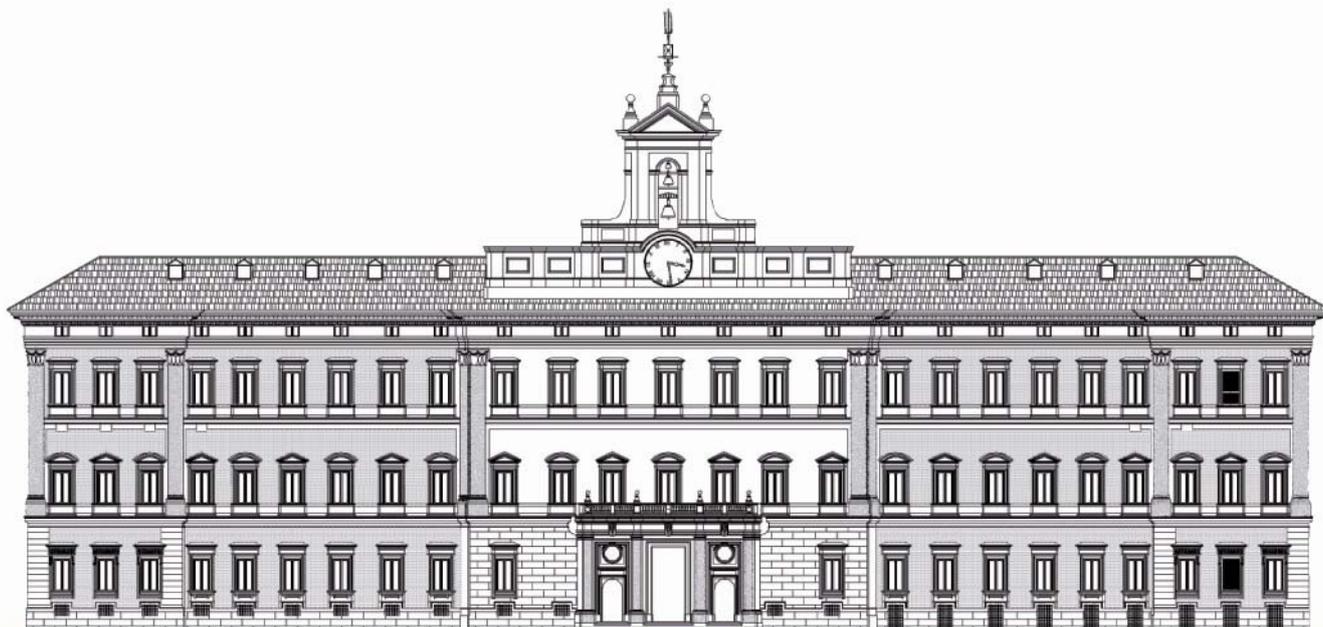




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Pacchetto "Qualità dell'aria"

(Proposta di decisione COM(2013)917)

(Comunicazione COM(2013)918)

(Proposta di direttiva COM(2013)919)

(Proposta di direttiva COM(2013)920)

n. 19

17 marzo 2014



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Pacchetto "Qualità dell'aria"

(Proposta di decisione COM(2013)917)

(Comunicazione COM(2013)918)

(Proposta di direttiva COM(2013)919)

(Proposta di direttiva COM(2013)920)

n. 19

17 marzo 2014

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ cdrue@camera.it)

Il paragrafo 'La normativa nazionale in materia di qualità dell'aria' è stato curato
dal **SERVIZIO STUDI**, Dipartimento Ambiente (☎ 066760.9253)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

SCHEDA DI LETTURA	1
DATI IDENTIFICATIVI	3
PACCHETTO QUALITÀ DELL'ARIA	5
• Finalità/Motivazioni	5
• Contenuti	14
• Base giuridica	19
• Sussidiarietà	20
• Proporzionalità	21
• Valutazione del Governo	21
• La normativa nazionale in materia di qualità dell'aria (a cura del Servizio Studi)	22
• La qualità dell'aria in Italia – Dati statistici	24
• Esame presso altri Parlamenti nazionali	25
• Esame presso il Senato	26

Scheda di lettura

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo di atto	<i>COM(2013)917 COM(2013)918 COM(2013)919 COM(2013)920</i>
Data di adozione	<i>18 dicembre 2013</i>
Base giuridica	<i>Art. 192, par. 1, TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Inquinamento atmosferico – riduzione delle emissioni gassose</i>
Assegnazione	<i>23 dicembre 2013 VIII Commissione (Ambiente)</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>

PACCHETTO QUALITÀ DELL'ARIA

Finalità/Motivazioni

Nel dicembre 2013, la Commissione europea ha presentato un **pacchetto di misure, legislative e non**, dedicato al **miglioramento della qualità dell'aria**. Esso è composto da:

- una **proposta di decisione** (COM(2013)917) sull'emendamento al protocollo del 1999 in materia di **acidificazione**;
- una **comunicazione** recante il **programma europeo per la qualità dell'aria** (COM(2013)918);
- una **proposta di direttiva** per la limitazione delle **emissioni originate da impianti di combustione medi** (COM(2013)919);
- una **proposta di direttiva** (COM(2013)920) per la **riduzione delle emissioni nazionali di alcune sostanze inquinanti**.

La presentazione di tale pacchetto di proposte discende dalla constatazione che, **nonostante le misure già adottate** dall'UE per la lotta all'inquinamento atmosferico e **nonostante i buoni risultati** già ottenuti, esistono **ancora lacune da colmare**.

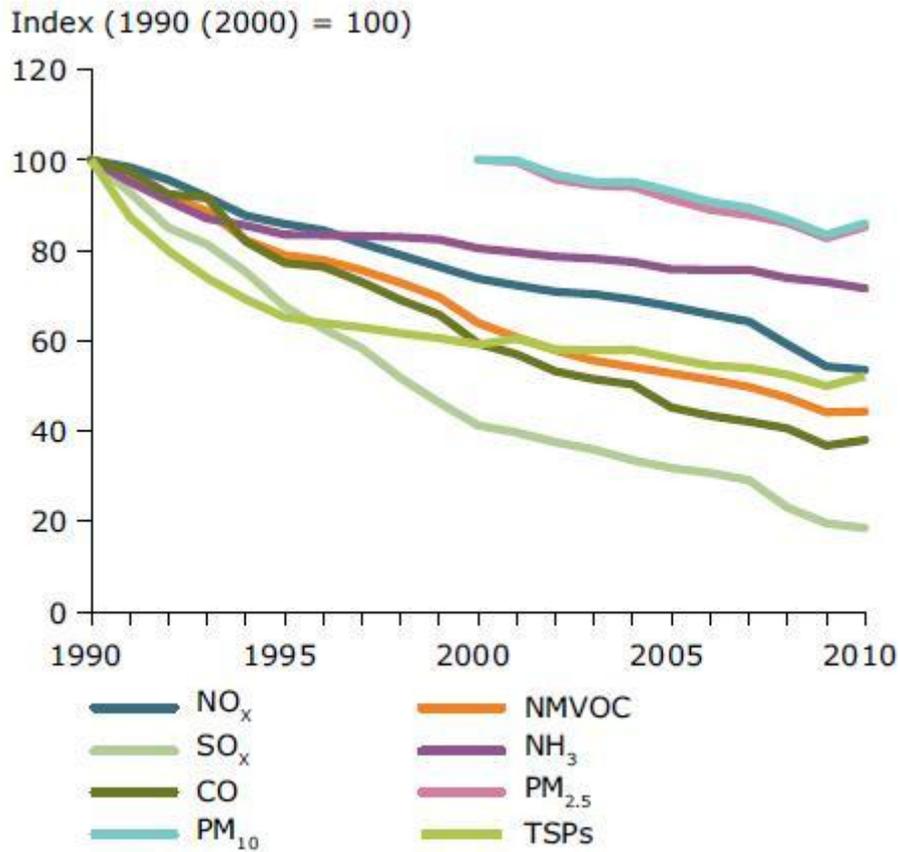
Come esposto dalla Commissione nel documento di lavoro che accompagna il pacchetto, nel 2010 i **decessi prematuri annui imputabili all'inquinamento atmosferico** sono stati pari a oltre 400.000 e il 62 per cento della superficie dell'UE è stata esposta all'**eutrofizzazione**. I **costi esterni in termini di impatto sulla salute** vengono stimati, con uno scarto molto ampio, tra 330 e, addirittura, 940 miliardi di euro. I **danni economici diretti** comprendono 15 miliardi di euro per le giornate lavorative perse, 4 miliardi di euro di spese sanitarie, 3 miliardi di euro di perdite di resa delle colture e 1 miliardo di euro di danni agli edifici.

