

XVI legislatura

A.S. 1956-B:

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, recante disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile "

Febbraio 2010
n. 69



servizio del bilancio
del Senato

Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	1
<i>Articoli 6 e 7.....</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 13.....</i>	<i>4</i>
<i>Articolo 16.....</i>	<i>6</i>
<i>Articolo 17.....</i>	<i>10</i>
<i>Comma 2-quater</i>	<i>10</i>

PREMESSA

Si premette che il provvedimento, già approvato con modificazioni dalla Camera dei deputati, è munito di relazione tecnica aggiornata, così come previsto dall'articolo 17, comma 8, della nuova legge di contabilità (legge n. 196 del 2009).

Si segnala altresì che nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati esso ha subito in alcune sue parti modifiche che hanno interessato anche punti sui quali la 5^a Commissione, Programmazione economica, Bilancio del Senato, in prima lettura, nel fornire il parere destinato all'Assemblea, aveva posto delle condizioni, rese ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Articoli 6 e 7

L'articolo 6, modificato dalla Camera dei deputati, determina in 355 mln di euro il valore dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra da riconoscere al soggetto già concessionario del servizio di smaltimento dei rifiuti - proprietario dell'impianto.

Il successivo articolo 7, comma 2 stabilisce che l'eventuale trasferimento dell'impianto a uno dei soggetti pubblici indicati al precedente comma 1 potrà avvenire solo previa individuazione, con apposito provvedimento normativo, delle risorse finanziarie necessarie

all'acquisizione, anche a valere sulle risorse del Fondo aree sottoutilizzate.

La **RT** afferma che la proprietà del termovalorizzatore di Acerra, il cui valore di acquisto è individuato in 355 mln di euro, sarà trasferita con DPCM da adottarsi entro il 31 dicembre 2011. Il suddetto valore è stato determinato da ENEA in base ad uno studio ENEA 2007 "Aspetti economici del recupero energetico da rifiuti urbani". La RT specifica inoltre che l'importo di 355 mln di euro sarà ridotto delle somme di cui al comma 3 dell'articolo 7.

In una nota del 16 febbraio 2010 il Dipartimento della Protezione civile¹ ha chiarito che la quantificazione di 355 mln di euro rappresenta un valore assoluto così come determinato dallo studio ENEA e che l'importo effettivo da corrispondere al soggetto proprietario dell'impianto dovrà essere calcolato applicando le riduzioni di cui all'articolo 7, commi 3, 7 e 8 del decreto legge in esame.

Al riguardo, preliminarmente si segnala che nel corso dei lavori alla Camera dei deputati è stato modificato l'ultimo periodo dell'articolo 6 nonché soppresso il comma 1-*bis* dell'articolo 18, entrambi introdotti nel corso dei lavori al Senato della Repubblica per effetto della condizione espressa dalla commissione Bilancio ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. Tali disposizioni stabilivano, a fronte del trasferimento di proprietà dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra, da una parte la provvisoria

¹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, 17 febbraio 2010, pag. 83.

indisponibilità nell'ambito del FAS di risorse pari a 355 mln di euro per l'anno 2011 (art. 6) e dall'altra la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61 della legge n. 289 del 2002, relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate, sempre per l'importo di 355 mln di euro per l'anno 2011 (art. 18, comma 1-*bis*). Il testo approvato dalla Camera dei deputati prevede ora, al solo articolo 6, la determinazione del valore del citato impianto in 355 mln di euro, stabilendo al successivo articolo 7, comma 2 che il trasferimento dell'impianto ad un soggetto pubblico potrà avvenire solo previa individuazione, con apposito provvedimento normativo, delle risorse finanziarie necessarie all'acquisizione dell'impianto, anche a valere sulle risorse del FAS.

Si ripete che le succitate soppresse disposizioni erano state introdotte come condizione ai sensi dell'articolo 81 della Cost. al fine di individuare una disponibilità effettiva di risorse da utilizzare per il futuro trasferimento dell'impianto.

