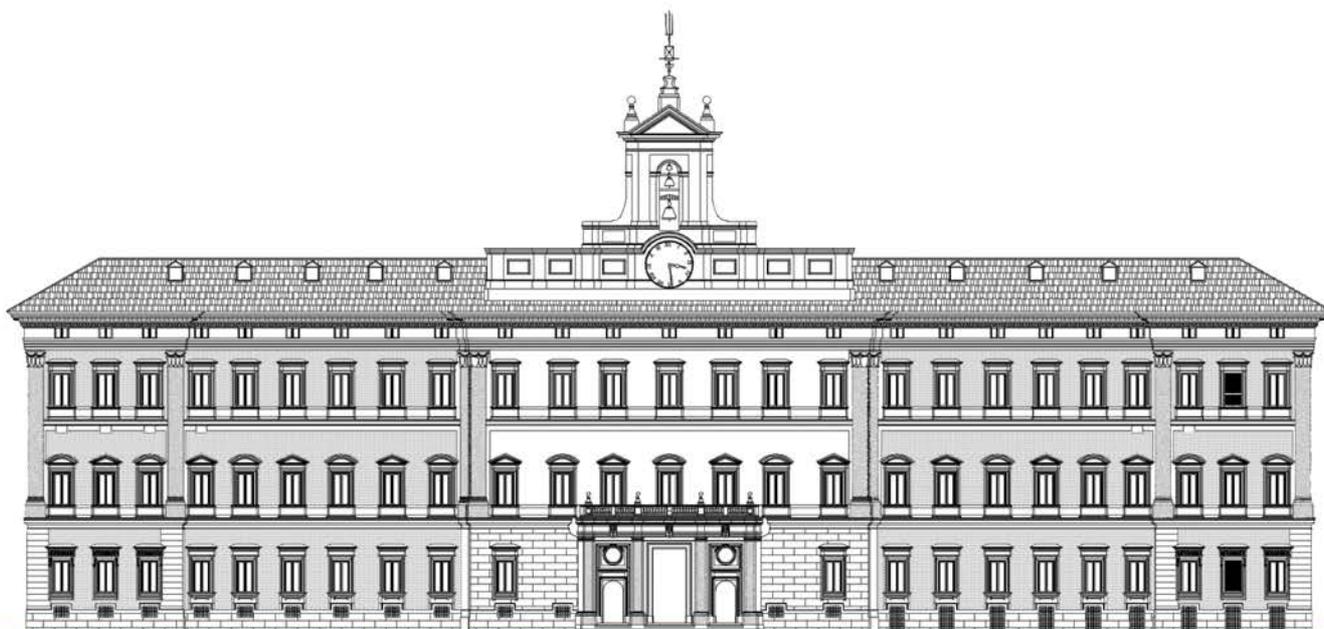




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 1432-A

Legge europea 2018

(Approvato dal Senato – A.S. 822)

N. 78 – 12 marzo 2019



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 1432-A

Legge europea 2018

(Approvato dal Senato – A.S. 822)

N. 78 – 12 marzo 2019

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

INDICE

PREMESSA	- 3 -
VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI	- 4 -
ARTICOLO 3	- 4 -
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI LETTORI DI LINGUA STRANIERA	- 4 -
ARTICOLO 6	- 5 -
DESIGNAZIONE DELLE AUTORITÀ COMPETENTI	- 5 -
ARTICOLO 18	- 5 -
RESPONSABILITÀ IN MATERIA DI COMBUSTIBILE ESAURITO O RIFIUTI RADIOATTIVI	- 5 -
ARTICOLO 20	- 9 -
DISPOSIZIONI RELATIVE ALLO SMALTIMENTO DEGLI SFALCI E DELLE POTATURE	- 9 -

INFORMAZIONI SUL PROVVEDIMENTO

A.C.	1432-A
Titolo:	Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018
Iniziativa:	governativa approvato, con modifiche, dal Senato
Relazione tecnica (RT):	presente
Relatore per la	Battelli
Commissione di merito:	
Gruppo:	M5S
Commissione competente:	XIV (Politiche dell'Unione europea)

PREMESSA

Il disegno di legge in esame reca disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (Legge europea 2018).

Il testo originario del provvedimento¹, corredato di relazione tecnica e di prospetto riepilogativo degli effetti finanziari, è stato assegnato in sede consultiva alla Commissione Bilancio, che, nella seduta del 31 gennaio, ha espresso parere favorevole con una condizione *ex art. 81 Cost.*, recepita nel testo in esame.

