

XIV legislatura

**Schema di decreto legislativo recante:  
"Attuazione della direttiva 2003/87/CE del  
Parlamento europeo e del Consiglio del 13  
ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo  
scambio di quote di emissione dei gas ad  
effetto serra nella Comunità, nonché della  
direttiva 2004/101/CE del Parlamento  
europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004,  
recante modifica della direttiva 2003/87/CE,  
riguardo ai meccanismi di progetto del  
protocollo di Kyoto"**

(Atto del Governo n. 597)

Febbraio 2006

n. 187



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 spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

### **Segretari parlamentari**

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

## Indice

<b>Premessa</b> .....	1
<b>Articoli da 4 a 8</b> .....	1
<b>Articolo 10</b> ( <i>Piano Nazionale di Assegnazione</i> ).....	3
<b>Articoli 14 e 15</b> .....	4
<b>Articoli 16 e 17</b> .....	5
<b>Articolo 19</b> ( <i>Raggruppamenti</i> ).....	7
<b>Articolo 24</b> ( <i>Accesso all'informazione</i> ).....	8
<b>Articolo 26</b> ( <i>Disposizioni finanziarie</i> ).....	8
<b>Articolo 27</b> ( <i>Disposizioni transitorie e finali</i> ).....	9

## **Premessa**

Vengono commentate le sole norme rilevanti per quanto di competenza.

Si segnala che, in base al comma 5 dell'articolo 27 del presente schema di decreto legislativo, dalla sua attuazione non derivano oneri a carico del bilancio dello Stato.

## **Articoli da 4 a 8**

L'articolo 4 stabilisce che a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, nessun impianto può esercitare le attività di cui all'allegato A comportanti emissioni di gas serra senza l'autorizzazione dell'autorità nazionale competente.

L'articolo 5 prevede l'obbligo da parte dei gestori degli impianti di cui all'allegato A di presentare la domanda di autorizzazione all'autorità nazionale competente che stabilisce a tal fine una serie di informazioni circa le modalità di trasmissione e redazione della stessa. Si specifica inoltre che la suddetta autorità si avvale del supporto operativo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo.

Gli articoli 6 e 7 fissano i termini entro cui l'autorità nazionale verifica e rilascia le autorizzazioni ad emettere gas serra o l'aggiornamento della stessa, nonché il contenuto dell'autorizzazione.

L'articolo 8 istituisce, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, il Comitato nazionale di gestione e attuazione della direttiva 2003/87/CE, che svolge la funzione di autorità nazionale competente. Si elencano inoltre i compiti che è chiamato a svolgere il Comitato e la sua composizione. Relativamente a tale ultimo aspetto il Comitato risulta composto da sei membri di cui tre di nomina del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e tre designati dal Ministro delle attività produttive. Nell'ambito dei componenti il Comitato figurano due direttori generali delle due Amministrazioni membri permanenti e quattro funzionari delle due Amministrazioni che rimangono in carica per quattro anni. È demandato ad un apposito regolamento ministeriale stabilire le modalità di funzionamento del

Comitato assicurandone la costante operatività e funzionalità. Il Comitato si avvale degli uffici della Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e degli uffici della Direzione generale energia e risorse minerarie del Ministero delle attività produttive, nonché dell'ENEA. Appositi gruppi di lavoro possono essere costituiti per assicurare il coordinamento tra i diversi uffici e per garantire la partecipazione delle associazioni maggiormente rappresentative dei soggetti interessati all'attuazione del presente decreto. Infine, si stabilisce che ai componenti il Comitato e dei gruppi di lavoro non sono riconosciuti compensi o rimborsi spese in quanto l'attività svolta è da considerarsi prestata nell'ambito delle attività proprie degli uffici o delle associazioni.

La RT afferma che la domanda, il rilascio, il contenuto e l'aggiornamento dell'autorizzazione, nonché l'istituzione e i compiti del Comitato, non danno luogo ad oneri a carico del bilancio dello Stato, in quanto il Comitato è composto da personale appartenente ai ruoli delle Amministrazioni dello Stato e si avvale unicamente di risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente.

