



Affare assegnato sulle iniziative di sostegno ai comparti dell'industria, del commercio e del turismo nell'ambito della congiuntura economica conseguente all'emergenza Covid-19

Atto n. 445

Contributo di Utilitalia

21 aprile 2020

Atto n. 445

Affare sulle iniziative di sostegno ai comparti dell'industria, del commercio e del turismo nell'ambito della congiuntura economica conseguente all'emergenza da COVID-19

La crisi sanitaria, sociale ed economica che stiamo affrontando in seguito alla diffusione del virus COVID-19 e all'adozione delle misure per contenere tale epidemia, ha modificato i consueti comportamenti individuali e collettivi, le relazioni tecnologiche tra fattori produttivi ed output, i meccanismi consolidati di trasmissione delle politiche pubbliche, i rapporti internazionali di scambio. La progressiva chiusura temporanea ma prolungata di molte attività economiche sul territorio nazionale, messa in atto dal Governo, ha comportato un crollo della domanda di beni e servizi. Lo shock del COVID-19 ha affacciato l'economia ad una fase di forte instabilità e con livelli di attività che hanno mostrato diffusi segni di flessione ed un'enorme perdita di Pil stimata nella prima metà del 2020 pari al circa 10%¹. Inoltre, l'auspicata ripartenza nel secondo semestre sarà comunque frenata dalla debolezza della domanda di beni e di servizi. Le prospettive economiche, in questa fase di emergenza sanitaria, sono gravemente compromesse e soprattutto ad oggi non si conoscono i tempi e gli sviluppi sanitari ed economici; questo perciò è il momento di agire in modo tale che l'attuale recessione non si trasformi in una depressione economica prolungata con un aumento drammatico della disoccupazione ed un crollo del benessere sociale.

I servizi di interesse economico generale (SIEG), forniti dalle imprese associate ad Utilitalia, rappresentano da sempre uno degli assi portanti dell'organizzazione civile, abilitando le collettività all'esercizio di tutte le attività civili ed industriali e costituendo, inoltre, un traino per l'economia nazionale. Essi, infatti, si prestano strutturalmente ad amplificare gli effetti positivi di **misure espansive**, come quelle richieste dal momento che stiamo vivendo. In questo particolare frangente, le associate sono pronte a fornire un supporto costruttivo a tutte le azioni che l'Esecutivo vorrà individuare per garantire una crescita sostenibile per il nostro Paese, con piani di investimento per circa **50 miliardi di euro per i prossimi cinque anni**: circa 30 miliardi sono finalizzati a sviluppare infrastrutture acquedottistiche e fognarie nonché alla costruzione di depuratori ed impianti di smaltimento fanghi, circa 10 miliardi sono destinati alla realizzazione di impianti per il trattamento rifiuti e 10 miliardi ad iniziative per l'efficienza energetica e l'adozione delle energie rinnovabili.

Affinché tale processo possa avviarsi tuttavia si devono creare le giuste condizioni affrontando due nodi fondamentali.

In primo luogo, è inevitabile che la contrazione generale dell'economia abbia dei riflessi negativi sui comparti dell'energia (elettricità, gas e teleriscaldamento), acqua e gestione dei rifiuti. Sebbene tali settori erogino i propri servizi, almeno per i livelli minimi, in sostanziale continuità anche in fasi di crisi, a fronte di un improvviso congelamento delle attività economiche nonché della 'mobilità' dei cittadini si sta consolidando una riduzione degli incassi. Tale riduzione deriva dall'effetto combinato di una contrazione dei consumi ed una forte riduzione dei pagamenti effettuati dagli utenti. Se tale riduzione dei flussi finanziari perdurerà nelle prossime settimane, senza misure idonee ad allentare e

¹ Marzo 2020, Elaborazioni Confindustria su dati Istat.
Federazione delle imprese energetiche idriche ambientali
Piazza Cola di Rienzo 80/A 00192 Roma
T +39 06 94528210-20 F +39 06 94528200
CF 97378220582



diluire le tensioni a carico dei gestori, questo inevitabilmente si tradurrà in una crisi di liquidità tale da mettere a rischio la continuità dei servizi con gravi ripercussioni sul tessuto economico locale.

