



Audizione ANCI

Conversione in legge del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 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*”.

Commissioni riunite VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e
X (Attività produttive, commercio e turismo)

(A.C. n. 3495)

Roma, 14 marzo 2022

Nei mesi scorsi, con la ripresa dei contagi da virus Covid-19 seppure in forma attenuata sotto il profilo del carico sul nostro sistema sanitario, l'ANCI ha accentuato l'iniziativa per focalizzare gli elementi di difficoltà che tuttora gravano sugli enti locali, e in primo luogo sui Comuni, quali soggetti più direttamente investiti dalla domanda sociale conseguente all'emergenza.

Avviamo il 2022 con una prospettiva ancora più incerta che si è ora aggravata per effetto dell'**invasione dell'Ucraina** da parte della Federazione russa. Una crisi terribile, che si sta sviluppando ai confini dell'Unione europea, che ha già fatto registrare un tragico bilancio di vittime civili, con risvolti inquietanti sotto il profilo della sicurezza internazionale.

I Comuni hanno sostenuto in prima linea il peso dei due anni di crisi epidemiologica che abbiamo ormai alle spalle, con il fondamentale contributo di massicci aiuti economici che hanno contribuito alla tenuta degli equilibri finanziari e al mantenimento di un **clima di fiducia tra le istituzioni** della Repubblica, elemento essenziale per la definitiva fuoriuscita dalla crisi e per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), sul quale pure è in corso un lavoro di avvio di grande impatto sulle amministrazioni locali. Proprio sul PNRR, alla luce della trasversalità dell'obiettivo di efficientamento e sostenibilità energetica, a nostro avviso rischiamo di scontare una visione troppo parcellizzata che non aiuta nel raggiungimento degli obiettivi, senza un disegno chiaro, senza **una visione di politica energetica nazionale rinnovata e organica, un quadro normativo unitario indispensabile data la complessità delle norme attuali**, indicazioni operative e tecniche coerenti uniformi e riviste a seguito dell'attuale scenario.

La crisi ambientale climatica crescente nell'ultimo decennio, la crisi energetica e le drammatiche vicende geopolitiche delle ultime settimane, non da ultimo, la mole di risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ci pongono innanzi la rapidità con cui elementi esogeni stravolgono rapidamente assetti consolidati nel nostro Paese e la necessità di lavorare sulla resilienza del sistema. Mai come in questo momento emerge la necessità di rivedere interamente le politiche energetiche e la correlata strategia nazionale, in

particolare aggiornando la SEN Strategia Energetica Nazionale e il PNIEC Piano Nazionale Integrato Energia e Clima in ottica di riforma nella direzione di testo unico del complesso delle norme che regolano il settore. Siamo fermamente convinti che sia necessario **associare a risposte urgenti e doverose misure emergenziali interventi strutturali coordinati, integrati e condivisi.**

STATO DELL'ARTE E PROPOSTE FINANZA LOCALE

L'intervento statale nel biennio 2020-2021 è stato massiccio, dai circa 7 mld del 2020 si è passati ai quasi 4 mld del 2021. L'ANCI ha sostenuto, già in occasione della legge di bilancio, del decreto Proroghe e poi nella formulazione del decreto Sostegni-ter, che **lo stato di perdurante emergenza richiede anche quest'anno un impegno, certo minore ma significativo.**

A questa considerazione concorrono anche fattori che esulano dalle dirette conseguenze dell'emergenza sanitaria, nel frattempo emersi con sempre maggiore evidenza:

1. in primo luogo, va menzionato un aspetto collegato alla attuale fase di **attuazione del PNRR**. Una fase che rende necessario un impegno straordinario degli apparati pubblici locali già depauperati dai tagli e dalle riduzioni di personale dello scorso decennio, impegno sostenuto da un lavoro positivo in atto con i soggetti centrali più coinvolti (Mef, Min. Interno e Dip. Funzione pubblica, *in primis*) che ha portato a importanti risultati. È dunque assolutamente necessario che questi sforzi siano facilitati da un sostegno emergenziale sufficiente a neutralizzare gli effetti residui della crisi pandemica e a fronteggiare le tensioni su prezzi e materie prime derivanti dal critico contesto internazionale.