Per affrontare tali problemi, nell'UE e a livello internazionale sono state da tempo messe a punto una serie di politiche concernenti l'inquinamento atmosferico. I **principali strumenti della politica UE** sono costituiti dalla **strategia tematica del 2005** sull'inquinamento atmosferico, dalla **direttiva sulla qualità dell'aria ambiente** ([2008/50/CE](#) e [2004/107/CE](#)), dalla **direttiva sui limiti nazionali di emissione** ([2001/81/CE](#)) e da una serie di atti legislativi per la **riduzione dell'inquinamento alla fonte**. L'utilizzo di tali strumenti ha permesso il raggiungimento di **risultati positivi**.

Tra il **1990 e il 2010** si è determinata una **consistente riduzione delle emissioni** che ha **attenuato il problema delle piogge acide nell'UE** (acidificazione). Le riduzioni delle emissioni sono dovute all'applicazione delle

disposizioni dell'UE sulle emissioni di zolfo dai grandi impianti di combustione (LCP), e al combustibile a basso tenore di zolfo per il trasporto su strada, che ha consentito l'uso di convertitori catalitici, dall'euro 4 in poi. Tra il 2000 e il 2010 è stato ridotto di circa il 20% anche l'impatto del particolato sulla salute.

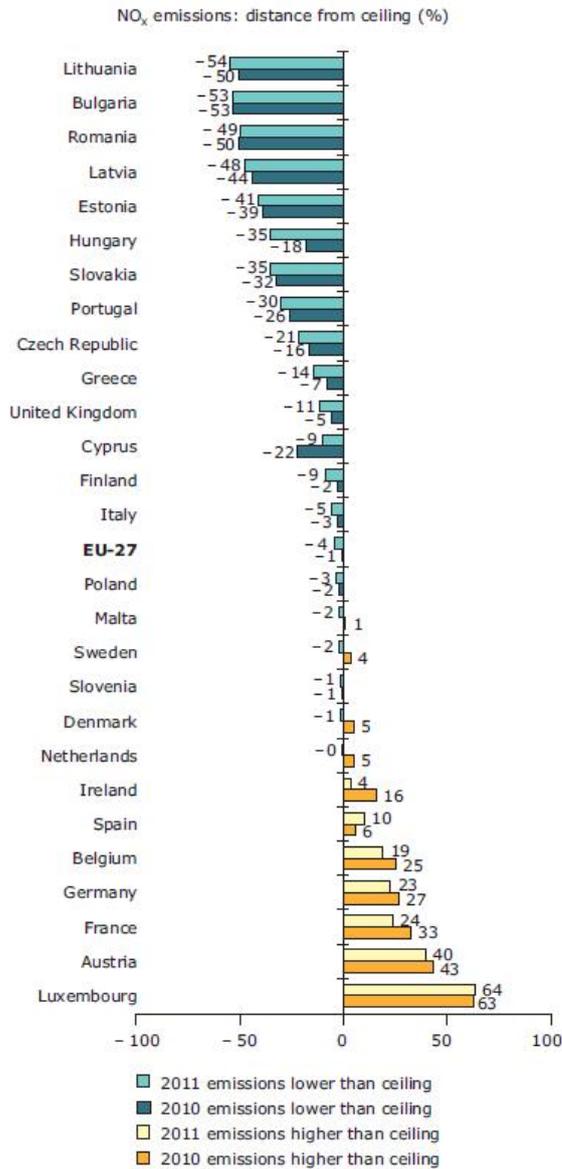
Emissioni UE 1990-2010



Fonte: Agenzia europea per l'Ambiente, 2012

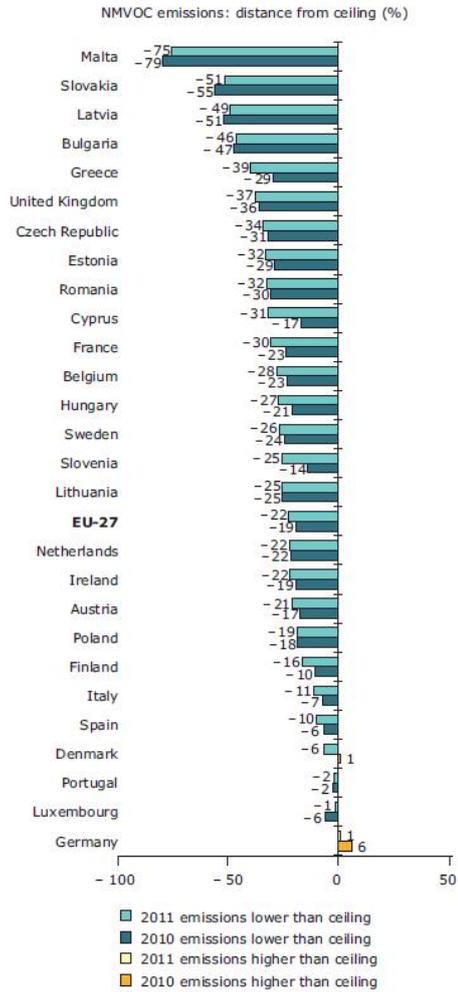
La tabelle che seguono evidenziano, per **ciascun fattore inquinante**, il livello raggiunto negli **anni 2010 e 2011** rispetto ai tetti stabiliti dalla legislazione vigente.

Ossido di azoto (NO_x): livello raggiunto rispetto ai limiti (2010-2011)



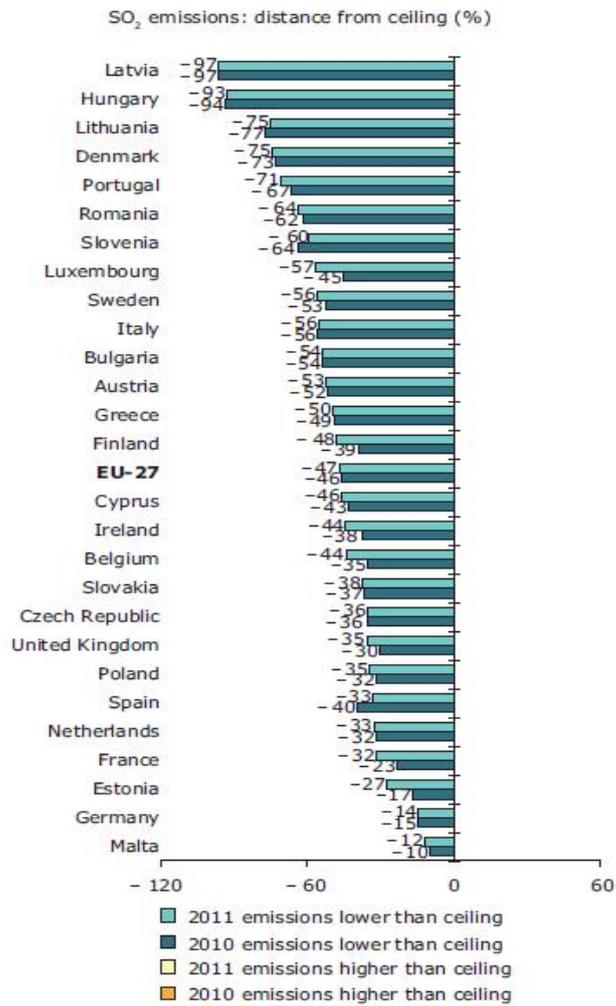
Fonte: AEA (2012)