Si stima che la richiesta di nuove autorizzazioni ad emettere gas serra e di aggiornamento o revoca delle stesse richieda un impegno complessivo di circa 100 giorni-uomo/anno di risorse umane di livello B. Tale impegno complessivo è così ripartito: 90 giorni-uomo/anno per il rilascio di nuova autorizzazione o aggiornamento della stessa (30 istruttorie con un impegno di 3 giorni-uomo ciascuna) e 10 giorni-uomo/anno per le revoche di autorizzazioni esistenti (circa 20 revoche per ½ giorno - uomo per revoca).

Al riguardo, appare opportuno assicurare l'adeguatezza delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente rispetto agli interventi da realizzare. In particolare, andrebbe chiarito se l'utilizzo, da parte del Comitato, degli uffici del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, del Ministero delle attività produttive, nonché dell'ENEA possa creare per tali uffici o enti difficoltà di tipo operativo ed organizzativo per il presumibile aumento di incombenze e conseguentemente dare luogo a maggiori esigenze finanziarie. Inoltre, per l'ENEA, andrebbe precisato in quali termini si possa utilizzare l'attività

dell'ente senza oneri per il bilancio dello Stato chiarendo se la esclusione di oneri per quest'ultimo non possa comportare spese a carico del medesimo ente.

Inoltre, pur tenuto conto della clausola di invarianza finanziaria, si osserva che la norma prevede la definizione di una serie di compiti e attività che per dimensioni e complessità potrebbero determinare la necessità di risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle previste a normativa vigente. Sul punto appare opportuno un chiarimento da parte del Governo.

In ordine all'esclusione di compensi o rimborsi spese per i componenti il Comitato ed i gruppi di lavoro, va rilevato che essa non sembra assumere carattere esaustivo considerato che risultano attribuibili agli stessi (gettoni di presenza, trasferte ecc.) ulteriori forme di emolumento. Sul punto andrebbe valutata la possibilità di meglio enunciare la disposizione al fine di escludere la corresponsione di qualsiasi tipo di emolumento.

Infine, al fine di esprimere una corretta valutazione finanziaria circa le risorse umane impiegate, si segnala che i dati relativi al presumibile impegno complessivo di lavoro andrebbero accompagnati da ulteriori elementi informativi (numero di impianti la cui attività è subordinata all'autorizzazione o che faranno ricorso all'aggiornamento o revoca della stessa).

## **Articolo 10**

### *(Piano Nazionale di Assegnazione)*

La norma disciplina le modalità per la predisposizione del Piano Nazionale di Assegnazione (PNA), ne determina il contenuto e stabilisce che lo stesso sia approvato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e dal Ministro delle attività produttive. Tra l'altro il PNA prevede che per il quinquennio 2008-2012 almeno il 90 per cento delle quote di emissione ai singoli impianti siano assegnate a titolo gratuito.

La RT, in merito a quanto previsto al comma 2 lettera e), afferma che l'eventuale 10 per cento delle quote di emissioni non assegnate a titolo gratuito non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato in quanto l'assegnazione avverrà con asta pubblica.

Al riguardo, occorre chiarire se dal Piano e dalle eventuali modifiche dello stesso possano derivare conseguenze onerose per la finanza pubblica. In particolare, tali profili onerosi, andrebbero verificati circa l'eventualità che titolari di impianti interessati dalle assegnazioni previste dal Piano siano soggetti pubblici.

Inoltre, andrebbe chiarito il motivo per cui l'eventuale assegnazione delle quote non assegnate a titolo gratuito tramite asta pubblica non comporti oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato. In particolare, andrebbero fornite delucidazioni circa gli eventuali oneri connessi all'espletamento dell'asta pubblica e l'istituzione a cui fanno capo.

### **Articoli 14 e 15**

L'articolo 14 istituisce, senza oneri a carico del bilancio dello Stato, il registro nazionale delle emissioni e delle quote di emissioni presso la Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. Il registro contabilizza le quote di emissioni rilasciate, possedute, trasferite, restituite e cancellate. Assolve altresì alle funzioni del registro nazionale previsto dall'articolo 6 della Decisione 280/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio. Le funzioni di amministratore del registro sono svolte dalla Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo. Infine, si stabilisce che alla gestione del registro si provvede con le risorse umane e strumentali operanti nell'ambito della Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo.

L'articolo 15 disciplina il trasferimento, la restituzione e la cancellazione delle quote di emissioni che sono soggette ad annotazione nel registro. Vengono indicati i compiti cui è chiamato ad adempiere il gestore di ciascun impianto e le connesse attività in capo all'amministratore del registro.

