



**ISPRA - ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE E LA RICERCA AMBIENTALE**

***Esame dell'atto del Governo n. 369 recante Schema di decreto legislativo per l'attuazione della direttiva qualità benzina e combustibile diesel e promozione energia fonti rinnovabili ed ulteriori considerazioni sullo Schema di Decreto recante la disciplina delle condizioni di accesso all'incremento dell'incentivazione prevista dal Decreto Ministeriale 6 luglio 2012 per la produzione di energia elettrica da impianti alimentati a biomasse e biogas***

***Nota per Audizione informale ISPRA 24 gennaio 2017 ore 14.45  
presso gli Uffici di Presidenza integrati dai rappresentanti  
dei Gruppi parlamentari delle Commissioni 10<sup>a</sup> Industria, commercio, turismo e  
13<sup>a</sup> Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato***

**Gennaio 2017**

## NOTA

**Oggetto:** Audizione informale del 24 gennaio 2016 ore 14.45 dell'ISPRA presso gli Uffici di Presidenza integrati dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari delle Commissioni 10<sup>a</sup> e 13<sup>a</sup> del Senato, nell'ambito dell'esame dell'atto del Governo n. [369](#) (*Attuazione direttiva qualità benzina e combustibile diesel e promozione energia fonti rinnovabili*) – Ulteriori considerazioni su *Schema di Decreto recante la disciplina delle condizioni di accesso all'incremento dell'incentivazione prevista dal Decreto Ministeriale 6 luglio 2012 per la produzione di energia elettrica da impianti alimentati a biomasse e biogas*

### 1. Sintesi delle considerazioni ISPRA

Lo schema di decreto in oggetto modifica il precedente DLgs 21 marzo 2005, n. 66 ed in particolare riguardo ad ISPRA interviene su due linee di attività:

- obblighi di comunicazione e trasmissione dei dati relativi alla qualità dei carburanti immessi in commercio previste dall'art 7;
- attività di gestione e controllo dei dati relativi alle emissioni dei gas serra associate a carburanti e biocarburanti previste dall'art 7bis.

La comunicazione e la trasmissione dei dati sulla qualità dei carburanti continua ad essere di pertinenza dell'ISPRA e le modifiche apportate all'art. 7 non comportano variazioni sostanziali delle attività attualmente svolte; sono piuttosto volte a superare alcune limitate criticità relative alla mancata piena attuazione del DM Ambiente 5 febbraio 2005 che istituisce il Sistema di Monitoraggio Nazionale.

Le attività di gestione e di controllo dei dati sulle emissioni di gas ad effetto serra associate ai carburanti e ai biocarburanti previste dal DLgs n.66. del 21 marzo 2005 vengono trasferite direttamente al Gestore dei Servizi Energetici (GSE).

A partire dal 1 gennaio 2014 tali attività sono svolte in collaborazione tra ISPRA e GSE: i fornitori di carburanti e biocarburanti inviano per via telematica i dati relativi alle relazioni, con valore di autocertificazione di cui all'art.7-bis del D.Lgs. n. 66 del 21 marzo 2005, al GSE, il quale successivamente li mette a disposizione dell'ISPRA

Il trasferimento di competenze introdotto dalla nuova normativa, anche nell'ottica di una semplificazione procedurale, non trova motivi di opposizione da parte di ISPRA e le nuove disposizioni non ne compromettono il ruolo nell'ambito delle tematiche oggetto del decreto.

L'Istituto inoltre è pronto, in linea con l'attuale disponibilità di risorse umane e strumentali che può garantire, a fornire eventuali attività di supporto al Comitato Biocarburanti sugli studi di settore, come previsto all'art.6 dello schema di decreto.

Si ritiene utile evidenziare come sia stato opportuno garantire comunque un flusso di informazioni tra GSE ed ISPRA<sup>1</sup>; le concrete modalità di realizzazione di tale scambio di dati dovrebbero però a nostro avviso essere ulteriormente precisate per consentire la più ampia condivisione possibile e garantire la possibilità dei dovuti approfondimenti, anche alla luce delle disposizioni della Legge 132/2016 di istituzione del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente.

---

<sup>1</sup> nel testo proposto il decreto modifica l'art 7bis comma 12 del dlgs n.66 del 21 marzo 2005 e prevede che: ***Il GSE redige e trasmette annualmente, entro il trenta maggio, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e, per conoscenza, ad Ispra, un rapporto sulla esattezza, sulla completezza e sulla conformità alle disposizioni di cui al comma 6 della relazione prevista al comma 2, nonché sull'accertamento delle infrazioni agli obblighi previsti ai commi 7 e 8 . Il GSE provvede ad assicurare al Ministero dell'Ambiente della tutela del territorio e del mare l'accesso alle informazioni contenute nella banca dati relativa ai biocarburanti al fine di garantire ulteriori approfondimenti***

La condivisione di un'ampia base dati e la loro verifica sono infatti di fondamentale importanza per il Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), di cui ISPRA fa parte come nodo centrale e che ha tra le sue funzioni la promozione e la diffusione dei dati ambientali, dati che costituiscono i riferimenti ufficiali per le attività di competenza della Pubblica Amministrazione.

