartworking massivo, cosa mai sperimentata nel Pubblico Impiego) le Province hanno offerto una performance superiore a qualunque altro comparto: secondo quanto attesta il Siope, **la spesa per gli investimenti delle Province ad ottobre 2020 ha superato del +14%** quella dell'ottobre 2019.

Il dato non è eguagliato da nessun altro comparto, anzi; la Pa centrale e locale ha risentito della crisi, tanto da segnare dati in negativo rispetto alla spesa in conto capitale.

Inoltre occorre sottolineare l'impegno straordinario portato avanti dalle Province per assicurare a settembre la riapertura delle scuole superiori in presenza per circa 2,5 milioni di studenti. Avendo a disposizione non più di due mesi, tra l'altro nella profonda incertezza, tutte le Province hanno utilizzato i circa 100 milioni destinati agli interventi per l'edilizia leggera, nonostante i tempi strettissimi per aggiudicare, concludere i lavori e rendicontare il tutto.

La stessa risposta immediata è stata assicurata al bando per l'affitto di spazi ulteriori, e anche in questo caso, nonostante i tantissimi ostacoli e limiti previsti dalla norma, si è riusciti a dare piena

risposta alle richieste dei dirigenti scolastici. Le Province hanno stipulato i contratti di noleggio e affitto di ulteriori spazi per garantire il distanziamento imposto dal Comitato tecnico scientifico.

E' solo grazie a questa efficienza dimostrata dalle Province che è stato possibile aprire le scuole superiori in sicurezza.

1. Il disegno di legge di Bilancio per il 2021: gli interventi per le Province

• Il rifinanziamento dei fondi per gli investimenti per le infrastrutture viarie

In questi mesi le Province hanno lavorato per programmare investimenti per i prossimi anni: solo per quanto riguarda interventi di manutenzione e messa in sicurezza della rete viaria, **nel corso dell'anno 2020 hanno avviato progetti per 377 milioni**, mentre per il quinquennio **2021 e 2024 hanno programmato investimenti per complessivi 1.946 milioni di euro**.

L'ingente mole di risorse destinate alle infrastrutture stradali sta consentendo il recupero del gap manutentivo che si era reso evidente negli ultimi anni a causa del brusco ridimensionamento delle risorse e dell'operatività delle Province, e i dati sulla capacità di spesa sono a dimostrare che lo sforzo che si sta compiendo è estremamente gravoso e sfidante, ma risulta alla portata degli enti.

In tal senso **non può che essere apprezzato il rifinanziamento, previsto dalla sez.II del disegno di legge di bilancio in esame**, della disposizione contenuta nel dl 104/20, la quale finanziava per complessivi 600 milioni per il triennio 2021-2023 interventi a favore della sicurezza di ponti, viadotti e gallerie della rete viaria di competenza di Province e Città Metropolitane: **ora tale importo viene innalzato a complessivi 1.150 milioni**.

• Gli interventi per l'edilizia scolastica

La legge di bilancio 2020 (art. 1 comma 63) ha previsto il finanziamento di interventi di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico delle scuole superiori di competenza di province e città metropolitane per un importo complessivo di **855 milioni in 5 anni (2020-2024)**.

Tali risorse sono state ripartite il 30 settembre u.s: **in 45 giorni le Province e le Città metropolitane di regioni a statuto ordinario e speciale hanno caricato sull'applicativo progetti che coprono e superano il plafond assegnato**, dimostrando grande capacità tecnica e sforzo amministrativo che ha portato lo straordinario risultato di un **caricamento da parte del 100% degli enti beneficiari entro la scadenza prevista del 17 novembre u.s.**

A questo primo piano di investimenti sull'edilizia scolastica, **a partire dal prossimo anno si affiancherà un secondo piano 2021-2024 per complessivi euro 1.125 milioni**.

Per queste ulteriori risorse la **legge di bilancio oggi in esame all'art. 149 comma 2 ha previsto un ampliamento della gamma degli interventi finanziabili**, prevedendo oltre a manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico anche messa in sicurezza, nuove costruzioni e cablaggio interno degli istituti.

