



AUDIZIONE

**Disegno di legge di conversione del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 recante
“*Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi
ucraina*” (AS 2564)**

Senato della Repubblica

Commissioni riunite 6° Finanze e 10° Industria, commercio e turismo

12 aprile 2022

PREMESSA

Dopo la crisi socio-economica causata dall'emergenza sanitaria dovuta all'epidemia del virus Covid-19, la guerra in Ucraina – oltre all'emergenza umanitaria derivante dalle centinaia di migliaia di profughi da accogliere - ha acuito i già gravi e negativi effetti dell'aumento dei prezzi delle materie prime che mettono a rischio la crescita del Paese.

Il livello di governo più esposto a subire gravi danni finanziari da tali nuove congiunture economiche è proprio quello dei Comuni, nel momento in cui, invece, lo sforzo da parte degli stessi, dovrebbe essere massimo per realizzare gli investimenti del Pnrr.

In tale ottica, il provvedimento pur prevedendo norme d'interesse generale, anche per gli enti locali, non contiene lo sforzo richiesto da Anci per fronteggiare questa crisi umanitaria ed economica.

In particolare, il provvedimento non destina **risorse aggiuntive** adeguate per **compensare l'aumento dei costi energetici sostenuti dai Comuni**. Non è previsto infatti, come più volte richiesto dall'ANCI, un aumento del fondo straordinario di 250 mln istituito dal d.l. 17/2022 - *cd Dl energia* - all'esame del Parlamento che, per ANCI, andrebbe aumentato fino a 590 mln di euro complessivi. L'attuale dotazione appare infatti assolutamente insufficiente e non permette di assicurare un ristoro in linea con le attuali evidenze che andranno ulteriormente monitorate nei prossimi mesi anche sulla base dell'evoluzione della crisi in corso.

Inadeguate ed inserite in quadro normativo incerto e disomogeneo le risorse del Fondo per la revisione prezzi che rischiano di bloccare i contratti di appalto in essere per la realizzazione degli investimenti Pnrr da parte dei Comuni.

Si riportano di seguito le osservazioni inerenti alle principali tematiche su cui alcune norme del provvedimento in esame impattano:

1. Accoglienza umanitaria

L'articolo 31 (Coordinamento delle attività di assistenza e accoglienza a seguito della crisi ucraina) detta alcune disposizioni per potenziare le misure di assistenza ed accoglienza, prevedendo tra l'altro:

- l'attivazione di una modalità di assistenza diffusa attraverso convenzioni direttamente stipulate dalla Protezione civile a livello nazionale con le reti associative del terzo settore per garantire l'accoglienza fino a 15.000 persone (comma 1, lett. a);

- un contributo forfetario alle Regioni per l'accesso alle prestazioni del Servizio sanitario nazionale per ciascuna persona accolta sul territorio;
- un incremento di circa 7,5 milioni di euro per l'anno 2022 delle risorse per potenziare i Sistemi di accoglienza CAS e CARA (comma 3).

Sul tema, ANCI ha già rappresentato alcune osservazioni al Governo e alla Protezione Civile, che saranno anche oggetto di specifici emendamenti al provvedimento in questione.

La posizione di ANCI è orientata sulle seguenti direttrici:

1.1) Presa in carico dei minori stranieri non accompagnati nella piena attuazione del quadro normativo di riferimento e con il necessario supporto ai Comuni, responsabili della loro presa in carico

ANCI ha richiesto l'istituzione e attivazione di un *Fondo straordinario dedicato copertura integrale dei costi di presa in carico dei minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina*, ipotizzando una spesa media per minori di 120 euro al giorno in considerazione dell'età dei minori in arrivo che, a differenza del flusso "ordinario" di MSNA, è connotato da un'età inferiore ai 14 anni.

I Comuni in cui il minore è rintracciato sono, per legge, responsabili della sua presa in carico e pertanto i servizi sociali sono chiamati, in primo luogo, ad agire attraverso il loro collocamento in luogo sicuro (ai sensi dell'art. 403 c.c.) e a dover garantire, spesso per un lungo periodo di tempo, servizi atti ad assicurare la presa in carico di minori attivando una rete di servizi e professionalità altamente specializzati, nel rispetto della normativa nazionale in materia, con riferimento in particolare all'attivazione di interventi specifici nell'area scolastico-formativa (se necessario partendo dai primissimi anni della scuola dell'infanzia) e nell'area sanitaria (dalla presa in carico di problematiche psicologiche a quelle sanitarie per patologie anche gravi) anche con l'attivazione di servizi di mediazione e interpretariato trasversali a tutti i settori di intervento.