Gas non-metano di composti organici volatili (NMVOC): livello raggiunto rispetto al limiti (2010-2011)



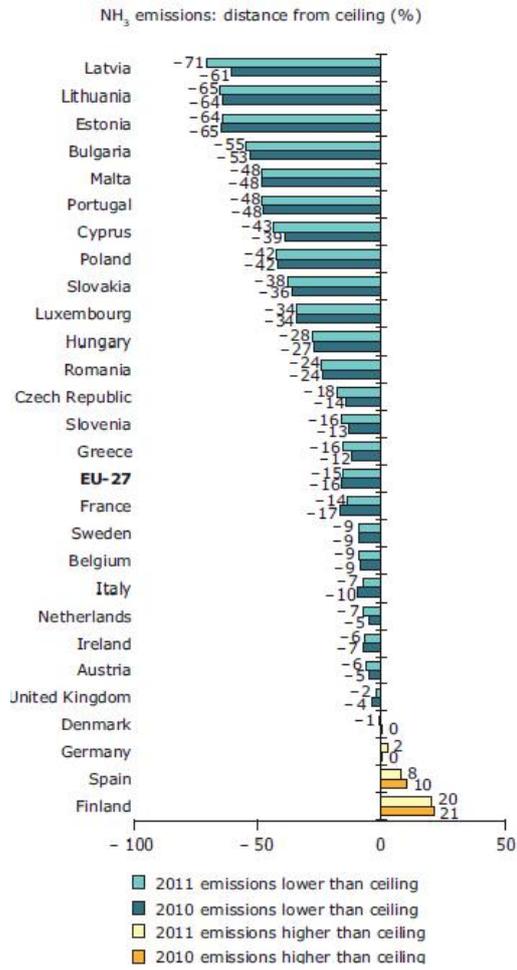
Fonte: AEA (2012)

Anidride solforosa (SO₂): livello raggiunto rispetto ai limiti (2010-2011)



Fonte: AEA (2012)

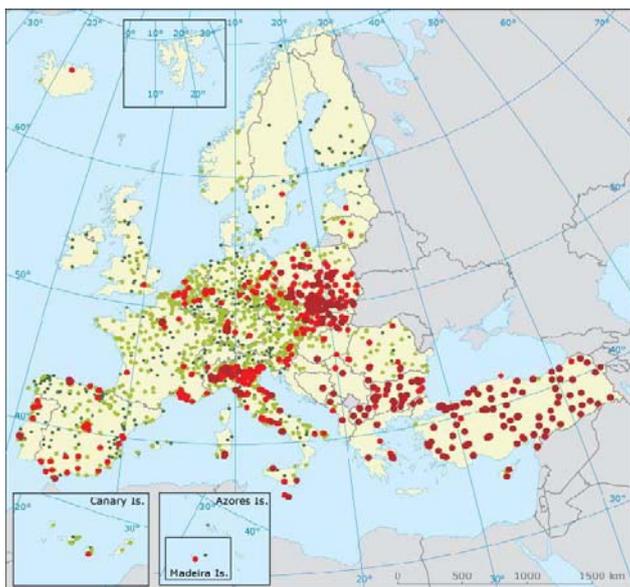
Ammoniaca (NH₃): livello raggiunto rispetto al limiti (2010-2011)



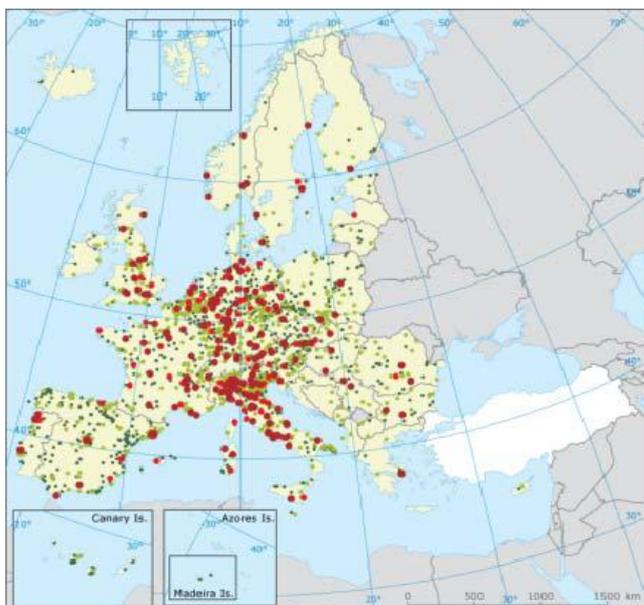
Fonte: AEA (2012)

Le due principali **cause delle lacune** riscontrate sono, in primo luogo, le gravi **violazioni delle norme relative alla qualità dell'aria**: un terzo della "zone di gestione della qualità dell'aria" dell'UE supera i limiti fissati per il particolato (PM_{10}) e un quarto quelli per il biossido di azoto (NO_2).

Superamento dei limiti di particolato (PM_{10}) nel 2010



Superamento dei limiti di biossido di azoto (NO_2) nel 2010



Fonte: AEA (2012)

In secondo luogo, viene evidenziata l'**inadeguatezza**, dimostrata dalle **proiezioni a medio termine, della legislazione vigente**, anche se pienamente applicata, a **conseguire gli obiettivi**: le proiezioni indicano che, nel 2020, si registrerebbero ancora 340.000 morti premature dovute al PM_{2,5} e all'ozono troposferico.

Con riferimento al primo punto, le **principali violazioni** della normativa europea sono riferibili:

- **ai veicoli diesel**, le cui emissioni medie stimate di NO_x in condizioni reali di guida hanno superato i valori limite stabiliti;
- alla **combustione di carburanti solidi domestici**, che causa il superamento dei valori limite dell'inquinamento locale (specialmente in talune aree geografiche, in cui tale fattore si combina con una particolare topografia che impedisce un'efficace dispersione; è il caso, ad esempio, di Milano, Madrid, Barcellona e Londra);
- allo **scarso coordinamento tra l'azione nazionale e locale** e alla **carenza di capacità** a livello regionale e locale.

Quanto alla **scarsa possibilità di conseguire gli obiettivi fissati**, la Commissione indica le direzioni che bisogna seguire:

- **incidere sui settori che meno hanno contribuito alla riduzione delle emissioni** di particolato o di ozono (ad esempio agricoltura, impianti di combustione di medie dimensioni, macchine mobili non stradali e trasporto marittimo internazionale);
- intervenire ancora **nel settore agricolo**, responsabile del 90% delle **emissioni di ammoniaca** e principale **fattore di eutrofizzazione**;
- considerare la necessità di un approccio non solo **a livello nazionale** ma anche gli **aspetti transnazionali**, che sono considerevoli.