Al riguardo esprimiamo il nostro apprezzamento per questa norma che accoglie le nostre richieste di scuole moderne, efficienti, sicure e connesse. Richieste che sono anche alla base delle nostre proposte sul Recovery Fund.

2. Cosa manca nel disegno di Legge di Bilancio 2021

a) Promuovere l'eccellenza del personale delle Province per rilanciare gli investimenti: la vera sfida della Legge di Bilancio 2021

Nel decreto-legge 104/20 (cd. Decreto Agosto) l'UPI ha avanzato richieste per accompagnare la strategia di rilancio degli investimenti attraverso interventi che rafforzassero le amministrazioni provinciali con l'assunzione di personale tecnico specializzato, figure altamente professionali necessarie per costruire strutture con competenze adeguate alla gestione delle Stazioni Uniche Appaltanti a servizio di tutti gli enti locali del territorio, a partire dai piccoli Comuni.

Il Governo ha però accantonato questa richiesta, con la prospettiva di inserirla nella Legge di bilancio 2021.

Eppure, nel disegno di legge di Bilancio 2021 approvato dal Consiglio dei Ministri che è ora all'attenzione del Parlamento queste richieste sono ancora una volta rimaste inascoltate.

Il Governo ha dunque disatteso a quanto aveva asserito in occasione del decreto legge 104/20.

Allo stesso tempo il disegno di legge di Bilancio riserva molte risorse per assunzioni nella pubblica amministrazione centrale e nelle Regioni, ma nulla a favore degli Enti locali, in cui la necessità di nuovo personale è urgenza immediata.

Ciò lascia trasparire una volontà di centralizzare le strutture, mantenendo debole la capacità amministrativa delle amministrazioni locali che sono il livello istituzionale che dovrà mettere a terra gli investimenti necessari per la ripresa diffusa del Paese.

Nelle scelte del Governo permane un'ottica centralizzatrice che mira a costruire una piramide rovesciata strategicamente fallimentare rispetto all'esigenza di rilancio di un'azione diffusa di investimento nei territori e che poggia su gambe fragili.

Da una rilevazione dell'UPI sui fabbisogni di personale specializzato nelle Province delle Regioni a statuto ordinario effettuata nel mese di ottobre 2020 emerge il seguente quadro di richieste.

CATEGORIA	PROFILO	FABBISOGNO (N.)
D	Tecnico (per gli uffici di progettazione)	362
D	Tecnico (per le stazioni appaltanti)	140
D	Amministrativo (per le stazioni appaltanti)	182
D	Informativo (per gli uffici per la digitalizzazione)	152
	TOTALE	836

Di fronte alla mancanza di ascolto delle richieste avanzate dalle Province e dai territori c'è il rischio di non garantire a Province le capacità organizzative necessarie per affrontare, nella piena efficienza delle strutture, le prossime sfide di rilancio degli investimenti nazionali ed europei.

Per questo ribadiamo dunque le nostre richieste, che consideriamo prioritarie per la futura visione strategica di sviluppo del Paese. Si tratta di un'urgenza che Governo e Parlamento devono risolvere in questa Legge di Bilancio, per garantire alle istituzioni che saranno chiamate alla sfida del rilancio degli investimenti, piena efficienza.

