

**SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA**

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 73

A.S. n. 2677: "Conversione in legge del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative".

Proroga di termini

Gennaio 2004

INDICE

Articoli 2 (Aliquote sui prodotti della coltivazione di idrocarburi)	pag. 1
Articoli 3 (Efficacia dei decreti di occupazione di urgenza).....	pag. 2
Articolo 6 (Edilizia residenziale pubblica)	pag. 3
Articolo 7 (Interventi per incrementare il trasporto di merci per ferrovia)	pag. 3
Articolo 11 (Gestioni fuori bilancio).....	pag. 4
Articolo 13 (Completamento degli interventi per la ricostruzione nei comuni colpiti da eventi sismici di cui alla legge 14 maggio 1981, n. 219).....	pag. 5
Articolo 16 (Prestazioni aggiuntive programmabili da parte degli infermieri e dei tecnici sanitari di radiologia medica)	pag. 6
Articolo 17 (Privatizzazione, trasformazione e fusione di enti pubblici)	pag. 8
Articolo 18 (Definizione transattivi delle controversie per opere pubbliche di competenza dell'ex Agensud).....	pag. 8
Articolo 19 (Funzionamento del Parco Nazionale Abruzzo, Lazio, Molise)	pag. 9
Articolo 20 (Proroga e completamento degli interventi per la ricostruzione nei comuni colpiti da eventi sismici e da altre calamità).....	pag. 10
Articolo 22 (Gestione dei servizi di trasporto ferroviario)	pag. 11
Articolo 23 (Finanziamento del rinnovo contrattuale per il settore pubblico locale)	pag. 11

Premessa

La presente Nota di lettura si sofferma sugli articoli esaminati dalla RT, nonché su quelli che appaiono comunque suscettibili di determinare effetti finanziari.

Articolo 2

(Aliquote sui prodotti della coltivazione di idrocarburi)

Con il comma 1 si proroga dal 31 dicembre 2003 al 30 giugno 2004 il termine per i versamenti dovuti allo Stato, alle regioni e ai comuni dai soggetti titolari di concessione di coltivazione di idrocarburi. Per i fruitori di detta proroga è stabilita la maggiorazione delle somme dovute in misura corrispondente al tasso di interesse legale¹.

La relazione illustrativa nulla aggiunge al contenuto della norma, che sembra tuttavia suscettibile di determinare effetti finanziari, perlomeno in termini di cassa, alla luce del prevedibile slittamento della riscossione di una parte delle somme dovute dal 2003 al 2004. Appare pertanto opportuno un chiarimento sul punto.

Il comma 2, prevedendo il differimento di un termine relativo ad un adempimento burocratico correlato con il versamento di cui al comma 1, non riveste profili problematici per quanto di competenza.

¹ Pari, dal 1 gennaio 2004, al 2,5%.

Articolo 3

(Efficacia dei decreti di occupazione di urgenza)

L'articolo in esame proroga al 31 dicembre 2004 i termini di efficacia dei decreti di occupazione emanati per la realizzazione degli interventi di cui al Titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, termini che erano già stati protratti di un anno dall'articolo 7, comma 1, del decreto legge 25 ottobre 2002, n. 236.

La relazione che accompagna il disegno di legge motiva la proroga con l'enorme mole di lavoro che resta da svolgere e l'esigenza di evitare il manifestarsi per la pubblica amministrazione di danni erariali conseguenti al verificarsi dell'istituto dell'accessione invertita. La relazione stessa afferma che non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, in quanto gli oneri concernenti i decreti di occupazione sono a carico delle risorse assegnate al Commissario straordinario.

L'articolo 50, del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 325, determina l'indennità di occupazione annua in un dodicesimo di quanto sarebbe dovuto nel caso di esproprio dell'area.

Al riguardo, si osserva che gli elementi di valutazione disponibili non consentono di escludere l'insorgere di maggiori oneri. Ciò potrebbe verificarsi nel caso in cui le risorse assegnate al Commissario straordinario non presentino margini di capienza. Appare quindi opportuno ottenere chiarimenti in proposito.

Articolo 6

(Edilizia residenziale pubblica)

L'articolo proroga al 31 dicembre 2004 il differimento del termine per la ratifica degli accordi di programma in materia di edilizia residenziale pubblica previsti per favorire la mobilità del personale delle forze dell'ordine utilizzato nella lotta alla criminalità organizzata. Il finanziamento degli interventi è comunque subordinato alle disponibilità esistenti alla data di ratifica da parte del comune dell'accordo di programma sullo stanziamento destinato alla realizzazione del programma.