Alla luce di quanto premesso, la Commissione sottolinea la necessità di agire **a breve e medio termine** per affrontare i persistenti problemi che incidono sulla qualità dell'aria nell'UE. In primo luogo, appare necessario dare **piena attuazione alla legislazione dell'UE in vigore**, in particolare in materia di emissioni dei veicoli commerciali leggeri a diesel, nonché **alle misure complementari a livello nazionale**. Sarebbe inoltre necessario, ad avviso della Commissione, **recepire la modifica del protocollo di Göteborg** concordata nel 2012 (si tratta di un protocollo alla Convenzione della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite - UNECE - sull'inquinamento atmosferico a grande distanza per diminuire l'acidificazione, l'eutrofizzazione e l'ozono a livello del suolo del 1999) per allineare il quadro normativo dell'UE agli impegni internazionali assunti dall'UE. Rimangono tuttavia **in sospeso alcuni problemi** che l'UE dovrà affrontare con decisioni di carattere legislativo, in relazione alle quali la Commissione ha già presentato proposte:

- riduzione delle emissioni di ossido di azoto (NOx) dei **motori diesel dei veicoli commerciali leggeri** ([COM\(2012\) 636](#));
- rafforzamento delle **capacità tecniche e di gestione da parte degli Stati membri dei finanziamenti dell'UE** dedicati al miglioramento della qualità dell'aria: nell'ambito dei **Fondi strutturali e di investimento europei (ESIF) 2014-2020**, è prevista una specifica componente "**qualità dell'aria**", in particolare per le aree urbane. Inoltre, lo strumento **LIFE 2014-2020** sosterrà gli sforzi supplementari temporanei che potranno essere necessari per migliorare in generale la qualità dell'aria e per reperire finanziamenti aggiuntivi sostanziali da altre fonti di finanziamento;
- ampliamento della gamma di **strumenti disponibili per la gestione della qualità dell'aria a livello locale e regionale**: la Commissione ha proposto misure sulla **mobilità sostenibile** nella [comunicazione](#) "Insieme verso una mobilità urbana competitiva ed efficace sul piano delle risorse", in particolare in relazione ai **piani di mobilità urbana** e alla regolamentazione dell'accesso dei veicoli nelle zone urbane. Si prevede inoltre l'elaborazione di **nuovi indicatori orientati al pubblico** per monitorare i progressi compiuti;
- **revisione periodica**, ma non immediata, **della direttiva sulla qualità dell'aria ambiente**, una volta che con l'applicazione della direttiva sui limiti nazionali di emissione si saranno ridotte le concentrazioni di fondo.

L'**obiettivo strategico di lungo termine** è raggiungere **livelli di qualità dell'aria che non comportino impatti negativi significativi**, né rischi per la salute umana e l'ambiente. Sono stati stabiliti **due obiettivi di carattere generale**:

- **garantire la conformità alle vigenti politiche** in materia di qualità dell'aria e la **coerenza rispetto agli impegni internazionali entro il 2020**;
- conseguire **un'ulteriore riduzione sostanziale** dell'impatto sulla salute e sull'ambiente **entro il 2030**.

Il raggiungimento di tali obiettivi costituisce il presupposto per rendere possibile il raggiungimento dei **nuovi obiettivi in materia di qualità dell'aria per il 2030 rispetto al 2005**: -52% della mortalità prematura dovuta al particolato e all'ozono e -35% della superficie di ecosistemi che supera i limiti di eutrofizzazione. L'**effetto indotto** di tali riduzioni è stato quantificato dalla Commissione in **circa 40 miliardi di euro annui**, a cui si aggiungono i notevoli **benefici ambientali** legati alla riduzione dei danni agli ecosistemi, **difficili da monetizzare**.

Per il raggiungimento degli obiettivi, la Commissione ha presentato una **nuova strategia** basata su un **pacchetto di proposte**, legislative e non, per la cui attuazione è richiesto lo **sforzo congiunto delle istituzioni europee e degli Stati nazionali** per conseguire la conformità dell'aria ai **livelli indicativi per la**

salute umana stabiliti dall'Organizzazione mondiale della sanità (**OMS**) nel più breve tempo possibile. Le misure mirano anche a ottenere benefici in termini di **mitigazione dei cambiamenti climatici**, concentrandosi sugli inquinanti che contribuiscono in modo rilevante all'impatto sul clima e all'inquinamento atmosferico (come il particolato carbonioso o "*black carbon*", componente del particolato) o promuovendo misure destinate a lottare simultaneamente contro gli inquinanti atmosferici e i gas serra (come l'ammoniaca e il protossido di azoto).

Contenuti

Il programma "**Aria pulita per l'Europa**" ([COM\(2013\)918](#)) fissa gli **obiettivi da conseguire, a breve, a medio termine e oltre il 2030**, e, contestualmente, indica le **misure necessarie** a raggiungerli. Alcuni di questi obiettivi sono conseguibili mediante la **revisione delle disposizioni già vigenti** mentre per altri la Commissione ha proposto **nuovi strumenti**, che fanno parte del pacchetto. I nuovi obiettivi sono inquadrati nella **cornice delle modifiche al protocollo di Göteborg**, assunte nel 2012, e di cui la Commissione propone l'acquisizione con un'apposita **proposta di decisione** ([COM\(2013\)917](#)).

Si ricorda che il processo negoziale internazionale ha portato all'adozione di due decisioni (decisioni dell'organo esecutivo, *Executive Body*: EB 2012/1 e EB 2012/2), che hanno modificato il testo del protocollo e dei suoi allegati. La decisione EB 2012/1, non occorrendo la ratifica delle parti, è stata comunicata a tutte le parti del protocollo in data 7 marzo 2013 ed è entrata in vigore il 5 giugno 2013. **La decisione EB 2012/2, oggetto della proposta di decisione COM(2013)917, deve essere ratificata dalle parti.**

In particolare, la proposta di decisione stabilisce **nuovi impegni nazionali di riduzione delle emissioni, da realizzare entro il 2020 e successivamente**, per i quattro inquinanti atmosferici nonché per il particolato sottile (PM_{2,5}). Essa promuove inoltre la riduzione delle emissioni per il particolato carbonioso (una componente del particolato, inquinante atmosferico di breve durata), aggiorna i valori limite di emissione fissati negli allegati del protocollo, introduce nuove norme sul contenuto di composti organici volatili non metanici nei prodotti, e completa l'obbligo di comunicazione in carico alle parti per quanto concerne le emissioni di inquinanti atmosferici nonché i progressi compiuti nei settori della tecnologia e della ricerca

La modifica del protocollo sarà recepita nel diritto dell'UE tramite **diversi strumenti giuridici**. A tal fine, la Commissione ha proposto una **direttiva per modificare la direttiva sui limiti nazionali di emissione** e una **direttiva concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti** originati da **impianti di medie dimensioni**, entrambe facenti parte

del pacchetto Aria pulita. Tali direttive si applicheranno contestualmente alle **vigenti direttive UE sul controllo delle fonti di emissione**, compresa la direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali. Il pacchetto è corredato da una **ricca documentazione**, che è stata utilizzata per la **valutazione di impatto**. I documenti contengono, tra l'altro, una serie di tabelle molto dettagliate che recano anche una stima dei costi derivanti dall'integrale applicazione delle misure previste, con riferimento ai diversi comparti interessati. Contestualmente, sono riportate anche le stime relative agli eventuali benefici economici, in termini di minori perdite di giornate lavorative, minori danni all'ambiente, minori perdite di valore della produzione agricola e minori spese sanitarie.

