



RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 13^a COMMISSIONE PERMANENTE
(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

(Relatore MARTELLI)

Comunicata alla Presidenza il 20 novembre 2019

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, recante misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
e dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze
con il Ministro dello sviluppo economico
con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti
con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali
con il Ministro per gli affari europei
con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie
e con il Ministro per la pubblica amministrazione**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 OTTOBRE 2019

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 1 disciplina l'approvazione del Programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria, delineandone i contenuti e definendo l'obbligo delle amministrazioni pubbliche di conformarsi agli obiettivi fissati da esso. Il percorso è quello dell'emanazione (entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame, cioè in coincidenza con il termine dell'eventuale decadenza del decreto stesso) di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro della salute e gli altri Ministri interessati. Tale decreto costituirà il Programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria e consisterà:

1) nell'attuazione di una direttiva europea (la 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008);

2) nell'integrare il decreto di recepimento con misure che, nelle intenzioni del decreto, dovranno contrastare i cambiamenti climatici.

Relativamente al punto 1) va detto che, ovviamente (e ironicamente), la direttiva di cui sopra è stata recepita con il decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, che ha conferito alle regioni il compito di monitoraggio, raccolta e valutazione dei dati, elaborazione di piani per raggiungere gli obiettivi di qualità dell'aria secondo le seguenti linee di azione:

provvedere alla suddivisione del territorio in zone e agglomerati ai fini della valutazione della qualità dell'aria ambiente;

provvedere alla valutazione della qualità dell'aria ambiente;

elaborare, di concerto con gli enti locali interessati, i piani di qualità dell'aria e le misure necessarie ai fini del rispetto dei valori limite;

adottare piani per la riduzione del rischio di superamento dei valori limite;

adottare misure necessarie per il rispetto dei limiti di polveri ultrasottili e di ozono;

adottare provvedimenti necessari ad informare tempestivamente il pubblico sul superamento delle soglie di allarme;

comunicare i dati relativi al mancato rispetto dei valori limite.

La necessità di predisporre le misure di cui all'articolo 1 risiede nel fatto che, a fronte del recepimento della citata direttiva, l'Unione europea ha aperto nei confronti dell'Italia due procedure di infrazione legate al superamento, in alcune zone, dei valori limite di due tipologie di inquinanti: la n. 2014/2147 relativamente alle polveri sottili (PM10) e la n. 2015/2143 relativamente al biossido di azoto (NO₂).

Si segnala altresì che il 4 giugno 2019 il Presidente del Consiglio dei ministri, sei ministeri, le regioni e le province autonome hanno sottoscritto il "Protocollo aria pulita" che predispone il "Piano d'azione per il miglioramento della qualità dell'aria" nel quale vengono individuate misure da porre in essere nel breve e medio periodo per contrastare l'inquinamento atmosferico in Italia. Il Protocollo è stato firmato nell'ambito di un incontro bilaterale con la Commissione europea (*Clean air dialogue*) svoltosi a Torino il 4 e 5 giugno scorsi. Le Parti firmatarie del Protocollo, che ha durata di ventiquattro

mesi prorogabili, si sono impegnate ad adottare misure di carattere normativo, programmatico e finanziario, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, a cooperare nell'individuazione delle future strategie nazionali e a effettuare periodici confronti con la Commissione europea volti alla presentazione delle iniziative avviate a livello nazionale. Le misure previste dal Piano d'azione sono articolate in 5 ambiti di intervento, uno trasversale e 4 settoriali. Gli ambiti settoriali sono: agricoltura e combustioni di biomasse, mobilità, riscaldamento civile e uscita dal carbone. Per ogni ambito sono indicate le specifiche azioni operative e le relative misure attuative. L'ambito di intervento trasversale prevede, tra l'altro, la razionalizzazione dei sussidi ambientalmente dannosi e l'attivazione, entro il 31 dicembre 2019, di un Fondo per il finanziamento del programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico cui saranno destinati fino a 400 milioni di euro l'anno.

Dunque l'articolo 1 rappresenta, allo stato attuale, l'attuazione di un protocollo di intesa con la Commissione europea avente il mero scopo di chiudere due procedure di infrazione e per di più trattasi dell'attuazione di un protocollo sottoscritto dal precedente Governo.

Per quanto riguarda la parte relativa al cambiamento climatico, essa presumibilmente non sarà altro che la mera implementazione di un protocollo che l'Unione europea ha firmato nell'ambito dell'impegno europeo al contrasto al cambiamento climatico (compreso il nome "*green deal*") e comunque questo Parlamento sarà chiamato a dare soltanto un parere ad un atto del Governo e non a svolgere una fase di discussione, con possibilità di emendare il testo.