In relazione, infine, alle attività di accertamento delle infrazioni sugli obblighi previsti dal comma 7 e 8 l'art. 7bis del Dlgs n.66 del 21 marzo 2005 si ritiene opportuno il trasferimento ad un unico soggetto (GSE) delle competenze relative alla gestione dei dati e dei controlli, anche a seguito delle difficoltà attuative riscontrate in questi anni. A tal proposito, alla luce dell'esperienza maturata nel periodo di vigenza del citato Dlgs n.66/2005, si evidenzia comunque la necessità di prevedere la definizione di una procedura per lo svolgimento degli accertamenti al fine di garantire una maggiore uniformità e facilitarne l'esecuzione.

Nell'occasione si pongono all'attenzione delle Commissioni alcune considerazioni, di carattere generale e specifico (di seguito dettagliate), su un ulteriore provvedimento ministeriale, recante la disciplina delle condizioni di accesso all'incremento dell'incentivazione prevista dal Decreto Ministeriale 6 luglio 2012 per la produzione di energia elettrica da impianti alimentati a biomasse e biogas, ora all'esame della Conferenza Stato-Regioni.

Tale norma rientra nella fattispecie di cui all'art.13 comma 2 della legge 132/2016 secondo cui *“il Consiglio del Sistema ( Nazionale a rete per la Protezione dell' Ambiente ndr) ,... esprime parere vincolante ... sui provvedimenti ti del Governo aventi natura tecnica in materia ambientale.”*

Tuttavia l'iter approvativo del decreto non è stato coerente con questo dettame normativo, anche in considerazione del fatto che è stato avviato prima dell'entrata in vigore della legge 132/2016.

Per tale motivo, oltre che per i contenuti che comporterebbero se attuati diverse criticità per il SNPA, che il Presidente ISPRA, nella sua qualità di Presidente del SNPA, ha nei giorni scorsi richiesto la sospensione dell'iter (vedi allegato) in modo da consentirne un approfondimento, finalizzato a chiarire la fattibilità e la reale efficacia delle disposizioni che si intendono introdurre, nonché la loro coerenza con gli obiettivi generali di protezione dell'ambiente, per i quali il SNPA rappresenta il soggetto tecnico-scientifico di riferimento per il Paese.

## **2. Esposizione dettagliata delle considerazioni ISPRA**

### **2.1 Attuazione direttiva qualità benzina e combustibile diesel e promozione energia fonti rinnovabili**

La bozza di recepimento è stata presentata e discussa il 29 Novembre scorso dal MATTM con i rappresentanti di categoria; essa recepisce la **Direttiva (UE) 2015/652** del Consiglio del 20 aprile 2015 *“che stabilisce i metodi di calcolo e gli obblighi di comunicazione ai sensi della direttiva 98/70/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel”* e la **Direttiva (UE) 2015/1513** del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015 *“che modifica la direttiva 98/70/CE, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel, e la direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili”*.

Il nuovo decreto modifica il precedente DLgs 21 marzo 2005, n. 66 ed in particolare, per quanto riguarda ISPRA:

- trasferisce direttamente al GSE alcune attività (peraltro già svolte da GSE) riguardanti la gestione dei dati sulle emissioni GHG associate ai carburanti, che oggi vengono svolte in collaborazione con ISPRA;
- affida ad ISPRA una nuova attività di studio nel campo dei biocarburanti;
- mantiene in carico a ISPRA le attività e le relazioni relative al monitoraggio sulla qualità dei combustibili.

Le novità sono motivate dal MATTM (che peraltro ha gestito la norma con tempi e modalità di urgenza che non hanno consentito una vera discussione al riguardo con gli stakeholder) principalmente con la necessità di semplificare gli adempimenti per gestori industriali ed Autorità.

In sintesi:

Il ruolo di ISPRA sul tema non appare compromesso dalle nuove disposizioni, anche se viene ridotto dal lato compiti di gestione dei flussi di dati, riduzione tuttavia in linea con l'attuale disponibilità di risorse umane e strumentali che ISPRA può garantire all'attività; da segnalare inoltre che la nuova attività di studio sul tema biocarburanti affidata ad ISPRA (anche se su richiesta), appare coinvolgere aspetti non di competenza esclusiva del nuovo Dipartimento Valutazioni e del Servizio VAL-RTEC.

Di seguito il dettaglio delle principali modifiche che riguardano l'ISPRA.