Al riguardo, non vi è nulla da osservare.

Articolo 7

(Interventi per incrementare il trasporto di merci per ferrovia)

Con il presente articolo si modifica l'arco temporale di riferimento (dal 2003-2005 al 2004-2006) rilevante per la concessione di contributi sia ad imprese per la realizzazione di un quantitativo minimo annuo di treni completi di trasporto combinato o di merci pericolose che alle società ferroviarie che si impegnano a sottoscrivere un accordo di programma con i Ministeri competenti per il trasporto combinato e accompagnato delle merci.

La relazione illustrativa giustifica la norma precisando che la normativa di attuazione dei suddetti interventi non è stata emanata nel corso del 2003, dal che consegue la necessità del previsto slittamento, con la proroga dell'anno iniziale di decorrenza del triennio di riferimento.

Al riguardo, a parte l'aspetto da chiarire circa la congruità tra il differimento della decorrenza del contributo e il *timing* delle risorse di copertura, si osserva che la norma non sembra presentare problemi per quanto di competenza, atteso che i contributi in esame devono comunque essere contenuti nei limiti massimi delle risorse previste, sotto forma di limiti di impegno quindicennali, dal comma 6 dell'articolo 38 della legge n. 166 del 2002, complessivamente finalizzate agli investimenti per lo sviluppo del trasporto merci per ferrovia.

Articolo 11

(Gestioni fuori bilancio)

L'articolo differisce al 1° luglio 2004 il termine, già fissato al 31 dicembre 2003 dall'articolo 11 del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147, ed originariamente previsto al 1° luglio 2003 dall'articolo 93, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 ("finanziaria 2003").² La norma prevedeva, al fine di ricondurre al bilancio dello Stato le gestioni che comunque interessano la finanza statale, che il Presidente del Consiglio dei ministri individuasse le gestioni fuori bilancio per le quali dovessero permanere le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione. Il termine che viene differito riguarda le altre gestioni fuori bilancio, per le quali era prevista la riconduzione al bilancio dello Stato alla cui entrata dovevano essere versate le relative disponibilità per essere riassegnate alle pertinenti U.P.B.

La relazione tecnica non considera la norma.

² La relativa RT non considerava la norma.

Al riguardo, non vi è nulla da osservare sotto il profilo strettamente finanziario, anche se va comunque considerato che le gestioni fuori bilancio si collocano al di fuori del ruolo normativo di cui all'art. 5 della legge 468/78, attuativo dell'articolo 81 della Costituzione.

Articolo 13

(Completamento degli interventi per la ricostruzione nei comuni colpiti da eventi sismici di cui alla legge 14 maggio 1981, n. 219)

Il presente articolo proroga dal 30 giugno 2003 al 31 dicembre 2004 il termine entro il quale si provvede, per il completamento delle infrastrutture viarie nelle zone danneggiate dal terremoto del 1980 e per le quali le precedenti concessioni sono state revocate, al nuovo affidamento dei relativi lavori.

La relazione illustrativa asserisce che le risorse all'uopo necessarie sono interamente disponibili sulla contabilità 1728, a valere sulla quale tali lavori venivano realizzati.

Sotto questo ultimo profilo, si rappresenta che tale contabilità speciale, appartenente al Ministero delle attività produttive, sembra essere finalizzata soltanto, perlomeno ai sensi del comma 3 dell'articolo 86 della legge n. 289 del 2002 cui la stessa relazione illustrativa fa riferimento, alla copertura degli oneri connessi al funzionamento di strutture amministrative, e non anche al finanziamento dei lavori per la realizzazione delle opere infrastrutturali in oggetto. Sarebbe pertanto opportuno un chiarimento al riguardo, anche in ordine all'acquisizione di dati circa l'ammontare delle risorse disponibili sulla

predetta contabilità speciale e quindi alla compatibilità finanziaria dell'estensione delle finalità a cui sono preordinate le risorse.

La prevista proroga non dovrebbe comunque di per sé essere suscettibile di determinare oneri aggiuntivi rispetto alla legislazione vigente, atteso che il termine in oggetto non assume carattere di perentorietà in relazione alla prosecuzione del completamento delle opere infrastrutturali citate, non essendo riconnesso alcuno specifico effetto allo spirare del termine medesimo (comma 2 dell'articolo 86 della legge n. 289 del 2002).

