

SCHEDA DI LETTURA n. 90
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici e che modifica la Direttiva 2003/35/CE		
NUMERO ATTO	COM(2013) 920 def.		
NUMERO PROCEDURA	2013/0443 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	18/12/2013		
DATA DI TRASMISSIONE	20/12/2013		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	17/02 /2014		
ASSEGNATO IL	07/01/2014		
COMM.NE DI MERITO	13 ^a	Parere motivato entro	06/02/2014
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a , 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	30/01/2014
OGGETTO	La proposta abroga e sostituisce l'attuale regime dell'Unione sulla limitazione annua delle emissioni nazionali di inquinanti atmosferici, definito dalla direttiva 2001/81/CE, garantendo che i limiti massimi nazionali stabiliti dalla stessa direttiva 2001/81/CE a partire dal 2010 per l'SO ₂ (diossido di zolfo), i NO _x (ossidi di azoto), i COVNM (composti organici volatili non metanici) e l'NH ₃ (ammoniaca) si applichino fino al 2020. Stabilisce inoltre nuovi impegni nazionali di riduzione delle emissioni ("impegni di riduzione") applicabili a partire da 2020 e dal 2030		
BASE GIURIDICA	L'obiettivo principale della proposta essendo la tutela dell'ambiente ai sensi dell'articolo 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, la base giuridica è individuata nell'articolo 192, paragrafo 1, dello stesso Trattato, in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	Il documento in esame può essere dichiarato conforme al <u>principio di sussidiarietà</u> in termini di: <u>necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione</u> : gli obiettivi		

della proposta non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri. Per far fronte ai gravi problemi legati alla qualità dell'aria che ancora si registrano nell'Unione, ogni Stato membro deve ridurre le proprie emissioni inquinanti, e le riduzioni attuate in Europa possono essere coordinate in modo efficace rispetto ai costi solo a livello di Unione. Gli impegni di riduzione assunti tengono conto inoltre non soltanto dell'impatto interno delle emissioni nazionali, ma anche del loro impatto transfrontaliero;

valore aggiunto per l'Unione: gli obiettivi della proposta possono essere realizzati con maggiore efficacia attraverso un'azione dell'Unione. La direttiva proposta infatti armonizza ulteriormente rispetto alla precedente normativa le prescrizioni relative ai programmi nazionali di riduzione degli inquinanti atmosferici e rende possibile per l'Unione rispettare gli impegni internazionali sottoscritti nell'ambito della Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza.

Per quanto concerne il principio di proporzionalità, la proposta appare congrua alle finalità che intende perseguire, in quanto stabilisce obiettivi e obblighi ma lascia sufficiente flessibilità agli Stati membri per quanto riguarda la scelta delle misure di esecuzione e le loro modalità di applicazione.

Va rilevato peraltro che la relazione trasmessa dal Governo italiano il 27 gennaio 2014 ai sensi della legge 234/12 osserva come la disposizione prevista nell'articolo 6, relativa alla predisposizione e aggiornamento dei "programmi di controllo", potrebbe, prevedendo una procedura molto dettagliata, "non rispettare i poteri di autonomia degli Stati membri"

ANNOTAZIONI:

Contesto normativo.

L'inquinamento atmosferico è oggi uno dei principali fattori che causano effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente, e le sue cause principali - come è noto - sono le attività antropiche quali l'industria, i trasporti, la produzione di energia, l'agricoltura e il riscaldamento domestico. Secondo i dati forniti dalla Commissione europea nel 2010 l'inquinamento atmosferico avrebbe provocato circa 400.000 morti premature nell'Unione europea ed esposto quasi due terzi dei terreni a un eccesso di nutrienti.

Nonostante i progressi nella riduzione dell'inquinamento atmosferico conseguiti negli ultimi decenni, la UE è ancora lontana dall'obiettivo di eliminare il rischio di danni significativi per la salute e l'ambiente. La proposta nasce dunque dall'esigenza di rivedere i limiti nazionali di emissione annuali di una serie di inquinanti particolarmente dannosi, enucleati nella [direttiva 2001/81/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio¹. I limiti erano stati fissati per ridurre l'inquinamento atmosferico e il suo impatto sulla salute pubblica e l'ambiente in tutta l'Unione, ma anche per conformarsi agli impegni internazionali assunti con il protocollo di Göteborg sull'inquinamento atmosferico a grande distanza.² Data la natura e la portata delle modifiche da apportare, la Commissione europea ha ritenuto necessario abrogare la direttiva 2001/81/CE e

¹[Direttiva 2001/81/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici (GU L 309 del 27.11.2001, pag. 22).