Vogliamo segnalare, a questo proposito, un preoccupante indirizzo del Governo e dell'ANAC riguardante l'attuazione della delega sul Codice appalti, con particolare riguardo a **ipotizzati nuovi divieti di procedere alle gare di appalto** al di fuori di centrali uniche di committenza o del ricorso agli enti capoluogo. Questa prospettiva, intrapresa nel pieno

dell'attuazione del PNRR, aumenta gli ostacoli agli affidamenti, anziché sostenere il processo di investimento;

2. in secondo luogo, l'emersione di nuovi oneri ordinari e straordinari – dai **rincari delle materie prime e degli oneri energetici, ai rinnovi contrattuali** – può costituire una grave minaccia, da fronteggiare con strumenti ed informazioni adeguati.

I principali provvedimenti di questi ultimi mesi (legge di bilancio per il 2022, Milleproroghe e Sostegni-ter) hanno considerato solo parzialmente le istanze del comparto comunale, pur contenendo punti positivi.

L'ANCI confida che anche attraverso l'intervento parlamentare si mantenga aperto un confronto proficuo per concordare le misure di sostegno utili a mantenere quel clima di fiducia essenziale anche per l'avvio del PNRR, ma nell'immediato finalizzate a garantire certezze ai molti enti locali oggi in difficoltà nel chiudere i bilanci per il 2022.

L'ordinamento generale pone a carico di ciascun ente territoriale l'onere per gli **incrementi previsti dai rinnovi dei contratti del pubblico impiego**. Le prime elaborazioni sui rinnovi di prossima attuazione portano ad un aggravio a regime per circa **950 mln. di euro** a carico dei Comuni e di **27 mln. a carico delle Città metropolitane**. Non si intende mettere in discussione la logica alla base dell'accollo dell'onere a ciascun settore della PA. Ma gli importi in gioco, sommati ai temi dell'incremento dei costi energetici e per materie prime, sono tali da mettere in discussione la capacità operativa ordinaria degli enti locali in un periodo particolarmente denso di impegni per l'attuazione di investimenti.

Sul versante delle risorse aggiuntive, il dl "Energia" (A.C. 3495), integrando taluni degli interventi assunti con la legge di bilancio, con il dl "Proroghe" e il dl "Sostegni-ter", **recepisce solo in parte le istanze rappresentate dall'ANCI** nel corso di questi mesi.

Le misure di interesse dei Comuni riguardano. in sostanza:

- un limitato intervento sui fabbisogni emergenziali, con l'introduzione di un fondo straordinario di 250 mln. (art. 27, co. 2, di cui 200 per i Comuni e 50 per le Province e le Città metropolitane), in parte collegato con gli oneri energetici;
- l'incremento dei ristori per minori gettiti dell'imposta di soggiorno (art. 27, co 1) sui quali si prevede uno stanziamento di ulteriori 50 milioni di euro, portando a 150 milioni il contributo complessivo, la cui congruità dovrà comunque essere verificata in corso d'anno;
- l'integrazione del sostegno agli enti in predissesto e a quelli sciolti per infiltrazione mafiosa che, a seguito della sentenza n. 18/2019 della Corte costituzionale, hanno visto ridotti i tempi di restituzione anticipata al Ministero dell'Interno dei fondi rotativi, per i quali è previsto uno stanziamento limitato a 22,6 milioni di euro a fronte di fabbisogni significativamente maggiori.

Rimangono quindi irrisolti diversi nodi essenziali, sia sul versante della dimensione delle risorse aggiuntive messe a disposizione, sia per ciò che riguarda alcuni aspetti generali degli ordinamenti contabili.

Restano, in particolare, esigue le risorse di carattere emergenziale destinate agli enti locali.

In primo luogo, le norme introdotte intervengono molto parzialmente sui maggiori oneri elettrici degli impianti di medie e grandi dimensioni e dell'illuminazione pubblica, con riferimento ai primi due trimestri 2022. Si abbattono le voci accessorie che gravano sui consumi di elettricità, meccanismo che il decreto Energia estende alle utenze di potenza minore (limitatamente al secondo trimestre 2022). Lo stesso decreto prevede inoltre la **riduzione del carico dovuto all'IVA per i consumi di gas metano e l'abbattimento degli oneri accessori sul consumo di gas naturale** per 250 milioni di euro. Nel complesso si tratta di sgravi per l'intero sistema economico valutati in 3,8 miliardi di euro, cui si aggiungono ulteriori interventi per le fasce sociali e per particolari settori industriali.

Tuttavia, gli aumenti di queste ultime settimane sembrano ampiamente sopravanzare gli effetti di queste misure, i cui riflessi sugli enti locali appaiono comunque incerti.

