

XIV legislatura

A.S. n. 3356:

"Conversione in legge del decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 16, recante interventi urgenti per la tutela dell'ambiente e per la viabilità e per la sicurezza pubblica".

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Aprile 2005

n. 137

INDICE

Comma 1.....	pag.	1
Comma 2.....	pag.	1
Comma 3.....	pag.	3
Comma 3- <i>bis</i>	pag.	4
Comma 4.....	pag.	5
Comma 5.....	pag.	6
Comma 6.....	pag.	7
Comma 7.....	pag.	8
Comma 8.....	pag.	8
Commi 9 e 10.....	pag.	9

Articolo 1

Comma 1

Il comma 1 istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo per fronteggiare l'emergenza collegata all'inquinamento atmosferico nei centri urbani. La dotazione del fondo ammonta a 140 mln di euro annui a decorrere dall'anno 2006.

La RT non aggiunge ulteriori informazioni a quanto già indicato nella disposizione.

Nulla da osservare al riguardo, trattandosi di un tetto di spesa.

Comma 2

Il comma autorizza la spesa di 260 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2005 per il rinnovo del primo biennio del contratto collettivo 2004-2007 relativo al settore del trasporto locale, provvedendo alla relativa copertura, quanto a 200 milioni di euro, a valere sulle risorse derivanti dall'attuazione del comma 9, e quanto a 60 milioni di euro annui mediante equivalenti riduzioni dei trasferimenti erariali agli enti territoriali interessati (le regioni), sulla base di quanto stabilito dal decreto di cui al comma 3.

Preliminarmente, visto anche quanto asserito dalla relazione illustrativa, sarebbe opportuno acquisire conferma del fatto che l'autorizzazione di spesa costituisce

limite massimo, atteso anche che tale importo sembrerebbe corrispondere all'intero onere quantificato per l'aggiornamento contrattuale¹.

Nondimeno, atteso anche che la RT non offre alcun elemento in ordine ai singoli criteri ed elementi adottati nel computo da cui scaturisce la quantificazione dell'onere, sarebbe opportuna l'acquisizione dei dati relativi al numero dei lavoratori del comparto e all'incremento medio per essi stimato dagli accordi e dal riconoscimento di indennità di vacanza contrattuale².

Ciò anche alla luce del fatto che il successivo comma 3, nel disporre il riparto tra gli enti territoriali delle risorse stanziare per i rinnovi contrattuali - da calcolarsi in ragione delle aziende di trasporto ad essi riconducibili -, pone espresso riferimento al dato dei dipendenti in servizio presso le citate aziende alla data del 30 novembre 2004³.

Quanto ai profili di copertura, nel fare rinvio al comma 9 riguardo alla quota di 200 milioni di euro a valere sul disposto incremento delle accise, per la restante parte dell'onere, la cui copertura opera a valere sulle riduzioni operate ai trasferimenti agli enti territoriali, è necessario formulare alcune annotazioni.

Anzitutto sarebbe utile un espresso richiamo all'autorizzazione legislativa di spesa di cui si intende operare la riduzione, indicandone, distintamente, l'ammontare in corrispondenza al titolo della spesa.

¹ La ricognizione dell'accordo contrattuale convenuto tra le parti il 18 novembre 2004 indicherebbe un incremento lordo di 105 euro per ogni dipendente, da erogare in tre tranches: 40 euro da erogarsi entro il dicembre dello scorso anno, 30 euro entro giugno e 35 euro entro settembre del 2005, in aggiunta al riconoscimento di una *una tantum*, a titolo di indennità di vacanza contrattuale, pari a 500 euro, da versarsi in due soluzioni a gennaio ed a marzo del 2005.

