



Attuazione della direttiva (UE) 2016/2284 concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, che modifica la direttiva 2003/35/CE e abroga la direttiva 2001/81/CE

Atto del Governo 11

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	11	
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/2284 concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, che modifica la direttiva 2003/35/CE e abroga la direttiva 2001/81/CE (Atto n. 521 della XVII legislatura)	
Norma di delega:	Articolo 1 della legge 25 ottobre 2017, n. 163	
Numero di articoli:	12	
	Senato	Camera
Commissione competente:	Commissione speciale, ai sensi dell'art. 24 del Regolamento, per l'esame degli atti urgenti presentati dal Governo	Commissione speciale ai sensi dell'art. 22, comma 2, del Regolamento

Premessa

Lo schema di decreto legislativo in esame reca l'attuazione - sulla base della delega di cui alla legge 25 ottobre 2017, n. 163 (legge di delegazione europea 2016-2017) - della [direttiva \(UE\) 2016/2284](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la **riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici**, c.d. direttiva "NEC".

La riduzione dell'inquinamento atmosferico e, quindi, il miglioramento della qualità dell'aria che ne deriva, viene perseguito, a livello di Unione europea, mediante un'articolata strategia basata sostanzialmente su tre pilastri:

I - il controllo delle emissioni in atmosfera direttamente derivanti dalle sorgenti convogliate e diffuse, fisse e mobili, attuato attraverso la fissazione di valori limite per gli inquinanti propri delle diverse sorgenti emissive (impianti industriali e impianti termici civili), nonché tramite il miglioramento delle caratteristiche di qualità dei combustibili e dei carburanti;

II - il monitoraggio della qualità dell'aria ambiente, finalizzato alla graduale riduzione delle concentrazioni di taluni inquinanti aerodispersi, con particolare riferimento alle aree più densamente popolate;

III - la fissazione di decrescenti "tetti nazionali" di emissione per taluni inquinanti.

Per perseguire gli obiettivi indicati, nel dicembre 2013 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure, legislative e non, di cui fa parte, tra l'altro, la direttiva per la riduzione delle emissioni nazionali di alcune sostanze inquinanti (c.d. nuova direttiva NEC, acronimo dell'inglese "National Emission Ceiling", ovvero "tetto alle emissioni nazionali"), approvata come direttiva 2016/2284/UE.

La direttiva (UE) 2016/2284 fa parte del Pacchetto "Aria pulita" presentato dalla Commissione europea nel 2013, nell'ambito del quale l'Esecutivo europeo ha delineato una strategia (si veda la Comunicazione "Un Programma Aria pulita per l'Europa"(COM(2013)918) volta a migliorare la qualità dell'aria fissando nuovi obiettivi in questo settore fino al 2030. Nell'ambito del Pacchetto "Aria pulita" è stata approvata anche la direttiva (UE) 2015/2193 relativa alla limitazione delle emissioni di alcuni inquinanti originati da impianti di combustione medi.

La direttiva 2016/2284 aggiorna ed abroga la direttiva 2001/81/CE che aveva fissato, a partire dal 2010, limiti massimi per le emissioni annue di biossido di zolfo (SO₂), ossidi di azoto (NO_x), composti organici volatili (COV) e ammoniaca (NH₃). Ciò ha consentito di realizzare in Europa notevoli progressi in materia di qualità dell'aria: tra il 1990 e il 2010 le emissioni di biossido di zolfo sono scese dell'82%, quelle dell'ossido di azoto del 47%, di COV del 56% e quelle di ammoniaca del 28%. Tali progressi sono stati registrati anche in Italia con una riduzione delle emissioni di biossido di zolfo e di ossido di azoto rispettivamente dell'88% e del 53% (più della media europea) e quelle di COV e di ammoniaca del 48% e del 17%.

Tuttavia, si è reso necessario rivedere la direttiva 2001/81/CE a causa del permanere di rischi elevati per la salute e per l'ambiente dovuti all'inquinamento atmosferico che, come afferma la Commissione europea,

resta il principale fattore ambientale legato a malattie prevenibili e decessi prematuri nell'Ue, destinato a diventare, entro il 2050, la prima causa ambientale di mortalità a livello mondiale.

L'Agenzia europea per l'ambiente riporta, nella [Relazione 2016 sulla qualità dell'aria in Europa](#), che nel 2014 circa l'85% degli abitanti delle città dell'Ue è stato esposto ad inquinamento da particolato (PM) a livelli ritenuti dannosi per la salute dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). L'esposizione agli agenti inquinanti quali il particolato (PM10 e PM2,5, cd. polveri sottili e ultrasottili), il biossido di azoto (NO2) e l'ozono provoca l'insorgere o l'aggravarsi di numerose malattie ed è responsabile di un numero elevato di morti premature. Nel 2013 il PM2,5 è stato causa di 467.000 morti premature in Europa, 430.000 delle quali nella sola Unione europea. L'Italia figura tra i paesi dove gli agenti inquinanti superano le soglie previste dall'Ue e dall'OMS. Inoltre, con un numero stimato di morti premature che nel 2013 è stato di 66.630 decessi è tra i paesi più a rischio. A causa poi del superamento, in alcune zone, dei valori limite di NO2 e PM10 sono state avviate nei confronti dell'Italia due procedure di infrazione. Le procedure di infrazione (nn. 2014/2147 e 2015/2043) si riferiscono al mancato rispetto degli obblighi fissati dalla [direttiva 2008/50/CE](#) relativa alla qualità dell'aria, che fissa, tra l'altro, valori limite orari, giornalieri e annuali per alcuni inquinanti. Per ulteriori dettagli e i dati della agenzia europea per l'ambiente sulla qualità dell'aria, si veda il [Dossier 52/DE](#). Nel gennaio 2017 è stata avviata anche la procedura n. 2017/0130 per mancato recepimento della [direttiva \(UE\) 2015/1480](#) recante modifica della direttiva 2008/50/CE e della [direttiva 2004/107/CE](#) (concernente arsenico, cadmio, mercurio, nickel e gli idrocarburi policiclici nell'aria ambiente) relativamente alle modalità di valutazione dell'aria.

La direttiva (UE) 2016/2284, al fine di raggiungere livelli di qualità dell'aria che non danneggino la salute umana e l'ambiente, stabilisce impegni nazionali di riduzione per gli inquinanti atmosferici di cui alla direttiva 2001/81/CE includendovi anche il particolato fine (PM2,5). Impone l'elaborazione, l'adozione e l'attuazione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico, nonché il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni atmosferiche (**articolo 1**).

Gli **impegni nazionali di riduzione delle emissioni** annue di biossido di zolfo (SO2), ossidi di azoto (NOX), composti organici volatili non metanici (COVNM), ammoniaca (NH3) e particolato fine (PM2,5) si applicano **dal 2020** al 2029 e a partire dal **2030** e sono indicati nell'Allegato II della direttiva.

In particolare gli obiettivi di riduzione per l'Italia, rispetto al 2005, sono i seguenti:

SO2: -35% (2020) e -71% (2030)
NOx: -40% (2020) e - 65% (2030)
CVNM: - 35% (2020) e -46% (2030)
NH3: -5% (2020) e -16% (2030)
PM2,5: -10% (2020) e -40% (2030)

La direttiva prevede che entro il **2025** dovranno essere rispettati dei livelli intermedi da fissare secondo una traiettoria lineare di riduzione stabilita tra i livelli previsti per il 2020 e il 2030, concedendo agli Stati membri la possibilità di discostarsi da tale traiettoria se ciò non è economicamente o tecnicamente più efficiente, a condizione che dal 2025 la traiettoria torni a convergere con quella lineare senza pregiudicare gli impegni al 2030 (**articolo 4**).