Sul punto si evidenzia che, a fronte dell'individuazione del prezzo dell'impianto che sarà a carico della finanza pubblica nel caso in cui il trasferimento dello stesso si concretizzerà in capo ad uno dei soggetti pubblici indicati al comma 1 dell'articolo 7, viene prevista una forma di copertura finanziaria a valere su un ulteriore provvedimento normativo alla cui emanazione viene subordinato il trasferimento dell'impianto in esame. Appare dunque opportuno che il Governo chiarisca se non sia appropriata l'individuazione nel presente provvedimento della relativa copertura finanziaria e se l'eventuale mancata adozione di un provvedimento normativo di individuazione delle risorse, impedendo il trasferimento del bene ad un soggetto pubblico, sia suscettibile di produrre oneri aggiuntivi a carico della

finanza pubblica. Andrebbero altresì forniti ulteriori elementi di delucidazione relativamente alla procedura che verrà adottata all'atto del trasferimento dell'impianto e, in particolare, circa la tempistica e la successione dei provvedimenti necessari e l'individuazione della copertura finanziaria che si andrà ad adottare.

Articolo 13

Il comma 1, come modificato dalla Camera dei Deputati, prevede che in relazione alle specifiche finalità di cui all'articolo 11, il consorzio unico di bacino delle province di Napoli e di Caserta, sentite le organizzazioni sindacali, definisce, entro e non oltre venti giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la propria dotazione organica in relazione alle attività di competenza, definite anche in base al piano industriale. La dotazione organica é approvata dal Capo del Dipartimento della protezione civile. Il consorzio provvede alla copertura dei posti previsti dalla dotazione organica, mediante assunzioni, *anche in sovrannumero, con riassorbimento*, del personale in servizio ed assunto presso gli stessi consorzi fino alla data del 31 dicembre 2008, e, fermi i profili professionali acquisiti alla stessa data, dando priorità al personale già risultante in servizio alla data del 31 dicembre 2001 negli ambiti territoriali provinciali di competenza, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative relativamente alla definizione dei criteri di assunzione. Fermo restando quanto previsto dal comma 2, per la prima attuazione del presente comma è autorizzata la spesa nel limite massimo di

cinque milioni di euro per l'anno 2010, cui si fa fronte ai sensi dell'articolo 18.

La RT aggiornata ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge di contabilità, ribadisce che l'articolo in esame, come modificato dalla Camera, interviene nella definizione della dotazione organica del personale del consorzio unico.

In particolare, riferisce che il comma 1 prevede che il consorzio provvede alla copertura dei posti previsti dalla dotazione organica, mediante assunzioni, anche in sovrannumero con riassorbimento, del personale in servizio ed assunto presso gli stessi consorzi fino alla data del 31 dicembre 2008. Riguardo alla previsione del sovrannumero con riassorbimento, la **RT** si richiama quanto riportato nella medesima relazione tecnica in ordine alle modifiche apportate all'articolo 11, comma 3, in cui si prevede che, nell'ambito degli oneri relativi al ciclo di gestione dei rifiuti coperti a carico dell'utenza, rientrino anche gli oneri di cui all'articolo 13, comma 1.

Inoltre, lo stesso comma 1, conclude la **RT**, fermo restando quanto previsto dal successivo comma 2, per la prima attuazione, reca un'autorizzazione di spesa nel limite massimo di 5 milioni di euro per il 2010, cui si fa fronte ai sensi del successivo articolo 18, quale contributo *una tantum* a carico dello Stato.

Al riguardo, per i profili di copertura, riprendendo valutazioni in tal senso già formulate in passato², si osserva che, a rigore, dal punto di vista metodologico, la salvaguardia del principio di corretta

² XVI Legislatura, Elementi di Documentazione n. 2, pagina 62

copertura finanziaria impone che, sia pure a titolo temporaneo (salvo il cd. "riassorbimento"), l'autorizzazione ad assumere unità in soprannumero, in deroga rispetto ai contingenti iscritti nei relativi profili organici di "diritto", debba sempre accompagnarsi ad una formale copertura, ovvero, ad un'equivalente misura di compensazione che operi tramite la contestuale, temporanea "indisponibilità" di altre posizioni organiche, sino all'avvenuto (e definitivo) riassorbimento.

