



# Emendamento al Protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, adottato a Kigali il 15 ottobre 2016

## A.C. 2655

Dossier n° 373 - Schede di lettura  
29 ottobre 2020

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2655
Titolo:	Ratifica ed esecuzione dell'Emendamento al Protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, adottato a Kigali il 15 ottobre 2016
Iniziativa:	Governativa
Firma dell'Accordo:	Sì
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	4
Date:	
trasmissione alla Camera:	9 settembre 2020
assegnazione:	22 settembre 2020
Commissione competente :	III Affari esteri
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro, VIII Ambiente e X Attività produttive
Oneri finanziari:	Sì

### Contenuto dell'accordo

La Comunità internazionale ha preso coscienza della minaccia rappresentata dal danneggiamento dell'ozono stratosferico a partire dalla fine degli Anni Settanta. In sede internazionale si è cercato dunque di individuare strategie comuni, fondate sia sulla concertazione che sulla corresponsabilizzazione dell'apparato produttivo, attraverso la promozione della cooperazione nei settori della ricerca, dello sviluppo e del trasferimento di tecnologie alternative per il controllo e la riduzione delle emissioni di sostanze che riducono lo strato di ozono.

Il primo atto internazionale relativo alla materia è la **Convenzione** siglata a **Vienna nel 1985**, in sede di Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (**UNEP**). Con tale accordo i Paesi firmatari si impegnavano ad adottare misure volte a proteggere la salute dell'uomo e l'ambiente contro gli effetti nocivi che possono derivare dalle attività umane che danneggiano la fascia dell'ozono. Una parte specifica della Convenzione è dedicata alla cooperazione internazionale volta a sviluppare la ricerca scientifica in materia di processi atmosferici.

La Convenzione stessa - ratificata dall'Italia ai sensi della [legge 4 luglio 1988, n. 277](#) - prevedeva l'adozione di un **protocollo successivo** e l'istituzione di una **conferenza delle Parti** che avrebbe gestito l'esecuzione degli adempimenti assunti dagli Stati.

Agli obiettivi programmatici previsti dalla Convenzione di Vienna, che ha il carattere di un trattato-quadro, sono seguiti impegni precisi di progressiva riduzione delle sostanze dannose, diversificati in ragione delle potenzialità anche economiche dei paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppo.

Sulla base di quanto deciso a Vienna, il 16 settembre del 1987 è stato siglato a **Montreal** un "**Protocollo sulle sostanze nocive per l'ozono stratosferico**". Tale accordo è entrato in vigore

il 1° gennaio del 1989, in seguito alla ratifica di ventinove Stati firmatari e della Comunità Europea. Attualmente il Protocollo conta **198 Parti**, esattamente come la Convenzione di Vienna. L'Italia ha ratificato il Protocollo di Montreal con legge 23 agosto 1988, n.393.

Tra gli obiettivi principali perseguiti con il Protocollo e i successivi emendamenti ad esso apportati, si configurano quelli diretti a:

- regolamentare il consumo e la produzione di determinate categorie di sostanze che incidono sulla consunzione dell'ozonosfera;
- stabilizzare i livelli annui di produzione e di consumo delle sostanze inquinanti;
- regolare i rapporti con gli altri Stati che non siano Parti.

Dal punto di vista giuridico il Protocollo è costruito in maniera "flessibile": esso può infatti essere modificato o soggetto ad "aggiustamenti". L'articolo 2 (*Misure di controllo*) del Protocollo fissa infatti la **differenza tra "aggiustamenti" ed emendamenti**. I primi riguardano modifiche degli allegati o dei termini fissati per la riduzione del consumo e della produzione di sostanze già soggette al controllo; essi sono adottati per consenso e non hanno bisogno di ratifica. Gli emendamenti riguardano l'aggiunta di nuove sostanze e delle relative misure di controllo nonché qualsiasi altra modifica dell'articolato del Protocollo. **Gli emendamenti** sono sottoposti a ratifica, approvazione o accettazione, ed **entrano in vigore in seguito alla ratifica di almeno i due terzi delle Parti**.