² Al riguardo, occorre infatti richiamare la circostanza che il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 355 del 2003, recante il finanziamento delle risorse relative al precedente rinnovo contrattuale del comparto per il biennio 2002/2003, in riferimento all'articolo 23, comma 1, recava nelle relazioni tecnica ed illustrativa tutti gli elementi utili ad una verifica dell'onere complessivo stimato, sia per la componente *una tantum* che per quella a regime, ivi incluso il dato essenziale della platea dei beneficiari, indicati in 116.500 unità complessive.

³ Sul punto, il rappresentante del Governo si è limitato a ribadire che la "quantificazione ivi operata si basa proprio sui risultati della contrattazione". Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 10 marzo 2005, pag. 28.

Inoltre, ulteriori elementi potrebbero essere utili in merito alla sostenibilità della riduzione dei trasferimenti da parte degli enti interessati, tenuto conto dei vincoli del patto di stabilità interno.

Comma 3

Il comma 3 demanda ad apposito decreto ministeriale l'assegnazione alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano delle risorse di cui al comma 2. Tali somme vengono attribuite tenendo conto della consistenza del personale in servizio alla data del 30 novembre 2004 presso le aziende di trasporto pubblico locale. Si stabilisce inoltre che le spese sostenute dagli enti territoriali, per la corresponsione alle aziende degli importi assegnati, sono escluse dal patto di stabilità interno.

La RT non considera la norma

Al riguardo, al fine di escludere qualsiasi impatto sui saldi di finanza pubblica, pur rilevato che trattasi di una nuova spesa, sarebbe opportuno che venisse comunque assicurato che la base di calcolo dei risparmi riferibili alle norme del patto di stabilità interno, come quantificati nella RT alla legge finanziaria per il 2005, non includeva importi attinenti al rinnovo contrattuale di cui al comma 2.

Nel corso dell'esame del decreto in prima lettura è stato soppresso il secondo periodo del comma 9, che riservava allo Stato - per il finanziamento del concorso statale al rinnovo del contratto di cui al comma 2 - le maggiori entrate rivenienti dall'aumento dell'aliquota di accisa riscossa nei territori delle regioni a statuto speciale e delle

province autonome di Trento e Bolzano. Sul punto, il rappresentante del Governo⁴ ha ritenuto condivisibile la soppressione a condizione che nel comma in esame si fosse provveduto ad escludere dai benefici finanziari finalizzati al finanziamento del nuovo contratto le Province di Trento e Bolzano e le Regioni Sardegna e Valle d'Aosta.

In merito, si rinvia a quanto osservato al successivo comma 9.

Comma 3-bis

Il comma 3-bis, inserito nel corso dei lavori presso la Camera dei deputati, riassume, tramite decreto ministeriale, le somme affluite al bilancio dello Stato derivanti dalle sanzioni irrogate per violazioni alla disciplina in materia di autorizzazione integrata ambientale e dall'applicazione delle tariffe per la copertura degli oneri per prestazioni e controlli in attuazione della direttiva 2002/96/CE, allo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, onde consentire l'espletamento delle attività di verifica e controllo previste dalle direttive comunitarie in materia.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, sarebbe opportuno chiarire se le suddette attività di verifica e controllo siano ricomprese tra quelle già previste ed esercitate a legislazione vigente⁵ o, diversamente, se innovino i compiti svolti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del

⁴ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e Commissioni permanenti*, 10 marzo 2005, pag. 28.

⁵ La L. 31 ottobre 2003, n. 306 (Legge comunitaria 2003) nel delegare il Governo ad adottare, tra gli altri, un decreto legislativo per dare attuazione alla direttiva 2002/96/CE, stabilisce che le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione dei decreti legislativi con le ordinarie strutture amministrative.

territorio. In tale ultima circostanza, a fronte di nuovi oneri, si configurerebbe una copertura a valere su risorse di bilancio.