² Protocollo di Göteborg 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 (1999).

adottare una nuova direttiva. La proposta è parte integrante del pacchetto di misure presentato dalla Commissione europea a fine 2013 per ridurre l'inquinamento dell'aria attraverso l'applicazione più rigorosa delle norme vigenti e la fissazione di nuovi obiettivi per proteggere la salute e l'ambiente: pacchetto accompagnato da una Comunicazione concernente il programma "[Aria pulita per l'Europa](#)".

Il pacchetto rappresenta un aggiornamento della legislazione esistente e riduce ulteriormente le emissioni nocive provenienti dall'industria, dal traffico, dagli impianti energetici e dall'agricoltura, proponendosi di limitarne l'impatto sulla salute umana e sull'ambiente. Secondo i dati forniti dalla Commissione europea nel 2010 l'inquinamento atmosferico avrebbe provocato circa 400.000 morti premature nell'Unione europea ed esposto quasi due terzi dei terreni a un eccesso di nutrienti. I costi diretti per la società derivanti dall'inquinamento atmosferico comprendono i danni alle colture e agli edifici e ammontano a circa 23 miliardi di euro all'anno. I benefici per la salute derivanti dall'attuazione del pacchetto "aria pulita" dovrebbero essere quantificabili in un minimo di 40 miliardi di euro all'anno, cioè oltre dodici volte i costi per la riduzione dell'inquinamento, che si stima possano raggiungere 3,4 miliardi di euro all'anno nel 2030. Il pacchetto è articolato in diversi elementi, tra cui:

- un nuovo programma "Aria pulita per l'Europa", con misure intese a garantire il conseguimento a breve termine degli obiettivi già individuati e, per il periodo fino al 2030, il raggiungimento di nuovi obiettivi per la qualità dell'aria. Il pacchetto include anche misure di sostegno per ridurre l'inquinamento atmosferico, con particolare riguardo al miglioramento della qualità dell'aria in città, per sostenere la ricerca e l'innovazione e per promuovere la cooperazione internazionale;
- la proposta di direttiva intesa a ridurre l'inquinamento da impianti di combustione di medie dimensioni, quali impianti che forniscono energia a edifici appartenenti a uno stesso isolato o a edifici di grandi dimensioni, nonché piccoli impianti industriali ([COM \(2013\) 919](#), sul quale si veda anche la scheda di lettura n. 89);
- la presente proposta, che fissa limiti nazionali più rigorosi per i sei inquinanti principali.

Rispetto a uno scenario che dovesse rimanere invariato da oggi al 2030, si stima che il pacchetto "aria pulita" possa evitare 58.000 decessi prematuri, salvare dall'inquinamento da azoto una superficie di ecosistemi pari a 123.000 km² (equivalente a più di metà della superficie della Romania); salvare dall'inquinamento da azoto una superficie di zone protette Natura 2000 pari a 56.000 km² (superiore a quella della Croazia), salvare dall'acidificazione una superficie di ecosistemi forestali equivalente a 19.000 km². I vantaggi per la salute, da soli, consentirebbero di risparmiare da un minimo di 40 a un massimo di 140 miliardi di euro in esternalità, cui verrebbero a sommarsi benefici diretti nell'ordine di circa 3 miliardi di euro grazie all'incremento di produttività della manodopera, ai minori costi sanitari, all'aumento delle rese agricole e a minori danni agli edifici.

Oltre a stabilire le ulteriori, necessarie riduzioni delle emissioni, la proposta intende colmare alcune carenze nell'attuazione del quadro strategico dell'Unione in materia di qualità dell'aria e rafforzare il coordinamento tra le riduzioni delle emissioni, da una parte, e la qualità dell'aria, i cambiamenti climatici e la tutela della biodiversità dall'altra.

Le finalità dell'iniziativa legislativa della Commissione sono compatibili con gli obiettivi della strategia Europa 2020, che ha tra le sue priorità lo sviluppo di un'economia sostenibile in Europa orientata alla crescita verde, alla tutela del capitale naturale e a un sistema energetico basato su basse emissioni di carbonio.