Articolo 16

(Prestazioni aggiuntive programmabili da parte degli infermieri e dei tecnici sanitari di radiologia medica)

La disposizione in oggetto è volta a prorogare di un anno - ovvero dal 31 dicembre 2003 al 31 dicembre 2004 - gli interventi (riammissione in servizio di pensionati, contratti a tempo determinato, prestazioni aggiuntive) previsti dal decreto-legge n. 402 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 8 del 2002; tali interventi sono finalizzati a fronteggiare la carenza di infermieri e di tecnici sanitari di radiologia medica presso le aziende sanitarie, le residenze assistenziali, le case di riposo e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

La norma non è corredata di RT: la relazione introduttiva spiega infatti che alla proroga in esame non sono associati oneri, in quanto già la legislazione vigente prevede che gli interventi vengano attivati - previa autorizzazione della regione - nei limiti delle risorse finanziarie connesse alle corrispondenti vacanze di organico, calcolate sulla base della

programmazione triennale di cui all'articolo 39, commi 19 e 20-*bis*, della legge n. 449 del 1997, e successive modificazioni.

Si ricorda che le norme, per le quali si dispone la proroga, erano state a suo tempo corredate da una RT, la quale argomentava l'assenza di oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato principalmente sulla base della considerazione secondo cui le Aziende sanitarie, consentendo a soggetti già dipendenti di effettuare ore addizionali in regime libero-professionale, avrebbero evitato il verificarsi di una serie di oneri riflessi che sarebbero invece derivati dall'eventuale assunzione di nuovi dipendenti.

In ordine alla quantificazione dell'onere sarebbe opportuno conoscere i dati disponibili relativi a quanto si è verificato negli anni 2002 e 2003 grazie alla normativa che viene prorogata, nonché i dati riferiti alle attuali carenze di organico, con riferimento agli infermieri ed ai tecnici sanitari di radiologia medica.

In ultimo, è opportuno che il Governo chiarisca quale sia la natura e l'entità delle risorse a fronte di vacanze di organico, atteso che normalmente gli stanziamenti per oneri di personale dovrebbero essere commisurati agli organici di fatto.

Articolo 17

(Privatizzazione, trasformazione e fusione di enti pubblici)

L'articolo in esame differisce al 31 dicembre 2004 il termine previsto per l'individuazione degli enti ai quali possono essere applicate le misure di razionalizzazione previste dal decreto legislativo n. 419 del 1999, originariamente fissato al 30 giugno 2001.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, sarebbe opportuno acquisire chiarimenti dal Governo in merito agli effetti finanziari della disposizione con riferimento ai risparmi ascritti alle analoghe disposizioni di cui agli articoli 28 e 29 della legge finanziaria per il 2002.

Articolo 18

(Definizione transattiva delle controversie per opere pubbliche di competenza dell'ex Agensud)

L'articolo proroga dal 31 dicembre 2003 al 31 dicembre 2004 il termine per la presentazione delle istanze per la definizione transattiva del contenzioso pregresso relativo ai progetti speciali ex Agensud.

La relazione illustrativa asserisce che tale proroga rappresenta una indubbia convenienza per l'amministrazione, atteso che contiene entro il limite del 25% le pretese di maggiori compensi e che fissa al 5% annuo la maggiorazione forfetaria comprensiva di rivalutazione monetaria e di interessi, i quali assumerebbero altrimenti un valore ben maggiore,

considerando il livello raggiunto dai tassi nel corso degli anni ottanta. La relazione illustrativa conclude escludendo oneri per il bilancio dello Stato.

Al riguardo, premesso che per alcune fattispecie la normativa vigente consente di elevare il limite per la definizione transattiva fino ad un massimo del 50% (e non soltanto del 25%) dell'importo riconosciuto, sarebbe comunque auspicabile l'acquisizione di informazioni e dati circa gli effetti finanziari delle transazioni finora perfezionate in materia, onde valutare la fondatezza dell'asserzione relativa all'assenza di oneri per la finanza statale.

Articolo 19

(Funzionamento del Parco Nazionale Abruzzo, Lazio, Molise)

In attesa di definire la pianta organica e il conseguente espletamento delle procedure concorsuali, il Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise è autorizzato a prorogare i contratti individuali in essere alla data del 31 dicembre 2003 di ulteriori 24 mesi.