Comma 4

Il comma 4 autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze, nelle more della stipula del contratto di programma 2003-2005 tra i Ministeri competenti e l'ANAS Spa, a corrispondere all'ANAS Spa, con riguardo agli obblighi di servizio pubblico nel settore stradale previsti dalla convenzione di concessione, una anticipazione di 650 mln di euro. Tale somma è corrisposta a valere sulle somme iscritte nel conto dei residui dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2005 e precisamente per 450 mln di euro nell'ambito dell'unità previsionale di base 3.1.2.45 (cap. 1870 - Somme da erogare all'ANAS Spa a titolo di corrispettivi dovuti per le attività ed i servizi resi, disciplinati dal contratto di programma) e per 200 mln di euro nell'ambito dell'unità previsionale di base 3.2.3.48 (cap. 7372 - Apporto al capitale sociale dell'ANAS Spa).

La RT afferma che la normativa in esame non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio statale, atteso che le somme da anticipare risultano iscritte in bilancio in conto residui per le medesime finalità. Inoltre, la RT sostiene che la disposizione non determina alcun peggioramento del fabbisogno del settore statale e dell'indebitamento netto della P.A.

La relazione illustrativa sottolinea che la mancata formalizzazione del contratto di programma 2003-2005 non ha consentito all'ANAS Spa di incassare nel 2004 la somma stanziata dalla legge n. 351 del 2003, pari a 450 mln di euro. L'anticipazione, oltre a tener conto delle somme stanziate nel bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2004, include ulteriori 200 mln di euro a valere sull'anno 2005 per evitare il blocco di una parte cospicua dei cantieri aperti nel 2003 e 2004. Il ricorso all'anticipazione è motivato, inoltre, dalla circostanza che da almeno sei mesi l'ANAS Spa non è in grado di onorare gli stati di avanzamento dei lavori, il che appare suscettibile di determinare un danno erariale. La relazione, infine, afferma che l'attesa dell'approvazione del contratto di programma allungherebbe ulteriormente, di almeno un quadrimestre, i tempi per la messa a disposizione delle esigenze di cassa avanzate dall'ANAS Spa dal mese di ottobre 2004.

Al riguardo, pur essendo in presenza di un importo limitato all'entità dell'anticipazione autorizzata, sarebbero comunque opportuni elementi di valutazione in relazione alla prevedibile tempistica nell'impegno e nell'erogazione delle somme in parola, onde valutare i possibili effetti in termini di fabbisogno del settore statale.

Comma 5

Il comma 5 autorizza, a decorrere dal 2005, la spesa di 20 mln di euro per assicurare il rispetto degli obblighi finanziari connessi alla gestione di altri servizi pubblici gestiti in regime convenzionale.

La RT non fornisce ulteriori elementi di valutazione rispetto alla norma.

Nulla da osservare al riguardo, essendo l'onere limitato all'entità dell'autorizzazione. Sarebbe tuttavia utile chiarire, stante la genericità della disposizione, i servizi pubblici gestiti in regime convenzionale cui viene fatto riferimento.

Comma 6

Il comma autorizza la spesa di 100 milioni di euro per l'amministrazione della pubblica sicurezza e per il corpo nazionale dei Vigili del Fuoco.

Il terzo periodo autorizza altresì la spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2005, da destinarsi alle spese di funzionamento dei servizi dell'amministrazione penitenziaria.

La RT non aggiunge nulla a quanto riferito dal testo.

Al riguardo, trattandosi di limite massimo di spesa, non vi è nulla da rilevare.

Si segnala che uno stanziamento per le medesime finalità risulta già previsto dall'art. 1, comma 548, della legge finanziaria per il 2005. Tale finanziamento ammonta a complessivi 87 mln di euro per il 2005, segnatamente destinati all'amministrazione della Pubblica Sicurezza.

Comma 7

Il comma istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo da ripartire, con dotazione pari a 20 milioni di euro, destinato alle esigenze correnti di spese di funzionamento del Corpo della guardia di finanza.

Al riguardo, per i profili di interesse, trattandosi di limite massimo di spesa non vi è nulla da segnalare.