I **programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico** dovranno essere elaborati, adottati e attuati tenendo conto: dell'impatto che le fonti di emissione nazionali possono esercitare sulla qualità dell'aria nel territorio dello Stato in questione e in quello degli Stati membri limitrofi; della necessità di ridurre le emissioni di inquinanti atmosferici per conseguire gli obiettivi di qualità dell'aria; della necessità di privilegiare misure per ridurre le emissioni di particolato fine; della necessità di garantire coerenza con altri piani o programmi pertinenti stabiliti in virtù di norme nazionali o dell'Unione europea. I programmi dovranno prevedere un contenuto minimo, secondo quanto stabilito dall'Allegato III, parte I della direttiva e dovranno essere aggiornati almeno ogni 4 anni (**articolo 6**).

Tra gli elementi da includere, nell'ambito delle priorità politiche in materia di qualità dell'aria e di inquinamento, vi sono le responsabilità attribuite alle autorità nazionali, regionali e locali. I programmi dovranno poi indicare anche le opzioni strategiche volte a rispettare gli impegni di riduzione, un calendario di attuazione delle misure.

Nell'ambito degli **obblighi di monitoraggio**, gli Stati membri dovranno poi elaborare degli **inventari e proiezioni nazionali delle emissioni** di una serie di inquinanti elencati nell'Allegato I della direttiva, secondo le tempistiche ivi stabilite. Tra le sostanze previste, oltre ad SO2, Nox, CVNM, NH3, PM2,5, anche i metalli pesanti, quali cadmio, mercurio e piombo. Gli inventari dovranno essere accompagnati da una relazione elaborata sempre in conformità con le prescrizioni di cui all'Allegato I. L'Allegato IV della direttiva specifica come devono essere elaborati e aggiornati gli inventari e le proiezioni delle emissioni nonché le relazioni di inventario. La Commissione europea elabora e aggiorna di conseguenza gli inventari delle emissioni e le proiezioni delle emissioni a livello dell'Unione europea (**articolo 8**).

Sono previsti poi dei meccanismi di **flessibilità** che, a determinate condizioni (allegato IV, parte 4),

consentono agli Stati membri di adattare i propri inventari nazionali annuali di emissione in base a modifiche nelle metodologie di stima delle emissioni dovute al **progresso scientifico e tecnico (articolo 5)**.

Gli Stati membri dovranno inoltre provvedere al monitoraggio degli impatti negativi dell'inquinamento atmosferico sugli ecosistemi seguendo un approccio efficace in termini di costi e basato sul rischio. Potranno essere utilizzati degli indicatori di monitoraggio facoltativi previsti nell'Allegato V (**articolo 9**).

Per quanto concerne gli **obblighi di comunicazione**, la direttiva prevede che gli Stati membri trasmettano i loro primi programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico alla Commissione europea entro il **1° aprile 2019**. Gli inventari e le proiezioni delle emissioni dovranno essere comunicati secondo le tempistiche previste dell'Allegato I. I dati del monitoraggio di cui all'articolo 9 entro il **1° luglio 2019 (articolo 10)**.

La direttiva prevede inoltre obblighi in materia di **accesso alle informazioni** stabilendo che gli Stati membri pubblichino in un sito web accessibile a tutti i programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico e i relativi aggiornamenti, nonché gli inventari e le proiezioni nazionali delle emissioni, le relazioni di inventario e tutte le informazioni fornite alla Commissione europea (**articolo 14**).

Gli Stati membri dovranno poi prevedere un regime sanzionatorio in caso di violazioni delle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva (**articolo 18**).

La direttiva dovrà essere recepita entro il **1° luglio 2018 (articolo 20)**.

La direttiva 2001/81/CE è abrogata a decorrere dal **1° luglio 2018** con le seguenti eccezioni:

- gli articoli 1 (finalità) e 4 (limiti nazionali di emissioni per i 2010 e gli anni successivi) e l'Allegato I (limiti nazionali di emissione per SO₂, Nox, Cov e Nh₃ da raggiungere entro il 2010) si applicheranno fino al 31 dicembre 2019. In sostanza, fino a quella data sono mantenuti gli obiettivi della direttiva 2001 ma dal 1° gennaio 2020 vi sono obiettivi di riduzione più stringenti.

- gli articoli 7 (inventari delle emissioni) e 8 (Relazioni degli Stati membri) e l'Allegato III (metodologie per elaborare gli inventari e le proiezioni delle emissioni) sono abrogati dal 31 dicembre 2016 (**articolo 21**).

Norma di delega

L'articolo 1 della legge n. 163 del 2017 (legge di delegazione europea 2016-2017) delega il Governo ad adottare i decreti legislativi per l'attuazione delle direttive elencate nell'allegato A alla legge in cui è ricompresa la direttiva 2016/2284 (d'ora in avanti direttiva), secondo i termini, le procedure, i principi e i criteri direttivi di cui agli [articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234](#).

L'art. 31 della legge n. 234 del 2012, che disciplina le procedure per l'esercizio delle deleghe legislative conferite al Governo con la legge di delegazione europea, prevede che il Governo adotta i decreti legislativi entro il termine di quattro mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi, dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Decorso quaranta giorni dalla data di trasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza del parere. Si prevede, tra l'altro, la proroga di tre mesi della scadenza dei termini per l'espressione dei predetti pareri parlamentari, qualora i medesimi termini scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti ai commi 1 (per cui, di norma, i decreti devono essere adottati entro il termine di quattro mesi antecedenti a quello di recepimento delle previste direttive) o 5 (che disciplina i termini per l'adozione di disposizioni integrative o correttive dei decreti emanati) o successivamente.

L'articolo 32 della [legge n. 234](#) elenca i principi e i criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea tra i quali si segnalano: il principio della massima semplificazione dei procedimenti e delle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni e dei servizi nell'attuazione dei decreti legislativi da parte delle amministrazioni interessate; il riassetto e la semplificazione normativi con l'indicazione esplicita delle norme abrogate, ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare; il divieto di introduzione o mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse (cd. *gold plating*); l'individuazione, attraverso le più opportune forme di coordinamento, delle procedure per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, la trasparenza, la celerità, l'efficacia e l'economicità nell'azione amministrativa e la chiara individuazione dei soggetti responsabili quando si verificano sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse o comunque siano coinvolte le competenze di più amministrazioni statali; la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea.

Il comma 2 della citata legge di delegazione europea 2016-2017 dispone che gli schemi dei decreti

legislativi recanti attuazione delle direttive elencate nell'allegato A sono trasmessi, dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, affinché su di essi sia espresso il parere dei competenti organi parlamentari. Lo schema di decreto legislativo in esame è stato **assegnato "con riserva"** in quanto non è stato ancora espresso il parere della Conferenza unificata.

Contenuto

Oggetto e finalità (art. 1)

L'**art.1** stabilisce l'oggetto e le finalità dello schema in esame.