Per quanto concerne gli **Obblighi di riduzione delle emissioni di gas serra**

*L' Art. 7bis Comma 2 viene modificato come segue “ A decorrere dal 1° gennaio 2012, entro il 31 gennaio di ciascun anno, i fornitori trasmettono annualmente al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per il tramite ~~del GSE dell'ISPRA~~, una relazione, con valore di autocertificazione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni, sulle emissioni dei gas a effetto serra dei combustibili per i quali hanno assolto l'accisa e ~~dell'energia elettrica~~ fornita, in cui sono specificate almeno le seguenti informazioni:*

- a) il quantitativo totale di ciascun tipo di combustibile o di **energia elettrica** forniti con l'indicazione, ove appropriato, del luogo di acquisto e dell'origine;*
- b) le relative emissioni di gas ad effetto serra prodotte durante il ciclo di vita per unità di energia.”*

A riguardo si ricorda che, in base dell'art.33 in base del Decreto Legislativo 3 marzo 2011, n. 28 e ss. mm. e ii, già dal 1 gennaio 2014 i fornitori di carburanti e biocarburanti inviano per via telematica i dati relativi alle relazioni, con valore di autocertificazione di cui all'art.7-bis del D.Lgs. n. 66 del 21 marzo 2005, al Gestore dei Servizi Energetici (GSE), il quale successivamente li mette a disposizione dell' ISPRA.

La modifica dell'articolo ora introdotta è stata motivata come una semplificazione che evita il passaggio ridondante delle stesse informazioni, destinate al MATTM, tra GSE e ISPRA, anche perché la nuova Direttiva (UE) 2015/652 aumenta il numero dei dati richiesti ai fornitori in relazione alla filiera dei combustibili e dei biocombustibili utilizzati in miscela.

*Art 7bis Comma 12 viene modificato come segue: “~~L'ISPRA~~ **Il GSE redige e trasmette annualmente, entro il trenta maggio, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e, per conoscenza, ad Ispra, un rapporto sulla esattezza, sulla completezza e sulla conformità alle disposizioni di cui al comma 6 della relazione prevista al comma 2, nonché sull'accertamento delle infrazioni agli obblighi previsti ai commi 7 e 8.”***

Attualmente il rapporto di cui al comma 12 viene redatto da ISPRA elaborando i dati forniti dal GSE e operando di fatto un controllo incrociato sulle dichiarazioni degli operatori. Il nuovo decreto prevede che il GSE rediga e trasmetta direttamente la relazione.

L'attività di accertamento delle infrazioni sugli obblighi previsti dal comma 7 e 8 in realtà non è stata mai avviata da parte dell' ISPRA, fatta eccezione per un caso a seguito di richiesta ufficiale da parte del Comitato

Biocarburanti, sia per la mancanza di una procedura di accertamento concordata che per la mancanza di alcuni dati necessari al suo svolgimento.

Nell'art.7 quater del Dlgs 21 marzo 2005 (Verifica del rispetto dei criteri di sostenibilità per i biocarburanti) viene inserito ex-novo il comma 7 *“Il Comitato tecnico consultivo biocarburanti può avvalersi di ISPRA per la realizzazione di studi di settore”*

Questo comma sembra avere una valenza generale, non indirizzata al solo Servizio che attualmente si occupa delle attività dei combustibili (VAL-RTEC), ad esempio, visto l'utilizzo di scarti di lavorazione e rifiuti per la produzione di biocarburanti di seconda generazione, il comitato biocarburanti potrebbe richiedere dati ad ISPRA sui rifiuti prodotti in un determinato settore produttivo.

Per quanto concerne il **Monitoraggio Qualità dei combustibili (Obblighi di comunicazione e di trasmissione di dati)**

Le attività e le relazioni relative al monitoraggio sulla qualità dei combustibili rimangono di competenza dell' ISPRA (Relazione Annuale sulla qualità dei combustibili ed elaborazione dei dati per il format europeo), sono state però inseriti nuovi commi all'art.7 del Dlgs. n. 66 del 21 marzo 2005 in cui si esplicitano le modalità con cui l'ISPRA riceve i dati.

Attualmente la norma vigente è il DM Ambiente 5 febbraio 2005 che istituisce il Sistema di Monitoraggio Nazionale, la cui completa attuazione non è però mai avvenuta (ad esempio era prevista la costituzione di un comitato interministeriale che doveva decidere, tra l'altro, quali impianti ispezionare), nè tale norma è stata mai aggiornata.

Nella realtà dei fatti in questi anni i dati riportati nella Relazione Annuale redatta dall'ISPRA sono quelli trasmessi dall'Agenzia delle Dogane, in merito ai controlli effettuati nei laboratori delle dogane; dalle associazioni di categoria tramite la Commissione tecnica di Unificazione Nell'Autoveicolo (CUNA); dal MISE in relazione ai volumi commercializzati nell'anno precedente suddivisi per macroregione.