In secondo luogo, le norme introdotte con il dl Sostegni **permettono, opportunamente, l'utilizzo anche nel 2022 delle risorse straordinarie Covid non impiegate nel 2020-21, procrastinando la rendicontazione finale degli impieghi al 2023.** È un fatto positivo, ma **le maggiori risorse** decise con il decreto Energia – **necessarie per evitare un'ingiusta discriminazione dei casi di assenza di avanzi – si limitano a 200 milioni di euro per i Comuni e a 50 mln. di euro per l'insieme delle Province e delle Città metropolitane.** Il fabbisogno che si va profilando sia sul versante energetico che sugli effetti di medio periodo della pandemia (pensiamo all'indebolimento delle aziende pubbliche locali) appare fin d'ora significativamente più elevato.

In terzo luogo, richiamiamo all'attenzione del Governo e del Parlamento la condizione di **persistente tensione finanziaria delle Città metropolitane** che necessita di un **congruo sostegno strutturale agli equilibri correnti.** La revisione di fabbisogni e delle capacità fiscali recentemente conclusa ha evidenziato uno **sbilancio di oltre 300 milioni di euro**, peraltro in una prospettiva di continua erosione della capacità fiscale residua dovuta alle **persistenti e ormai strutturali difficoltà del mercato dell'auto, al quale sono legate le principali entrate proprie** di questi enti. Rimane purtroppo irrisolto il problema derivante dall'enorme macigno rappresentato dal contributo irragionevole alla finanza pubblica imposto dalle manovre finanziarie dello scorso decennio a Città metropolitane e Province. Anche in quest'ottica riteniamo **del tutto incoerente con le difficoltà del comparto lo stanziamento a regime di 600 milioni di euro a partire dal 2031 (L.Bilancio 2022), che per il 2022 si concretizza in un contributo di soli 80 mln., di cui appena 22 milioni destinati alle Città metropolitane.**

In quarto luogo, la platea degli enti esposti a rischi concreti di crisi finanziaria è più ampia del perimetro nel quale operano le norme a più riprese adottate con riferimento ai Comuni in predissesto, agli enti colpiti dagli effetti delle sentenze della Corte costituzionale n. 18/2019 e n. 80/2021 e ai comuni maggiori con gravi disavanzi. Già l'intervento inserito nella legge di bilancio risulta parziale, in particolare considerata la mancata neutralizzazione degli **effetti della sentenza CCost 80/2021** con riferimento all'intero triennio oggetto delle previsioni di bilancio 2022-24. **La richiesta avanzata dall'ANCI già con la Legge di bilancio di 600 mln. di euro si limitava a evitare aggravii nei disavanzi dei Comuni coinvolti**, nell'arco del triennio 2022-24, sia per il ripiano più ravvicinato dei disavanzi, sia per la restituzione anticipata al Ministero dell'Interno dei fondi rotativi connessi a piani di riequilibrio e ai casi di scioglimento di amministrazioni locali per infiltrazioni di tipo mafioso. Su quest'ultima fattispecie ora interviene, molto parzialmente l'art. 27, co. 3, del decreto in esame, con uno stanziamento specifico di 22,6 mln., molto inferiore al fabbisogno specifico stimato in circa 100 mln. di euro.

Nel complesso, dunque, l'Anci formulerà nei prossimi giorni alcune proposte di integrazione delle risorse dedicate agli enti locali, attraverso l'aumento dei fondi a supporto dell'emergenza e l'ampliamento dell'intervento sugli enti in difficoltà finanziarie strutturali, che ci auguriamo siano prese in considerazione dal Parlamento e dal Governo.

L'Anci ritiene necessario: portare a circa 600 mln. per i Comuni e a 80 mln. per le Province e le Città metropolitane i contributi emergenziali (attualmente pari nel complesso a 250 mln.), con impegno a monitorare l'evolvere della situazione anche sul fronte energia; assegnare almeno 50 mln. di euro per il 2022 e 100 mln. dal 2023 alle Città metropolitane; ampliare il perimetro dei Comuni destinatari di sostegno per disavanzi strutturali elevati.