Il **comma 1** fa riferimento alle finalità di:

- miglioramento della qualità dell'aria
- salvaguardia della salute umana e dell'ambiente
- assicurazione di una partecipazione più efficace dei cittadini ai processi decisionali.

Vengono in tal senso specificati gli strumenti per il perseguimento di tali finalità, quali:

- a) **impegni nazionali di riduzione delle emissioni di origine antropica** di biossido di zolfo, ossidi di azoto, composti organici volatili non metanici, ammoniaca e particolato fine;
- b) l'elaborazione, l'adozione e l'attuazione di **programmi nazionali di controllo** dell'inquinamento atmosferico;
- c) **obblighi di monitoraggio delle emissioni** delle sostanze inquinanti (individuata nell'allegato I, cui si rinvia);
- d) obblighi di **monitoraggio** degli impatti dell'inquinamento atmosferico sugli ecosistemi;
- e) obblighi di **comunicazione** degli atti e delle informazioni connessi agli adempimenti previsti dalle disposizioni di cui alle lettere a), b) e d) [Verificare le lettere sul cartaceo];
- f) una più efficace **informazione ai cittadini**.

La relazione di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), allegata al provvedimento, richiama nella sezione prima il contesto e gli obiettivi dello stesso, rilevando come i livelli emissivi si attestino su obiettivi di riduzione che 'rappresentano un discreto livello di ambizione per l'Italia per la maggior parte degli inquinanti oggetto della direttiva'. Mentre per taluni inquinanti, come il biossido di zolfo, viene evidenziato come la riduzione delle emissioni ottenuta rappresenti già un risultato vicino all'obiettivo stabilito per il 2030 (70% di riduzione in base alle stime, a fronte dell'obiettivo del 71% stabilito quale obiettivo) per gli altri inquinanti le emissioni registrate risultano ancora lontane dagli obiettivi che dovranno essere raggiunti: in particolare nel 2015 i livelli emissivi di ossidi di azoto sono stati ridotti del 38% rispetto all'obiettivo del 65% atteso nel 2030, i livelli di ammoniaca e di COV sono diminuiti rispettivamente del 7% e del 32%, rispetto ai più alti standard posti dalla direttiva, pari al 16 e 46%, riscontrando infine che i livelli di **particolato** (PM25) sono diminuiti solo del 4% rispetto al 40%, obiettivo richiesto al 2030.

Il **comma 2** specifica poi che lo schema è finalizzato a perseguire:

- a) obiettivi di qualità dell'aria e un avanzamento verso l'obiettivo a lungo termine di qualità dell'aria in linea con gli orientamenti dell'Organizzazione Mondiale della Sanità;
- b) gli obiettivi dell'Unione europea in materia di **biodiversità e di ecosistemi**, in linea con il **Settimo programma di azione per l'ambiente**;

Con il [7° programma d'azione per l'ambiente fino al 2020](#) l'UE si è impegnata ad intensificare i propri sforzi tesi a proteggere il capitale naturale, stimolando una crescita ed una innovazione a basse emissioni di carbonio ed efficienti nell'uso delle risorse, e a salvaguardare la salute e il benessere della popolazione. Il programma costituisce una strategia comune volta a guidare le azioni delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri, che si assumono congiuntamente la responsabilità della sua realizzazione e del conseguimento dei suoi obiettivi prioritari; tra questi, 'trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva'.

c) la sinergia tra le politiche in materia di qualità dell'aria e quelle inerenti i settori responsabili di emissioni interessate dagli impegni nazionali di riduzione, comprese le politiche in materia di **clima e di energia**.

Finalità (art. 2)

L'articolo 2 reca una serie di **definizioni**.

Con la norma si definiscono i concetti di: emissione, emissioni di origine antropica, obiettivi di qualità dell'aria, impegno nazionale di riduzione delle emissioni, cicli di atterraggio e di decollo degli aeromobili, traffico marittimo internazionale, zona di controllo dell'inquinamento, normativa europea sul controllo dell'inquinamento atmosferico alla fonte, strumenti di settore; si indica poi la definizione tecnica di: precursori dell'azoto, biossido di zolfo, ossidi di azoto, composti organici volatili non metanici, particolato fine, particolato carbonioso (lettere da a) a q).

Infine, si fa riferimento (lett. r) alla Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza (cd. Convenzione LRTAP).

La Convenzione LRTAP, stipulata nel 1979 ed entrata in vigore nel 1983, comprende otto protocolli concernenti la riduzione delle sostanze nocive, tra cui zolfo, azoto, metalli pesanti, composti organici volatili (COV), ammoniaca. I Paesi partecipanti si sono così impegnati nella lotta contro le emissioni di questo tipo di inquinamento atmosferico, nell'allestimento di una rete di osservazione a livello europeo e per l'ulteriore sviluppo e l'esecuzione della Convenzione.

L'insieme di definizioni sostanzialmente riproduce il corrispondente elenco contenuto nell'articolo 3 della [Direttiva europea 14 dicembre 2016, n. 2016/2284/UE](#). L'articolo 2 dello schema in esame, laddove definisce gli obiettivi di qualità dell'aria, fa un esplicito riferimento normativo al [decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155](#) che ha attuato la Direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria (lett. d).

Alle **lettere q) e r)** della norma in esame si introducono, in **integrazione** rispetto alla normativa europea, le definizioni di:

- **Strumenti di settore**, quali piani, programmi e protocolli, comunque denominati, e i sistemi di promozione e di incentivazione, relativi a settori responsabili di emissioni interessate dagli impegni nazionali di riduzione, quali trasporti, industria, agricoltura, energia e riscaldamento civile, o adottati nel quadro delle politiche in materia di clima e di energia.

- **Convenzione LRTAP**, vale a dire la Convenzione internazionale di Ginevra sopra citata.

Nella Relazione illustrativa allegata allo schema si chiarisce che tali due ulteriori definizioni, in aggiunta rispetto alla direttiva, sono volte ad assicurare una interpretazione univoca dei suddetti riferimenti.

Impegni nazionali di riduzione delle emissioni (art. 3 e allegato II)

L'articolo 3, in linea con le norme dettate dall'art. 4 della direttiva, prevede, tramite un rinvio a quanto stabilito nell'allegato II, **obiettivi di riduzione (in termini percentuali, rispetto ai livelli del 2005) delle emissioni annue di origine antropica a partire dal 2020 e dal 2030, per i seguenti inquinanti:** biossido di zolfo (**SO₂**), ossidi di azoto (**NO_x**), emissioni di ammoniaca (**NH₃**), composti organici volatili non metanici (**COVNM**) e particolato fine (**PM_{2,5}**). Sono altresì disciplinati i casi, nonché le emissioni escluse ai fini del rispetto degli obiettivi.

Obiettivi di riduzione

Il comma 1 dell'articolo in esame, oltre a fissare gli obiettivi di riduzione tramite un rinvio all'allegato II (come anticipato) precisa, alla lettera a), che gli obiettivi decorrenti dal 2020 devono essere applicati fino al 2029.