La RT afferma che l'avvio del registro è già avvenuto in via sperimentale per cui l'istituzione del registro contenuto nelle presenti disposizioni rappresenta la formale istituzione del registro sulla base della sperimentazione avvenuta nel corso del biennio 2004-2005. Di

conseguenza, l'attività connessa al registro non comporta oneri aggiuntivi per l'amministrazione dello Stato. Per quanto riguarda l'attività continuativa di gestione del registro si prevede per l'attività di iscrizione dei gestori 15 giorni-uomo/anno di risorse umane di livello B (30 richieste di iscrizione all'anno con un impegno di ½ giorni/uomo per richiesta), per le attività di cancellazione 7,5 giorni-uomo/anno di risorse umane di livello B (15 richieste di cancellazione all'anno e con un impegno di ½ giorni/uomo per richiesta), per l'attività di ricezione ed elaborazione informatica l'impegno di due risorse umane all'anno di livello B.

Al riguardo, occorre precisare se per il futuro alla gestione del registro si possa provvedere nell'ambito delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Inoltre, si segnala che il far discendere la mancanza di oneri aggiuntivi, così come indicato in RT, dal già avvenuto avvio del registro in via sperimentale, non risulta sufficiente ad escludere possibili futuri oneri connessi sia alla sua implementazione che alla sua gestione. A tal fine occorre chiarire se l'utilizzo di tali risorse sia suscettibile di pregiudicare la realizzazione delle finalizzazioni già previste a legislazione vigente. Comunque, si tratta di rendere permanente un onere che al momento sembrerebbe solo provvisorio.

Infine, andrebbe chiarito se l'attribuzione alla Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo delle funzioni di amministratore del registro possa dare luogo ad un conseguente aggravio finanziario in termini di fabbisogno di organico e di oneri di funzionamento.

## **Articoli 16 e 17**

L'articolo 16 dispone le modalità di verifica della dichiarazione effettuata dal gestore dell'impianto relativa alle attività ed alle emissioni dell'impianto. La verifica, effettuata da un verificatore accreditato, viene comunicata al Comitato contestualmente al rilascio dell'attestato di verifica.



L'articolo 17 indica nel Comitato l'organo deputato all'accREDITAMENTO dei verificatori. Il Comitato nello svolgimento del suddetto compito si avvale del supporto tecnico della Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo. È inoltre istituito presso la medesima Direzione il Registro dei verificatori accREDITATI. Infine si stabilisce che alla gestione del registro si provvede con le risorse umane e strumentali operanti nell'ambito della Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo.

La RT, per l'accREDITAMENTO dei verificatori da parte del Comitato, indica un impegno iniziale di circa 100 giorni-uomo, seguito da un impegno continuativo di 44 giorni-uomo/l'anno più 2500 euro annui per le missioni.

Nello specifico, per l'istituzione del registro si prevede un impegno di circa 7 giorni-uomo utilizzando le risorse strumentali esistenti, mentre per l'istruttoria dei verificatori, che a regime saranno tra le 20 e le 30 unità, l'impegno è quantificato in 60-90 giorni-uomo totali (20/30 unità per 3 giorni-uomo ad istruttoria). Le risorse umane utilizzate saranno per il 90 per cento di livello B e per il 10 per cento di livello C.

La fase di mantenimento del registro, secondo la RT, richiede un impegno continuativo di 24 giorni-uomo/anno di risorse umane di livello B (2 giorni-uomo/mese per 12 mesi). È prevista inoltre una attività di controllo a campione circa la sussistenza dei requisiti di accREDITAMENTO. La RT stima 5 controlli annui che richiedono ciascuno un impegno di 4 giorni e spese di missione per 500 euro per un totale annuo di 2.500 euro.

Al riguardo, al fine di escludere qualsiasi onere a carico del bilancio dello Stato, andrebbe chiarito il soggetto cui fanno capo gli oneri connessi ai compensi da attribuire per l'attività dei verificatori.

Per l'attività di supporto della Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo e per l'istituzione e la gestione del registro dei verificatori accREDITATI si rinvia alle osservazioni formulate ai precedenti articoli 14 e 15.