In secondo luogo, si dovranno creare le condizioni di contesto affinché vi sia **un drastico abbattimento dei tempi e complessità delle procedure autorizzative al fine di aumentare la capacità operativa delle imprese di tradurre i molti progetti e le iniziative già predisposti in investimenti per il territorio in pochi mesi** (c.d. 'modello Genova').

È pertanto essenziale trovare gli strumenti per permettere al comparto di uscire dalla fase critica derivante dalla crisi di liquidità. È evidente che, in questo contesto, un'eventuale misura generalizzata di sospensione delle bollette e dei pagamenti dei corrispettivi verso i fornitori di servizi avrebbe come effetto quello di estendere direttamente su tutte le filiere interessate gli impatti devastanti della crisi in corso, anziché segregarne la diffusione ed agevolare l'intervento con misure mirate e selettive. Tra queste ultime, si possono al momento ipotizzare misure specifiche di alleggerimento del peso della spesa per servizi a favore dei comparti produttivi più colpiti (es. sotto forma di "voucher bolletta"), destinando una parte della finanza disponibile direttamente a garanzia dell'equilibrio delle filiere produttive dei servizi e dei necessari investimenti che esse dovranno mettere in campo nel breve periodo.

Nel contempo è altrettanto essenziale **lavorare sugli interventi normativi atti a favorire una immediata partenza del piano degli investimenti**. Di seguito si riportano le **prime e più urgenti proposte normative**.

Sintesi delle misure proposte

1. Proposte per rilanciare il mercato dei contratti pubblici e garantire la tempestività degli approvvigionamenti

Dopo una prima fase, fisiologica, di interruzione delle procedure in essere e di quelle di imminente attivazione, è ora quanto mai opportuno che si riavvii l'ordinario approvvigionamento semplificando tempi e modalità delle procedure.

Si potrebbe, quindi, prevedere la **possibilità di utilizzo generalizzato della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara** – per il periodo di tempo coincidente con lo stato di emergenza (31 gennaio 2020-31 luglio 2020) e successive proroghe, e per i dodici mesi successivi al termine dello stesso – nel quale tale procedura diviene lo strumento "ordinario" per l'affidamento di tutti i contratti pubblici necessari a fronteggiare l'emergenza e a garantire la corretta erogazione dei servizi pubblici essenziali e di quelli di pubblica utilità. Inoltre, si potrebbero **velocizzare ed agevolare la conclusione delle procedure** già in essere ovvero di quelle che saranno avviate – sempre per le finalità menzionate sopra – mediante ricorso a procedure diverse da quella negoziata senza previa pubblicazione del bando, derogando ai tempi e alle modalità di pubblicazione dei bandi di gara, sfruttando le tempistiche ridotte che, per le diverse procedure e per le singole fasi di cui si compongono, sono contemplate in presenza di "*ragioni di urgenza*", e consentendo sempre l'esecuzione in via d'urgenza.

Infine, si potrebbe prorogare la **sospensione dell'efficacia di alcune norme già prevista dal c.d. DL Sblocca cantieri**, estendendola a tutto l'anno 2021 al fine di mantenere inalterato il quadro normativo attualmente vigente e non sottoporlo ad una nuova modifica in un momento delicato e di transizione quale l'attuale.



2. Semplificare le procedure autorizzative a regime

In molti casi, la difficoltà nella realizzazione degli investimenti necessari è connessa alla complessità e all'eccessiva durata delle procedure autorizzative per la realizzazione e la messa in opera degli impianti. I conseguenti ritardi si traducono ovviamente in sovra-costi, tardata fruizione delle opere da parte delle comunità e maggiore incidenza delle sanzioni laddove vi sia la violazione di obblighi comunitari.

Appare, allora, evidente l'esigenza di un intervento di riforma strutturale delle discipline vigenti (tramite una delega al Governo), allo scopo di **semplificare e accelerare le relative procedure a regime**, nel rispetto della qualità delle valutazioni e del quadro normativo europeo.