La tabella seguente, oltre a dar conto degli obiettivi di riduzione percentuale testé menzionati (in linea con quelli fissati dalla direttiva), ne fornisce una traduzione in termini di livelli assoluti di emissione (calcolati a partire dai livelli registrati nell'anno considerato come "base", cioè il 2005) e consente, altresì, di confrontare i "livelli obiettivo":

- con i livelli obiettivo fissati dalla direttiva 2001/81/CE, recepiti con il D.Lgs. 171/2004 e attualmente vigenti nel territorio nazionale;

- con i livelli di emissione attuali, tratti dalle ultime rilevazioni statistiche disponibili (la tabella seguente presenta infatti i livelli delle emissioni nell'anno 2015, tratti dall'[Inventario nazionale delle emissioni in atmosfera 1990-2015](#) dell'ISPRA).

Inquinanti	Emissioni 2005 (*)	D.Lgs. 171/2004		Schema di decreto in esame	
		Tetti 2010	Emissioni 2015 (*)	Tetti 2020-2029	Tetti dal 2030
SO ₂	408	475	123	(35%) 265,2	(71%) 118,3
NO _x	1.233	990	763	(40%) 739,8	(65%) 431,6
COVNM	1.232	1.159	842	(35%) 800,8	(46%) 665,3
NH ₃	422	419	393	(5%) 400,9	(16%) 354,5
PM _{2,5}	166	non fissato	160	(10%) 149,4	(40%) 99,6

(*) Fonte: ISPRA, Inventario nazionale delle emissioni in atmosfera 1990-2015. *Informative Inventory Report 2017*.

La tabella evidenzia che i livelli di emissione registrati nel 2015 non sono lontani dagli obiettivi fissati per il periodo 2020-2029. Si segnala che, nel caso del biossido di zolfo (SO₂) e dell'ammoniaca (NH₃), le emissioni nel 2015 sono inferiori agli obiettivi menzionati. Per il c.d. particolato fine (PM_{2,5}) si registra il maggiore scostamento, pari a circa il 7% rispetto all'obiettivo previsto per il 2020.

La lettera b) del comma 1 dispone che le emissioni degli inquinanti considerati dovranno essere ridotte, nel **2025**, a livelli da fissare secondo una **traiettoria lineare di riduzione** stabilita tra i livelli definiti dagli impegni di riduzione delle emissioni per il 2020 e il 2030.

La stessa lettera, in linea con quanto previsto dalla direttiva (art. 4, paragrafi 2 e 3), consente di non seguire una traiettoria lineare (se ciò è economicamente o tecnicamente più efficiente), purché:

- a partire dal 2025 questa converga progressivamente con la traiettoria lineare di riduzione e non sia pregiudicato alcun obbligo di riduzione delle emissioni per il 2030;
- tale traiettoria non lineare e le motivazioni della relativa definizione siano individuate nei programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico previsti dall'art. 4.

Qualora le emissioni del 2025 non possano essere ridotte secondo la traiettoria stabilita, le relazioni di inventario (previste dall'art. 6) individuano i motivi dello scostamento e le misure finalizzate al riallineamento con la traiettoria (comma 2).

Tale disposizione consente di recepire quanto previsto, in merito ai contenuti della relazione d'inventario, dall'allegato IV, parte 3, lettera g), della direttiva.

Esclusioni e modalità di calcolo

Il comma 3 dell'art. 3 dispone (in linea con quanto contemplato dall'art. 4, paragrafo 3, della direttiva) che, ai fini previsti dal medesimo articolo, non si considerano:

- le emissioni degli **aeromobili al di fuori del ciclo di atterraggio e decollo** e le emissioni prodotte dal **traffico marittimo internazionale**;

Si tratta di una esclusione già contemplata dalla normativa vigente (art. 1, comma 2, del D.Lgs. 171/2004).

- le emissioni di ossidi di azoto e composti organici volatili non metanici prodotte da attività di cui alle categorie 3B (**gestione del letame**) e 3D (**suoli agricoli**) della nomenclatura 2014 per la comunicazione dei dati (NFR, *Nomenclature For Reporting*) della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza ([LRTAP](#)).

Nell'allegato II viene inoltre precisato, in nota, che **per il trasporto su strada gli impegni si applicano alle emissioni calcolate in base ai combustibili venduti**.

Casi di mancato rispetto degli obiettivi e procedure da seguire

I commi 4, 5 e 6 disciplinano i seguenti casi di mancato rispetto degli obblighi emissivi previsti:

- mancato rispetto causato dall'applicazione di **metodologie di elaborazione degli inventari aggiornate** sulla base dello sviluppo delle conoscenze scientifiche (comma 4).

In tal caso vengono dettate disposizioni (in linea con quelle previste dall'art. 5, paragrafo 1, della direttiva) atte a disciplinare le procedure da seguire. In particolare viene stabilito che gli obblighi di riduzione (fissati dalla lettera a) del comma 1 dell'articolo in esame) si considerano fissati alla data del 4 maggio 2012.

La ratio di tale ultima disposizione può essere dedotta dal 17° considerando della direttiva, ove viene chiarito che "ai fini della valutazione delle domande di adattamento, gli impegni di riduzione delle emissioni per il periodo tra il 2020 e il 2029 si dovrebbero considerare fissati il 4 maggio 2012, data di revisione del protocollo di Göteborg" alla Convenzione LRTAP. Il precedente 7° considerando chiarisce altresì che "gli impegni nazionali di riduzione delle emissioni per qualsiasi anno dal 2020 al 2029 di cui alla presente direttiva sono identici a quelli stabiliti nella versione rivista del protocollo di Göteborg".

- mancato rispetto causato da un **inverno eccezionalmente rigido** o da un'estate **eccezionalmente secca**, (comma 5). In tal caso viene consentito di considerare la media su tre anni (facendo riferimento all'anno in questione come all'anno centrale) in recepimento dell'art. 5, paragrafo 2, della direttiva;
- mancato rispetto a causa di una **improvvisa ed eccezionale interruzione o perdita di capacità nel sistema di produzione o di fornitura di elettricità o di calore**, ragionevolmente impossibile da prevedere (comma 6). In tal caso gli obblighi di emissione si considerano rispettati per un massimo di tre anni, qualora si dimostri che ogni ragionevole azione, inclusa l'attuazione di nuove misure e politiche (purché non comportino costi sproporzionati o rischi alla sicurezza energetica), è stata e sarà compiuta per assicurare il rispetto degli impegni nel più breve possibile.

Si tratta di una disposizione che recepisce il contenuto dell'art. 5, paragrafo 4, della direttiva.

Il comma 7 (in linea con quanto previsto dall'art. 5, paragrafi 5 e 6, della direttiva) detta le norme per l'applicazione delle procedure previste, nei casi suindicati, dai commi 4, 5 e 6.

Viene infatti demandato al **Ministero dell'ambiente** (d'ora in avanti Ministero secondo quanto prevede la norma) di **informare la Commissione europea, entro il 15 febbraio** del pertinente anno di comunicazione, precisando gli inquinanti e i settori interessati e, se disponibile, l'effetto sugli inventari nazionali delle emissioni.

Se la Commissione europea non solleva rilievi entro 9 mesi dalla ricezione della pertinente relazione di inventario, allora **l'applicazione della procedura si considera accettata per l'anno di riferimento**.

Elaborazione e adozione dei programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico (art. 4 e Allegato III)

L'**articolo 4** reca norme in materia di elaborazione e adozione dei **programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico**. Si prevede l'adozione, entro il 2018, del primo programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico.

Ai sensi del **comma 1**, tale programma è lo strumento per limitare le emissioni di origine antropica, in modo da rispettare gli **impegni nazionali di riduzione delle emissioni**, concorrendo al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della qualità dell'aria, di salvaguardia della salute umana e dell'ambiente e di una partecipazione più efficace dei cittadini ai processi decisionali indicati dall'**articolo 1**.