Comma 8

Il comma 8 abroga il comma 235 dell'articolo 1 della "finanziaria" per il 2005, che prevedeva, nella determinazione dei criteri per la riduzione compensata dei pedaggi autostradali e limitatamente alle imprese di autotrasporto con sede legale e stabilimento nelle aree interessate dalla continuità territoriale, di tener conto dei costi marittimi gravanti su tali imprese, nonché delle distanze chilometriche percorse in mare e per raggiungere i punti d'imbarco⁶.

La RT non considera la disposizione.

Nulla da osservare al riguardo, risolvendosi di fatto la norma in una modifica dei criteri per la concessione di benefici non incisi nel loro ammontare dalla norma stessa. Si ricorda, inoltre, che l'allegato 7 alla legge finanziaria per il 2005 non ascriveva effetti finanziari al comma ora soppresso.

⁶ Con nota n. 27185 del 9 marzo 2005 il Ministero dell'economia e delle finanze ha rinviato al competente Ministero delle infrastrutture e dei trasporti i chiarimenti circa la motivazione della soppressione della norma.

Commi 9 e 10

Il comma 9 dispone l'aumento dell'aliquota di accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo, nonché sul gasolio utilizzato come carburante di cui all'allegato I del Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al d.lgs. n. 504 del 1995 e successive modificazioni. In particolare, è previsto che le citate aliquote si attestino rispettivamente ad euro 564 e ad euro 413 per mille litri.

L'incremento delle entrate erariali conseguente all'aumento delle aliquote in discorso viene in parte destinato a copertura del rinnovo del primo biennio del contratto collettivo 2004-2007 relativo al settore del trasporto pubblico locale, così come disposto nel comma 3 del decreto-legge in esame.

Durante l'esame presso la Camera dei deputati, come già indicato, è stato soppresso il secondo periodo del comma in esame, che riguardava la destinazione allo Stato delle maggiori entrate, derivanti dal citato aumento dell'aliquota dell'accisa, riscosse nei territori delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Si dispone, inoltre, che non trova applicazione il disposto contenuto nell'articolo 1, comma 154, secondo periodo, della legge n. 662 del 1996, che esclude l'operatività del limite di aumento erariale per l'accisa sulla benzina per autotrazione, nelle regioni a statuto ordinario in cui sia prevista un'imposta regionale sulla benzina.

Infine si stabilisce che, decorsi novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto-legge, il gasolio usato come combustibile per il riscaldamento, indipendentemente dal tenore di zolfo, deve essere denaturato secondo la formula e le modalità dettate dall'Agenzia delle dogane.

La RT fornisce elementi informativi in ordine al consumo di benzina e gasolio per autotrazione, stimando un maggior gettito per accisa pari a 374,73 mln e per IVA pari a 74,95 mln (per l'anno 2005 il maggior gettito tiene conto della data dell'entrata in vigore del provvedimento in esame ed è quindi pari in tutto a 375 mln); in particolare vengono forniti i seguenti dati:

Effetti dell'aumento delle aliquote	Benzina	Gasolio	
Consumo uso carburante autotrazione (in migliaia di litri) stima	20.966.544	26.808.622	
Aliquota vigente (euro per 1.000 litri)	558,64	403,21	
Nuova aliquota (euro per 1.000 litri)	564,00	413,00	
Differenza di aliquota (euro per 1.000 litri)	5,36	9,78609	
			Totali
Maggior gettito accisa (milioni di euro)	112,38	262,35	374,73
Maggior gettito IVA (milioni di euro)	22,48	52,47	74,95
Maggior gettito totale (milioni di euro)	134,86	314,82	449,68

Successivamente, il Ministero dell'Economia e delle finanze ha provveduto, con nota del 9 marzo c.a. prot. Nr. 27185, a fornire i dati

relativi alla distribuzione del gettito per regione, utilizzando la quota di consumi stimata su dati storici e suddivisa tra benzina e gasolio auto.