Tale proroga è ammessa nel limite del contributo speciale previsto per lo stesso ente dall'articolo 94, comma 12, della legge n. 289 del 2002.

La RT non si occupa della norma.

Al riguardo si osserva che non viene fornita una quantificazione dell'onere, il che non ne consente una verifica né permette di valutare la idoneità o meno del contributo - anche sotto il profilo della coerenza temporale - a fornire la relativa copertura.

Articolo 20

(Proroga e completamento degli interventi per la ricostruzione nei comuni colpiti da eventi sismici e da altre calamità)

Gli stati di emergenza nelle province di Campobasso e Foggia, colpite dal sisma dell'ottobre 2002, e nelle province di Taranto e Massa Carrara, colpite dagli eccezionali eventi atmosferici del settembre 2003, sono prorogati fino al 31 dicembre 2005. Per la prosecuzione degli interventi attuativi dei predetti provvedimenti il Dipartimento della protezione civile può concedere contributi quindicennali per i mutui stipulati dai soggetti competenti. A tal fine sono autorizzati due limiti di impegno di 5 mln di euro ciascuno a decorrere rispettivamente dal 2005 e dal 2006. Ai relativi oneri, pari a 5 mln di euro per il 2005 e a 10 mln di euro dal 2006, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa finalizzata alla progettazione e realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale, determinata dalla legge n. 350 del 2003 in 195,5 mln di euro per il 2005 e in complessivi 440,5 mln di euro dal 2006.

La RT chiarisce che i limiti di impegno autorizzati con il presente articolo sviluppano complessivamente, sulla base di un tasso d'interesse del 4,53%, un ricavo netto di 107 mln di euro.

Non vi sono osservazioni al riguardo, essendo l'onere limitato all'entità dello stanziamento.

Articolo 22

(Gestione dei servizi di trasporto ferroviario)

L'articolo in esame prevede il mantenimento dell'affidamento ai concessionari dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale, per i quali non risulta conseguito almeno il rapporto dello 0,35 tra i ricavi del traffico e i costi operativi al netto dei costi di infrastruttura, fino alla data del 31 dicembre 2004. La norma stabilisce che la prosecuzione dell'affidamento sia svolta nell'ambito dei finanziamenti esistenti a legislazione vigente.

Sono espressamente esclusi dalla previsione i servizi automobilistici integrativi oggetto di rilievo a livello comunitario sulla disposizione della proroga ai sensi della legge 1 agosto 2002, n. 166.

Al riguardo, non vi è nulla da osservare.

Articolo 23

(Finanziamento del rinnovo contrattuale per il settore del trasporto pubblico locale)

Il comma 1 si occupa del rinnovo del contratto del trasporto pubblico locale. A tal fine è autorizzata la spesa di euro 337.500.000 annui a decorrere dall'anno 2004.

Le modalità e le procedure del trasferimento di detti fondi saranno individuate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

La RT evidenzia che l'aumento della retribuzione dei 116.500 lavoratori (menzionati nella relazione illustrativa) per un importo pari a 81 euro comporta un costo globale di 214,30 milioni di euro a regime. Inoltre, viene

corrisposto, a ciascun dipendente, un emolumento “*una tantum*” di 970,00 euro il cui onere viene ripartito tra le Regioni e lo Stato rispettivamente per un importo di euro 170 ed 800. Da ciò deriva un onere di 123,20 milioni di euro per l’anno 2004 a carico dello Stato.

Al riguardo si segnala che partendo dai dati indicati nella RT il calcolo risulta essere il seguente:

Oneri incremento retributivo		Oneri “una tantum”	
Numero dipendenti	116.500	Numero dipendenti	116.500
Aumento retribuzione	€ 81	Una tantum a carico dello Stato	800
Mensilità	14	Totale	€ 93.200.000
Totale	€ 132.111.000	oneri riflessi	€ 30.000.000
oneri riflessi	€ 42.500.000		
Totale generale	€ 174.611.000	Totale generale	€ 123.200.000

Si evidenzia, quindi, che, mentre sembrerebbe corretto il calcolo relativo all’onere relativo alla “*una tantum*”, appare necessario un chiarimento in merito alla quantificazione dell’onere dovuto all’incremento retributivo, il quale risulterebbe sovrastimato.

In secondo luogo, si osserva che il compenso “*una tantum*” dovrebbe essere corrisposto solo per l’anno 2004 e non essere considerato a regime, data la natura unica del beneficio, come appare invece evincersi dalla copertura finanziaria predisposta.