Valutazione di impatto.

Secondo la valutazione di impatto che accompagna la proposta di direttiva, gli impegni di riduzione delle emissioni consentiranno di ridurre i costi esterni totali dell'inquinamento atmosferico di 40 miliardi di euro (secondo la stima più prudente) rispetto ai 212 miliardi di euro della situazione di riferimento, e comporteranno vantaggi economici diretti che ammontano ad oltre 2,8 miliardi di

euro, dei quali 1,85 miliardi legati al calo delle perdite di produttività, 600 milioni alla riduzione delle spese sanitarie, 230 milioni grazie alle minori perdite di valore delle colture e 120 milioni dovuti alla riduzione dei danni all'ambiente edificato. Ciò a fronte di costi annuali di adempimento di 3,3 miliardi di euro, ovvero circa un dodicesimo del risparmio dei costi esterni. Quanto all'impatto delle emissioni sulla salute dei cittadini europei, in base alle disposizioni vigenti esso, nel 2030, dovrebbe diminuire del 40% rispetto al 2005. La proposta consente un risparmio supplementare del 12%, ossia una riduzione globale degli impatti sulla salute del 52% rispetto al 2005.

Contenuto della proposta.

La proposta abroga e sostituisce l'attuale regime dell'Unione sulla limitazione annua delle emissioni nazionali di inquinanti atmosferici, definito dalla direttiva 2001/81/CE. Essa garantisce che i limiti massimi nazionali stabiliti dalla direttiva 2001/81/CE a partire dal 2010 per l'SO₂ (diossido di zolfo), i NO_x (ossidi di azoto), i COVNM (composti organici volatili non metanici) e l'NH₃ (ammoniaca) si applicheranno fino al 2020.

La Direttiva stabilisce inoltre nuovi impegni nazionali di riduzione delle emissioni ("impegni di riduzione") applicabili a partire dal 2020 e dal 2030 per l'SO₂, i NO_x, i COVNM, l'NH₃, il particolato fine (PM_{2,5}) e il metano (CH₄), ma anche livelli intermedi delle emissioni per il 2025 applicabili agli stessi inquinanti (art. 4). La percentuale di riduzione delle emissioni rispetto all'anno di riferimento 2005 per ogni Stato membro è indicata nell'Allegato II. Per l'Italia, le percentuali fissate sono: per l'SO₂, 35% dal 2020 al 2029 e 75% dal 2030; per i NO_x, rispettivamente 40% e 69%; per i COVNM, 35% e 54%; per l'NH₃, 5% e 26%; per i PM_{2,5}, 10% e 45%; per CH₄, il 40% a partire dal 2030.

Sono previsti meccanismi di flessibilità di cui gli Stati membri possono avvalersi nell'applicazione degli obiettivi di riduzione (art. 5). La fissazione degli obiettivi di riduzione delle emissioni nazionali di singoli Stati membri (si utilizzano come riferimento quelle del 2005) sono da perseguire entro il 2020 e il 2030 attraverso l'adozione di specifici "programmi di controllo", da aggiornare ogni due anni, nei quali dovrà essere precisato in che modo verranno rispettati gli impegni di riduzione (art. 6). E' previsto inoltre che tali programmi di controllo siano sottoposti a consultazione pubblica prima della loro adozione.

Gli stati sono tenuti a monitorare le emissioni di inquinanti atmosferici (art. 7) e gli impatti negativi dell'inquinamento atmosferico sugli ecosistemi acquatici e terrestri (art.8). La Commissione europea raccoglie i dati forniti dagli stati membri (art. 9) ed elabora ogni cinque anni una relazione sull'attuazione della direttiva (art. 10).

Gli articoli 11 e 12 promuovono la diffusione elettronica dei dati e la cooperazione tra Commissione europea e stati membri.

L'articolo 13 stabilisce le modalità con cui la Commissione europea può adottare atti delegati per l'adeguamento degli allegati I, III (parte IV e V) al progresso scientifico.

Gli articoli 15, 17 e 19 stabiliscono le disposizioni concernenti le sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate a norma della proposta.

Consultazioni delle parti interessate.

Ai fini del processo di revisione della Direttiva vigente sono state consultate, tra l'altro, le autorità degli Stati membri responsabili dell'implementazione dell'attuale quadro strategico a tutti i livelli. Per garantire la trasparenza e offrire alle parti interessate la possibilità di fornire pareri e commenti, tra giugno 2011 e aprile 2013 sono state organizzate cinque riunioni delle parti interessate. Tutte le riunioni sono state trasmesse in web streaming per consentire la più ampia partecipazione possibile.