Il **comma 2** stabilisce che il programma nazionale di controllo sia elaborato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Nell'elaborazione, il Ministero si avvarrà di supporti tecnici da parte dell'ISPRA (l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) e dell'ENEA (l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo sostenibile).

Si ricorda che l'ISPRA, creato con [decreto-legge n.112/2008](#) poi convertito, con modificazioni, dalla [legge 133/2008](#), è un ente pubblico di ricerca, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia tecnica, scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, amministrativa, patrimoniale e contabile, sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. L'ENEA, nato nel 1952 in seno al CNR (Consiglio nazionale delle ricerche), trasformato in Agenzia dalla [legge n. 99/2009](#) e riorganizzato dalla [legge 221/2015](#), è un ente di diritto pubblico, vigilato dal Ministero dello Sviluppo Economico, e gode di autonomia scientifica, statutaria, regolamentare, finanziaria, organizzativa, patrimoniale e contabile.

Si ricorda poi che la [legge 28 giugno 2016, n. 132](#) ha istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, di cui fanno parte l'ISPRA e le agenzie regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano per la protezione dell'ambiente, intervenendo sulla disciplina dell'ISPRA stesso.

Secondo il **comma 3**, il **primo programma** nazionale di controllo sull'inquinamento atmosferico dovrà essere predisposto entro il 30 settembre 2018 e approvato, entro il 31 dicembre dello stesso anno, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere della Conferenza Unificata.

La Conferenza Unificata, che fu istituita per mezzo del [decreto legislativo 281/1997](#), è la sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.

Il **comma 4** prescrive che, nel corso della fase di **elaborazione del programma nazionale di controllo**, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare assicuri la **consultazione**:

- dei soggetti responsabili per l'attuazione delle relative politiche e misure del programma nazionale
- degli altri soggetti aventi competenze nei settori interessati da tali politiche e misure.

Con riferimento alla **consultazione del pubblico**, si indicano le procedure di consultazione del pubblico previste per le valutazioni di piani e programmi dal decreto legislativo 152/2006 (cd. Codice dell'ambiente), Parte Seconda, dunque le Procedure per la valutazione ambientale strategica, per la valutazione dell'impatto ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale, nonché per le valutazioni ambientali interregionali e transfrontaliere.

L'articolo 6, par. 5, della direttiva prevede che gli Stati membri consultano il pubblico, in conformità della direttiva 2003/35/CE, relativa alla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, e le autorità competenti che, per le loro responsabilità ambientali specifiche in materia di inquinamento, qualità e gestione dell'aria a tutti i livelli, saranno probabilmente chiamati ad attuare i programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico, sui rispettivi progetti di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico e eventuali aggiornamenti di rilievo, prima del completamento di tali programmi.

Inoltre, se necessario, il suddetto Ministero effettuerà **consultazioni transfrontaliere**, in collaborazione con il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale.

Il **comma 5** elenca i **contenuti** del programma nazionale di controllo sull'inquinamento atmosferico, quali:

- la valutazione del contributo delle fonti di emissione nazionali in termini di impatto sulla qualità dell'aria sia nel territorio nazionale sia negli Stati membri limitrofi, a tal fine utilizzando anche la metodologia e i dati del programma europeo EMEP (lett. a);

Il programma [EMEP](#), acronimo di European Monitoring and Evaluation Programme è un programma a base scientifica nell'ambito della citata Convenzione CLRTAP per la cooperazione internazionale in materia di contrasto ai problemi di inquinamento dell'aria di tipo transfrontaliero.

- la ricognizioni del quadro strategico nazionale in materia ed indicazione delle priorità politiche, anche in relazione ai settori responsabili di emissioni, nonché l'indicazione delle funzioni assegnate alle diverse

autorità – nazionali, regionali e locali – (lett. b);

- la valutazione dei progressi ottenuti e l'evoluzione prevista a politiche vigenti, nonché l'individuazione di possibili misure aggiuntive e specifici insiemi di misure e politiche (lett. c), d) ed e);
- l'analisi degli insiemi di politiche e misure previste in termini di impatto atteso e di costi, con indicazioni sui metodi di analisi adottati (lett. f);
- la selezione delle politiche da attuare ed i tempi della relativa adozione, attuazione e di riesame (lett. g) nonché l'individuazione dei soggetti responsabili dell'attuazione in base all'ordinamento vigente (lett. h);
- la valutazione di coerenza tra le politiche e gli strumenti di settore, con indicazione di eventuali necessari adeguamenti degli stessi (lett. i).

In aggiunta ai contenuti previsti dal presente **comma 5**, lo schema in esame ne prevede altri, esposti nell'**Allegato III**, cui si rinvia.

Con il **comma 6**, si specificano i **criteri per l'istruttoria** del programma nazionale: si prenderanno in considerazione tutti i settori responsabili di emissioni con particolare riferimento a trasporti, industria, agricoltura, energia e riscaldamento civile. Inoltre, si richiedono coerenza fra le politiche e misure del programma stesso e gli strumenti di settore, valutazioni di proporzionalità tra costi ed entità della riduzione di emissioni attesa, rispetto della qualità dell'aria nel territorio nazionale e se opportuno in quello degli Stati membri limitrofi, priorità alle riduzioni di emissioni di particolato fine aventi anche effetti specifici sulle emissioni di *black carbon* (chiamato anche nero di carbonio, prodotto dalla combustione incompleta di prodotti petroliferi pesanti).

Il **comma 7** verte sugli elementi istruttori del programma nazionale, prevedendosi contenuti obbligatori e misure opzionali. Il contenuto minimo obbligatorio è indicato negli esaminati elementi previsti dal **comma 5** e nei contenuti posti dall'**Allegato III**, Parte prima. Il programma nazionale di controllo sull'inquinamento atmosferico dovrà poi contenere le **misure obbligatorie** contemplate dall'**Allegato III, Parte seconda**; potrà poi eventualmente contenere anche quelle **opzionali** dallo stesso recate, o misure aventi effetti equivalenti sulla riduzione delle emissioni.

Il **comma 8** dispone che gli **aggiornamenti** periodici del programma nazionale di controllo avvengano almeno ogni quattro anni. I tempi di aggiornamento sono indicati in un massimo di un anno e mezzo se, in occasione di un inventario o di una proiezione delle emissioni di cui all'art. 6, risultasse il mancato rispetto degli impegni nazionali ovvero il rischio di mancato rispetto degli stessi.

Sempre in tema di aggiornamenti, il **nono e ultimo comma** prevede che la procedura di elaborazione e adozione del programma nazionale di controllo si applichi anche ai relativi aggiornamenti.

Si segnala che l'articolo 6 della Direttiva in recepimento prevede, al par. 9, la possibilità che la Commissione europea elabori delle successive linee guida in merito all'elaborazione e all'attuazione dei programmi nazionali.

L'**Allegato III** (di cui all'art. 4, comma 7) reca il Contenuto dei programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico, di cui al corrispondente Allegato III della Direttiva in recepimento, e si compone di due parti:

- la prima, sul Contenuto minimo dei programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico
- la seconda, sulle Misure di riduzione delle emissioni del settore agricolo, a sua volta distinta in una sezione dedicata alle misure di riduzione delle emissioni di ammoniaca (Sez. A); in una sezione riguardante le misure per la riduzione di emissioni di particolato e black carbon (Sez. B); ed in una sezione specificamente concernente le piccole aziende agricole e la prevenzione degli impatti sulle stesse (Sez. C).