La Commissione XIV (Unione europea) ha apportato ulteriori modifiche al provvedimento nel corso dell'esame in sede referente. Gli emendamenti approvati non sono corredati di relazione tecnica o di prospetto riepilogativo, eccetto l'em. 0.16.01, del Governo, che ha introdotto l'art. 18 ed è corredato di relazione tecnica, di cui si dà conto nel presente dossier. Si esaminano di seguito le sole modifiche introdotte dalla Commissione di merito che presentano profili di carattere finanziario.

¹ In merito al testo originario del provvedimento si rinvia alla Nota del Servizio Bilancio n. 66 del 17 gennaio 2019.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLO 3

Disposizioni in materia di lettori di lingua straniera

Normativa vigente. L'articolo 11 della legge n. 167/2017 dispone l'incremento del Fondo per il finanziamento ordinario delle università per euro 8.705.000 annui a decorrere dall'anno 2017, al fine di superare – in coerenza con l'articolo 1 del D.L. n. 2/2004 – il contenzioso in atto e a prevenire l'instaurazione di nuovo contenzioso nei confronti delle università statali italiane da parte degli ex lettori di lingua straniera, già destinatari di contratti stipulati ai sensi dell'articolo 28 del D.P.R. n. 382/1980. Gli oneri sono stati coperti mediante riduzione del Fondo per il recepimento della normativa europea².

Al comma 2 si prevede che con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca si predisponga uno schema tipo per la definizione di contratti integrativi di sede, a livello di singolo ateneo e dei criteri di ripartizione dell'importo sopra indicato, a titolo di cofinanziamento, esclusivamente tra le università che entro il 31 dicembre 2018 perfezionano i relativi contratti integrativi e a copertura dei relativi oneri.

Nella relazione tecnica allegata alla norma sopra descritta (A.C. 4505 della XVII legislatura) si è affermato che i lettori in servizio nelle università statali erano circa 500, di cui circa 260 con un contenzioso pendente con gli atenei dai quali dipendono e che l'articolo 11, sopra citato, applicando il giudicato europeo a quanto stabilito dall'articolo 1 del D.L. n. 2/2004, avrebbe stanziato risorse aggiuntive sul fondo per il finanziamento ordinario delle università statali, attribuendo un significativo cofinanziamento agli atenei per la chiusura dei contenziosi in essere.

La norma, introdotta dalla Commissione, – a modifica del comma 2 dell'art. 11 sopra descritto – proroga al 31 ottobre 2019 il termine entro il quale le università perfezionano i contratti integrativi ai fini dell'adozione del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca che predispone lo schema tipo per la definizione di contratti integrativi di sede e adotta i criteri di ripartizione dell'importo stanziato³ a titolo di cofinanziamento per il superamento del contenzioso in atto con gli ex lettori di lingua straniera.

L'emendamento che ha introdotto l'articolo aggiuntivo non è corredato di **relazione tecnica** e di **prospetto riepilogativo**.

² Di cui all'articolo 41-*bis* della legge n. 234/2012

³ Dal comma 1 dell'articolo 11 della legge n. 167/2017.

Al riguardo, non si hanno osservazioni da formulare per i profili di quantificazione tenuto conto che la disposizione opera nel quadro delle risorse stanziata e configurata in termini di limiti massimi di spesa annua.

Andrebbero peraltro esclusi effetti di cassa eventualmente correlati al rinvio dell'utilizzo dei fondi stanziati.

ARTICOLO 6

Designazione delle autorità competenti

La norma, introdotta dalla Commissione, dispone, in particolare, che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato sia designata quale organismo responsabile in relazione all'applicazione del Regolamento (UE) n. 2018/302 recante misure volte ad impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno. Si prevede altresì che il Centro nazionale della rete europea per i consumatori (ECC-NET) sia designato quale organismo competente a fornire assistenza ai consumatori in caso di controversia tra un consumatore e un professionista ai sensi dell'articolo 8 del citato regolamento.

L'emendamento che ha introdotto l'articolo aggiuntivo non è corredato di **relazione tecnica** e di **prospetto riepilogativo**.

Al riguardo, si rileva che la norma non è corredata di una clausola di neutralità e di una relazione tecnica volta a confermare la sostenibilità dei nuovi compiti assegnati ai soggetti interessati nel quadro delle risorse già disponibili. In proposito andrebbero quindi acquisiti i relativi elementi di valutazione.