- **Un piano straordinario per la rapida immissione di almeno 500 unità di personale specializzato nelle Province e Città metropolitane, da destinare al rafforzamento degli uffici di progettazione, gestione delle stazioni appaltanti, digitalizzazione della PA** per facilitare la realizzazione degli investimenti territoriali, attraverso un concorso nazionale unico che semplifichi e acceleri le procedure di assunzione. Le risorse per queste assunzioni possono derivare da una riduzione dei tagli ancora previsti in capo alle Province e dalla legge 190/14 o da stanziamenti specifici ricavabili nelle risorse disponibili del bilancio dello Stato.
- **Il rafforzamento delle Stazioni Uniche Appaltanti provinciali e metropolitane, attraverso il loro inserimento per legge nell'ambito delle stazioni appaltanti qualificate** previste nell'articolo 38, comma 1, del codice appalti e la previsione che queste strutture possano immediatamente rafforzare la loro capacità amministrativa attraverso l'immissione di personale specializzato a tempo determinato per far fronte alle richieste che gli enti locali e i Comuni del territorio avvanzeranno in forma volontaria e non obbligatoria.
- **La definitiva cancellazione della previsione della struttura di progettazione centrale** che la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) ha posto in capo all'Agenzia del Demanio con una copertura di risorse pari a 100 milioni di euro annui, risorse del bilancio dello Stato inutilmente bloccate da due anni. Tra l'altro delle 300 persone da assumere, 120 avrebbero dovuto essere assegnate alle Province. Sarebbe auspicabile che **le risorse bloccate a livello centrale siano utilizzate per consentire il rafforzamento delle strutture delle stazioni appaltanti degli enti locali ed, in particolare, delle stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane.**

b) Il riordino delle Province e delle Città metropolitane nel disegno di legge di Bilancio 2021

L'articolo 144 della Legge di Bilancio in esame, con il quale si gettano le basi per un riordino della finanza provinciale, e più in particolare dei fondi e dei contributi assegnati al comparto, **rappresenta un primo tassello per un importante processo di chiarezza e semplificazione** rispetto a quanto avvenuto negli ultimi anni, in termini di tagli, spending review e interventi diversi che hanno provocato una complessa stratificazione di operazioni finanziarie diversificate da ente ad ente.

Le Province come noto hanno subito rimodulazioni alle risorse proprie insostenibili e sperequate, e dunque si rende **necessario un punto fermo da cui poter ripartire** per raggiungere l'obiettivo di garantire l'equilibrio finanziario reale delle proprie gestioni quale espressione dell'autonomia riconosciuta dalla Costituzione. **Ecco perché si ritiene indispensabile eliminare la previsione della spending review prevista all'articolo 157 per 50 milioni nel triennio 2023-2025, evidentemente in palese contrasto con il prospettato riordino della finanza provinciale**

Ciò significa consolidare la responsabilità istituzionale che le Province hanno dimostrato in questi ultimi anni nel contesto di una sana gestione finanziaria, economica e patrimoniale.

Dall'annullamento della capacità programmatoria occorre transitare al rilancio della propensione delle Province alla Programmazione pluriennale sia di parte corrente sia, soprattutto, dedicata alla spesa d'investimento.

La forza di una nuova struttura organizzativa della Provincia qualificata e professionalizzata per il raggiungimento gli obiettivi di sviluppo dei territori più volte richiamati, deve trovare **una copertura finanziaria duratura nella situazione corrente dei bilanci.**

Tenendo conto di queste premesse non possiamo non sottolineare che la norma proposta nel disegno di legge di bilancio 2021 **rappresenta solo un riassetto contabile dei fondi senza le aperture istituzionali che devono essere costruite sulla base di una perequazione verticale e infrastrutturale**, che tengano conto delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard, sempre sulla base di un equilibrio finanziario dei bilanci di parte corrente sostenibile e duraturo.

In particolare è necessario intervenire correggendo e integrando la norma rispetto ai seguenti profili:

- I. Evoluzione e potenziamento dei fabbisogni standard, da strumento per le manovre riduttive a strumento di allocazione efficiente delle risorse considerando nel termine di fabbisogno non solo la spesa corrente ma anche la spesa in conto capitale;
- II. Potenziamento dell'autonomia finanziaria su cui poter poggiare e costruire una reale e autonoma capacità fiscale da correlare ai fabbisogni standard;
- III. Prevedere l'incremento delle risorse a favore delle Province e Città metropolitane attraverso una perequazione verticale finanziata dallo Stato, in modo strettamente connesso anche alla necessità di realizzare una reale perequazione infrastrutturale affinché le Province e Città metropolitane siano messe in condizione di poter intervenire con le loro politiche di investimento nelle zone a più basso indice di infrastrutturazione

