



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE  
UFFICIO COORDINAMENTO POLITICHE UE  
*Servizio II – Segreteria CIAE II*

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DPE 0000693 P-4.22.6  
del 27/01/2014



Senato della Repubblica  
Ufficio dei rapporti con le istituzioni  
dell'Unione Europea

Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

e p.c.

Ministero dell'Ambiente, del Territorio e del  
Mare  
Nucleo di valutazione

Ministero Affari Esteri  
Nucleo di valutazione

Rappresentanza Permanente d'Italia  
presso l'Unione Europea

**OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente una 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. COM (2013) 920.**

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Capo dell'Ufficio  
Coordinamento Politiche UE  
Cons. Fiorenza Barazzoni



*Ministero dell' Ambiente  
e della Tutela del Territorio  
e del Mare*

SEGRETARIATO GENERALE

SERVIZIO IV – AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA  
DEL TERRITORIO E DEL MARE  
Segretariato Generale

REGISTRO UFFICIALE - USCITA  
Prot. 0000151/SG del 24/01/2014  
SERVIZIO IV

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0000678 A-4.22.6

del 27/01/2014



8825041

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento Politiche Comunitarie  
Ufficio Coordinamento Politiche UE  
Il Capo dell'Ufficio  
c.a. Cons. Fiorenza Barazzoni

e, p.c.

All'Ufficio Legislativo  
SEDE

**Oggetto:** Informazione qualificata – Richiesta di relazione

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla riduzione delle emissioni nazionali di taluni inquinanti atmosferici che modifica la direttiva 2003/35/CE

- Codice Consiglio: 18167/13
- Codice della proposta: COM(2013) 920 del 18/12/2013
- Codice interistituzionale: 2013/0443(COD)
- Riferimento DPE: NE 31

Con riferimento alla richiesta di cui all'oggetto, si allega per i seguiti di competenza la citata relazione redatta dalla Direzione Generale per le valutazioni ambientali ai sensi dell'articolo 6, comma 4 della legge 234/2012.

Cordialmente

Dirigente Servizio IV  
Dott.ssa Federica Iricano

**Relazione**  
**ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234**

**Oggetto dell'atto:**

**Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa alla riduzione delle emissioni nazionali di taluni inquinanti atmosferici che modifica la direttiva 2003/35/CE**

- Codice della proposta: COM(2013) 920 del 18/12/2013
- Codice interistituzionale: 2013/0443(COD)
- Amministrazione con competenza prevalente: Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del mare

\*\*\*

**Premessa: finalità e contesto**

L'inquinamento atmosferico è ad oggi uno dei principali fattori che causano effetti negativi sulla salute e sull'ambiente. Come noto le sue cause principali sono le attività antropiche quali l'industria ed i trasporti, ma anche la produzione di energia, l'agricoltura e il riscaldamento domestico.

Negli ultimi decenni le politiche adottate dall'UE e dagli Stati Membri hanno già ottenuto buoni risultati nella riduzione dell'inquinamento atmosferico. Tale riduzione si è rivelata risolutiva per alcuni inquinanti, quali ad esempio il diossido di zolfo, che ha visto ridotte le sue emissioni di più dell'80%.

Nonostante questi progressi, l'UE è ancora lontana dal suo obiettivo a lungo termine di migliorare la qualità dell'aria in modo da eliminare il rischio di danni significativi alla salute umana e all'ambiente. Per motivi di varia natura alcuni inquinanti quali le particelle fini, il diossido di azoto e l'ozono nella troposfera continuano infatti a causare gravi problemi. 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 danni alla salute hanno un enorme impatto economico, stimato fra 330 e 940 miliardi di euro (fra il 3% e il 9% del PIL dell'UE).

Per questo motivo la Commissione Europea ha previsto un intervento ad ampio respiro ai fini di una ulteriormente implementazione della politica dell'UE in materia di qualità dell'aria. Alla fine del 2013, in particolare, è stata pubblicata la nuova strategia tematica che prevede l'applicazione più rigorosa delle norme vigenti e l'introduzione di nuovi obiettivi e misure per proteggere la salute e l'ambiente. Nel pacchetto proposto, oltre ad un documento di indirizzo, sono inserite due proposte normative volte a supportare gli Stati membri nel processo di riduzione delle emissioni inquinanti in atmosfera.