Nonostante il Protocollo di Montreal fosse basato sul principio di precauzione e i limiti fossero stati fissati a carattere preventivo, in seguito alla sua entrata in vigore nuovi studi scientifici hanno mostrato l'insufficienza delle misure adottate. In conseguenza di ciò **il Protocollo ha subito diverse modifiche** – intese come emendamenti, e non meri aggiustamenti:

**La prima modifica** del Protocollo è stata adottata a **Londra** nel **1990**. Gli emendamenti approvati in tale sede riguardavano l'inserimento di ulteriori sostanze nocive tra quelle oggetto di regolamentazione. Ulteriori modifiche riguardavano le scadenze per la progressiva riduzione della produzione e del consumo delle sostanze che provocano l'assottigliamento della fascia di ozono (clorofluorocarburi alogenati, halons, tetracloruro di carbonio e metilcloroformio) e prevedevano il raggiungimento di produzione e consumo pari a zero tra l'anno 2000 e il 2005. Tali emendamenti sono entrati in vigore il 10 agosto del 1992. L'Italia ha approvato gli emendamenti in questione, senza legge di autorizzazione alla ratifica, in data 21 febbraio 1992.

**La seconda modifica** al Protocollo è stata adottata a **Copenaghen** nel **1992**. In tale sede si è stabilita un'ulteriore accelerazione dei termini fissati per l'eliminazione di sostanze già regolamentate. E' stata inoltre ampliata la lista delle sostanze nocive per l'ozonosfera, comprendendo anche gli idroclofluorocarburi (HCFC), gli idrobromofluorocarburi e il bromuro di metile, un pesticida molto usato in agricoltura - di cui l'Italia, pur non essendone un paese produttore, risultava il primo consumatore in Europa e il secondo nel mondo. Sono state inoltre stabilite ulteriori misure a favore dei paesi in via di sviluppo con un basso consumo *pro capite* delle sostanze controllate dal Protocollo. Tali emendamenti sono entrati in vigore il 14 giugno del 1994. L'Italia ha ratificato gli emendamenti in questione con legge 4 ottobre 1994, n. 581.

**La terza modifica** al Protocollo è stata adottata a **Montreal** nel **1997**, in occasione della IX Conferenza delle Parti, ed è entrata in vigore il 10 novembre 1999. Gli emendamenti hanno introdotto nuovi controlli del commercio di sostanze che riducono lo strato d'ozono, in particolare il bromuro di metile, fissando un regime più severo di quello previsto dal Protocollo. L'Italia ha ratificato tali emendamenti con la legge 17 febbraio 2001, n. 35.

**La quarta modifica** al Protocollo è stata adottata a **Pechino** nel dicembre **1999** ed è entrata in vigore il 25 febbraio 2002. Nella capitale cinese, in occasione della XI Riunione della Conferenza delle Parti, svoltasi dal 29 novembre al 3 dicembre 1997, sono stati in primo luogo previsti aggiustamenti (entrati in vigore per consenso) relativi al congelamento delle quote di produzione delle ODS (CFC, Halons, CFC completamente alogenati e bromuro di metile) per i bisogni interni fondamentali dei PVS. I veri e propri emendamenti hanno introdotto, sostanzialmente, nuovi controlli sulla produzione e sul commercio di idroclofluorocarburi (HCFC) e la definizione del calendario di eliminazione per produzione e consumo di bromo-clorometano. Gli emendamenti di Pechino sono stati ratificati dall'Italia con la legge 30 giugno 2004, n. 185.

**La quinta modifica** al Protocollo, oggetto del presente provvedimento di ratifica, è stata adottata nella capitale ruandese il **15 ottobre 2016**, è stato sottoscritto da **197 Parti** ed è entrato in vigore a livello internazionale il 1° gennaio 2019.

Il nucleo essenziale dell'Emendamento di Kigali consiste nella riduzione di alcune categorie di idrofluorocarburi (HFC). A Kigali, infatti, si è preso atto che dopo l'introduzione degli HFC come principali sostituti degli idroclofluorocarburi (HCFC) al fine di tutelare la fascia dell'ozono stratosferico, sia emersa a livello internazionale la preoccupazione sull'elevato potenziale di riscaldamento globale (GWP) di alcune categorie di HFC.