Diversamente, dispositivi di tale natura prefigurano necessariamente il sostenimento di nuovi e maggiori oneri al di fuori dei limiti di compatibilità stabiliti dalla legislazione vigente e, pertanto, con oneri a carico del bilancio.

Articolo 16

Il nuovo articolo 16 prevede al comma 1 che il Dipartimento della protezione civile sia autorizzato ad incaricare un dirigente pubblico responsabile con compiti di diretta e puntuale verifica dei processi di gestione del servizio prestato con particolare riguardo alla congruità, all'efficienza e all'efficacia delle prestazioni rese, anche in relazione alla manutenzione degli aeromobili e alla formazione del personale. Ove l'incarico sia conferito a un dipendente pubblico non dipendente dal Dipartimento della protezione civile, il medesimo è collocato in posizione di fuori ruolo per tutto il periodo di durata dell'incarico.

Agli oneri derivanti, pari a 250.000 euro annui a decorrere dall'anno 2010, si provvede mediante corrispondente riduzione

dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, recante l'autorizzazione di spesa per l'istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, come determinata dalla Tabella C allegata alla legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Il comma 2 stabilisce che all'atto del subentro del Dipartimento della protezione civile all'attuale affidataria del servizio di gestione della flotta aerea, la copertura degli oneri relativi alla gestione del servizio è stabilita nel limite massimo di 53 milioni di euro annui, a valere sulle risorse di cui all'articolo 3 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

La RT aggiornata ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge di contabilità, riferisce che l'articolo in esame, interamente sostituito, prevede deposizioni relative alla gestione della flotta aerea, autorizzando il Dipartimento stesso ad incaricare un dirigente pubblico responsabile, con compiti di verifica del servizio relativo agli aeromobili. Qualora l'incarico sia conferito a dipendente pubblico non dirigente del Dipartimento, egli verrà collocato in posizione di fuori ruolo per tutto il periodo di durata dell'incarico.

Ai relativi oneri, quantificati in 250.000 euro annui a decorrere dall'anno 2010, si provvede mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1 della legge 225/1992, così come determinata dalla tabella C della legge 191/2009 (finanziaria 2010).

E' inoltre previsto, al comma 2, che all'atto del subentro del Dipartimento all'attuale affidataria del servizio di gestione della flotta aerea, il cui contratto scade nell'anno 2015, la copertura degli oneri

relativi alla gestione del servizio venga stabilita nel limite massimo di 53 milioni di euro annui, a valere sulle risorse di cui all'art. 3 della legge 225/1992.

Al riguardo, per i profili di quantificazione inerenti al comma 1, occorrerebbe che fossero forniti tutti gli elementi idonei alla verifica dell'onere, individuato dalla norma pari a 250.00 euro annui, dal momento che il dispositivo non specifica la qualifica dirigenziale corrispondente, né offre elementi in ordine alla natura dell'onere annuo stimato, se al netto o al lordo della componente fiscale e contributiva corrispondente.

Per i profili di copertura, si rileva anzitutto che il dispositivo si limita alla indicazione della copertura a valere delle risorse di cui all'articolo 3 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, recante l'autorizzazione di spesa per il Servizio nazionale della protezione civile, annualmente iscritto in tabella C della Legge finanziaria.

In primo luogo, occorre segnalare che tale dispositivo non reca la specificazione della natura economica della quota delle risorse da ridurre iscritte in tabella C, per cui non appare garantita la coerenza con il vincolo previsto anche dalla nuova legge di contabilità, che esclude comunque la legittimità della copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente mediante l'utilizzo di risorse di parte capitale.