ARTICOLO 18

Responsabilità in materia di combustibile esaurito o rifiuti radioattivi

La norma, introdotta dalla Commissione, individua i soggetti responsabili della sicurezza della gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi⁴.

In particolare, per le predette materie radioattive:

⁴ La gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi è disciplinata dal D. Lgs. n. 45 del 2014 (attuazione della direttiva 2011/70/EURATOM) e dal D. Lgs. n. 230 del 1995 (Attuazione delle direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 2006/117/Euratom, 2009/71/Euratom e 2011/70/Euratom).

- in via principale sono responsabili i soggetti produttori e i soggetti titolari di autorizzazioni per attività o impianti connessi alla gestione di tali materie (comma 1);
- in via sussidiaria (in caso di mancanza di tali soggetti o di altra parte responsabile), lo Stato è responsabile per la gestione delle materie prodotte nel territorio nazionale (comma 2) e per lo smaltimento delle materie spedite in uno Stato UE o in un Paese terzo per il trattamento o il ritrattamento (comma 3);
 - in via sussidiaria, inoltre, specularmente, lo Stato membro o il Paese terzo a partire dal quale tali materie radioattive sono state spedite in Italia per il trattamento o il ritrattamento, è responsabile dello smaltimento (comma 4).

Viene, infine, prevista una clausola di invarianza secondo cui agli eventuali oneri derivanti dai commi 2 e 3 si fa fronte mediante utilizzo delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Si rammenta che, con decisione del 17 maggio 2018, la Commissione europea ha costituito in mora l'Italia per il non corretto recepimento della direttiva 2011/70/EURATOM che istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi (procedura n. 2018/2021)⁵.

L'emendamento che ha introdotto l'articolo aggiuntivo non è corredato di **prospetto riepilogativo**.

La relazione tecnica⁶ fornisce preliminarmente un quadro informativo in merito alle fattispecie disciplinate, rammentando che:

- per “gestione del combustibile esaurito” (ossia del combustibile nucleare irraggiato e successivamente rimosso in modo definitivo dal nocciolo di un reattore) si intendono tutte le attività concernenti la manipolazione, lo stoccaggio, il ritrattamento o lo smaltimento del combustibile esaurito, escluso il trasporto al di fuori del sito;
- per “gestione dei rifiuti radioattivi” (ossia di materiali utilizzati nell'impiego pacifico dell'energia nucleare contenenti sostanze radioattive, e per i quali non è previsto il riutilizzo) si intendono tutte le attività attinenti a raccolta, cernita, manipolazione, pretrattamento, trattamento, condizionamento, stoccaggio o smaltimento dei rifiuti radioattivi, escluso il trasporto al di fuori del sito.

La gestione sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi consiste quindi nel complesso delle attività gestionali che ne determinano l'inoffensività, nei confronti dei lavoratori e della popolazione.

Ciò, prosegue la relazione tecnica, vale ad escludere i casi di gestione afferente ai *trasporti* (poiché già normati dal punto di vista della responsabilità ultima ai sensi dell'art. 16 della legge 1860/62), gli *eventi incidentali* (già normati ai sensi del protocollo emendativo della convenzione del 29 luglio 1960 sulla

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3448_en.htm

⁶ Relativa all'emendamento 0.16.01.

responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare, attualmente in fase di ratifica)⁷ nonché le *bonifiche* di installazioni industriali contaminate a seguito di fusione accidentale di sorgenti radioattive o per il rinvenimento di sorgenti orfane, ipotesi per i quali è istituito un fondo presso il Ministero dell'ambiente⁸, volto a finanziare le spese necessarie per i predetti interventi.

Attualmente, sul territorio nazionale, la gestione di tutto il combustibile esaurito e della gran parte dei rifiuti radioattivi, compresi quelli derivanti da attività di trattamento e ritrattamento svolte all'estero, di cui al comma 3, è in capo al Gruppo SOGIN, che comprende la Sogin S.p.A. (interamente partecipata dal MEF e operante in base agli indirizzi strategici del Governo italiano) e la Nucleco S.p.A. (quest'ultima detenuta al 60% dalla Sogin S.p.A. e per il restante 40% dall'ENEA). Non sono più presenti dagli anni '80 in Italia produttori di combustibile nucleare.

I costi dell'attività della Sogin S.p.A. in materia di gestione del “perimetro nucleare” e di *decommissioning* dei siti non gravano sul bilancio dello Stato ma trovano copertura nella componente A2rim della tariffa elettrica.