Inoltre, in detta nota si è evidenziato che l'eventuale soppressione del citato secondo periodo del comma in esame non avrebbe comportato problemi finanziari, qualora alla diminuzione di gettito derivante dalla mancata destinazione allo Stato delle maggiori entrate rivenienti dall'aumento dell'aliquota di accisa riscossa nei territori delle regioni a statuto speciale Sardegna e Valle d'Aosta (essendo escluse le Regioni Sicilia e Friuli Venezia Giulia che non beneficiano dell'aumento dell'accisa) e delle province autonome di Trento e Bolzano fosse corrisposta l'esclusione dai benefici finanziari, di cui al citato comma 3 dell'articolo in esame, relativi ai nuovi contratti sottoscritti nei territori in questione.

Al riguardo si sottolinea che la RT, così come anche la successiva nota del Ministero dell'economia e delle finanze, non esplicita le fonti prese a base dell'indicata quantificazione del gettito.

Dai dati tratti dal "Pre-consuntivo petrolifero 2004"⁷ del 15 dicembre 2004 dell'Unione petrolifera risulterebbe che i consumi di benzina e gasolio per l'anno 2004 si attestano rispettivamente a 14,6 mln e 23,7 mln di tonnellate, con la specificazione che i consumi di benzina continuano il loro trend negativo (-5,6%).

In confronto a tali dati, potrebbero risultare eccessivamente stimati in RT i consumi di benzina e di gasolio per autotrazione e conseguentemente risulterebbe sovrastimato l'incremento di gettito ad essi ascrivibile a titolo di maggior accisa.

Inoltre, dai dati forniti con la citata nota del 9 marzo c.a., risulterebbe un maggior gettito (suddiviso per regioni) derivante dal consumo di benzina pari a

⁷ Tale pubblicazione è disponibile sul sito www.unione petrolifera.it.

134,86 mln ed un maggior gettito derivante dal consumo di gasolio pari a 226,75 mln, per un totale di circa 361,61 mln.

Tuttavia, il dato relativo al gettito derivante dal consumo di gasolio sembrerebbe non coincidere con quello evidenziato nella RT allegata al decreto in esame; la differenza tra i dati di maggior gettito totale in essa evidenziati e quanto indicato nella citata nota del 9 marzo c.a. ammonterebbe a circa 88 mln.

Infine, giova sottolineare che la citata nota del Ministero dell'economia e delle finanze prevedeva che la soppressione (contenuta nell'ex secondo periodo del comma in discorso) della riserva allo Stato delle maggiori entrate rivenienti dall'aumento dell'accisa riscossa nelle regioni Valle d'Aosta, Sardegna e Province autonome di Trento e Bolzano, sarebbe stata neutrale dal punto di vista finanziario solo con la contestuale esclusione, nei citati territori, dei benefici del nuovo contratto di cui al comma 3 dell'articolo in esame.

Il testo del decreto non è stato peraltro modificato nel senso indicato, in quanto non è prevista l'esclusione dei benefici contrattuali nei territori citati; in base ai dati regionali contenuti nella tabella di cui alla nota del 9 marzo c.a. si avrebbe pertanto un onere pari alla quota totale imputabile alle citate regioni Valle d'Aosta, Sardegna e province autonome di Trento e Bolzano, che ammonta a circa 20 mln.

Per quanto concerne la stima di gettito derivante dall'IVA, si osserva che le quantificazioni contenute in RT sono state effettuate considerando immediato il trasferimento dell'effetto dell'accisa sul prezzo al consumo dei carburanti e quindi immediato anche il conseguente maggior gettito a titolo di IVA.

Ciò non sembrerebbe ispirato a criteri prudenziali, in quanto non è assicurato che la conseguenza immediata dell'aumento dell'accisa sia il trasferimento sul prezzo al consumo in alternativa all'assorbimento dello stesso da parte delle compagnie petrolifere.

L'incertezza in tal senso potrebbe generare una differente quantificazione del gettito (in diminuzione) essenzialmente con riferimento all'anno 2005, anche perché in caso di incremento dei prezzi potrebbero variare negativamente le quantità consumate.