In base alla **Parte prima**, per il primo programma nazionale i contenuti minimi supplementari che l'Allegato III affianca ai contenuti già stabiliti dal comma 5 dell'articolo 4 diventano obbligatori all'eventuale verificarsi di due casi. Il primo obbligo è di dare spiegazioni qualora i livelli delle emissioni al 2025 possano essere raggiunti solo mediante misure che comportano **costi non proporzionati**. Il secondo obbligo è di fare un rendiconto in merito all'applicazione delle procedure previste dall'articolo 3, commi 4, 5 e 6 – corrispondenti, in estrema sintesi, al mancato rispetto di un obbligo per aggiornamento delle metodologie e conoscenze scientifiche, per una situazione meteorologica di eccezionale rigidità di inverno o siccità in estate, per una improvvisa ed eccezionale interruzione o perdita di capacità del sistema di produzione o fornitura di elettricità o calore - e delle eventuali conseguenze ambientali di tale applicazione.

Con riferimento ai programmi nazionali di controllo degli anni successivi al 2018, essi dovranno provvedere a valutare i progressi ottenuti con l'attuazione del programma nazionale nella riduzione delle emissioni e nella riduzione delle concentrazioni delle sostanze, nonché a descrivere eventuali cambiamenti significativi intervenuti nello scenario politico, nelle valutazioni, nelle politiche e nelle misure del programma o nei tempi di attuazione.

Circa la riduzione delle emissioni del **settore agricolo**, sono previste nella **Parte seconda** dettagliate misure per la riduzione delle emissioni di ammoniaca, tenendo conto del codice quadro [Uncece](#) del 2014, e delle emissioni di particolato e di *black carbon*. Tra le misure in questione, l'elaborazione di codici nazionali di buone pratiche, la preparazione di un bilancio delle perdite di azoto, divieti di utilizzo di determinati fertilizzanti, divieti di combustione concernenti la combustione dei rifiuti agricoli, dei residui del raccolto e dei rifiuti forestali.

Nella Sezione C di tale parte, si prevede che le **piccole e micro aziende** agricole possano essere **in tutto o in parte esentate** dalle misure di cui alle prime due parti dell'Allegato stesso, ove possibile alla luce degli impegni di riduzione applicabili.

Attuazione dei programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico (art. 5)

L'articolo 5 reca norme in materia di **Attuazione dei programmi nazionali** di controllo dell'inquinamento atmosferico.

In base al **comma 1**, l'attuazione efficace, puntuale e coordinata del programma nazionale rappresenta un obiettivo a cui si conforma l'azione di tutte le autorità competenti all'attuazione delle misure e politiche selezionate.

Il **comma 2** prevede la costituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un **tavolo di coordinamento**, composto da rappresentanti:

- della Presidenza del Consiglio dei ministri
- dei Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, delle politiche agricole e forestali e della salute
- nonché delle regioni e degli enti locali, responsabili per l'attuazione delle misure e delle politiche del programma nazionale, designati dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nel numero massimo di cinque.

Risulterebbe opportuno un chiarimento in ordine alla composizione numerica del tavolo, posto che a fronte del numero massimo di cinque componenti delle amministrazioni regionali e locali - numero che sembrerebbe onnicomprensivo- non risulta espressamente specificato il numero dei rappresentanti delle amministrazioni centrali, se uno per amministrazione.

Viene indicato per tale costituzione il termine di **trenta giorni** dalla data della adozione del programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico.

Il tavolo di coordinamento assicura, attraverso riunioni periodiche ed altre forme di interlocuzione, un contatto permanente tra i soggetti partecipanti; può altresì elaborare atti di indirizzo per coordinare i tempi e le modalità di adozione degli atti attuativi.

In base al successivo **comma 8**, la partecipazione al tavolo non prevede la corresponsione di alcun emolumento, compenso, rimborso o indennità.

In base al **comma 3**, le amministrazioni statali, regionali e locali responsabili per l'attuazione delle misure e delle politiche del programma nazionale adottano i rispettivi atti attuativi nell'esercizio delle rispettive competenze.

Il **comma 4** stabilisce che i provvedimenti che prevedono **incentivi, benefici e agevolazioni** in materia di clima, trasporti, industria, agricoltura, energia e riscaldamento civile devono essere **coerenti** con l'attuazione delle politiche e delle misure del programma nazionale, mentre in base al **comma 5** i soggetti competenti all'adozione ed all'aggiornamento degli strumenti di settore provvedono ai necessari adeguamenti proprio Alla luce della valutazione di coerenza tra le politiche e le misure selezionate e gli strumenti di settore, in base a quanto stabilito dall'art. 4, comma 5, lettera i).

Il **comma 6** prevede la trasmissione da parte del Ministero al Parlamento, entro il 31 dicembre di ciascun anno, e a decorrere dal 2019, di **una relazione** sullo stato di attuazione del programma nazionale; si tiene conto a tal fine dei dati forniti dalle amministrazioni di cui al comma 2, concernente il tavolo di coordinamento, e della relazione di inventario di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e).

La relazione può contenere **proposte, anche di natura legislativa**, per l'attuazione delle politiche e delle misure del programma.

In base al **comma 7**, con la finalità di assicurare una corretta **conoscenza del pubblico** in merito alla procedura di attuazione del programma nazionale, viene prevista l'elaborazione da parte del Ministero, con il supporto dell'ISPRA, di una ricognizione periodicamente aggiornata delle misure e delle politiche previste dal programma, in cui si indicano:

- le autorità competenti per la relativa attuazione
- i tempi previsti per l'adozione degli atti attuativi
- e lo stato di avanzamento e di concertazione.

Si richiamano per tale ricognizione gli elementi della selezione delle misure e delle politiche da attuare e della definizione dei tempi sia per l'adozione che per attuazione e riesame, nonché l'individuazione dei soggetti responsabili e competenti alla attuazione delle misure e delle politiche sulla base del riparto di funzioni previsto dal quadro vigente (art. 4, comma 5, lettere g) e h), nonché i lavori del tavolo di coordinamento di cui al comma 2.

Tale ricognizione é **pubblicata sul sito internet** del Ministero e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Inventari e proiezioni delle emissioni (art. 6 e allegati I e IV)

L'articolo 6 prevede l'elaborazione degli inventari e delle proiezioni nazionali delle emissioni, in linea con quanto disposto dall'art. 8 della direttiva, rinviando agli allegati I e IV dello schema in esame (che recepiscono il dettato dei corrispondenti allegati alla direttiva) per l'individuazione, rispettivamente, degli inquinanti oggetto di rendicontazione e delle metodologie da utilizzare nell'elaborazione dei citati documenti. Ulteriori disposizioni dettate dall'art. 6 (al comma 3) disciplinano gli eventuali casi di riesame o di correzioni tecniche dei citati documenti.