Il Gruppo Sogin è responsabile dello smantellamento degli impianti nucleari italiani e della gestione dei rifiuti radioattivi derivanti dalle attività pregresse e da quelle relative allo smantellamento degli impianti stessi; la gestione dei rifiuti radioattivi ricomprende anche la gestione di quelli prodotti dalle attività sanitarie, industriali e di ricerca che sono conferiti alla Nucleco S.p.A., società qualificata per la raccolta, il trattamento, il condizionamento e lo stoccaggio temporaneo di tali rifiuti.

La gestione del combustibile esaurito è in capo alla sola Sogin S.p.A. limitatamente alle attività di stoccaggio temporaneo nei vari siti oggetto di *decommissioning*, in attesa del riprocessamento (trattamento e ritrattamento) e alle attività di stoccaggio temporaneo a lungo termine, all'interno del Deposito Nazionale, del combustibile non riprocessabile. Del combustibile esaurito, già trasferito all'estero per il riprocessamento, è previsto, al termine delle relative operazioni, il rientro in Italia sotto forma di rifiuto radioattivo.

Per quanto riguarda i volumi dell'attività, sulla base dell'Inventario nazionale dei rifiuti radioattivi, aggiornato al 31 dicembre 2016 e trasmesso dall'ISIN nel 2018 al Ministero dello sviluppo economico, si evince che la quantità di rifiuti radioattivi gestita dal Gruppo Sogin è pari al 92,08% del totale nazionale ed è gestita dalla Sogin S.p.A. per il 63,01% e dalla Nucleco S.p.A. per il 29,07%.

⁷ In merito a tale fattispecie, la relazione tecnica precisa che, ai sensi dell'art. 58-*bis* del D.lgs 230/95, i soggetti titolari di autorizzazione devono “essere in possesso delle capacità tecniche e professionali previste dalla normativa vigente, con particolare riguardo alla sicurezza nucleare”, In quanto hanno “la responsabilità primaria per la sicurezza degli impianti nucleari e degli impianti di gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi”; devono anche “prevedere e mantenere adeguate risorse finanziarie, nonché risorse umane in possesso delle qualifiche e delle competenze adeguate e necessarie per adempiere ai propri obblighi attinenti alla sicurezza nucleare”.

⁸ Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 536.

La restante quantità di rifiuti radioattivi, pari a circa il 7,92% del totale, è gestita da soggetti non di diritto pubblico. I predetti soggetti sono da identificarsi in quelle società detentrici di rifiuti di origine prevalentemente medicale e industriale che, seppur operanti da lungo tempo, potrebbero in futuro essere nella condizione di originare la fattispecie prevista al comma 2, ovvero la “mancanza” di soggetti con responsabilità primaria nella gestione di rifiuti radioattivi.

Al verificarsi di tale ipotesi, subentra lo Stato al quale è attribuita dalla direttiva europea la responsabilità ultima della gestione dei rifiuti radioattivi.

La relazione tecnica afferma quindi che per quanto sopra esposto, la responsabilità ultima dello Stato prevista dall'emendamento, al comma 2, è di tipo ipotetico e residuale, dal momento che si attiva solo in via sussidiaria in caso di mancanza dei soggetti di cui al comma 1.

Ad oggi, sulla base di quanto confermato dall'ISIN, nel corso di circa 60 anni (a partire dalla fine degli anni '50), non sono stati registrati casi di intervento dello Stato per rifiuti di origine nucleare, cioè per quelli derivanti dall'esercizio delle centrali nucleari e degli impianti del ciclo del combustibile.

In relazione allo sfruttamento dell'energia nucleare per usi civili, risultano essenzialmente essersi verificati solo due casi (a Castelmauro - CB e a Statte - TA), in cui lo Stato ha dovuto assumersi la responsabilità ultima della gestione di rifiuti radioattivi, sempre nel campo dei rifiuti di origine medicale. Tale circostanza appare, a giudizio della relazione tecnica, rassicurante, dal momento che tale fattispecie configura un rischio circostanziato e raro.

D'altro canto, proprio la scarsa incidenza degli eventi non rende facile la quantificazione dell'impegno finanziario che lo Stato potrebbe assumersi per subentrare nei casi previsti dal comma 2.