Proposta di direttiva sui limiti nazionali di emissione ([COM\(2013\)920](#)) e Proposta di direttiva concernente gli impianti di combustione medi ([COM\(2013\)919](#))

La prima proposta, che consta di 18 articoli e 6 allegati, abroga la direttiva [2001/81/CE](#) (relativa ai limiti nazionali di emissione di **alcuni inquinanti atmosferici**: biossido di zolfo - SO₂; ossidi di azoto -NO_x; composti organici volatili non metanici - COVNM; ammoniaca - NH₃) e detta una **nuova disciplina**, incisivamente modificata, da applicare alle emissioni nazionali (comprendendo anche **due nuovi fattori inquinanti**, il particolato fine - PM_{2,5} - e il metano - CH₄); in particolare, essa **amplia l'orizzonte politico al 2030 con due tappe intermedie**: nel **2020**, è previsto il **recepimento dei nuovi obblighi internazionali** concordati nell'ambito del **protocollo di Göteborg modificato**; per il **2025**, sono previsti **obblighi di riduzione intermedi** per mantenere la traiettoria verso il 2030. Inoltre, la proposta **rafforza la coerenza con le norme in materia di qualità dell'aria** contenute nella direttiva sulla qualità dell'aria ambiente **e con quelle sulla mitigazione dei cambiamenti climatici** e reca disposizioni rafforzate sugli **inventari, le proiezioni e il monitoraggio degli ecosistemi**.

Ai sensi della proposta di direttiva COM(2013)920, la riduzione delle emissioni delle sostanze inquinanti (la cui lista è rinviata ad apposito allegato) è disciplinata dai singoli Stati con l'**adozione di un programma nazionale di controllo** (articolo 6), **da aggiornare periodicamente**, che dovrebbe contenere almeno le informazioni elencate nell'allegato II, quelle sulla riduzione delle emissioni di particolato carbonioso nonché, eventualmente, le misure specifiche per ridurre le emissioni di PM_{2,5} e NH₃ da parte del settore agricolo. Tali programmi sono messi a punto nel contesto generale della politica di qualità dell'aria e devono comprendere informazioni relative all'analisi su cui si fonda la scelta delle misure.

Prima del loro completamento, i programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico devono essere sottoposti ad una **consultazione pubblica**. Il successivo articolo 7 stabilisce che gli Stati membri sono tenuti a **monitorare le emissioni di inquinanti atmosferici** e a preparare e aggiornare, in linea con gli obblighi e gli orientamenti istituiti dalla Convenzione sull'inquinamento atmosferico a grande distanza, **inventari e proiezioni nazionali delle emissioni, accompagnati da una relazione d'inventario**. Tali inventari sono verificati periodicamente dalla Commissione, assistita dall'Agenzia europea per l'ambiente e dagli Stati membri (articolo 9).

*Al riguardo si osserva che **gli adempimenti previsti dalle norme in esame, peraltro indicati in termini molto puntuali, potrebbero determinare effetti onerosi sugli Stati membri, soprattutto quelli in ritardo nel processo di riduzione e controllo delle emissioni. Appare pertanto opportuno che il Governo fornisca gli elementi necessari per la verifica dell'intensità di tali effetti sul nostro ordinamento, con riferimento agli aspetti finanziari, strutturali e di personale, nonché le ricadute prevedibili sulle imprese e i cittadini.***

La **proposta di direttiva** stabilisce anche l'obiettivo di una **riduzione del 27% dell'ammoniaca** tra il 2020 e il 2030 nonché una serie di misure relative alle fonti di cui gli Stati membri devono tenere conto nell'**elaborazione dei programmi nazionali**. Molte di queste misure **possono essere applicate anche alle piccole aziende agricole**. Gli Stati membri possono anche garantire un sostegno tramite l'assegnazione di risorse adeguate nell'ambito dei **Fondi di sviluppo rurale**.

Si segnala che, allo scopo di ottenere una riduzione più significativa delle **emissioni di ammoniaca del settore agricolo**, la Commissione rinvia alla **possibilità in futuro di ulteriori controlli delle fonti a livello UE**, ivi comprese disposizioni generali concernenti l'apporto equilibrato di nutrienti nell'applicazione dei concimi, controlli specifici sulla gestione del letame, disposizioni in materia di etichettatura e altre disposizioni in materia di concimi inorganici (nel quadro della revisione in corso del regolamento sui concimi). Allo stato, comunque, la Commissione anticipa l'istituzione da parte dei servizi della Commissione responsabili dell'agricoltura e dell'ambiente di una **piattaforma congiunta "agricoltura"** nel quadro del **forum "Aria pulita"** per integrare i vari assi della politica europea che hanno ricadute nelle materie ambientali ed agricole e per promuovere la partecipazione attiva del mondo agricolo.

La proposta di direttiva è volta anche ad incentivare la **riduzione delle emissioni di zolfo del trasporto marittimo** nell'Unione europea, prevedendo la possibilità di detrarre la riduzione delle emissioni del trasporto marittimo dagli obblighi di riduzione delle emissioni provenienti dalle fonti terrestri per il 2025 e il 2030.

Si ricorda che, in materia di emissioni provenienti dal trasporto marittimo, la direttiva [2012/33/UE](#), sul tenore di zolfo dei combustibili liquidi, reca misure per ridurre le emissioni di zolfo del trasporto marittimo nell'Unione europea e che, nel giugno del 2013, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo ([COM\(2013\)480](#)).

Con riferimento alla regolamentazione del settore marittimo, inoltre, la Commissione sottolinea anche l'importanza degli **accordi internazionali a livello di IMO**, a causa del carattere internazionale del trasporto marittimo e della dipendenza dell'Europa da tale tipo di trasporto.

La proposta di direttiva concernente gli impianti di combustione medi (COM(2013)919) è volta a **colmare la principale lacuna della legislazione UE sulle fonti di emissioni** (diverse dall'agricoltura), che riguarda le emissioni prodotte dagli impianti di combustione con una capacità termica compresa tra 1 e 50 MW (**impianti di combustione medi**), di cui si deve tenere conto per evitare che la politica in materia di qualità dell'aria e quella relativa alle energie rinnovabili si neutralizzino (anche per via dell'aumento dell'utilizzo della biomassa). Ad avviso della Commissione, la proposta consente di ottenere il rapporto costi/benefici più elevato con **costi amministrativi ridotti**.

Gli **impianti di combustione medi** sono **utilizzati per un'ampia gamma di applicazioni** (produzione di energia elettrica, riscaldamento e raffreddamento domestico/residenziale, produzione di calore/vapore per i processi industriali, ecc.) e costituiscono un'**importante fonte di emissioni di anidride solforosa, ossidi di azoto e particolato**. Gli impianti di combustione medi nell'UE sono circa 142.986. Le emissioni di inquinanti atmosferici originate da tali impianti **non sono disciplinate a livello dell'UE** ed è pertanto opportuno, ad avviso della Commissione, integrare la normativa vigente relativa agli impianti di combustione con disposizioni applicabili a tale categoria.

La proposta dispone che gli Stati membri assicurino la **conformità degli impianti nuovi** ai limiti fissati **entro un anno** dalla entrata in vigore della normativa di recepimento e che gli **impianti esistenti** siano adeguati **entro il 2025**.

La proposta di direttiva, che consta di **17 articoli e sette allegati**, introduce **requisiti minimi**, mantenendo gli oneri amministrativi al livello più basso possibile e tenendo conto in particolare della situazione delle PMI.

*Al riguardo, appare opportuno che il Governo chiarisca se il **sistema di ispezioni** a cura dell'autorità competente delineato dalla proposta di direttiva corrisponda a quello previsto dall'**articolo 288 del decreto legislativo n.***

152/2006 (che reca la disciplina italiana sugli impianti civili di combustione piccoli e medi) che precisa il **limite delle risorse a legislazione vigente**.