Una delle due direttive, oggetto della presente relazione, nell'aggiornare la direttiva 2001/81/CE, prevede la fissazione di alcuni obiettivi di riduzione delle emissioni nazionali dei singoli Stati Membri (si utilizzano come riferimento quelle del 2005), da perseguire entro il 2020 ed il 2030 attraverso l'adozione di specifici "programmi di controllo". Tali riduzioni, stabilite per alcuni inquinanti quali ossidi di zolfo, ossidi di azoto, composti organici volatili, ammoniaca, polveri PM2.5 e metano, dovrebbero garantire una riduzione generalizzata dell'inquinamento atmosferico sul territorio dell'Unione Europea e quindi concorrere al perseguimento dell'obiettivo a lungo termine dell'UE di garantire aria pulita e sicura ovunque. L'obiettivo fissato al 2020 traspone nell'ordinamento comunitario quanto già stabilito nel 2012 nella revisione del protocollo di Goteborg sull'abbattimento dei processi di acidificazione ed eutrofizzazione. Quello al 2030 è

volto a favorire ulteriori riduzioni significative delle emissioni nel medio periodo. La direttiva prevede anche un obiettivo intermedio da calcolare al 2025 sulla base delle proiezioni di vendita di combustibile tra il 2020 ed il 2030.

## **A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo**

### **Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica**

La proposta rispetta il principio di attribuzione, infatti l'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea prevede che la politica dell'Unione Europea in materia ambientale contribuisca, tra l'altro, alla promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e che detta politica è basata sui principi dell'azione preventiva e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente. La proposta di direttiva, volta ad istituire un quadro di obiettivi ed impegni di riduzione dell'inquinamento atmosferico nel medio lungo periodo per i singoli Stati membri risulta coerente con le competenze attribuite all'Unione dal TFUE.

### **2. Rispetto del principio di sussidiarietà**

La proposta in generale è conforme in generale al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Essa introduce nuove disposizioni circa la limitazione delle emissioni nazionali da perseguire entro il 2020 ed il 2030, fornendo un quadro che definisce obiettivi comuni, pur lasciando gli Stati membri liberi di decidere in merito alle precise modalità di attuazione. Nel particolare si sta valutando la disposizione prevista nell'articolo 6 relativa alla predisposizione ed aggiornamento dei "programmi di controllo" in quanto tale procedura molto dettagliata potrebbe non rispettare i poteri di autonomia degli Stati membri.

### **3. Rispetto del principio di proporzionalità**

La proposta in generale è conforme al principio di proporzionalità di cui all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea in quanto introduce specifiche disposizioni utili al raggiungimento dell'obiettivo previsto di riduzione dell'inquinamento atmosferico su tutto il territorio comunitario. Specifiche e più puntuali valutazioni sulla proporzionalità della direttiva sono però demandate all'analisi dell'obiettivo di riduzione delle emissioni nazionali proposto per il 2030, la cui effettiva gravosità e raggiungibilità, deve essere attentamente valutata attraverso i sistemi modellistici nazionali e sarà oggetto del negoziato.

## **B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

### **1. Valutazione del progetto e urgenza**

La valutazione generale delle finalità del progetto è positiva. In Italia infatti è ad oggi presente una situazione in termini di rispetto delle norme in materia di qualità dell'aria estremamente critica che ha determinato l'apertura nel passato di numerose procedure di infrazione. La proposta di direttiva, che si inserisce in una ben più corposa ed articolata strategia comunitaria per la limitazione dell'inquinamento atmosferico, fungerà da supporto per gli Stati Membri per la riduzione delle emissioni inquinanti.

### **2. Conformità del progetto all'interesse nazionale**

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi in linea con l'interesse nazionale di tutela della salute pubblica e dell'ambiente;

### **3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune**

La direttiva deve costituire lo strumento essenziale per garantire l'attuazione del protocollo di Goteborg a livello comunitario e può altresì essere utilizzata come utile strumento di

pianificazione a livello nazionale per coordinare ed integrare le attività e gli impegni attuati a livello locale per contrastare i fenomeni di inquinamento atmosferico.

Appaiono però inserite alcuni elementi che non sembrano coerenti con le finalità della direttiva o che potrebbero portare a notevoli appesantimenti nell'applicazione della stessa.

L'articolo 1 e 2 non indicano esplicitamente alcun inquinante, ma rimandano alla lista dell'allegato I, il quale contiene un elenco molto ampio di sostanze che vanno ben al di là di quelle ricadenti nel protocollo di Goteborg.

In particolare vi è l'introduzione del metano tra gli inquinanti disciplinati dalla direttiva. Il metano è infatti già disciplinato in quanto gas ad effetto serra e l'introduzione di un obiettivo di riduzione in questo ambito andrebbe attentamente valutato onde evitare interazioni non ottimali con le politiche climatiche.