In tal modo il sistema inaugurato con la Convenzione di Vienna e con il Protocollo di Montreal ha registrato una **necessaria convergenza con le problematiche del Protocollo di Kyoto** alla

Convenzione ONU sui cambiamenti climatici, Protocollo di Kyoto volto alla riduzione progressiva delle sostanze suscettibili di provocare l'effetto serra - e dunque il progressivo surriscaldamento del pianeta. All'interno di quest'ultimo processo, in assenza di un intervento a livello globale, gli HFC secondo alcune stime potrebbero addirittura rappresentare entro il 2050 quasi un quinto delle emissioni globali di gas con effetto serra. L'intervento principale cui si è ispirato l'Emendamento di Kigali è dunque quello di privilegiare HFC con basso potenziale di riscaldamento globale, o altre categorie di sostanze senza impatto sul clima. **Per quanto riguarda l'Italia e l'Unione europea**, peraltro, la relazione introduttiva rileva come **misure di riduzione graduale degli HFC** - con l'obiettivo di una riduzione entro il 2030 di quattro quinti della quantità totale commercializzata nell'Unione europea dal 2009 al 2012 -, **più restrittive di quelle stabilite a Kigali - siano già state introdotte con l'adozione del Regolamento 517/2014.**

Nella sostanza, l'Emendamento di Kigali stabilisce tre gruppi di paesi in funzione della data rispetto a cui essi dovranno congelare produzione e consumo di HFC. A parte il gruppo dei paesi sviluppati - nel quale peraltro sono previste deroghe per la Russia e altri paesi precedentemente appartenuti all'Unione sovietica -, i paesi in via di sviluppo per i quali l'articolo 5 del Protocollo di Montreal ha previsto particolari regimi sono stati suddivisi a loro volta in due gruppi. Nel Gruppo 1 figurano Stati come Cina, Brasile e Sudafrica, che hanno accolto la richiesta di congelare consumi e produzione di HFC nel 2024. I paesi del Gruppo 2, tra i quali figurano ad esempio l'India e i paesi del Golfo Persico, dovranno invece congelare consumo e produzione nel 2028. Alla fine del processo, in varie fasi, di riduzione, tutti gli Stati del mondo aderenti al Protocollo di Montreal e all'Emendamento di Kigali dovranno consumare e produrre non più del 20% delle rispettive quote base. La fine del processo di riduzione è fissata al 2036 per i paesi sviluppati, al 2045 per i paesi del Gruppo 1 e al 2047 per i Paesi del Gruppo 2.

Inoltre l'Emendamento di Kigali pone in capo a ciascuna delle Parti l'obbligo di istituzione entro il 1° gennaio 2019, ovvero entro tre mesi dalla data di entrata in vigore dell'Emendamento, un proprio sistema nazionale per il rilascio di licenze di importazione ed esportazione degli HFC elencati nell'allegato F - introdotto nel Protocollo di Montreal dall'Emendamento di Kigali. I Paesi in via di sviluppo che non risultino in grado di mettere in atto il sistema di controllo delle licenze di importazione ed esportazione degli HFC si sono visti accordare una deroga, non oltre il 1° gennaio 2021.

Per quanto concerne l'impatto testuale sul Protocollo di Montreal, **l'Articolo I dell'Emendamento di Kigali** è quello specificamente dedicato ad apportare tali modifiche: tra le principali, si segnala l'introduzione dell'**articolo 2J**, dedicato proprio agli HFC.

Viene inoltre introdotta la lettera d) al paragrafo 1 dell'articolo 3 - articolo dedicato al calcolo dei livelli di controllo -, e inoltre un paragrafo 2 al medesimo articolo 3.

Di seguito, si introduce dopo il paragrafo 2 dell'**articolo 4B** - articolo dedicato alla concessione di licenze - un **paragrafo 2-bis**, dedicato all'obbligo sopra richiamato di istituzione di sistemi nazionali per il rilascio di licenze di importazione ed esportazione delle sostanze di cui all'allegato F.