Con riferimento all'attività di controllo a campione per la verifica della sussistenza dei requisiti di accreditamento dei verificatori appare utile chiarire l'esclusione di qualsiasi ulteriore emolumento a favore del funzionario ispettore, oltre alle spese di missione.

## **Articolo 19** *(Raggruppamenti)*

La norma disciplina le modalità di costituzione di un raggruppamento tra gestori degli impianti che svolgono un'attività elencata nell'allegato A e conseguentemente i compiti cui è chiamato a svolgere il Comitato. In particolare, si prevede che la Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo stabilisca le modalità attraverso le quali i crediti derivanti da attività di attuazione congiunta e da attività di meccanismo di sviluppo pulito dell'*Italian Carbon Fund* sono trasferiti alle imprese che necessitano di quote.

La RT afferma che il meccanismo del trasferimento dei crediti disciplinati dall'accordo istitutivo dell'*Italian Carbon Fund* non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato in quanto l'*Italian Carbon Fund* è finanziato con risorse previste a legislazione vigente.

Al riguardo, al fine di scongiurare oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, andrebbe chiarito se l'attività connessa al trasferimento dei crediti rientra nell'ambito di quelle finanziate nell'ambito dell'*Italian Carbon Fund*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si fa presente che nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio al capitolo 2212 "Spese per la partecipazione dell'Italia ai fondi internazionali previsti nell'ambito della convenzione quadro delle nazioni unite sui cambiamenti climatici adotta il 9 maggio 1992 e nel successivo protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997", figura uno stanziamento di 68 mln di euro.

## **Articolo 24**

*(Accesso all'informazione)*

La norma prevede la messa a disposizione del pubblico di una serie di decisioni e informazioni detenute dal Comitato.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, nel silenzio della RT, andrebbe chiarito se la predisposizione dell'accesso del pubblico alle informazioni associate con l'attuazione del presente decreto sia praticabile senza nuovi o maggiori oneri.

## **Articolo 26**

*(Disposizioni finanziarie)*

L'articolo dispone che gli oneri connessi al rilascio dell'autorizzazione o dell'aggiornamento della medesima e all'accreditamento dei verificatori, sono a carico dei richiedenti in base a tariffe stabilite con decreto ministeriale. Le tariffe devono coprire il costo effettivo dei servizi resi e i relativi introiti sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati ad apposita unità previsionale di base dello stato di previsione delle Amministrazioni interessate.

Infine, si prevede una clausola di invarianza finanziaria.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, va osservato che l'assenza di effetti sulla finanza pubblica si verifica nell'ipotesi in cui l'applicazione delle tariffe è idonea a garantire l'integrale copertura delle spese connesse ai servizi resi, per cui vanno forniti chiarimenti in ordine all'idoneità del

meccanismo a garantire ex ante l'equilibrio finanziario. Andrebbe inoltre precisato se l'applicazione delle tariffe possa determinare oneri a carico di soggetti pubblici, nel caso in cui questi rivestano la carica di gestori degli impianti cui si applicano le presenti disposizioni.

Infine, sotto il profilo temporale, andrebbe assicurato che l'effettiva acquisizione alle entrate del bilancio dello Stato dei proventi da tariffa avvenga prima della manifestazione degli oneri per i servizi resi.

## **Articolo 27**

*(Disposizioni transitorie e finali)*

La norma prevede un periodo transitorio nel quale in attesa della nomina dei componenti il Comitato la funzione di autorità nazionale competente è svolta dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo, avvalendosi eventualmente dell'APAT. In tale periodo le autorizzazioni di cui all'articolo 4 sono rilasciate o aggiornate con decreto del Direttore generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo e del Direttore generale per l'energia e le risorse minerarie. Infine, si dispone che il Piano nazionale di assegnazione delle quote di emissione, predisposto ai sensi dell'articolo 9 della direttiva 2003/87/CE e inviato alla Commissione europea il 15 luglio 2004 e integrato in data 24 febbraio 2005, valga quale Piano nazionale di assegnazione per il periodo 2005-2007, fatte salve le modifiche e le integrazioni che la Commissione europea dovesse richiedere in sede di approvazione del Piano stesso.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, si ribadiscono le osservazioni effettuate in relazione agli articoli da 4 a 8 e, con riferimento al PNA, a quanto osservato all'articolo 10.

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