Mentre la tutela e la protezione devono rimanere immutati e fermi, il carico amministrativo deve essere sostenuto dallo Stato, anche a fronte della stima di un numero significativo di minori non accompagnati che potrebbero arrivare, fino alla conclusione dello stato di emergenza.

Inoltre, a differenza di quanto accade nel flusso “ordinario” di minori stranieri non accompagnati, i minori in arrivo dall’Ucraina hanno un’età media di gran lunga inferiore, spesso sotto i 14 anni di età, il che comporta costi medi giornalieri elevati e prolungati nel tempo.

In base ai dati dei minori ucraini censiti dai Comuni all’interno del SIM (Sistema Informativo Minori) del Ministero del Lavoro e Politiche sociali, e in base al costo medio giornaliero per l’accoglienza di msna, la spesa complessiva stimata dal 16 marzo al 31 dicembre 2022 è pari a 230 milioni di euro.

1.2) Riconoscimento del carico aggiuntivo e straordinario sui servizi sociali comunali

ANCI ha richiesto l’istituzione e attivazione di un *Fondo per il rafforzamento dei Servizi sociali dei Comuni per l’assistenza e l’accoglienza di soggetti richiedenti e titolari di protezione temporanea*.

L’ospitalità presso privati cittadini ucraini rimane al momento la forma di gran lunga prevalente di accoglienza. Si tratta di forme di accoglienza spontanea, che però necessitano di essere quanto prima integrate nell’alveo pubblico ed essere accompagnate dai necessari servizi sociali di supporto e connessione con i territori, affinché possano essere sostenibili nel tempo.

I Comuni sono già oggi attivi su molti fronti, con aggravii significativi sui servizi sociali territoriali o per il tramite delle reti di terzo settore territoriale, a carico di risorse proprie, per interventi di supporto in questo momento essenziali come ad esempio la profilatura e accompagnamento delle famiglie accoglienti, accoglienze in bassa soglia, servizi di orientamento al territorio (anche con mediazione linguistica), servizi per l’infanzia, etc.

La disponibilità di un Fondo a supporto dei servizi sociali dei Comuni attiverebbe, peraltro, un rapporto stabile con le istituzioni del territorio essenziale alla rilevazione precoce del bisogno effettivo, in un’ottica di presa in carico che verosimilmente sarà di lungo periodo e che, dopo il primo periodo, naturalmente confluirà nel sistema ordinario di accoglienza nazionale.

Si propone di attivare il Fondo con meccanismi di funzionamento analoghi a quelli già ampiamente sperimentati con il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori non accompagnati.

1.3) Rafforzamento della rete SAI

ANCI ha richiesto (in sede di conversione del dl n. 14/2022) e ribadirà che venga prevista l'attivazione, e il finanziamento, di ulteriori 3.000 posti nel Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) di cui 2.000 per minori stranieri non accompagnati e 1.000 per persone con disagio psicologico e/o con necessità di assistenza sanitaria, poiché ad oggi i posti SAI dedicati a questi target di persone non risultano sufficienti.

La proposta è volta a far fronte alle esigenze di accoglienza e presa in carico delle categorie più vulnerabili già arrivate in numero consistente dall'Ucraina, quali minori stranieri non accompagnati e nuclei familiari monoparentali, nonché persone con necessità sanitarie e disagio psicologico, il cui numero aumenterà di giorno in giorno e per i quali è prevedibile un bisogno di accoglienza e supporto a lungo termine.

È opportuno ricordare che sia per i minori non accompagnati che per coloro che soffrono di disagi, la norma ordinaria individua nel Sistema di Accoglienza e Integrazione SAI il luogo deputato all'accoglienza. Oggi i posti per questa tipologia di beneficiari sono tutti pieni.