Inoltre, si osserva che nella misura in cui l'aumento dell'accisa si trasla totalmente sul prezzo di vendita dei carburanti, si avrà un minor gettito a titolo di imposizione diretta conseguente all'incremento delle componenti negative di reddito relative ai costi per carburante.

Il successivo comma 10 dispone un'autorizzazione di spesa di 88.070.000 di euro annui, a decorrere dall'anno 2006, al fine di coprire i maggiori oneri relativi alla restituzione dell'aumento dell'accisa sul gasolio disposto dal comma precedente a favore dei soggetti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 452 del 2001, convertito con modificazioni dalla legge n. 16 del 2002⁸; al riguardo l'incremento dell'accisa sarà rimborsato attraverso presentazione di apposita dichiarazione da trasmettere all'Agenzia delle dogane, secondo le modalità e gli effetti previsti dal regolamento di cui al D.P.R. n. 277 del 2000, in materia di agevolazioni fiscali a favore degli esercenti attività di trasporto merci. Tali effetti rilevano altresì ai fini delle disposizioni contenute nel titolo I del d.lgs. n. 446 del 1997, istitutivo dell'IRAP.

La RT quantifica l'onere attraverso una stima dei consumi di gasolio per autotrasporto pari a 7,5 mld di litri a cui moltiplica l'incremento di accisa pari a 9,78609 euro per 1000 litri, così come definito dal precedente comma 9.

⁸ Si tratta di alcune categorie di autotrasportatori: esercenti attività di trasporto merci con veicoli di massa massima complessiva superiore a 3,5 tonnellate; enti pubblici ed imprese pubbliche locali esercenti attività di cui al d.lgs. n. 422 del 1997; imprese esercenti autoservizi di competenza statale, regionale e locale; enti pubblici ed imprese esercenti trasporti a fune in servizio pubblico per trasporto di persone.

A tale importo, pari a 73,4 mln di euro, si aggiunge l'incremento di entrate a titolo di IVA pari a 14,67 mln, per un totale di 88,07 mln a decorrere dal 2006, a titolo di rimborso dell'aumento dell'accisa sul gasolio.

Al riguardo, occorre sottolineare che non appare corretto considerare tra gli ammontari che danno luogo al maggior onere per rimborso dell'incremento dell'accisa anche il valore relativo all'IVA, atteso che tale imposta non è considerata nella normativa in materia di rimborso di accise sul gasolio.

Inoltre, tale maggior gettito a titolo di IVA è già compreso negli effetti di cui al citato comma 9 e semmai sarebbe da considerare come un maggior importo di IVA a credito che i soggetti beneficiari del rimborso delle accise possono detrarre.

Sarebbe pertanto opportuno acquisire chiarimenti in merito a tali aspetti applicativi della norma.

Inoltre il rimborso viene riconosciuto a decorrere dal 2006 in via permanente, senza la verifica di congruità del tetto di spesa posto e senza individuare modalità applicative al fine di contrastare un eventuale contenzioso da parte di soggetti che pur maturando il diritto possano poi non accedere al rimborso per incapienza dei fondi.

Ulteriore chiarimento riguarda gli effetti del presente rimborso a titolo di IRAP; infatti la norma sembrerebbe riferirsi agli effetti di cui al citato D.P.R. n. 277 del 2000. Tra di essi vi è, all'articolo 2, la non concorrenza del credito d'imposta riconosciuto agli autotrasportatori alla formazione del reddito imponibile e la non considerazione ai fini del rapporto di cui all'articolo 96 (ex 63) del TUIR n. 917 del 1986; pertanto, il richiamo degli effetti citati potrebbe, ad una prima interpretazione, far propendere ad una esclusione del rimborso in parola dalla base imponibile a fini IRAP.

E' evidente che da ciò conseguirebbe un minor gettito che andrebbe opportunamente quantificato.