Inventari

In base al combinato disposto dell'articolo 6 e dell'allegato I, è affidato all'**ISPRA** il compito di provvedere, sulla base delle metodologie indicate nell'allegato IV (v. *infra*), all'**elaborazione e all'aggiornamento**:

- **ogni anno** (da comunicare alla Commissione europea entro il 15 febbraio) degli **inventari delle emissioni nazionali totali** degli **inquinanti** indicati nelle **tabelle A e B** dell'allegato I, vale a dire:
 - SO₂ (biossido di zolfo), NO_x (ossidi di azoto), COVNM (composti organici volatili non metanici), NH₃ (ammoniacca) e CO (monossido di carbonio);
 - metalli pesanti: cadmio (Cd), mercurio (Hg) e piombo (Pb);
 - POP (inquinanti organici persistenti): PAH (idrocarburi policiclici aromatici) totali, benzo(a)pirene, benzo(b)fluorantene, benzo(k)fluorantene, indeno (1,2,3-cd)pirene, diossine/furani, PCB (policlorodifenili) e HCB (esaclorobenzene);
 - PM₁₀ e PM_{2,5} (particolato fine) e, se disponibile, BC (particolato carbonioso o *black carbon*);
 - PST (totale di particelle in sospensione) e altri metalli pesanti: arsenico (As), cromo (Cr), rame (Cu), nichel (Ni), selenio (Se), zinco (Zn) e loro composti;

L'obbligo di inventariazione per il PST e gli altri metalli pesanti testé menzionati, che sono gli inquinanti indicati nella tabella B, andrebbe valutato alla luce del disposto della direttiva che prevede che "gli Stati membri possono elaborare, e aggiornare annualmente, gli inventari nazionali delle emissioni per gli inquinanti di cui alla tabella B dell'allegato I, conformemente alle prescrizioni ivi contenute".
- **ogni 4 anni** (entro il 1° maggio) degli **inventari nazionali delle emissioni geograficamente disaggregati** e degli **inventari delle grandi fonti puntuali**, per gli **inquinanti** indicati nella **tabella C** dell'allegato I, cioè SO₂, NO_x, COVNM, CO, NH₃, PM₁₀, PM_{2,5}, metalli pesanti (Cd, Hg, Pb), POP (PAH totali, HCB, PCB, diossine/furani) e BC (se disponibile);
- di una **relazione di inventario** che accompagna gli inventari e che deve essere trasmessa **entro il 15 marzo di ogni anno**, relativamente agli **inquinanti** indicati nella **tabella D**, che sono gli stessi indicati nelle tabelle A e B (SO₂, NO_x, COVNM, NH₃, CO, PM_{2,5}, PM₁₀, BC, metalli pesanti (Cd, Hg, Pb), POP (PAH totali, benzo(a)pirene, benzo(b)fluorantene, benzo(k)fluorantene, indeno(1,2,3-cd)pirene, diossine/furani, PCB, HCB) e, se disponibili, PST e gli altri metalli pesanti (As, Cr, Cu, Ni, Se e Zn e loro composti).

In base al disposto della lettera c) del comma 1 dell'art. 6, le relazioni di inventario devono contenere anche le informazioni atte a dimostrare la conformità al disposto dei commi 4-6 dell'art. 3, che disciplinano i **casi in cui non sono rispettati gli obblighi di riduzione** delle emissioni fissati dal decreto in esame.

Proiezioni

La lettera d) del comma 1 dell'art. 6 affida all'ISPRA il compito di elaborare e aggiornare, ogni due anni, le proiezioni nazionali dei consumi energetici e dei livelli delle attività produttive responsabili delle emissioni per gli inquinanti dell'allegato I, Tabella C.

Sulla base di tali proiezioni (che sono inviate al Ministero dell'ambiente e all'ENEA almeno quattro mesi prima del termine per la comunicazione alla Commissione europea), l'**ENEA elabora e aggiorna ogni 2 anni le proiezioni nazionali delle emissioni** per gli **inquinanti** indicati nella **tabella C** dell'allegato I. Tali proiezioni sono inviate al Ministero dell'ambiente entro il 15 febbraio e devono essere **trasmesse alla**

Commissione europea entro il 15 marzo.

Viene precisato che le elaborazioni e gli aggiornamenti effettuati dall'ISPRA e dall'ENEA sono sempre basati sulle metodologie indicate nell'allegato IV (v. *infra*).

Le metodologie indicate dall'allegato IV

Come già anticipato, l'allegato IV riproduce le disposizioni del corrispondente allegato della direttiva. Nella premessa di tale allegato, per gli inquinanti elencati nell'allegato I, viene stabilito che gli inventari nazionali delle emissioni, le proiezioni nazionali delle emissioni, gli inventari nazionali delle emissioni geograficamente disaggregati, gli inventari delle grandi fonti puntuali, gli inventari nazionali delle emissioni rettificati e le relazioni di inventario sono elaborati avvalendosi dei metodi individuati nell'ambito della convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza - LRTAP (orientamenti [EMEP](#) per la comunicazione dei dati) e che costituisce inoltre un riferimento la Guida EMEP/EEA per gli inventari delle emissioni di inquinanti atmosferici (Guida EMEP/EEA). Viene altresì precisato che:

- i citati orientamenti richiedono di fornire anche informazioni ulteriori rispetto a quelle indicate nel medesimo allegato, in particolare i dati relativi alle attività, indispensabili per la valutazione degli inventari e delle proiezioni nazionali delle emissioni;
- l'applicazione degli orientamenti EMEP non pregiudica, in tutti i casi, le modalità previste nell'allegato stesso e le prescrizioni dell'allegato I relative alla nomenclatura per la comunicazione dei dati, alle serie temporali ed alle date della comunicazione.

La [guida EMEP/EEA](#) rappresenta la metodologia di riferimento per l'inventariazione delle emissioni in atmosfera (prevista come riferimento per l'elaborazione degli inventari delle emissioni anche dal D.Lgs. 155/2010, appendice V). Tale metodologia contiene i metodi di stima per quantificare le emissioni associate a ciascuna attività antropica o naturale, catalogata secondo la nomenclatura NFR (*Nomenclature For Reporting*).

Monitoraggio degli impatti dell'inquinamento atmosferico su ecosistemi (art. 7)

L'articolo 7, in linea con il disposto dell'art. 9 della direttiva, prevede un sistema per il monitoraggio degli impatti negativi dell'inquinamento atmosferico sugli ecosistemi, attraverso una rete di siti di monitoraggio rappresentativa delle relative tipologie di habitat di acqua dolce, habitat naturali e seminaturali ed ecosistemi forestali.

Lo stesso articolo prevede (al comma 2) che vengano attuate forme di **coordinamento e di integrazione con i programmi di monitoraggio esistenti**, previsti:

- dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155;
Con il D.Lgs. 155/2010 sono state recepite le norme della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa. Tale decreto ha istituito un quadro normativo unitario in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente stabilendo anche valori limite e soglie critiche di concentrazione nell'aria di taluni inquinanti, nonché un sistema di monitoraggio e di reti di misurazione.
- dalla parte terza del D.Lgs. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente);
In tale parte terza sono contenute le norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche. In particolare le norme della parte terza recepiscono le disposizioni della direttiva quadro sulle acque (direttiva 2000/60/CE) e prevedono una rete capillare di reti di misurazione e monitoraggio della qualità delle acque, sia superficiali che sotterranee.
- dal D.P.R. 357/1997;
Con il D.P.R. 357/1997 (come integrato dal D.P.R. 120/2003) sono state recepite le disposizioni della c.d. direttiva habitat (direttiva 92/43/CEE), con cui è stata istituita una rete europea di zone di protezione ecologica, denominata "Natura 2000", per la conservazione degli habitat naturali. In particolare, l'art. 7 del D.P.R. 357/1997 detta disposizioni in materia di monitoraggio.
- e, se opportuno, dalla Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza (LRTAP) nonché da altre normative vigenti in materia di monitoraggio ambientale.

