

XV legislatura

**Schema di decreto legislativo recante:
"Attuazione della direttiva
2004/54/CE relativa ai requisiti di
sicurezza per le gallerie della rete
stradale transeuropea"
(Atto del Governo n. 7)**

Luglio 2006
n. 5



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Laura Baronciani

dott.ssa Carla Di Falco

dott.ssa Maria Laura D'Onofrio

dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 2117 - 5262

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

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

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

Indice

Premessa	1
Articolo 4 (<i>Commissione permanente per le gallerie</i>).....	1
Articolo 5 (<i>Gestore della galleria</i>)	3
Articoli 8 - 9 - 10	5
Articoli 11 - 12	6
Articolo 14 (<i>Deroghe per innovazioni tecniche</i>)	8
Articolo 16 (<i>Sanzioni</i>).....	9
Articolo 17 (<i>Disposizioni finanziarie</i>)	10

Premessa

Lo schema di decreto legislativo è stato predisposto ai sensi dell'articolo 1, commi 3 e 4, della legge n. 29 del 2006 (legge comunitaria 2005).

L'articolo 17, comma 2, dispone che dall'attuazione delle disposizioni del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Di seguito vengono analizzate le sole norme rilevanti per quanto di competenza.

Articolo 4

(Commissione permanente per le gallerie)

La norma attribuisce le funzioni di autorità amministrativa previste nella direttiva 2004/54/CE per le gallerie della rete transeuropea ricadenti nel territorio nazionale, alla Commissione permanente per le gallerie (d'ora in avanti Commissione) istituita presso il Consiglio superiore dei lavori. Viene inoltre stabilita la composizione della Commissione, la durata, nonché i compiti e le funzioni.

La Commissione nello svolgimento delle proprie funzioni si avvale delle competenze e dell'organizzazione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, con oneri a carico dei gestori.

Infine, si prevede che le medesime funzioni, con riferimento ai trafori internazionali, siano svolte dalle corrispondenti Commissioni intergovernative.

La RT afferma che la Commissione, per la gestione delle attività a proprio carico, ha necessità di un supporto dedicato anche mediante un apposito sistema informativo. Allo scopo viene individuato un supporto di 2 persone, il cui onere complessivo a decorrere dal 2007 e fino al 2019 ammonta a 66.000 euro annui, così determinato:

Addetti	Giorni uomo	Importo unit. giornaliero	Totale
2	220/anno	150,00	66.000

La quantificazione, secondo quanto affermato in RT, è stata desunta da prospetti sintetici forniti dalla Direzione Generale per il personale, dei servizi generali e del bilancio del Ministero delle infrastrutture e redatta sulla base del vigente CCNL avendo a riferimento i costi medi onnicomprensivi riferiti all'anno 2005.

Al riguardo si osserva che, per quanto riguarda lo svolgimento delle funzioni della Commissione e i compensi da corrispondere ai suoi membri, la RT effettua una quantificazione solo di massima tenendo conto del numero di gallerie in fase di progetto, in costruzione e in esercizio e attribuendo per ciascuna di esse un importo giornaliero per giorno/uomo. Non si riescono dunque a desumere dalla RT né gli eventuali compensi da corrispondere ai singoli membri della Commissione né l'importo degli oneri da

attribuire a ciascuna galleria per le singole attività cui è chiamata a svolgere la Commissione. Risulta altresì impossibile determinare gli oneri derivanti dall'istituzione e dal funzionamento della Commissione.

Si segnala altresì che l'indicazione dell'importo unitario giornaliero per ciascuna unità non è accompagnata da ulteriori informazioni. In particolare, manca il riferimento alla categoria e al livello retributivo del personale impiegato, nonché una indicazione dei carichi di lavoro della Commissione tale da consentire una valutazione circa l'idoneità della dotazione di personale della Commissione in ordine allo svolgimento delle proprie funzioni.