Il Programma "Aria pulita" individua le **ulteriori direttrici utili al raggiungimento degli obiettivi**: la piena applicazione delle disposizioni già vigenti, la prosecuzione della collaborazione internazionale e, infine, la promozione della ricerca e dell'innovazione.

Pieno sfruttamento del potenziale dei controlli delle fonti esistenti: emissioni industriali, progettazione ecocompatibile, macchine mobili non stradali

Il programma "Aria pulita per l'Europa" fa riferimento, in particolare, ai seguenti strumenti:

- la **direttiva sulla progettazione ecocompatibile**, che affronta il problema delle **emissioni da fonti domestiche di combustione**;
- la **direttiva sulle emissioni industriali (DEI)** e il suo programma in corso per l'**elaborazione delle conclusioni sulle BAT**, che copre le principali fonti industriali, tra cui in particolare gli impianti di combustione di oltre 50 MW;
- la **revisione della direttiva sulle macchine mobili non stradali**, che genererà notevoli benefici ampliando l'applicazione della direttiva ad altre categorie di potenza e tipi di macchinari, e allineando le misure di riduzione ai limiti dell'Euro 6 per i veicoli pesanti.

Dimensione internazionale

Dati il carattere transnazionale delle politiche ambientali e la conseguente necessità di definire le politiche ambientali in collaborazione con i paesi terzi **l'accettazione dell'emendamento al Protocollo di Göteborg**, nelle intenzioni della Commissione, dovrebbe servire anche ad **incentivarne la ratifica ad opera delle parti extra UE**, per promuovere l'economia verde nei paesi terzi e, infine, per ridurre il loro impatto sulla qualità dell'aria dell'UE. Inoltre, la Commissione afferma la sua intenzione di **continuare a collaborare con i paesi dell'Europa orientale, del Caucaso e dell'Asia centrale** per attuare il protocollo di Göteborg, fornendo tra l'altro assistenza finanziaria, se del caso, mediante interventi a favore della cooperazione allo sviluppo dell'UE.

Promozione della ricerca e dell'innovazione

Per il **periodo 2014-2020**, alla promozione della ricerca nel settore ambientale e all'elaborazione di nuove tecnologie che favoriscano il raggiungimento degli

obiettivi di riduzione delle emissioni sono dedicate **apposite risorse** nell'ambito del programma di ricerca e innovazione dell'UE, "**Orizzonte 2020**".

Il programma mira ad agevolare la trasformazione della società in un'**economia verde**, riducendo gli effetti negativi sulla salute e sull'ambiente dell'inquinamento atmosferico in Europa. Nelle intenzioni della Commissione, esso dovrà favorire l'adozione di approcci integrati di lotta contro l'inquinamento atmosferico e i cambiamenti climatici, in modo da trovare **soluzioni sostenibili a lungo termine** nell'UE. Per migliorare la qualità dell'aria, in particolare, saranno messi a punto strumenti e strategie avanzati e innovativi tenendo conto delle **circostanze locali specifiche**. Gli sviluppi tecnologici nel settore dei trasporti comprenderanno nuovi motori con basse emissioni in condizioni di guida reali e la riduzione delle emissioni diverse da quelle di scarico. Inoltre vi è il continuo bisogno di rafforzare l'**integrazione delle conoscenze** ai fini dell'applicazione delle misure ai diversi livelli d'azione.

Anche il **Settimo programma di ricerca** sostiene l'attuazione della politica dell'Unione in materia di qualità dell'aria, in particolare per quanto riguarda gli strumenti di valutazione integrati, i forzanti climatici a vita breve, gli aspetti socioeconomici e gli effetti sugli ecosistemi.

Al successo delle azioni nel campo della ricerca e delle nuove tecnologie la Commissione annette la possibilità di **crescita economica**, attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro e l'aumento della competitività delle imprese europee sul mercato internazionale.

Monitoraggio e valutazioni

Il programma Aria pulita prevede il **riesame, ogni cinque anni, dei progressi effettuati e dei risultati raggiunti**. I progressi **verso gli obiettivi 2030** della nuova politica in materia di qualità dell'aria saranno valutati utilizzando gli **indicatori corrispondenti**. Le riduzioni delle emissioni reali dei veicoli commerciali leggeri a motore diesel e i progressi registrati in materia di conformità alle norme sulla qualità dell'aria ambiente saranno monitorati mediante i **meccanismi di notifica esistenti**. L'analisi su cui si basa la valutazione d'impatto sarà **aggiornata ogni due anni** e, nell'ambito del forum "Aria pulita", saranno presentate **relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori**.

In occasione del **primo riesame**, previsto **entro il 2020**, sarà valutata anche l'**opportunità di ulteriori interventi** sulle norme relative alla qualità dell'aria ambiente

Base giuridica

La base giuridica del programma e delle proposte legislative è l'**articolo 192, paragrafo 1, del TFUE**, che dispone che il Parlamento europeo e il Consiglio decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'UE per

realizzare gli obiettivi elencati dall'articolo 191. Si tratta, in particolare, della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana, dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, della promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

Sussidiarietà

Ai fini della valutazione del rispetto dei principi sulle competenze (attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità) assumono rilievo essenzialmente le due proposte di direttiva, essendo la **decisione sull'accettazione della modifica del Protocollo del 1999** conseguente al fatto che **l'UE è già parte di tale Protocollo**.

Per ambedue le proposte legislative, ad avviso della Commissione, è rispettato il **principio di sussidiarietà** in quanto **esse non incidono in un settore di competenza esclusiva dell'Unione europea** ma, nel contempo, **gli obiettivi non possono essere realizzati dagli Stati membri unilateralmente**. Infatti, l'azione dell'UE continua ad essere necessaria per via del **carattere transfrontaliero dell'inquinamento atmosferico** e del **ruolo di alcuni prodotti** che deve essere **controllato a livello UE** per motivi legati al mercato interno.

Con riferimento alla **proposta di direttiva sugli impianti di combustione medi** (COM(2013)919), il **Governmento**, nella **relazione inviata il 27 gennaio**, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012, sottolinea, in primo luogo, il fatto che **l'Italia già dispone di una regolamentazione volta alla limitazione delle emissioni dagli impianti medi**, introdotta nel 1988 e, ad oggi, contenuta nel decreto legislativo n. 152/2006. Inoltre, rileva la **conformità della proposta ai principi di attribuzione**, per la corretta individuazione nell'articolo 191 TFUE della base giuridica, nonché, in generale, **ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità**. Tuttavia, è in corso di **approfondimento l'esame del rispetto del principio di sussidiarietà** della disposizione che introduce **l'obbligo di fissare specifici valori limite di emissione più severi** da applicare agli impianti ubicati in zone con problemi di qualità dell'aria. Ad avviso del Governo, tale disposizione potrebbe non tenere in debito conto le specificità locali ed entrare **in contrasto con il principio generale** che sia l'autorità competente a dovere individuare le misure più efficaci, anche alla luce di una valutazione costi/benefici. Potrebbe essere questo uno dei punti su cui si concentrerà **l'attività negoziale dell'Italia**.

Anche sulla **proposta di direttiva che limita le emissioni nazionali** (COM(2013)920), il Governo, nella **relazione ai sensi dell'articolo 6, comma 4**,

della legge n. 234/2012, mette in luce la **generale conformità della proposta ai principi di attribuzione, proporzionalità e sussidiarietà**.