Accanto a tale intervento più strutturale, andrà prevista però **l'introduzione immediata di una norma emergenziale** che consenta la ripresa degli investimenti in tempi celeri, semplificando e riducendo le procedure autorizzative **per i progetti necessari a garantire l'erogazione dei servizi pubblici essenziali e di pubblica utilità**, anche in attuazione degli interventi programmati, almeno per i dodici mesi successivi alla fine dell'emergenza sanitaria in corso, tramite la previsione di un'apposita conferenza di servizi sincrona i cui esiti non sono impugnabili in sede giurisdizionale per evitare che successive impugnazioni inficino la celerità della procedura. Per garantire il rapido inizio dei progetti si prevede, infine, una riduzione dei termini per occupazioni d'urgenza ed espropriazioni inerenti le opere in questione.

3. Superammortamento per gli investimenti

Tra le misure che potrebbero favorire una immediata partenza del piano degli investimenti da 50 miliardi di euro, soprattutto in considerazione delle difficoltà economiche che stanno colpendo tutti i comparti economici del Paese in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid 19, si potrebbe riproporre, con alcune modifiche, l'agevolazione fiscale del c.d. **superammortamento** limitata agli investimenti non inferiori a 10 milioni di euro effettuati fino al 2023, riconoscendo una maggiorazione delle quote di ammortamento e dei canoni di locazione finanziaria nella misura del 50% relative all'acquisto dei menzionati beni.

4. Il rilancio degli investimenti infrastrutturali: liberare le energie delle imprese a controllo pubblico

Per il solo settore idrico – che vede circa il 56% della popolazione servita da imprese interamente pubbliche – gli investimenti necessari a garantire un servizio in linea con le migliori esperienze internazionali ammontano a circa 5/6 miliardi di euro all'anno per i prossimi anni, di cui almeno il 40% dovranno essere realizzati da società in house: tale fabbisogno è concentrato prevalentemente al Sud.

Anche nel settore rifiuti (che risulta gestito per il 45% da operatori totalmente pubblici) il divario tecnologico fra nord e sud è rilevante. In questo comparto, la stima degli investimenti necessari a superare il gap esistente nel Sud supera di poco i 2 miliardi di euro.

Occorre, ora, supportare adeguatamente tutti gli operatori coinvolti nella gestione dei servizi pubblici per superare alcune criticità contingenti, connesse al calo della domanda e alla riduzione dei flussi di cassa, e far sì che il settore torni ad attrarre finanziamenti ed a svolgere quella funzione di volano per la crescita che gli è connaturata. Al fine di rendere più "interessanti" le società in house operanti nei comparti in esame, appare opportuno accompagnare il rilancio degli investimenti all'**esclusione dall'ambito di applicazione del c.d. TU Partecipate** (d.lgs. 175/2006) di tutte quelle



società che emettono strumenti finanziari quotati diverse dalle azioni in mercati regolamentati o a questi equiparati. L'esclusione è, però, limitata alle sole società che abbiano emesso detti strumenti a finanziamento dei piani di investimento approvati. In tal modo si **rafforzerebbe l'accesso a diverse forme di finanziamento del debito** che, invece, l'applicazione pedissequa delle disposizioni del Testo Unico – assimilando in molti aspetti gestionali dette società alle pubbliche amministrazioni, limita.

5. [Vincoli pubblicitici nella gestione dei rapporti di lavoro delle società a controllo pubblico](#)

L'insieme delle disposizioni derivate dal diritto pubblico in materia di rapporti di lavoro, calato su una realtà industriale quale quella delle **società che gestiscono servizi pubblici essenziali o di pubblica utilità** – soprattutto in un contesto critico ed emergenziale come l'attuale, con evidenti problemi legati al diffondersi della pandemia ed alla conseguente impossibilità di impiegare il personale a disposizione per periodi di tempo prolungati – rende evidente la necessità di intervenire per superare, quantomeno per le società attive nei menzionati servizi e che abbiano gli ultimi tre bilanci in utile, le criticità derivanti dalla normativa sulle società a controllo pubblico.

L'esclusione di dette società dalle regole speciali consentirebbe loro di esercitare liberamente l'attività di impresa, eliminando quei condizionamenti che già prima dell'attuale emergenza epidemiologica non trovavano alcuna ragion d'essere, con effettiva parificazione tra impresa privata e impresa pubblica. Inoltre, si agevolerebbe l'assunzione di dipendenti in settori in cui c'è un significativo bisogno di ristrutturazione delle infrastrutture, con effetti indiretti anche sulla crescita dell'occupazione dell'indotto.