Sulla base dei dati forniti dal CUNA e dal MISE ed elaborati dall' ISPRA ogni anno entro il 30 Giugno (con il nuovo decreto entro il 31 Agosto) il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare trasmette alla Commissione Europea, nel formato previsto dalle pertinenti norme tecniche comunitarie, i dati relativi alla qualità ed alla quantità di benzina e di combustibile diesel in distribuzione nell'anno civile precedente.

Le modifiche apportate all'art. 7 quindi non comportano variazioni delle attività attualmente svolte, ma sono piuttosto volte a superare il DM Ambiente 5 Febbraio 2005 (mai pienamente attuato) e a formalizzare di fatto quello che avviene oggi nella prassi.

## **2.2 Ulteriori considerazioni su Schema di Decreto recante la disciplina delle condizioni di accesso all'incremento dell'incentivazione prevista dal Decreto Ministeriale 6 luglio 2012 per la produzione di energia elettrica da impianti alimentati a biomasse e biogas**

L'art. 8 del DM 6 luglio 2012 prevede un'incentivazione tariffaria, attribuita attraverso il Gestore Servizi Energetici (GSE), per l'energia elettrica prodotta tramite impianti alimentati a biomasse e biogas che utilizzano prodotti e sottoprodotti di origine biologica, è previsto inoltre un incremento di tale incentivazione se gli impianti rispettano determinati requisiti di emissioni.

Il premio tariffario è concesso se l'impianto rispetta i valori medi mensili previsti per una serie di sostanze inquinanti definite nell'Allegato 5 del DM 6 luglio 2012 e se utilizza un sistema di monitoraggio delle emissioni in continuo (SME) o per impianti con potenza inferiore di 15 MW termici un sistema di analisi delle emissioni (SAE).

In particolare lo schema di decreto in discussione attribuisce alle Agenzie Regionali la verifica del rispetto delle condizioni di accesso al premio tariffario e la trasmissione dei dati al GSE:

*L' Art. 2 Definisce le informazioni a carico del gestore che devono essere trasmesse alle ARPA.*

Ovvero tutte le informazioni necessarie a verificare l' idoneità del sistema di monitoraggio utilizzato (progetto, taratura, manutenzione ecc) e i dati di monitoraggio mensili.

*L' Art. 3 Stabilisce le modalità che le ARPA devono applicare per la verifica iniziale di idoneità e la verifica dei dati di monitoraggio sia esso attraverso SME o SAE.*

*L' Art. 4 Disciplina i controlli sull' impianto nel corso dell' esercizio.*

*L' Art. 5 Stabilisce la possibilità di svolgere verifiche e controlli attraverso la stipula di convenzioni tra Agenzie e soggetti esterni con competenze adeguate.*

Questi ultimi due articoli presentano le maggiori criticità per il sistema agenziale; lo schema di decreto infatti prevede che le Agenzie Regionali e delle Provincie Autonome siano chiamate ad esercitare un azione di controllo, di frequenza annuale o maggiore, per la verifica del funzionamento dei sistemi di monitoraggio ai camini degli impianti.

Si ritiene utile evidenziare che l'intensità dei controlli richiesta alle Agenzie Ambientali in questo caso non trova paragone in nessun altra tipologia di impianto emissivo, e che l'impegno necessario per lo svolgimento dei controlli da parte delle ARPA/APPA può, in molte realtà regionali, compromettere gravemente la possibilità di svolgere adeguatamente controlli su altre tipologie di impianti, compresi quelli assoggettati ad Autorizzazione Integrata Ambientale.

Anche il livello di specializzazione necessario rappresenta un forte limite alla possibilità dell'esercizio dei controlli, quantomeno in tempi brevi, e la prospettata possibilità di accedere a soggetti esterni accreditati per l'esercizio dei controlli pone considerevoli problemi relativi a profili di responsabilità, nonché di carattere tecnico ed amministrativo.

Infine potrebbe essere utile sfruttare questa occasione per alcune considerazioni di carattere generale in quanto il decreto in discussione rientra nella fattispecie di cui all'art.13 comma 2 della legge 132/2016 secondo cui "il Consiglio del Sistema ( Nazionale a rete per la Protezione dell' Ambiente ndr) ,... esprime parere vincolante ... sui provvedimenti ti del Governo aventi natura tecnica in materia ambientale."

L'iter approvativo del decreto non è stato coerente con questo dettame normativo, anche in considerazione del fatto che è stato avviato prima dell'entrata in vigore della legge 132/2016.

Se consideriamo tale parere dovuto e vincolante a partire dall'entrata in vigore della sopracitata legge (14/07/2016), il caso in discussione si configura come un esempio concreto per stabile come porsi in futuro riguardo la questione di tali iter .

**Allegato**