Tuttavia, il Governo ravvisa l'esistenza di **talune norme che necessitano di un successivo approfondimento** al fine di verificarne l'effettivo rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Per esempio, il Governo esprime il dubbio che l'**eccessivo dettaglio** dell'articolo 6 relativo alla **predisposizione e all'aggiornamento dei programmi di controllo** non sia effettivamente compatibile con l'autonomia degli Stati membri e, pertanto, possa non essere conforme al principio di sussidiarietà; sotto il profilo del rispetto del principio di proporzionalità, l'**effettiva raggiungibilità ed onerosità degli obiettivi per il 2030**, ad avviso del Governo, necessitano di ulteriori analisi attraverso i **sistemi modellistici nazionali** e dovrà essere **oggetto dei prossimi negoziati**.

Proporzionalità

Le due proposte legislative, poiché stabiliscono obiettivi e obblighi, ma lasciano sufficiente flessibilità agli Stati membri per quanto riguarda la scelta delle misure di esecuzione e le loro modalità di applicazione, risultano, ad avviso della Commissione, **conformi al principio di proporzionalità**. Inoltre, per garantire che le misure siano proporzionate, i **vantaggi ambientali e sanitari** della riduzione dell'inquinamento devono essere **equilibrati rispetto ai costi**. Inoltre viene esaminata la **distribuzione ottimale delle riduzioni delle emissioni tra gli Stati membri e l'UE**.

Le proposte, infine, prevedono l'obbligo degli Stati membri di fornire alla Commissione informazioni riguardo al recepimento delle direttive. Ciò potrebbe costituire un ulteriore onere amministrativo per quegli Stati membri che, di norma, non operano in questo modo. Tuttavia, ad avviso della Commissione, tale eventuale onere amministrativo supplementare è proporzionato all'obiettivo perseguito, ossia garantire l'efficace recepimento e conseguire pienamente gli obiettivi delle direttive. Pertanto, si è ritenuto opportuno chiedere agli Stati membri di accompagnare la notifica del recepimento con uno o più documenti che spieghino la correlazione tra le disposizioni di ciascuna direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali di recepimento.

Valutazione del Governo

La valutazione del Governo sulla proposta di direttiva sugli **impianti medi di combustione** (COM(2013)919) è positiva dal momento che essa costituisce un **ulteriore supporto per l'adeguamento dell'Italia**, nei confronti della quale sono state avviate in passato numerose procedure di infrazione, **ai parametri europei**, ed appare **in linea con l'interesse nazionale**.

Altri aspetti su cui potrebbero concentrarsi le future attività negoziali dell'Italia potrebbero riguardare **aspetti secondari della proposta**, come il *reporting* dei dati e la previsione di un sistema di controllo.

Le risorse per l'effettiva applicazione della nuova normativa, ad avviso del Governo, potrebbero provenire dal **programma LIFE e dai fondi strutturali**.

Quanto al **contenuto della proposta** che limita le emissioni nazionali (COM(2013)920), il Governo mette in luce **taluni profili problematici** che non sembrerebbero coerenti con le finalità della direttiva o che potrebbero portare ad **aggravi nella sua applicazione**. Si tratta, in particolare, della **lista degli inquinanti** (Allegato I), molto più ampia di quella del protocollo di Göteborg; della **tempistica della predisposizione e dell'aggiornamento** con cadenza biennale **del programma nazionale di controllo**, che potrebbero comportare **l'impossibilità di giungere alla redazione di un programma definitivo** e che denotano una **scarsa coerenza con le scansioni periodiche** delineate dalla direttiva medesima; dei **poteri troppo ampi concessi alla Commissione** con il ricorso, ad avviso del Governo eccessivo, ai poteri delegati, per esempio con riferimento ai programmi nazionali di controllo, eccessivamente dettagliati (Allegato III); del valore di **riduzione delle emissioni** fissato **per il 2030**; della disciplina in materia di **reporting**, che sembra sovrapporsi, con conseguenti possibili aggravi, a quella già vigente e disciplinata dalla convenzione UN/ECE.

L'**impatto finanziario** della proposta, connesso alla necessità di predisporre un programma di controllo, non è, ad avviso del Governo, quantificabile a questo stadio, essendo necessaria la **preventiva individuazione degli obiettivi e dei livelli di responsabilità** (Stato, regioni ed enti locali). Analogamente, e per le stesse ragioni, non sarebbe possibile stabilire a priori l'effetto dell'applicazione della direttiva sull'ordinamento nazionale, sui diversi enti di Governo, sulla Pubblica amministrazione. E' verosimile, comunque, che i nuovi limiti abbiano un **impatto sui cittadini e le imprese** di entità da verificare.

La normativa nazionale in materia di qualità dell'aria (a cura del Servizio Studi)

La normativa quadro

Con l'emanazione del **D.Lgs. n. 155 del 2010**, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, è stato istituito un quadro normativo unitario in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente, accorpando in un unico testo disposizioni prima contenute in differenti decreti, che sono stati contestualmente abrogati.

Il decreto n. 155, come modificato dal successivo decreto legislativo n. 250/2012, si propone, principalmente, di individuare obiettivi di qualità dell'aria

ambiente volti a evitare, prevenire o ridurre effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso. A tal fine:

- stabilisce valori limite e soglie critiche di concentrazione nell'aria di una serie di inquinanti: biossido di zolfo, biossido di azoto, benzene, monossido di carbonio, piombo, particolato (PM₁₀/PM_{2,5}), ozono, arsenico, cadmio, nichel e benzo(a)pirene;
- prevede una zonizzazione, da parte delle regioni e delle province autonome (sulla base dei criteri fissati dal medesimo decreto), di tutto il territorio nazionale ai fini della valutazione della qualità dell'aria ambiente;
- disciplina l'attività di valutazione della qualità dell'aria, che viene sostanzialmente demandata alle regioni o alle province autonome o, su delega, alle ARPA (agenzie regionali per la protezione dell'ambiente), e la conformazione della rete delle stazioni di misurazione della qualità dell'aria;
- disciplina la conformazione della rete delle stazioni di misurazione della qualità dell'aria;
- disciplina le attività di pianificazione necessarie a garantire il rispetto dei valori limite e il perseguimento dei valori obiettivo di qualità dell'aria.

Lo stesso decreto contiene una serie di norme finalizzate a garantire un'adeguata informazione al pubblico.

Il caso del "Bacino Padano"

Il **19 dicembre 2013** i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, dell'ambiente, dello sviluppo economico, delle politiche agricole e della salute hanno siglato, insieme ai Presidenti delle sei Regioni coinvolte (Emilia, Lombardia, Piemonte, Veneto, Valle d'Aosta e Friuli) e delle Province autonome di Trento e Bolzano, un [accordo di programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure di risanamento della qualità dell'aria nel Bacino Padano](#).

Si tratta di una iniziativa in linea con le previsioni del D.Lgs. 155/2010 e che, inoltre, era stata richiesta dalla legge con cui il Parlamento aveva delegato il Governo ad emanare tale decreto: l'art. 10, comma 1, lett. d), della legge 88/2009 ha infatti previsto tra i criteri di delega, in considerazione della particolare situazione di inquinamento dell'aria presente nella pianura padana, la promozione dell'adozione di specifiche strategie di intervento nell'area interessata, anche attraverso un maggiore coordinamento tra le regioni che insistono sul predetto bacino.

Emissioni di sostanze acidificanti

In attuazione della direttiva 2001/81/CE, il decreto legislativo n. 171/2004, al fine di tutelare l'ambiente e la salute umana dagli effetti nocivi causati dalla acidificazione, dalla eutrofizzazione del suolo e dalla presenza di ozono al livello del suolo, ha introdotto norme finalizzate ad assicurare il rispetto, entro il 2010 e negli anni successivi, di limiti nazionali per le emissioni nazionali annue per il

biossido di zolfo, per gli ossidi di azoto, per i composti organici volatili e per l'ammoniaca.