A fronte delle criticità che il sistema locale sta affrontando, acquistano inoltre rilievo speciale diversi interventi di rilievo generale:

- a) un intervento sul **FCDE, per riportare le percentuali di accantonamento obbligatorie al 95% per la generalità degli Enti locali e al 90% per gli enti in regola con i pagamenti dei debiti commerciali**, anche in funzione di incentivazione della normalizzazione dei tempi di pagamento, obiettivo inserito tra le riforme del PNRR. La recente assegnazione di fondi a sostegno dei Comuni in disavanzo della Regione Siciliana anche in ragione del peso del rispettivo accantonamento al FCDE rafforza, comprensibilmente, l'importanza di questa mitigazione, peraltro lieve e ben compatibile con la sostanza dei principi contabili vigenti;
- b) non può altresì essere trascurata l'assoluta urgenza dell'intervento di **ristrutturazione del debito degli Enti locali** già previsto dalla legge (art. 39 dl 162/2019) che ha registrato incomprensibili ritardi, nonostante i ripetuti solleciti dell'ANCI e dell'UPI e le relative rassicurazioni governative. Si tratta di un intervento non procrastinabile, che ora sembra **facilitato dalla norma recentemente approvata e finalizzata ad assicurare che tutti i vantaggi della ristrutturazione con accollo allo Stato del debito locale confluiscano in correlati benefici economici per gli enti locali**. La sollecita attuazione della norma resta comunque un obiettivo prioritario, che anzi deve vedere modalità attuative in grado di anticipare gli effetti finanziari sui bilanci degli enti anche nelle more della piena attuazione del dispositivo, necessariamente complesso per il grande volume di singole posizioni debitorie oggetto di ristrutturazione.

PROPOSTE ENERGIA

In questo frangente delicato e straordinario, dobbiamo cogliere l'occasione per volgere in opportunità temi irrisolti o affrontati soltanto parzialmente. A cominciare dall'attuazione del PNRR, con misure importanti dedicate alla transizione energetica, a tutto il complesso delle azioni della politica di coesione entrante, dai molteplici strumenti incentivanti ai meccanismi finanziari, tutte queste leve utili per il Paese hanno bisogno di essere ricondotte a sistema con una cornice normativa di riferimento coordinata

rafforzata e chiara, per raggiungere gli obiettivi sfidanti e sempre più impellenti. È in questa direzione che – in sintesi – ANCI presenta osservazioni e proposte emendative puntuali al DDL, al fine di potere contribuire fattivamente anche in questa importante occasione.

- Si propone la **revisione complessiva degli oneri di sistema** 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;

- 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.

- A livello di sistema complessivo e al di là di alcune semplificazioni procedurali da introdurre per accelerare l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, **riteniamo opportuno che si concentrino maggiormente gli sforzi sulla valutazione del livello di efficienza degli usi finali, quindi dei fabbisogni effettivi**, per poi valutare successivamente il gap di produzione utile. È necessario oggi ribaltare l'attuale paradigma e modello di riferimento: **efficienza energetica e autonomia devono essere a nostro avviso i primi obiettivi**. In tal senso, questo provvedimento deve introdurre semplificazioni nel quadro normativo e regolatorio per favorire l'autoconsumo ed estendere le modalità di scambio sul posto per la PA ovvero il **cosiddetto scambio "altrove" a classi dimensionali di potenza superiore e ad un insieme di soggetti più ampio che non i Comuni fino a 20 mila abitanti**.

- Per facilitare il dispiegamento corretto degli obiettivi del PNRR, a partire da Programmi complessi ed esemplari per contesto di intervento e target,

come quello dedicato alle “Isole Verdi”, a nostro avviso è necessario ed urgente **rivedere il sistema di regole** che oggi ancora tutela in **particolari situazioni di monopolio** chi non ha interesse a efficientare e decarbonizzare. In particolare è necessario che l'attuale concessionario (produttore e distributore al tempo stesso) locale presenti un piano di investimenti finalizzati all'efficientamento impiantistico e della rete.

- Occorre destinare o riprogrammare quindi una quota parte delle risorse per l'efficienza energetica del PNRR e di altri meccanismi finanziari all'autonomia energetica del patrimonio comunale e delle strutture sportive, anche gestite da soggetti privati. Occorre rivalutare rapidamente in alcuni contesti e tipologie di alimentazioni, l'investimento in reti di teleriscaldamento di piccola taglia. In tal senso crediamo sia oggi **cruciale lavorare – mediante un Tavolo dedicato alla Transizione energetica - su più piani e meccanismi per il consolidamento di misure strutturali a partire dalla messa a sistema delle risorse oggi disponibili, compresi i fondi di coesione da raccordare misure straordinarie, ad esempio con le misure sui crediti di imposta al Sud di cui all'art. 14 del DDL**. Occorre condividere con i territori – al di là della necessità dettata dall'emergenza – una strategia di lungo periodo sulla coltivazione degli idrocarburi.