E' indispensabile cioè per **garantire una prospettiva coerente con le funzioni da esercitare che lo sforzo positivo fatto del Governo di aumentare la "capacità operativa" delle Province con l'aumento delle dotazioni finanziarie per gli investimenti, si associ ad un riordino della finanza che non preveda più interventi di "tamponamento"** e congiunturali ma una messa a regime di un livello di governo costituzionale che ne garantisca autonomia finanziaria e equilibrio delle gestioni complessivamente considerate, sia di parte corrente, sia di investimento.

Gli ultimi dati sulla spesa delle Province del resto dimostrano come il comparto sia in grado di esercitare un ruolo positivo di responsabilità istituzionale anche in un 'ottica di coordinamento della finanza pubblica.

LE RICHIESTE DELLE PROVINCE PER LA LEGGE DI BILANCIO 2021

1. Un piano straordinario per la rapida immissione di almeno 500 unità di personale specializzato nelle Province e Città metropolitane, da destinare al rafforzamento degli uffici di progettazione, gestione delle stazioni appaltanti, digitalizzazione della PA, attraverso un concorso nazionale unico.
2. Il rafforzamento delle Stazioni Uniche Appaltanti provinciali e metropolitane, attraverso il loro inserimento per legge nell'ambito delle stazioni appaltanti qualificate previste nell'articolo 38, comma 1, del codice appalti e l'immissione di personale specializzato a tempo determinato.
3. La cancellazione della previsione della struttura di progettazione centrale che la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) ha posto in capo all'Agenda del Demanio e l'assegnazione delle risorse a questa destinate, 100 milioni, a Province e Città metropolitane per il rafforzamento delle Stazioni Uniche Appaltanti.
4. La modifica dei criteri di definizione dei fabbisogni standard con l'introduzione della verifica della spesa in conto capitale insieme alla spesa corrente.
5. Il potenziamento dell'autonomia finanziaria su cui poter poggiare e costruire una reale e autonoma capacità fiscale da correlare ai fabbisogni standard.
6. L'incremento delle risorse a favore delle Province e Città metropolitane attraverso una perequazione verticale finanziata dallo Stato, per intervenire con investimento nelle zone a più basso indice di infrastrutturazione.
7. La cancellazione della spending review prevista all'articolo 157 per 50 milioni nel triennio 2023-2025, poiché in evidente contrasto con il prospettato riordino della finanza provinciale.

CONCLUSIONI

Nonostante ormai sia stata riconosciuta in maniera unanime sia dal Governo che dal Parlamento la necessità e urgenza di procedere alla revisione profonda delle norme di riordino delle Province, intervenendo a correzione delle storture causate dalla Legge 56/14, dobbiamo constatare che il processo avviato con il tavolo di lavoro per la definizione delle norme di modifica del TUEL sta procedendo estremamente a rilento.

Un ritardo che impatta in maniera pesante sulla capacità di efficienza delle Province e delle Città metropolitane, su cui invece, come abbiamo ampiamente ricordato, Governo e Parlamento stanno facendo pieno affidamento. Da un lato, dunque, si assegnano a queste istituzioni risorse e compiti sempre più impegnativi, dall'altro non si procede come necessario a chiarire le tante incongruenze mai risolte, a partire dalla netta assegnazione delle funzioni fondamentali e dal riconoscimento del ruolo di istituzione per lo sviluppo e la semplificazione.

Ribadiamo in questa occasione l'urgenza di dare una forte accelerazione al processo avviato, così da mettere ordine entro il 2021 al quadro di amministrazione e governo dei territori e delle comunità. Si tratta di un passaggio essenziale anche per assolvere, in maniera credibile ed efficace, alla sfida per la ripresa dello sviluppo che tutte le istituzioni, insieme, sono chiamate ad affrontare e vincere.