Per quanto riguarda la responsabilità ultima dello Stato prevista dal comma 3, tale fattispecie è limitata, ai sensi del D. Lgs n. 31/2010, allo smaltimento a titolo definitivo dei rifiuti radioattivi a bassa e media attività e allo stoccaggio, a titolo provvisorio di lunga durata, dei rifiuti ad alta attività provenienti dalle operazioni di riprocessamento. Il soggetto con responsabilità primaria per tale fattispecie è la Sogin S.p.A.

Da quanto sopra, poiché si tratta di una responsabilità residuale ed ipotetica e dunque di difficile quantificazione, all'onere e alla relativa collocazione temporale, si farà fronte mediante utilizzo delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, si prende atto dei chiarimenti forniti dalla RT e della circostanza che sia la Sogin Spa e sia il Nucleco Spa sono soggetti esterni al perimetro della pubblica amministrazione.

Peraltro, con riguardo alla responsabilità dello Stato - prevista in via sussidiaria rispetto ad altri soggetti obbligati dai commi 2 e 3 - la relazione tecnica non fornisce elementi di stima, sia pur di massima, del relativo impegno finanziario. La stima degli oneri non si evince peraltro neanche dalla clausola di copertura di cui al comma 5, che dispone che ai relativi oneri si faccia fronte mediante utilizzo delle risorse disponibili a legislazione vigente, rinviando pertanto ad una modalità di copertura non rientrante tra quelle indicate dall'art. 17 della legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009).

Nel rinviare sul punto alla parte successiva, relativa ai profili di copertura, per quanto attiene agli aspetti di quantificazione si evidenzia che, per effetto delle norme descritte, gli oneri, benché eventuali, recati dai commi 2 e 3 non sarebbero oggetto di una procedura di verifica in sede parlamentare in quanto troverebbero direttamente copertura su "risorse disponibili" di cui non viene specificata la fonte. In proposito andrebbe acquisito l'avviso del Governo.

In merito ai profili di copertura, anche tenuto conto di quanto in precedenza evidenziato in ordine ai profili di quantificazione, appare necessario riformulare la clausola di invarianza finanziaria di cui al comma 5 dell'articolo 18 nei termini seguenti: "5. All'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica". Sul punto appare comunque necessario acquisire l'avviso del Governo.

ARTICOLO 20

Disposizioni relative allo smaltimento degli sfalci e delle potature

Normativa vigente. L'articolo 185 del D.lgs. n. 152/2006 disciplina l'esclusione dal campo di applicazione della parte quarta del decreto, relativa alle norme di gestione dei rifiuti, di una serie di prodotti. Alla lettera f) vengono indicate le materie fecali⁹, la paglia, gli sfalci e le potature (purché provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali, o da attività agricole e agro-industriali) nonché ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzati

⁹ Se non contemplate dal comma 2, lettera b), dell'articolo 185 come sottoprodotti di origine animale.

in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana.

Il testo iniziale dell'articolo in esame (AC 1432, art. 17) era volto a circoscrivere le ipotesi di esclusione. In tale testo, infatti, gli sfalci e le potature restano esclusi dalla disciplina generale dei rifiuti – al pari di ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso – purché effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana. La relazione tecnica riferita a tale testo¹⁰ afferma che la norma ha carattere ordinamentale e non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Il Governo (Seduta della V Commissione del 31 gennaio 2019) ha assicurato che le disposizioni di cui all'articolo 17, relative allo smaltimento degli sfalci e delle potature, appaiono conformi all'ordinamento dell'Unione europea.

L'emendamento, introdotto durante l'esame in Commissione, interviene sull'articolo 20 (già art. 17) precisando che fra i prodotti esclusi dalle norme di gestione dei rifiuti (di cui al Titolo IV del codice dell'ambiente) rientrano anche gli sfalci e le potature che derivano dalla manutenzione del verde pubblico di comuni e città metropolitane (sempre nella misura in cui, come già previsto dal testo originario, non costituiscano materiale pericoloso).

L'emendamento che ha introdotto le modifiche non è corredato di **relazione tecnica** e di **prospetto riepilogativo**.

Al riguardo, si prende preliminarmente atto di quanto affermato dalla relazione tecnica e dal Governo in merito alla compatibilità UE del testo iniziale della norma. Posto, tuttavia, che l'emendamento in esame risulta finalizzato ad escludere ulteriori materiali dalle norme di gestione dei rifiuti di cui al Titolo IV del codice dell'ambiente, sarebbe utile acquisire conferma della perdurante compatibilità UE del testo, come modificato.

¹⁰ Depositata in V Commissione nella seduta del 29 gennaio 2019.