**Viene poi introdotto un paragrafo 8-quater nell'articolo 5** del Protocollo di Montreal, articolo dedicato alla specifica situazione dei paesi in via di sviluppo.

Le restanti modifiche apportate al Protocollo di Montreal dall'Articolo I dell'Emendamento di Kigali concernono perlopiù aggiustamenti di riferimenti interni, ovvero di importanza secondaria.

**L'articolo II** dell'Emendamento di Kigali stabilisce quale condizione per divenire Parte dell'Emendamento medesimo la precedente o simultanea adesione all'emendamento adottato il 3 dicembre 1999 a Pechino (*v. supra*).

**L'articolo III** stabilisce il **collegamento dell'Emendamento di Kigali con la Convenzione quadro dell'ONU sui cambiamenti climatici e il relativo successivo Protocollo di Kyoto**: in particolare, si prevede che l'Emendamento di Kigali non escluda gli HFC dall'applicazione degli impegni previsti agli articoli 4 e 12 della Convenzione e agli articoli 2, 5, 7 e 10 del Protocollo di Kyoto.

Si ricorda al proposito che l'articolo 4 della Convenzione sui cambiamenti climatici contiene gli obblighi delle Parti della Convenzione medesima, mentre l'articolo 12 riguarda le comunicazioni relative all'attuazione della Convenzione. Per quanto invece concerne il Protocollo di Kyoto, l'articolo 2 riguarda le misure intraprese dalle Parti per far fronte ai propri obblighi di riduzione delle emissioni di gas serra; gli articoli 5 e 7 concernono l'istituzione di sistemi nazionali per la

valutazione delle emissioni di origine antropica non controllate ai sensi del protocollo di Kyoto; l'articolo 10, infine, contempla ulteriori impegni delle Parti.

**L'articolo IV** prevede al **comma 1** le clausole per l'entrata in vigore dell'Emendamento di Kigali. Il **comma 2** concerne le modifiche all'articolo 4 del Protocollo di Montreal apportate dall'Emendamento di Kigali, l'entrata in vigore delle quali è prevista il 1° gennaio 2033, alla condizione di almeno 70 strumenti di ratifica, accettazione o approvazione da parte di Stati o organizzazioni regionali di integrazione economica che siano al tempo stesso Parti contraenti del Protocollo di Montreal. In base al **comma 3**, uno strumento di ratifica, accettazione o approvazione depositato da un'organizzazione regionale di integrazione economica non è aggiuntivo al numero di strumenti depositati dagli Stati membri della stessa.

**L'articolo V** dà facoltà a ciascuna delle Parti, in qualunque momento antecedente all'entrata in vigore dell'Emendamento di Kigali, di dichiarare di voler applicare a titolo provvisorio le misure di cui all'articolo 2J, con i corrispondenti obblighi di informazione di cui all'articolo 7 del Protocollo di Montreal.

## Contenuto del disegno di legge di ratifica

Il **disegno di legge A.C. 2655**, approvato dal Senato il 9 settembre 2020 ([A.S. 1220](#)), si compone di **quattro articoli**.

L'articolo 1 e l'articolo 2 recano rispettivamente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione dell'Emendamento al Protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, adottato a Kigali il 15 ottobre 2016.

**L'articolo 3** reca la norma di copertura finanziaria del provvedimento: in particolare, il **comma 1**, per far fronte all'**incremento del contributo al Fondo multilaterale per il Protocollo di Montreal** - contributo già previsto all'articolo 1 della [legge 29 dicembre 2000, n. 409](#) - autorizza una spesa valutata in **2.118.432 euro annui con decorrenza dal 2020**. Tali somme sono rinvenute a carico del fondo speciale di parte corrente iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con parziale utilizzazione dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Si segnala che nel corso dell'esame al Senato è stato operato l'aggiornamento del periodo di copertura finanziaria, originariamente previsto con decorrenza dal 2019.