Oltretutto, si segnala che, come più volte ribadito in passato, la formulazione di copertura di nuovi oneri a carico di riduzioni degli stanziamenti iscritti in tabella C, andrebbe opportunamente corredata da specifiche assicurazioni circa l'effettiva comprimibilità dei medesimi stanziamenti, su di essi trovando spesso copertura, come nel

caso in esame, anche oneri aventi natura di spesa obbligatoria, ovvero, fattori riconducibili a spese predeterminate per legge: per cui di fatto, in seguito a tali riduzioni, alla luce del necessario adeguamento che si renderebbe necessario in corso d'anno, o a valere del fondo di riserve per le spese obbligatorie o a valere di altri strumenti di flessibilità, potrebbe rivelarsi una copertura a carico del bilancio ³.

Ciò senza considerare anche gli effetti "gestionali" sulle Amministrazioni coinvolte nel ricorso all'istituto del fuori ruolo, che dovranno provvedere, prima o poi, alla soluzione in via permanente dei rispettivi fabbisogni organici dirigenziali⁴.

Infine, sotto il profilo metodologico, considerati i fattori di spesa contemplati dal dispositivo (spese di personale), che sono chiaramente incompatibili con un meccanismo di tetto massimo, andrebbe comunque valutata la l'opportunità di prevedere anche una clausola di salvaguardia che sia idonea a compensare gli scostamenti che dovessero registrarsi a fronte della spesa autorizzata.

³ In proposito, si segnala che, nel caso in esame, in corrispondenza alle U.P.B. 6.2.3. - Oneri comuni di parte corrette - e 6.2.8 -Oneri comuni di parte capitale - della Tabella 2 (MEF) del bilancio 2010 a cui fanno riferimento le due imputazioni-capitolo indicate nella autorizzazione di spesa annualmente finanziata in tabella C e richiamate dal dispositivo in esame a fini di copertura (legge n. 225/1992), entrambe le imputazioni a bilancio non presentano una componente di spesa discrezionale. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, A.S. 1761 recante disegno di legge sul Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010 e bilancio pluriennale per il triennio 2010 - 2012, tabella 2, pagina 697-698.

⁴In merito agli effetti "amministrativi" derivanti dal ricorso all'istituto del "fuori ruolo", come peraltro già rilevato più volte in passato, si ribadisce nuovamente che - al di là dei profili di copertura - il ricorso a detto istituto ha inevitabili ripercussioni gestionali per l'amministrazione di appartenenza del dirigente pubblico, dal momento che ivi si determina, comunque, nell'immediatezza dell'attivazione delle istituto, la disponibilità di un posto in organico ai fini del conferimento dei relativi incarichi dirigenziali: con l'effetto di produrre comunque *ipso facto* un fabbisogno "aggiuntivo" di personale equiparato, che sarà destinato, prima o poi, ad essere coperto in via permanente. La circostanza, dal punto di vista metodologico, appare di per sé idonea ad evidenziare l'insorgenza comunque delle condizioni per il maturarsi *medio tempore* di una maggiore spesa di personale per la PA, senza considerare che, sebbene l'articolo 70, comma 12, del T.U.I.P. imponga all'Amministrazione effettiva utilizzatrice del dipendente, di provvedere al "rimborso" del trattamento economico fondamentale, merita sottolineatura il fatto che comunque, durante tale periodo, quest'ultimo continuerà ad essere regolarmente retribuito da parte dell'Amministrazione di appartenenza: gravando, pertanto, sulla relativa massa salariale, pur senza svolgere alcuna attività lavorativa presso la medesima. Tutte le circostanze innanzi indicate fanno ritenere che, ancorché dotato di idonea copertura finanziaria, il ricorso al "fuori ruolo" in esame appare destinato a produrre un effetto di crescita "permanente" della spesa per figure dirigenziali: ciò che contrasta con l'obiettivo di contenimento della spesa di personale registrato nelle manovre finanziarie degli ultimi anni.