L'articolo 2 rappresenta il primo degli interventi volti a disinnesare le due procedure di infrazione in atto. Le doglianze della Commissione europea, infatti, non sono genericamente indirizzate all'Italia e alla qua-

lità dell'aria in generale, ma si riferiscono a tutti quei comuni italiani per i quali le soglie stabilite nella direttiva richiamata precedentemente sono state ripetutamente violate. Viene infatti istituito un fondo denominato "Programma sperimentale buono mobilità", per finanziare un "*bonus* mobilità" per l'acquisto di abbonamenti al trasporto pubblico locale e regionale e di biciclette anche a pedalata assistita, nonché progetti per la creazione, il prolungamento, l'ammodernamento e la messa a norma di corsie preferenziali per il trasporto pubblico locale. La finalità dichiarata è la riduzione delle emissioni climalteranti, che non trova né riscontro, né quantificazione, ma in pratica si tratta di misure per uscire dalle procedure di infrazione che sono ripetutamente richiamate nel presente articolo.

Gli stanziamenti sono così quantificati:

- 5 milioni per l'anno 2019,
- 70 milioni per l'anno 2020,
- 70 milioni per l'anno 2021,
- 55 milioni per l'anno 2022,
- 45 milioni per l'anno 2023,
- 10 milioni per l'anno 2024.

L'articolo 3 rappresenta il secondo intervento con il quale il Governo intende implementare il protocollo firmato a giugno 2019 con la Commissione europea e uscire quindi dalle due procedure di infrazione aperte, relativamente alla qualità dell'aria.

Verranno destinati 10 milioni per il 2020 e 10 milioni per il 2021, per il finanziamento di progetti sperimentali – presentati dai comuni interessati dalle procedure di infrazione comunitaria sulla qualità dell'aria e riferiti a un ambito territoriale con più di 100.000 abitanti – per la realizzazione o l'implementazione del servizio di trasporto scolastico con mezzi di trasporto ibridi o elettrici. Ovviamente data l'esiguità delle risorse, verranno costituite delle graduatorie in base al principio dell'efficacia della spesa prevista.

Sia gli interventi di cui al presente articolo, sia quelli previsti nell'articolo 2 saranno finanziati con una quota parte dei proventi delle aste di CO₂ (escluso il primo miliardo che non viene destinato ad interventi ambientali, ma all'abbattimento del debito pubblico).

L'articolo 4 introduce ancora, seppure parzialmente, un insieme di misure per il miglioramento della qualità dell'aria in risposta alle procedure di infrazione citate. Infatti, al comma 1, sono disposti finanziamenti per un programma sperimentale di messa a dimora di alberi, di reimpianto e di silvicoltura, nonché per la creazione di foreste urbane e periurbane, nelle città metropolitane, in coerenza con quanto previsto dal testo unico in materia di foreste e filiere forestali, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34. Nella pratica, nel resto dell'articolo non si trova alcuna traccia della prima parte delle dichiarazioni riportate in premessa, nel senso che si tratta soltanto di un programma sperimentale di piantumazione urbana e periurbana. Per tali interventi è autorizzata la spesa di 15 milioni per l'anno 2020 e 15 milioni per l'anno 2021. Anche per questi interventi, la copertura del relativo onere è assicurata mediante utilizzo dei proventi delle aste delle quote di emissione di CO₂ eccedenti la parte destinata ad ammortamento del debito pubblico.

Ai commi 2 e 3 viene chiarito come il riparto dei fondi avverrà sulla base di una graduatoria che terrà conto di vari aspetti quali:

valenza ambientale e sociale dei progetti;

livello di riqualificazione e di fruibilità dell'area;

livelli di qualità dell'aria e localizzazione nelle zone oggetto delle procedure di infrazione comunitaria.

Chiaramente il criterio di scelta prevalente sarà quello della localizzazione in zone og-

getto di infrazione comunitaria, essendo il decreto-legge finalizzato proprio a questo.

Al comma 4 si prevedono interventi di contrasto al dissesto idrogeologico e si introducono, tra i criteri per l'affidamento della realizzazione delle opere, il rimboschimento delle fasce ripariali e delle aree demaniali fluviali, laddove ritenuto necessario per prevenire il rischio idraulico medesimo.

Occorre osservare che non essendo previsto, nei fondi stanziati per l'attuazione delle misure di cui al presente articolo, alcun fondo specificamente destinato alle misure disposte nel presente comma, essendo prevalente l'interesse dell'uscita dalle procedure di infrazione comunitaria, i fondi destinati saranno inevitabilmente scarsissimi se non nulli.

L'articolo 5 dispone misure atte a ottemperare alla sentenza di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 dicembre 2014, relativa alla procedura di infrazione europea n. 2003/2077, per mancati interventi di messa in sicurezza o bonifica per una serie di discariche. A tal fine viene individuato un "Commissario unico" che può avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, nei limiti della normativa europea vigente, di società *in house* delle amministrazioni centrali dello Stato, del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132, delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e degli enti pubblici dotati di specifica competenza tecnica, nell'ambito delle aree di intervento senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Sono altresì ricompresi, nel perimetro di competenza degli interventi commissariali, ulteriori interventi relativi al collettamento e alla depurazione delle acque (relativamente ai quali è in corso un altro contenzioso con la Commissione europea).