Il **comma 3**, fatto salvo lo stanziamento previsto al comma 1 a favore del **Fondo multilaterale per il Protocollo di Montreal**, prevede che le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione dell'Emendamento di Kigali nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, **senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica**.

**L'articolo 4**, infine, prevede come di consueto l'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica per il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Oltre che dalla relazione introduttiva sopra citata, il disegno di legge A.S. 1220 è accompagnato dalla relazione tecnica e dall'Analisi tecnico-normativa (ATN).

La **relazione tecnica** esclude anzitutto nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica a seguito dell'attuazione dell'Emendamento di Kigali: infatti, come sopra ricordato, l'Italia e gli altri Paesi dell'Unione europea hanno già definito misure più restrittive di quelle previste a Kigali, e dunque l'attuazione dell'Emendamento non comporta l'istituzione di nuovi organi né di nuovi meccanismi finanziari, e né peraltro prevede la modifica di quelli esistenti. L'Emendamento di Kigali non comporta nemmeno, sempre in base alla relazione tecnica, alcuna modifica alle modalità di contribuzione al **Fondo multilaterale per l'attuazione del Protocollo di Montreal** istituito nel corso della seconda riunione delle Parti del Protocollo di Montreal svoltasi a Londra alla fine di giugno del 1990.

Il **Fondo multilaterale** è essenziale per finanziare i costi aggiuntivi finalizzati alla fornitura di cooperazione tecnica e finanziaria a favore dei 147 Paesi in via di sviluppo individuati in base all'articolo 5 del Protocollo di Montreal. Tale cooperazione tecnica e finanziaria è volta ad assicurare che anche tali Paesi possano rispettare le misure di controllo previste dal Protocollo di Montreal. La dotazione finanziaria del Fondo si determina con specifica decisione delle riunioni delle Parti, con cadenza triennale.

Al Fondo contribuiscono 49 paesi industrializzati, tra i quali l'Italia, in proporzione ai loro contributi alle Nazioni Unite. Il *budget* del Fondo viene poi gestito attraverso un Comitato esecutivo. In base alla già citata legge 409 del 2000, il contributo dell'Italia al Fondo è erogato dal Ministero dell'ambiente. Se l'attuazione dell'Emendamento di Kigali non

comporta costi per la finanza pubblica italiana, va tuttavia considerato che la XXIX Conferenza delle Parti del Protocollo di Montreal, tenutasi proprio nella città canadese nel novembre 2017, ha approvato il rifinanziamento del Fondo multilaterale per il triennio 2018-2020. La quota a carico dell'Italia è stata calcolata in 8.751.822 euro annui. Considerato che le dotazioni di bilancio del Ministero dell'ambiente finalizzate ai contributi al Fondo multilaterale per il Protocollo di Montreal risultavano pari, per le annualità 2019 e 2020, ad un totale di 6.633.390 euro, ne consegue la necessità di integrare quelle dotazioni nella misura di 2.118.432 euro annui. Tale somma costituisce l'onere che l'articolo 3 del disegno di legge A.C. 2655 valuta al comma 1, autorizzando la relativa spesa.

**L'Analisi tecnico-normativa** riporta una dettagliata analisi del quadro normativo italiano di riferimento, ribadendo che proprio alla luce dell'ordinamento nazionale non è stato necessario introdurre ulteriori norme per l'attuazione dell'Emendamento di Kigali. L'ATN non rileva alcuna incompatibilità con i principi costituzionali, in particolare con le competenze delle Regioni e delle autonomie locali, trattandosi di intervento normativo ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato. Per quanto concerne il contesto normativo comunitario, anche qui viene fornito un elenco esauriente dei provvedimenti, che hanno avuto l'effetto di anticipare le date di scadenza prevista dal Protocollo di Montreal. In specifico riferimento agli HFC, il regolamento 517 del 2014, già citato, ha introdotto disposizioni volte a ridurre proprio l'impiego di quelli con il maggior potenziale di effetto serra.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento s'inquadra nell'ambito delle materie (politica estera e rapporti internazionali dello Stato) di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a) della Costituzione, demandate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.