Articolo 5

(Gestore della galleria)

La norma individua nell'ANAS e nelle società concessionarie il gestore di ciascuna galleria cui si applica il presente schema di decreto, mentre per i trafori internazionali l'individuazione del gestore è effettuata dalle Commissioni intergovernative.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, si segnala che l'attività di adeguamento delle gallerie in esame e il pagamento delle tariffe da parte dei gestori appare suscettibile di determinare maggiori oneri in capo a questi ultimi con possibili ripercussioni sulla finanza pubblica qualora il

soggetto gestore sia rappresentato dall'ANAS, essendo quest'ultima ancora da intendersi ricompresa nell'ambito del perimetro delle P.A.. Gli oneri che la società dovrà effettuare per l'adeguamento delle gallerie ai livelli di sicurezza stabiliti dalla direttiva in esame, nonché per il pagamento delle tariffe, potrebbero pertanto rappresentare oneri ricadenti nel settore pubblico. Si fa presente comunque che sul punto è stato sostenuto che gli stanziamenti a legislazione vigente sono già commisurati alle relative previsioni di spesa^{1 2}.

Con riferimento alle gallerie poste su strade affidate in concessione a società concessionarie appare opportuno chiarire poi se l'incremento dei costi per tali società, potendo incidere sulla redditività delle opere in concessione, sia suscettibile di influenzare la determinazione dei canoni di concessione, con conseguenti minori introiti per la finanza pubblica.

Inoltre, con riferimento agli appalti assegnati per le gallerie in costruzione, sarebbe opportuno chiarire se oneri aggiuntivi possano derivare dalla revisione degli appalti assegnati per effetto delle eventuali modifiche da apportare ai progetti approvati e da adeguare alla nuova normativa.

¹ Nella documentazione depositata dal Governo presso la V Commissione permanente Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati in data 27 giugno 2006 si afferma infatti che l'ANAS farà fronte agli oneri derivanti dall'applicazione delle misure di sicurezza contenute nello schema di decreto legislativo a valere sulle risorse finanziarie a propria disposizione programmate nel corso degli anni, tenuto conto che il campo e l'oggetto di applicazione del citato schema rientrano nei compiti principali assegnati dalla legge mediante concessione alla stessa azienda. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 27 giugno 2006, pag. 31.

² A tal proposito si rammenta che nel Consiglio dei Ministri n. 5 del 30 giugno 2006 è stato approvato un decreto-legge che tra l'altro prevede un ampliamento della capacità di spesa di ANAS per 1 miliardo di euro rispetto al limite dei pagamenti imposto dalla legge finanziaria 2006.

Articoli 8 - 9 - 10

Le disposizioni esplicitano gli adempimenti necessari ed i relativi termini temporali per adeguare ciascuna delle gallerie in fase di progetto, in costruzione o non aperte al traffico e in esercizio a un livello minimo sufficiente di sicurezza. Gli oneri di adeguamento sono a carico dei gestori che provvedono senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica.

La RT assume che le attività per le gallerie in costruzione si esauriscano nell'arco del 2006, mentre per le gallerie in fase di progettazione, ipotizzate a regime in numero di 10, e per quelle in esercizio, supposte in circa 600, gli oneri relativi alle attività decorrono dal 2007 si esauriscono nel 2019. In particolare, per queste ultime è stato ipotizzato un programma di adeguamento di 40 gallerie l'anno per 15 anni.

In sintesi, la quantificazione degli effetti finanziari è così rappresentabile:

Articolo	N. gallerie	Giorni/uomo	Importo unit. giornaliero	2006	2007 e succ.vi
8	10	30	200		60.000
9	10	40	200	80.000	
10	40	40	200		320.000
Totale				80.000	380.000

Al riguardo, si osserva preliminarmente che gli oneri connessi alle attività di adeguamento al livello minimo sufficiente di sicurezza sono indicati globalmente senza specificare i singoli oneri riconducibili a ciascun adempimento richiesto alla Commissione.

A tal proposito, giova sottolineare che la corretta quantificazione degli oneri risulta determinante al fine di escludere eventuali oneri a carico della finanza pubblica, in quanto l'esatta determinazione degli oneri risulta decisiva per la fissazione di adeguate tariffe e di conseguenza per giudicare l'efficacia del meccanismo di compensazione finanziaria previsto dal successivo articolo 17. Va da sé che tale condizione è più agevolmente realizzata laddove vi sia una maggiore specificazione delle singole determinanti dell'onere in questione.