Il comma 2 differisce di un anno la soppressione dei ricorsi amministrativi nei procedimenti in materia di invalidità civile prevista dall'articolo 42, comma 3, del decreto legge n. 269 del 2003. A tal fine si autorizza la spesa di 2.000.000 di euro per l'anno 2004.

La RT fa riferimento alla relazione tecnica dell'A.S. 2518, nella quale, tuttavia, le economie associate alla soppressione dei ricorsi in questione - ed alla conseguente riduzione di organico sanitario presso la Commissione medica superiore deputata ad esaminare i ricorsi stessi - non venivano quantificate separatamente da altri interventi finalizzati ad attività di verifica, come già segnalato da questo Servizio³.

Il maggior onere valutato con riferimento al differimento, previsto dal presente provvedimento, di una norma che determinava un risparmio, non è quindi confrontabile con il risparmio precedentemente stimato.

Le 100 unità di sanitari convenzionati che venivano ridestinate dalla Commissione medica superiore, sgravata di alcune competenze, alle Commissioni mediche di verifica dovranno, per il solo anno 2004, essere rimpiazzate con il seguente onere:

Oneri sanitari convenzionati	
Numero di sanitari da incrementare	100
Costo medio annuo per convenzione	€ 20.000
Totale	€ 2.000.000

Al riguardo, non si ha nulla da osservare.

³ Cfr. *Nota di lettura* n. 63 dell'ottobre 2003, relativa al decreto-legge n. 269 del 2003

Il comma 3 si occupa della quantificazione della norma e della relativa copertura. Gli oneri per il 2004 ammontano a 339.500.000 euro e a 337.500.000 a decorrere dall'anno 2005.

A fronte di detti oneri si provvede con l'aumento delle entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota di accisa sulla benzina a euro 558,64 per mille litri di benzina.

In merito alla quantificazione di tali maggiori entrate, si rileva che la RT è significativamente carente, in quanto si limita ad allegare una scheda tecnica che riporta esclusivamente il maggior gettito associabile, sulla base della variazione dell'aliquota dell'accisa sulla benzina che sarà in vigore sostanzialmente dal 2004 (il decreto-legge è del 24 dicembre 2003), alle vendite stimate per l'anno 2003. E' invece indispensabile disporre di una stima di maggior gettito riferita al medesimo arco temporale che interessa gli oneri che hanno carattere permanente.

In particolare, si sottolinea che il Governo tiene conto di una significativa diminuzione (superiore a 7 punti percentuali) nella stima delle vendite di benzina nell'anno 2003, rispetto alla quantità del 2002 (v. prospetto sottostante). E' quindi opportuno conoscere una stima dell'andamento di tale *trend* anche per gli anni successivi, ai fini di valutare correttamente se le maggiori entrate effettivamente acquisibili grazie all'aumento dell'accisa siano sufficienti a coprire l'onere derivante dall'articolo 23, che, si ricorda, è pari a 339,5 mln di euro per il 2004 e a 337,5 mln di euro a decorrere dal 2005. La formulazione del comma 3 dell'articolo stesso sembra peraltro escludere l'utilizzazione del maggior gettito IVA (pari ad un ulteriore 20 per cento, e quindi nell'ordine di 67 mln di euro) a copertura dell'onere.

Quantità di benzina venduta nel 2002 (*)	Tonnellate	16.052.884.000
Quantità di benzina venduta nel 2002	Litri (**)	21.930.169.399
Decremento % lug.-gen. 2003 su lug.-gen. 2002 (*)		4,1
Quantità di benzina stimata dalla RT per il 2003	Litri	20.212.000.000
Decremento stimato (implicitamente) nella RT rispetto al 2002		7,83
Aumento accisa per litro (in euro)	Euro	0,0168
Aumento di gettito stimato dalla RT	Euro	339.500.000
(*) Fonte: Ministero attività produttive, Direzione generale energia e risorse minerarie		
(**) Il peso specifico della benzina è pari a 0,732		

Il prospetto riportato di seguito contiene sia i calcoli presentati nella RT, che i dati relativi alla quantità di benzina venduta nel 2002 e nel periodo gennaio - luglio 2003, tratti dalle statistiche del Ministero delle attività produttive, Direzione generale dell'energia e delle risorse minerarie.

Rispetto alle considerazioni sopra riportate, appare necessario un chiarimento da parte del Governo.