- Chiediamo inoltre sui provvedimenti attuativi una maggiore condivisione in Conferenza Unificata e con il Ministero competente fin dalle fasi iniziali, a cui si rinnova la richiesta di un **coinvolgimento immediato sull'attuazione della misura dedicata alle comunità energetiche e sull'individuazione delle aree idonee**.

- Sul tema della decarbonizzazione delle raffinerie in aree SIN e sui biocarburanti in purezza, riteniamo opportuno che **si forniscano dati aggiornati di scenario e di impatto della maggiore produzione di biocarburanti**, soprattutto per via dell'utilizzo del suolo in competizione con gli usi agricoli.

- Per quanto concerne il tema del miglioramento della prestazione energetica patrimonio della PA, chiediamo la **condivisione del lavoro svolto**

sulle amministrazioni centrali (PREPAC), e riteniamo auspicabile l'introduzione di un set di misure "light" obbligatorie che vadano verso l'automazione degli impianti e l'installazione di sistemi di regolazione (valvole termostatiche evolute e simili), nonché finalizzare le risorse e gli interventi verso l'autonomia energetica.

- Per quanto concerne le aree e la loro utilizzabilità a fini energetici rinnovabili di proprietà del demanio militare e del ministero della difesa, alla luce della frequente collocazione strategica sui territori delle aree in questione, spesso sensibile a fini storico paesaggistici, riteniamo **necessario il raccordo con i Comuni e gli enti locali competenti** anche nell'inserimento all'interno di comunità energetiche. Si ritiene che nello sviluppo delle CEL debba essere sempre inserito con ruolo programmatico e di controllo l'ente locale.

- Per quanto riguarda il rafforzamento della misura "Rigenerazione urbana", accanto allo scorrimento della graduatoria delle opere ammissibili e non finanziate di cui al decreto del Ministero dell'interno 30 dicembre 2021, sarebbe auspicabile **maggiore attenzione e indicazioni centrali verso una reale capacità delle progettazioni di spingere sull'autonomia energetica** di quartiere, su interventi integrati e innovativi, e non di semplice restyling urbano.

- Al fine di **preservare e incrementare la produzione da fonte rinnovabile geotermica** è necessario un intervento normativo volto a prorogare le concessioni in essere, **vincolando la proroga a determinate condizioni che coniughino l'interesse nazionale allo sviluppo delle comunità locali** che si fanno carico della presenza degli impianti:

o Che l'attuale concessionario presenti un piano di investimenti finalizzati all'efficientamento impiantistico ed all'abbattimento degli impatti ambientali e paesaggistici;

o Che il concessionario concordi con Regioni e Enti Locali interessati un piano di sviluppo locale, contenente anche misure di carattere non meramente patrimoniale, correlato al valore della concessione e della produzione;

o Che, per quanto concerne i nuovi impianti, l'autorizzazione sia correlata di uno specifico Piano di Sviluppo Sostenibile del Territorio, concordato fra concessionario, Regioni ed Enti Locali interessati il quale dettagli gli impegni del concessionario e le previste ricadute socio-economiche, ambientali ed occupazionali dirette ed indirette. A tal fine va previsto che l'amministrazione competente promuova una conferenza nei termini di cui alla legge 241/1990 al fine del raggiungimento di un'intesa fra tutti gli enti interessati ed il concessionario prevedendo inoltre che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, l'Amministrazione competente nei successivi 30 giorni possa comunque approvare il piano di sviluppo sostenibile del territorio.

o Che, al fine di preservare la competitività del sistema economico a fronte dei rincari dei costi energetico, una quota della produzione energetica sia destinata, a prezzi calmierati, alle attività produttive energivore delle province o delle regioni interessate.

- Il **tema della filiera locale** e di una consapevole pianificazione, tramite il procedimento autorizzatorio, mediante uno **specifico Piano di Sviluppo Sostenibile del Territorio, che vede dialoganti operatori, Regioni ed Enti Locali interessati**, con impegni delle parti privati, tempi rapidi per le amministrazioni, ma una chiara emersione dei fabbisogni e delle ricadute socio-economiche, ambientali ed occupazionali dirette ed indirette, è il tema che a nostro avviso occorre affermare a livello normativo su tutte le fonti rinnovabili – dall'eolico, al fotovoltaico, dall'idroelettrico alla geotermia, a partire da una modifica del decreto di recepimento della Direttiva RED II, il decreto legislativo n. 199/2021 entrato in vigore lo scorso 15 dicembre 2021.