Le norme del D.lgs. 152/2006 sulle emissioni in atmosfera

Le norme contenute nel decreto n. 155 richiamano più volte, a fini di coordinamento, le disposizioni della parte Quinta del **D.Lgs. 152/2006**, che reca in un unico testo norme in materia ambientale (cd. Codice dell'ambiente), che disciplina la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera derivanti da impianti e stabilimenti, ivi compresi i grandi impianti di combustione, gli impianti termici civili e gli stabilimenti in cui si svolgono attività che comportano l'emissione di composti organici volatili (COV).

Le norme della parte Quinta sono state oggetto di un'ampia revisione ad opera del D.Lgs. 128/2010. Un'ulteriore e rilevante revisione dovrebbe essere apportata a breve, non appena sarà pubblicato il decreto legislativo di recepimento della direttiva 2010/75/UE (c.d. direttiva IED) – deliberato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri, dopo l'acquisizione dei pareri delle competenti commissioni parlamentari – che modifica in più punti la parte Quinta, in particolare modificando la disciplina dei grandi impianti di combustione e delle emissioni di COV, nonché introducendo le norme relative all'industria del biossido di titanio, in precedenza contenute nel D.Lgs. n. 100/1992.

Le norme per la riduzione dei gas-serra

Il panorama normativo delle principali disposizioni in materia di tutela della qualità dell'aria è completato dalla disciplina finalizzata alla riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra, primo fra tutti il biossido di carbonio (CO₂).

Il D.Lgs. 13 marzo 2013, n. 30, di attuazione della direttiva 2009/29/UE sul sistema europeo per lo scambio di quote di emissione di gas-serra, oltre a disciplinare il sistema di scambio delle quote, vincola l'esercizio degli impianti fissi individuati dal medesimo decreto e che emettono gas-serra, al possesso di apposita autorizzazione.

In materia di riduzione dei gas-serra, un importante documento programmatico è stato recentemente approvato dal CIPE che, con la delibera 8 marzo 2013, n. 17, ha approvato l'aggiornamento del piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissione di gas a effetto serra (anche noto come piano nazionale di "decarbonizzazione" dell'economia).

La qualità dell'aria in Italia – Dati statistici

Nel recente [Annuario dei dati ambientali 2012](#) dell'ISPRA (diffuso nel luglio 2013) viene sottolineato che la "qualità dell'aria, seppur migliorata (il biossido di zolfo, l'ossido di carbonio, il benzene e il piombo non costituiscono attualmente un problema, se non a livello locale e in specifiche circostanze) resta un'emergenza per gli elevati livelli di alcuni inquinanti che si continuano a

registrare in atmosfera e per la conseguente esposizione della popolazione. In Italia e in Europa detti inquinanti sono il particolato atmosferico (PM₁₀ e PM_{2,5}) e l'ozono, entrambi riconosciuti come i maggiori responsabili degli effetti sulla salute umana, e il biossido di azoto (NO₂)”.

L'analisi dei dati di dettaglio (contenuta nel [capitolo 6 dell'annuario, dedicato all'atmosfera](#)) evidenzia che “nel **2011**, in Italia, lo **stato della qualità dell'aria** presenta una situazione piuttosto stazionaria, che continua a essere soddisfacente per il biossido di zolfo e per il benzene e insoddisfacente per il PM₁₀ (il valore limite giornaliero non è rispettato nel 48% delle stazioni oggetto di analisi), per l'ozono (l'obiettivo a lungo termine non è stato rispettato nel 92% delle stazioni) e per il biossido di azoto (il valore limite annuale non è stato rispettato nel 20% delle stazioni di monitoraggio). Per quanto riguarda il particolato PM_{2,5}, le cui informazioni continuano a essere scarse, risulta che nel 27% delle stazioni è stata registrata una media annua superiore al valore limite annuale per la protezione della salute umana (D.Lgs. 155/2010), che entrerà in vigore il 1° gennaio 2015. Per arsenico, cadmio, nichel e benzo(a)pirene, rispetto ai valori obiettivo si registra un solo superamento per il nichel e 14 superamenti su 69 stazioni per il benzo(a)pirene”.

Con riferimento agli “sforamenti” relativi al PM₁₀ l'ISPRA evidenzia in particolare “la criticità delle grandi città soprattutto dell'**area padana** dove i livelli raggiungono più frequentemente valori più alti”.

Un dato particolarmente preoccupante è l'**esposizione della popolazione urbana** all'inquinamento atmosferico. Secondo l'ISPRA, infatti, “nel 2011, la stima della percentuale di popolazione urbana esposta a livelli superiori al valore limite annuale per il PM₁₀ (40 µg/m³) è del 25%. Considerando il livello di riferimento dell'OMS, pari a 20 µg/m³ come media annuale, la popolazione esposta a valori superiori a questa soglia è pari al 96%”. Analoghe considerazioni vengono effettuate per il PM_{2,5}.

Con riferimento alle emissioni di gas-serra, sempre secondo l'Annuario ISPRA 2012, queste si sono ridotte nel periodo 1990-2010 del 3,5% (la riduzione richiesta dal Protocollo di Kyoto è del 6,5% entro il 2012).

Riguardo invece alle emissioni delle sostanze acidificanti, secondo i dati ISPRA esse hanno registrato negli ultimi anni un *trend* decrescente e, dal 2010, rispettano i limiti imposti dalla normativa nazionale (D.Lgs. 171/2004).

Esame presso altri Parlamenti nazionali

Alla **data dell'11 marzo** risulta che le proposte facenti parte del pacchetto sono in corso di esame **presso diversi Parlamenti degli Stati membri**.

In particolare, la proposta di decisione per la **ratifica all'emendamento al protocollo di Göteborg** (COM(2013)917) è in corso di esame presso i Parlamenti della Repubblica Ceca, della Finlandia, della Germania, della Polonia, della Slovacchia e della Svezia.

La proposta di comunicazione recante il **Programma europeo per la qualità dell'aria** (COM(2013)918) è in corso di esame presso i Parlamenti della Repubblica ceca, della Germania, della Polonia, della Romania, della Slovacchia e della Svezia.

La proposta di decisione per la limitazione delle emissioni da **impianti di combustione medi** (COM(2013)919) è in corso di esame presso i Parlamenti della Repubblica ceca, della Spagna, della Slovacchia, della Finlandia, della Germania, del Belgio, del Portogallo, della Romania, della Polonia, della Svezia e della Croazia.

Infine, l'esame della proposta di direttiva per la **riduzione delle emissioni nazionali** (COM(2013)920) è in corso presso i Parlamenti della Repubblica ceca, della Spagna, della Slovacchia, della Finlandia, della Germania, della Polonia, della Croazia, della Romania, del Belgio, del Portogallo e della Svezia.

Esame presso il Senato

Il Senato, in data 12 febbraio 2014 e il successivo 6 marzo, ha approvato due risoluzioni, rispettivamente, **sulla proposta di direttiva relativa alla riduzione delle emissioni nazionali** (COM(2013)920) e su quella relativa agli **impianti di combustione medi** (COM(2013)919), nelle quali si evidenzia l'opportunità di corredare gli strumenti di piano per il miglioramento della qualità dell'aria con la previsione di strumenti, risorse, incentivi fiscali e controlli al fine di permettere un rapido conseguimento degli obiettivi previsti.