Articolo 17

Comma 2-*quater*

Il presente comma, inserito durante l'esame presso la Camera dei deputati, introduce all'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, in materia di istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, il nuovo comma 5-*ter*.

Con esso si disciplina, in via generale e a regime, la materia della sospensione ed il differimento dei termini per gli adempimenti ed i versamenti tributari, contributivi ed assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, nei casi in cui venga dichiarato lo stato di emergenza; in tali situazioni la sospensione ed il differimento sono disposti con legge che deve assicurare piena corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura finanziaria e sono disciplinati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti la Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché il Ministro del lavoro e delle politiche sociali per quanto riguarda i versamenti e gli adempimenti in ambito contributivo.

Il diritto alla sospensione ed al differimento è riconosciuto esclusivamente in favore dei soggetti colpiti da eventi eccezionali ed imprevedibili che subiscono danni riconducibili all'evento (compresi quelli relativi alle abitazioni ed agli immobili sedi di attività produttive) ed opera per un periodo fino a sei mesi dal termine previsto per gli adempimenti ed i versamenti dei tributi e dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria.

La sospensione non si applica agli adempimenti ed ai versamenti da porre in essere in qualità di sostituti di imposta, facendo però salvi i casi in cui i danni impediscano l'ordinaria effettuazione degli adempimenti; in ogni caso le ritenute effettuate sono versate.

La disposizione prevede infine che, per quanto concerne gli adempimenti scaduti nel periodo di sospensione, questi siano effettuati entro il mese successivo alla data di scadenza della sospensione, mentre per quanto attiene ai versamenti questi sono effettuati a decorrere dallo stesso mese in un numero massimo di ventiquattro rate di pari importo.

La RT afferma che la disposizione non comporta effetti finanziari diretti ed immediati a carico della finanza pubblica, in quanto prefigura esclusivamente una possibilità da esplicarsi mediante decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, in attuazione di specifiche disposizioni precedentemente stabilite da una norma primaria, la quale individuerà una adeguata copertura finanziaria, tale da assicurare la piena corrispondenza, anche sotto il profilo temporale, tra l'onere e la copertura stessa.

Al riguardo occorre ricordare che il comma in esame, nel testo licenziato dalla Commissione Ambiente della Camera, conteneva una disposizione, derivante dall'approvazione di un emendamento governativo⁵, che attribuiva ad atti di natura non legislativa (un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze) la facoltà di determinare l'entità dei benefici e le modalità di versamento e di

⁵ Cfr. emendamento n. 17.502.

rateizzazione per il recupero delle somme precedentemente non riscosse, la previsione che spetti alla legge disporre la sospensione o il differimento dei termini, fornendo la relativa quantificazione e copertura degli oneri, è stata posta come condizione, per garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, da parte della V Commissione della Camera dei deputati⁶.

Il testo del comma, come risultante in seguito alle modifiche introdotte in seguito al citato parere, prevede dunque che i beneficiari possono fruire della sospensione o del differimento, ma che questi siano disposti con apposita legge, la quale indica anche la quantificazione dell'onere e la relativa copertura, e che il diritto sia riconosciuto con l'emanazione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Sulla base di tale formulazione appare dunque più garantita l'assenza di riflessi sui saldi di finanza pubblica (si ricorda che la rateizzazione dei versamenti in 24 rate dopo la sospensione ha un profilo ultraannuale), ma non appare chiara la portata innovativa della disposizione in esame rispetto alla legislazione vigente, facendosi comunque rinvio a successive leggi.

Occorre quindi chiarire se la formulazione della disposizione sia suscettibile di dare luogo indirettamente, nel caso in cui non intervenga alcuna legge a disporre la sospensione o il differimento dei versamenti, ad eventuali contenziosi da parte di contribuenti che ritengano, sulla base della possibilità espressa dalla norma, di avere diritto alla sospensione o al differimento in parola.

Si tratta dunque di un punto da chiarire.

⁶ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 17 febbraio 2010 pagg. 76 e 77.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>