La direttiva prevede inoltre la predisposizione di un programma nazionale di controllo che dovrebbe essere aggiornato ogni due anni. Tale tempistica, considerati i requisiti che tale programma dovrebbe avere e il conseguente impegno richiesto, appare troppo breve e rischierebbe di fatto di portare a non avere mai un programma definitivo. Inoltre, la tempistica di aggiornamento non appare coerente con i periodi che la direttiva definisce per le diverse fasi.

Anche il ricorso all'adozione di atti delegati da parte della Commissione per modificare l'allegato III alla direttiva non appare del tutto corretto, dal momento che lo stesso contiene le misure che devono essere incluse nei programmi nazionali. Si tratterebbe forse di un trasferimento di poteri troppo ampio alla Commissione che rischierebbe di pregiudicare il rispetto delle prerogative nazionali.

Ulteriore elemento di negoziato potrebbe essere il valore dell'obiettivo di riduzione delle emissioni posto al 2030, ma tale punto sarà ulteriormente approfondito con i sistemi modellistici nazionali.

Infine emergono perplessità anche sulle disposizioni relative al reporting. Tale materia è già disciplinata dalla convenzione UN/ECE e dai relativi protocolli, per cui è necessario verificare puntualmente che le disposizioni comunitarie non costituiscano un aggravio alle procedure in essere (competizione tra le tempistiche, duplicazione di report, raccolta di informazioni, ecc.).

Particolarmente gravosa in tale ambito risulta la disposizione che impone la disaggregazione spaziale dell'inventario ogni due anni. Non essendo specificata alcuna metodologia non è nemmeno assicurata l'omogeneità e la confrontabilità delle informazioni prodotte dai diversi Paesi.

In generale si esprime una certa perplessità per il ricorso diffuso agli atti delegati, che dovrebbe essere adeguatamente disciplinato e limitato ai casi in cui il ricorso alla condivisione dei Paesi Membri non sia necessario.

## **C. Valutazione d'impatto**

### **1. Impatto finanziario**

La proposta non avrà incidenza sul bilancio dell'Unione europea e pertanto non è accompagnata dalla scheda finanziaria.

Non sono quindi attualmente previste risorse dirette deputate a finanziare le misure che dovranno essere poste in essere in attuazione della direttiva. La Commissione specifica che risorse indirette volte al supportare gli Stati Membri nell'adozione di iniziative ed interventi in attuazione delle disposizioni previsti nel pacchetto strategia tematica sulla qualità dell'aria potranno essere trovate nei nuovi programmi LIFE e fondi strutturali.

Per quanto riguarda l'Italia la necessità di predisporre una "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 (Stato, Regioni ed Enti locali).

## **2. Effetti sull'ordinamento nazionale**

La proposta di direttiva richiederà agli Stati membri di adottare le misure necessarie per assicurarne la trasposizione nell'ordinamento nazionale entro 18 mesi dalla sua entrata in vigore. Gli Stati membri dovranno assicurare il rispetto di precisi obiettivi di riduzione delle emissioni al 2020 ed al 2030 tramite l'adozione di specifici "programmi di controllo". La direttiva prevede inoltre specifiche disposizioni sul reporting dei dati alla Commissione.

## **3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali**

La proposta di direttiva non dovrebbe comportare l'introduzione di specifiche competenze per le Regioni. È però prevedibile che l'adozione del "programma nazionale di controllo", la cui predisposizione competerà presumibilmente al livello nazionale, determinerà l'obbligo per le Regioni di adozione di una serie di misure di limitazione delle emissioni inquinanti in atmosfera, necessarie ai fini del raggiungimento degli obiettivi della direttiva.

## **4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione**

Non è possibile stabilire a priori l'eventuale aggravio di oneri per la pubblica amministrazione derivante dall'adozione della direttiva. Elemento centrale della stessa infatti sarà l'adozione del "programma di controllo" contenente una serie di interventi da adottare a tutti i livelli istituzionali per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni. Tali misure, non prevedibili a priori, dipenderanno dall'obiettivo finale individuato per il 2030 (oggetto del negoziato) e dalle valutazioni effettuate con i modelli che consentiranno di stabilire, in base alle riduzioni da conseguire, su quali settori intervenire. I costi di tali interventi pertanto potranno ricadere sia sulle amministrazioni pubbliche (nazionali, regionali e locali), che sul comparto produttivo, che sui cittadini.

## **5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese**

È presumibile che l'adozione del citato "programma di controllo", contenente misure di riduzione delle emissioni, produrrà effetti sulle imprese e sui cittadini, ma non è ad oggi possibile stabilire tali effetti.