Relativamente alla determinazione delle tariffe si rinvia alle osservazioni formulate al successivo articolo 17.

Articoli 11 - 12

Le disposizioni attribuiscono alla Commissione lo svolgimento di funzioni ispettive attraverso l'ausilio di personale del Consiglio superiore dei lavori pubblici, nonché dell'Amministrazione centrale e periferica del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, oltre eventualmente di personale del Dipartimento dei vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile. Per i trafori internazionali le relative Commissioni possono avvalersi dei comitati di sicurezza già istituiti.

L'esecuzione delle ispezioni deve avvenire con una cadenza periodica non superiore a 6 anni per galleria.

Si prevede inoltre la procedura da seguire in caso di mancata conformità della galleria al livello di sicurezza previsto. Qualora dalle

verifiche ispettive emergesse la necessità di misure restrittive del traffico con possibili problemi di ordine pubblico, tali misure dovranno essere assunte d'intesa con gli uffici territoriali di governo competenti.

Infine, si stabilisce che agli oneri derivanti dall'attuazione delle suddette misure i gestori provvedano senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La RT precisa che l'attività ispettiva verrà effettuata solo a decorrere dall'anno 2007, mentre il numero delle ispezioni da eseguire sarà nell'ordine di 100 l'anno. A tale stima si giunge dividendo il numero di gallerie esistenti (600) per la cadenza periodica delle ispezioni da eseguire ogni 6 anni. Tali ispezioni verranno effettuate dal personale indicato all'articolo 11.

La quantificazione degli effetti finanziari è così rappresentabile:

Articolo	N. gallerie	Giorni uomo	Imp.unit.giornaliero	Totale
11	100	15	200	300.000
12	100	240,00 per ispezione		24.000
Totale				324.000

Al riguardo, si osserva che l'onere a regime relativo all'articolo 11 viene indicato considerando un onere di 200,00 euro al giorno e presupponendo 15 giorni uomo per ciascuna galleria da ispezionare. Non è pertanto possibile evincere le singole determinanti di costo che lo compongono nel complesso, in quanto non sono indicati né la tipologia di unità di personale coinvolto nelle ispezioni né la parte dell'onere che è attribuibile agli emolumenti previsti per il personale, alle spese di trasferta e agli altri eventuali oneri accessori connessi.

Ancora, andrebbe chiarito se l'utilizzo di personale del Consiglio superiore dei lavori pubblici, nonché di altre amministrazioni statali, possa pregiudicare l'ordinario svolgimento dell'attività delle amministrazioni di provenienza, con conseguente aggravio di oneri per l'utilizzo di personale aggiuntivo o ricorso a lavoro straordinario.

Inoltre, va rilevato che la norma, nel prevedere la cadenza periodica delle ispezioni per ciascuna galleria, fissa un limite massimo senza peraltro escludere che la frequenza di tali ispezioni possa essere più intensa nel tempo. In una tale evenienza l'assunzione prospettata in RT di circa 100 ispezioni annue potrebbe risultare poco prudenziale, essendo essa tarata sull'intervallo temporale più ampio.

Infine, andrebbe chiarito se dall'eventuale coinvolgimento degli uffici territoriali del governo competenti in caso di restrizioni della circolazione incidenti sull'ordine pubblico non possano derivare nuovi oneri a carico del bilancio dello Stato.

Articolo 14

(Deroghe per innovazioni tecniche)

La norma consente alla Commissione di accordare al gestore deroghe ai requisiti prescritti dal presente decreto per l'utilizzo di innovazioni tecniche atte ad elevare il livello di protezione delle gallerie rispetto alle tecnologie previste dal decreto in esame.

La RT non esamina la norma.

Al riguardo, considerato che nel concedere la suddetta deroga la Commissione deve svolgere una attività di istruttoria, andrebbe chiarito se tale attività può essere svolta senza oneri. Si segnala che, mentre l'articolo 17 considera gli oneri discendenti dalla presente disposizione ai fini della determinazione delle tariffe, nei prospetti della RT questi non sono considerati. Sul punto appare opportuno un chiarimento.