L'articolo 6 reca disposizioni in materia di pubblicità dei dati ambientali, in particolare si stabilisce che debbano essere pubbli-

cati anche i dati ambientali risultanti da rilevazioni effettuate, dai seguenti soggetti (cfr. articolo 2-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33):

pubbliche amministrazioni, enti pubblici economici e ordini professionali, società in controllo pubblico (escluse le società quotate), associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a 500.000 euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica (come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124) e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di 500.000 euro e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Si tratta dell'attuazione delle previsioni contenute nella Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni ambientali, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, specificando che resta fermo il diritto di accesso diffuso dei cittadini singoli e delle associazioni alle informazioni ambientali.

Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto i gestori

di centraline e di sistemi di rilevamento automatico dell'inquinamento atmosferico, della qualità dell'aria e di altre forme di inquinamento e i gestori del servizio idrico pubblicano in rete le informazioni su:

funzionamento del dispositivo;
rilevamenti effettuati;
tutti i dati acquisiti.

Le disposizioni di cui al presente articolo sono attuate dalle pubbliche amministrazioni con la clausola di invarianza di personale e risorse disponibili.

Per le finalità di cui al presente articolo, in materia di attività dell'ISPRA, è autorizzata la spesa di 500.000 euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022.

L'articolo 7 reca disposizioni volte ad effettuare una sperimentazione nell'ambito del commercio al dettaglio volto a tentare di ridurre la produzione di rifiuti. Per questo, agli esercenti commerciali di vicinato e di media struttura, di cui all'articolo 4, comma 1, lettere *d*) ed *e*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, vale a dire:

esercizi aventi superficie di vendita non superiore a 150 mq nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 250 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti,

esercizi aventi superficie fino a 1.500 mq nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 2.500 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti,

che attrezzano spazi dedicati alla vendita ai consumatori di prodotti alimentari e detersivi, sfusi o alla spina, è riconosciuto, in via sperimentale, un contributo economico a fondo perduto pari alla spesa sostenuta e documentata per un importo massimo di euro 5.000.

In questa fattispecie, per altro, rientra una serie di esercizi afferenti alla grande distribuzione organizzata (GDO) che, per filosofia

aziendale, gestiscono esercizi commerciali di superficie volutamente ridotte (LIDL, ALDI e altri marchi che si caratterizzano come *discount*).

Il finanziamento, corrisposto secondo l'ordine di presentazione delle domande ammissibili e nel limite complessivo di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021, sino ad esaurimento delle predette risorse, è condizionato al fatto che il contenitore offerto dall'esercente non sia monouso.

Per altro, la disposizione appare contraddittoria infatti, per sua stessa definizione, un prodotto sfuso o alla spina risulta non confezionato per cui la previsione di incentivare la cessione di prodotto senza confezionamenti non può prevedere la cessione contestuale di un contenitore, se pure non monouso, ma dovrebbe prevedere la possibilità di utilizzo, da parte dell'acquirente, di contenitori propri. Il paradosso evidente è che l'acquirente, non potendo utilizzare il confezionamento non monouso fornitogli dall'esercente, si troverà ad accumulare tali contenitori senza poterli effettivamente riutilizzare. Si rileva che i contenitori non monouso, dovendo assicurare maggiori caratteristiche di resistenza e durabilità, rischiano di essere prodotti con maggiore dispendio energetico e di materie prime.

L'articolo 8 reca disposizioni concernenti il differimento di termini per adempimenti fiscali e contributivi a seguito di eventi sismici. In particolare l'articolo prevede il dif-

ferimento dal 15 ottobre 2019 (corrispondente alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame) al 15 gennaio 2020 dei termini:

per il pagamento dei tributi non versati per effetto delle sospensioni disposte, nel tempo, in seguito agli eventi sismici a far data dal 24 agosto 2016 (previsto dal comma 11 dell'articolo 48 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229;

per l'effettuazione degli adempimenti e dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria, sospesi in seguito ai medesimi eventi sismici comma 13 del citato articolo 48).

Le norme in esame dispongono, nel caso di opzione per il pagamento rateale (fermo restando il numero massimo di 120 rate mensili di pari importo) che i soggetti interessati versino l'importo corrispondente al valore della prima rata entro il 15 gennaio 2020 (in luogo delle prime cinque rate entro il termine del 15 ottobre 2019, previsto dalla norma finora vigente). L'articolo in esame provvede, quindi, alla copertura dei relativi oneri.

L'articolo 9 disciplina l'entrata in vigore del provvedimento.

MARTELLI,
relatore di minoranza

€ 1,00