1.4) Con riferimento alle “ulteriori forme di accoglienza diffusa”, di cui all’art. 31 del dl n. 21/2022, che attiva 15.000 posti di accoglienza a convenzione diretta tra Protezione civile ed Enti di Terzo settore, ANCI, in relazione al testo dell’Avviso di cui all’articolo 1, comma 1 dell’OPC n. 881, ha fatto presente quanto segue:

a) anche in considerazione, allo stato attuale, della mancata copertura finanziaria dell'impegno straordinario che i Comuni stanno sostenendo sia sul versante della spesa sociale che sul versante dei costi per i MSNA, l'attivazione di queste ulteriori forme di accoglienza non può comportare oneri amministrativi, finanziari e responsabilità a carico dei Comuni.

b) Con riferimento all'Accordo di partenariato con i Comuni, di cui all'art. 1, comma 2, dell'OPC n. 881, si è evidenziata la necessità che questo venga stipulato prima della presentazione della manifestazione di interesse con cui gli Enti si candidano a gestire questo modello di accoglienza. Inoltre, ANCI ha ritenuto di inviare alla Protezione civile nazionale uno schema di Accordo i cui contenuti sono orientati a impegnare gli enti del privato sociale ad informare i Comuni in merito a ogni aspetto dell'accoglienza che intersechi le prerogative istituzionali dei Comuni.

c) Si è inoltre evidenziato che la previsione di un ruolo di partenariato a carico del Comune non può contestualmente accompagnarsi ad un ruolo di controllo amministrativo e gestionale sulle attività del soggetto in partenariato.

d) Si è infine evidenziata l'incongruità di ogni riferimento nell'Avviso agli standard di intervento del SAI con riferimento alle attività di presa in carico dei beneficiari, trattandosi di due modelli con modalità operative, gestionali e standard di servizio in alcun modo sovrapponibili.

2. Energia

L'ANCI ha ampiamente condiviso con i Comuni rappresentati, siano questi città metropolitane che comuni medio piccoli, e rappresentato più volte ai tavoli istituzionali che la crisi ambientale climatica crescente nell'ultimo decennio, la crisi energetica e le drammatiche vicende geopolitiche che stiamo vivendo in queste settimane, non da ultimo la mole di risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ci pongano innanzi la rapidità con cui elementi esogeni stravolgano rapidamente assetti consolidati nel nostro Paese e come necessariamente occorra lavorare tutti sulla resilienza del sistema. **Per tale ragione, siamo fermamente convinti che sia necessario associare a risposte urgenti e doverose misure emergenziali interventi strutturali coordinati, integrati e condivisi,** in raccordo con quanto abbiamo più volte richiesto, ovvero una revisione complessiva della Strategia Energetica nazionale e del PNIEC Piano nazionale integrato energia e clima e una riforma nella direzione di testo unico del complesso delle norme che regolano il settore. In tal senso si segnala che nella medesima direzione vanno le osservazioni e proposte emendative che ANCI ha già presentato al disegno di legge di conversione del DL 17, AC 3495 recante "Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali", attualmente in esame presso le Commissioni riunite VIII Ambiente e X Attività Produttive della Camera dei deputati.

In questo frangente delicato e straordinario, dobbiamo cogliere l'occasione per volgere in opportunità temi irrisolti o ancora mai affrontati, a cominciare dalla sostenibilità dell'approvvigionamento energetico a fini termici e dalla mobilità.

In riferimento all'art. 2 (Bonus carburante ai dipendenti), si propone di introdurre – in **alternativa al buono carburante, il buono mobilità sostenibile ai dipendenti, di ricondurre tale intervento puntuale all'interno di una serie di azioni integrate e sistemiche sul mobility management** e in particolare per spostamenti casa – lavoro, con il finanziamento di attività stabili, strutturali di mobilità sostenibile a servizio di imprese/dipendenti. In tal senso utilizzare già le risorse, pari a 50 Milioni, non spese dai Comuni previste dal comma 7 dell'art. 51 del Decreto Legge 25 maggio 2021 “Cosiddetto Sostegni bis”, introducendo la proroga per l'utilizzo di tali risorse, oltre il 2021, anche per l'anno 2022.