Articolo 16

(Sanzioni)

La norma prevede una serie di sanzioni amministrative pecuniarie a carico del gestore o del responsabile della sicurezza relativamente ad alcune inadempienze degli stessi.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, pur premesso che le entrate per sanzioni costituiscono normalmente partite di entrata meramente eventuali, andrebbe valutata l'opportunità di una loro quantificazione sia pure di massima.

Articolo 17

(Disposizioni finanziarie)

Il comma 1 pone a carico dei Gestori gli oneri delle attività di cui agli articoli 4, 8, 9, 10, 11, 12, 14 del presente schema di decreto, sulla base del costo effettivo del servizio e secondo tariffe da determinarsi con decreto interministeriale.

Il comma 2 contiene la citata clausola di invarianza finanziaria.

La RT afferma che le risorse a compensazione degli oneri scaturenti dal presente schema di decreto derivano dall'applicazione di tariffe secondo quanto previsto dall'articolo 6 della legge n. 29 del 2006 (legge comunitaria 2005).

Tali entrate sono quantificate sulla base del seguente prospetto di sintesi:

Articolo	N. gallerie	Anno riferimento	Imp.contributo unitario	2006	2007 e succ.
8	10	A regime dal 2007	5.000,00		50.000,00
9	10	Solo anno 2006	8.000,00	80.000,00	
10	40	A regime dal 2007	8.000,00		320.000,00
11-12	100	A regime dal 2007	4.000,00		400.000,00
Totale				80.000,00	770.000,00

Al riguardo, più in generale, premesso che l'assenza di effetti per la finanza pubblica dipende dall'idoneità delle tariffe a garantire la piena copertura delle spese connesse alle attività rese, si segnala che sarebbero opportuni chiarimenti in ordine alla concreta idoneità del

meccanismo in argomento a garantire integralmente, *ex ante* e in maniera contestuale l'equilibrio finanziario in assenza di un obbligo esplicito a fissare l'entità delle tariffe in maniera adeguata a coprire l'onere, tenuto conto anche del fatto che la citata clausola di invarianza di cui al comma 2 è formulata in termini generici.

In ordine ai profili di quantificazione, si osserva preliminarmente che l'indicazione dell'importo del contributo ordinario dovuto dai gestori non è accompagnata dall'indicazione delle singole determinanti di spesa, il che non consente di determinare la partecipazione delle singole componenti del costo all'onere complessivo delle attività (istruttoria, ispezione, deroghe, relazioni ecc.). Inoltre, viene indicato un importo del contributo uguale per ciascuna galleria, assumendo quindi l'ipotesi che il carico di lavoro per ciascuna di esse sia simile: sul punto sarebbe opportuno chiarire se, nel considerare l'importo del contributo, si sia tenuto conto della tipologia delle diverse strutture e di conseguenza si sia determinato un valore medio.

Inoltre, anche se in base a quanto indicato in RT il totale degli oneri è coperto dall'ammontare delle entrate da tariffe, va notato un disallineamento tra gli oneri e le entrate da tariffe relativamente ai singoli articoli del provvedimento: in particolare infatti, per le attività connesse alle gallerie il cui progetto preliminare non è stato ancora approvato (articolo 8), a fronte di oneri quantificati in 60.000 euro si stimano entrate da tariffe per 50.000 euro. Relativamente all'attività ispettiva (articoli 11 e 12) sono previste entrate per 400.000 euro, mentre i relativi costi ammontano a 324.000 euro. Inoltre, non

risultano coperte con una tariffa *ad hoc* le spese per l'utilizzo di 2 persone a supporto della Commissione.

Infine, atteso che la norma di copertura sembra riferirsi agli oneri di cui alle attività, andrebbe chiarito se quelli derivanti dall'istituzione e dal funzionamento della Commissione siano ricompresi nell'ambito del meccanismo di copertura individuato dall'articolo in esame.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it