L'articolo 7 prevede che la **disciplina di dettaglio** (relativa all'individuazione dei siti, dei criteri e delle modalità, inclusi gli indicatori, per l'esecuzione del monitoraggio) sia stabilita con apposito **decreto del Ministro dell'ambiente** e della tutela del territorio e del mare, da adottare **entro il 30 giugno 2018**.

Relativamente alla fissazione di tale ata, si consideri il disposto dell'art. 10, paragrafo 4, della direttiva, che impone agli Stati membri di comunicare, alla Commissione e all'Agenzia europea per l'ambiente, entro il 1° luglio 2018 e successivamente ogni quattro anni, l'ubicazione dei siti di monitoraggio e gli indicatori associati utilizzati per il monitoraggio degli impatti dell'inquinamento atmosferico.

Comunicazioni (art. 8)

L'articolo 8, in attuazione dell'articolo 10 della direttiva, prevede che il Ministero invii **alla Commissione europea** (comma 1):

- a) il primo programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico, entro il 1° aprile 2019;
- b) il programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico aggiornato, entro due mesi da ciascun aggiornamento (che, secondo quanto dispone l'articolo 4, comma 8, deve avvenire entro almeno ogni quattro

anni dalla data di adozione o comunque in relazione alle politiche e alle misure da attuare, entro diciotto mesi dalla comunicazione di un inventario o di una proiezione delle emissioni da cui risulti il mancato rispetto degli impegni nazionali);

c) le proiezioni nazionali delle emissioni per gli inquinanti (di cui all'articolo 6, comma 2), entro il 15 marzo (date prevista dall'allegato I);

d) entro il 1° luglio 2018 e, successivamente, ogni quattro anni, l'ubicazione dei siti di monitoraggio e gli indicatori di monitoraggio utilizzati ai sensi dell'articolo 7 (comma 1);

e) entro il 1° luglio 2019 e, successivamente, ogni quattro anni, i dati del monitoraggio condotto ai sensi dell'articolo 7.

La norma prevede inoltre l'obbligo per l'ISPRA di inviare alla Commissione europea gli inventari e le relazioni di cui all'articolo 6, entro le date previste dal calendario di cui all'allegato I, assicurando la coerenza con la comunicazione di informazioni al Segretariato della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza (LRTAP), dando di tale invio tempestiva comunicazione al Ministero (comma 2).

Si prevede altresì che le comunicazioni previste dal comma 1, lettere d) ed e), e dal comma 2, siano inviate **anche all'Agenzia europea per l'ambiente** (comma 3).

Sanzioni (art. 9)

L'articolo 9 prevede che **alla violazione delle disposizioni** adottate dalle amministrazioni statali, regionali e locali responsabili per l'attuazione delle misure e delle politiche del programma nazionale, nell'esercizio delle rispettive competenze (ai sensi dell'articolo 5, comma 3, dello schema), si applichino le **sanzioni** fissate dalla **normativa vigente**, fatte salve specifiche sanzioni introdotte con successivi provvedimenti legislativi. Una norma di contenuto analogo è attualmente prevista al comma 6 dell'articolo 6 del decreto legislativo 171/2004, abrogato dal provvedimento in esame.

Si fa presente che l'articolo 18 della direttiva prevede che gli Stati membri stabiliscano le norme relative alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate conformemente alla direttiva medesima, adottando tutte le misure necessarie per garantirne l'attuazione e prevedendo altresì che tali sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive.

La relazione illustrativa sottolinea che "stante la sua natura "programmatica" il provvedimento all'esame non introduce obblighi a carico di soggetti puntualmente individuati, e, conseguentemente, non reca una disciplina sanzionatoria specifica. L'articolo 9 si limita, pertanto, a stabilire che per la violazione degli obblighi che saranno introdotti con norme secondarie statali e regionali, ai fini dell'attuazione delle politiche e delle misure del programma nazionale, si applicheranno le sanzioni previste dalla vigente normativa primaria di riferimento. Ciò al fine di prevenire l'avvio di una procedura d'infrazione (EU-PILOT) da parte della Commissione europea per mancata attuazione dell'articolo 18 della direttiva europea".

Informazioni al pubblico (art. 10)

L'articolo 10 prevede che il Ministero assicuri, anche con la pubblicazione sul proprio sito internet, una attiva e sistematica informazione del pubblico, in relazione ai programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico, ai relativi aggiornamenti ed agli inventari, alle proiezioni e alle ulteriori informazioni comunicate alla Commissione europea. La norma, che richiama l'articolo 8 del decreto legislativo n. 195 del 2005 relativo alla diffusione dell'informazione ambientale da parte dell'autorità pubblica, precisa che resta fermo quanto stabilito dall'articolo 5, comma 7, dello schema, che prevede una ricognizione periodicamente aggiornata delle misure e delle politiche previste dal programma da parte del Ministero, con il supporto dell'ISPRA, al fine di assicurare una corretta conoscenza del pubblico sulla procedura di attuazione del programma nazionale.

La norma, laddove prevede che l'informazione del pubblico sia assicurata "anche" con la pubblicazione sul sito internet da parte del Ministero, andrebbe valutata alla luce di quanto dispone l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva che pone in capo agli Stati membri l'obbligo di provvedere alla diffusione al pubblico delle informazioni attraverso la pubblicazione in un sito web accessibile a tutti.

Norme finali e clausola di invarianza finanziaria (artt. 11 e 12)

L'articolo 11 **abroga il D.Lgs. 171/2004**, recante attuazione della direttiva 2001/81/CE, prevedendo una **norma transitoria** per l'applicazione fino al 31 dicembre 2019 dei limiti nazionali di emissione indicati dall'articolo 1 e dall'allegato I del medesimo decreto legislativo n. 171 del 2004, in linea con quanto disposto dall'art. 21, paragrafo 2 della direttiva.

L'articolo 11 stabilisce inoltre che gli allegati sono parte integrante del decreto in esame, modificabili, ai fini dell'applicazione di norme europee che modificano modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico, con decreto del Ministro dell'ambiente. La norma richiama l'articolo 36 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, ai sensi del quale alle norme dell'Unione europea non autonomamente applicabili, che modificano modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico di direttive già recepite nell'ordinamento nazionale, e agli atti di



esecuzione non autonomamente applicabili, adottati dal Consiglio dell'Unione europea o dalla Commissione europea in esecuzione di atti dell'Unione europea già recepiti o già efficaci nell'ordinamento nazionale, è data attuazione, nelle materie di cui all'[articolo 117, secondo comma, della Costituzione](#), con decreto del Ministro competente per materia, che ne dà tempestiva comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei

L'articolo 12 reca la **clausola di invarianza finanziaria**, in base alla quale dall'attuazione del decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e alla medesima attuazione le amministrazioni pubbliche provvedono con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Senato: Dossier n. 12

Camera: n. 11

16 aprile 2018

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori ambiente e territorio	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
AM0002