Rispetto quanto introdotto all'Art. 3. – (Contributo, sotto forma di credito d'imposta, a favore delle imprese per l'acquisto di energia elettrica), sebbene si condividano misure fiscali nell'immediato, **crediamo sia necessario introdurre localmente delle misure maggiormente ancorate i territori, favorendo il concorso locale delle comunità e incentivando modelli solidaristici** di cessione di energia a prezzi calmierati, anche da parte di operatori rinnovabili con grandi impianti localizzati (vedi parchi eolici) tramite piani di sviluppo locale. Parimenti per quanto concerne il gas naturale di cui all'art. 4. In tale direzione si segnalano gli emendamenti presentati nel DL 17 – di cui a titolo di esempio riportiamo quello riguardante la geotermia. In particolare, si auspica che “al fine di preservare la competitività del sistema economico a fronte dei rincari dei costi energetici, una quota della produzione energetica proveniente dagli impianti geotermici di un determinato territorio, sia destinata, a prezzi calmierati, alle attività produttive energivore del territorio o della regione interessati. Valutiamo positivamente i contributi e i ristori sui comparti maggiormente energivori e in generale sulle attività artigianali e industriali, oggi gravemente e nuovamente colpite, ma sono altrettanto importanti, anche per garantire la sostenibilità della transizione energetica e la tenuta nel tempo dei comparti, **investimenti per le imprese guidati e vincolati all'autonomia energetica elettrica e termica.** In tal senso occorre studiare progetti tarati sui territori in cui si mettano a sistema risorse energetiche locali, soggetti e asset pubblici e soggetti privati, al fine di ottimizzare modelli e fabbisogni. In tale direzione deve essere diretta anche la previsione di cui al comma 1 dell'art. 10 (Imprese energivore di interesse strategico). Si ritiene si possa destinare utilmente a interventi di incremento dell'autonomia energetica una parte dei proventi delle aste di carbonio.

Riteniamo **necessario prorogare le concessioni relative agli impianti geotermici** almeno fino al 2036, in linea con quanto chiesto per le grandi derivazioni idroelettriche, ma **con un forte vincolo imposto agli operatori interessati di investire e intraprendere un percorso di efficientamento degli impianti, di mitigazione e riduzione dell'impatto ambientale e sviluppo locale.**

Per quanto riguarda l'ottimizzazione della regolazione a favore dell'autonomia, si ritiene di:

- **estendere e incentivare quando possibile l'autoconsumo, di cui all'art. 30 del decreto legislativo 199/2022 di recepimento della Direttiva RED II;**
- siano eliminati gli oneri di sistema per l'energia condivisa dalla rete (nei casi di autoconsumo e CEL);
- **potenziare il ruolo pubblico delle crescenti Comunità energetiche rinnovabili e/o locali,** mediante un correttivo al Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, affinché nello sviluppo delle CEL a coinvolgimento pubblico, l'ente locale abbia sempre un ruolo programmatico di indirizzo e di controllo.

Siamo favorevoli ad innalzare (art. 6) la fascia ISEE per accedere al Bonus sociale luce gas, ma contestualmente **si propone la revisione complessiva degli oneri di sistema** per tutti gli utenti e si suggerisce di istituire a tale scopo un Tavolo coordinato dal MITE, alla presenza di ARERA e GSE, a cui partecipano enti locali e territoriali, per analizzarne la composizione e rivedere radicalmente peso e carico in bolletta.

3. Contratti pubblici e revisione prezzi

L'ANCI ritiene necessario un chiarimento rispetto alle modalità operative per l'accesso ai Fondi per la compensazione per l'aumento dei prezzi di alcuni materiali da costruzione, a seguito della nuova disciplina introdotta con l'articolo 29 DL 4/2022 che, tra l'altro, riserva - per lavori a valere su risorse PNRR - una specifica quota del fondo di cui all'articolo 7 del dl 76/2020.

Il nuovo meccanismo compensativo, infatti, come integrato dall'articolo 25 del dl 17/2022, necessita di alcuni decreti attuativi del MIMS che rendono difficile immaginarne un avvio in tempi rapidi senza chiarimenti su modalità di richiesta delle compensazioni, periodo di riferimento e disponibilità dei relativi fondi. L'articolo 23 del dl 21/2022 all'esame, infine, prevede la possibilità di ottenere una anticipazione del 50% della somma compensativa richiesta; non si comprende se ciò può essere fatto autonomamente dal MIMS ovvero se va richiesto.