Parallelamente sono state organizzate due consultazioni pubbliche: la prima, alla fine del 2011, era incentrata sull'esame dei punti di forza e di debolezza del quadro strategico in materia di qualità dell'aria; la seconda, all'inizio del 2013, sulle principali opzioni strategiche disponibili per far

fronte ai problemi di qualità dell'aria che sussistono.³ Per ottenere il parere del pubblico sulle questioni legate all'inquinamento atmosferico, nel 2012 è stata realizzata un'indagine Eurobarometro che è stata oggetto di una relazione pubblicata lo stesso anno.⁴ La Commissione e l'Agenzia europea per l'ambiente (AEA) hanno inoltre condotto un progetto pilota, cui hanno partecipato 12 città europee, per valutare l'esperienza a livello locale nell'attuazione del quadro d'azione per la qualità dell'aria.⁵

La posizione dell'Italia.

La relazione trasmessa dal Governo italiano lo scorso 27 gennaio 2014 ai sensi della legge 234/12 esprime un parere complessivamente positivo sulle finalità della proposta. Tale giudizio è giustificato anche dalla situazione "estremamente critica" oggi esistente in Italia in termini di rispetto delle norme sulla qualità dell'aria, che ha determinato in passato l'apertura di numerose procedure di infrazione. La direttiva potrà dunque rappresentare un utile strumento di pianificazione a livello nazionale per coordinare e integrare le attività e gli impegni assunti a livello locale per contrastare i fenomeni di inquinamento atmosferico.

La relazione del Governo rileva tuttavia alcune criticità nella proposta presentata dalla Commissione. In particolare si rileva che nell'articolo 1 e 2 del testo non si indicano esplicitamente gli inquinanti ma si rimanda a un allegato che contiene una lista molto ampia di sostanze, ben al di là di quelle ricadenti nel protocollo di Goteborg. Particolari perplessità genera l'inclusione tra tali sostanze del metano, già incluso tra i gas a "effetto serra": ciò potrebbe creare una sovrapposizione di norme nel quadro delle politiche climatiche. Viene criticata la durata troppo breve, due anni, che dovrebbe avere l'aggiornamento del programma di controllo nazionale, e la previsione del ricorso diffuso agli atti delegati da parte della Commissione per adeguare gli Allegati, che si potrebbe configurare come un eccessivo trasferimento di poteri. La relazione fa emergere perplessità anche in relazione al "reporting" e al rischio che le disposizioni comunitarie costituiscano un aggravio alle procedure in essere.

Per quanto riguarda l'**impatto finanziario** della proposta sull'Italia, si rileva che la necessità di predisporre un "programma di controllo" finalizzato al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla direttiva imporrà la previsione di specifici interventi per il miglioramento della qualità dell'aria i cui costi, quantificabili solo a seguito della definitiva individuazione degli obiettivi, ricadranno su tutti i livelli istituzionali. La direttiva richiederà agli Stati membri specifiche misure di trasposizione nell'ordinamento nazionale entro 18 mesi dalla sua entrata in vigore, mentre non dovrebbe comportare l'introduzione di specifiche competenze in capo alle regioni.

Altri Parlamenti nazionali

Al momento della redazione della presente scheda il COM (2013) 920 risulta all'attenzione del Senato della Repubblica ceca, del Parlamento finlandese, del Bundesrat tedesco, della Camera dei Deputati polacca, del Consiglio nazionale della Slovacchia, delle Cortes spagnole e del Parlamento svedese. Eventuali, ulteriori interventi dei Parlamenti degli Stati membri saranno tempestivamente riportati sul [sito IPEX](#).

5 febbraio 2014

A cura di Federico Pommier Vincelli

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)

³Per la consultazione sono stati utilizzati due questionari: ad un questionario più breve destinato al pubblico hanno risposto 1934 individui; al questionario più lungo destinato a esperti e parti interessate, hanno risposto in 371. Cfr. http://ec.europa.eu/environment/consultations/air_pollution_en.htm

⁴I risultati sono disponibili nell'Eurobarometro 2013

⁵Per i risultati completi, vedi la relazione 7/2013 dell'AEA