RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La base giuridica dello schema di decreto legislativo. Il quadro normativo di riferimento.

Lo schema di decreto legislativo all'esame, volto a dare attuazione alla direttiva (UE) 2016/2284 in materia di riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, è stato predisposto in base alla delega prevista dalla legge di delegazione europea per il 2016-2017 (legge 25 ottobre 2017, n. 163).

In materia di limiti nazionali delle emissioni vigono, attualmente, le disposizioni del decreto legislativo 21 maggio 2004, n.171, che ha attuato la precedente direttiva 2001/81/CE, abrogata e sostituita dalla direttiva (UE) 2016/2284, che si va ad attuare.

Il citato decreto n. 171/2004 ha già introdotto obblighi di riduzione delle emissioni al fine di rispettare (per il 2010 e per gli anni successivi) limiti nazionali relativamente ad alcune sostanze, attribuendo all'Istituito superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e all'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, (ENEA), quali principali enti di supporto al Ministero dell'ambiente, il compito di elaborare inventari e proiezioni nazionali delle emissioni.

L'istruttoria dello schema di decreto legislativo.

Lo schema di decreto all'esame é stato elaborato sulla base di una articolata procedura istruttoria svolta tra il 2016 ed il 2017.

Tale procedura ha previsto interlocuzioni con l'ISPRA e con l'ENEA, i soggetti a cui lo schema di decreto assegna importanti funzioni di supporto tecnico, nonché apposite interlocuzioni nell'ambito del Coordinamento previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, il tavolo tecnico istituzionale di confronto tra autorità statali, regionali e locali in materia di emissioni in atmosfera convocato presso il Ministero dell'ambiente.

E' stato, pertanto, utilizzato un modello procedimentale funzionale, per capacità di approfondimento e di condivisione, ad individuare e valutare tutti i dati e le informazioni, di natura tecnica, giuridica, ecc., utili ai fini dell'intervento in esame.

Le finalità ed i contenuti dello schema di decreto legislativo.

La direttiva (UE) 2016/2284 ha il fine di promuovere il raggiungimento di livelli di qualità dell'aria tali da non causare impatti negativi significativi e rischi significativi per la salute umana e l'ambiente e, a tale scopo, prevede:

1) impegni nazionali di riduzione delle emissioni di origine antropica per una serie di sostanze: il biossido di zolfo, gli ossidi di azoto, i composti organici volatili non metanici, l'ammoniaca e il particolato fine;
2) l'obbligo di adottare ed attuare programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico, contenenti politiche e misure per rispettare i predetti impegni nazionali;
3) l'obbligo di realizzare inventari e proiezioni nazionali delle emissioni;
4) l'obbligo di organizzare il monitoraggio delle emissioni per una serie di ulteriori sostanze per cui non sono previsti obblighi di riduzione;

5) l'obbligo di organizzare il monitoraggio degli impatti dell'inquinamento atmosferico su ecosistemi;
6) obblighi di comunicazione in merito ai risultati delle attività espletate ai fini di tali adempimenti.

Lo schema di decreto all'esame prevede, in conformità alla direttiva (UE) 2016/2284, i seguenti obiettivi:

1) ridurre il complesso delle emissioni nazionali annue di origine antropica di una serie di sostanze (il biossido di zolfo, gli ossidi di azoto, i composti organici volatili non metanici, l'ammoniaca ed il particolato fine) per rispettare specifici livelli emissivi entro il 2020 ed il 2030, assicurando, entro il 2025, il rispetto di livelli da fissare secondo una traiettoria lineare di riduzione stabilita tra i livelli previsti per il 2020 e il 2030. Per la verifica di tali impegni si prevede l'elaborazione di inventari e di proiezioni nazionali delle emissioni da inviare con cadenza predefinita alla Commissione europea;

2) attivare il monitoraggio delle emissioni di una serie di sostanze per cui non sono previsti obblighi di riduzione delle emissioni. Anche per la verifica di tale adempimento si prevede l'elaborazione di inventari e di proiezioni nazionali delle emissioni da inviare con cadenza predefinita alla Commissione europea;

3) ottenere, attraverso un sistema di monitoraggio, dati relativi agli impatti dell'inquinamento atmosferico su ecosistemi. Per la verifica di tale adempimento si prevede la raccolta e l'invio alla Commissione europea, con cadenza predefinita, dei dati del monitoraggio.

Si prevedono, altresì, meccanismi di flessibilità in relazione al raggiungimento e rispetto dei limiti in coerenza con quanto previsto dalla direttiva europea, fatto salvo il meccanismo di flessibilità di cui all'articolo 5, comma 3, della direttiva stessa che non è stato recepito in quanto riferito ad una casistica non applicabile all'Italia. Riguarda, infatti, solo gli Stati Membri per i quali sono stati assegnati tetti alle emissioni più ambiziosi di quelli stabiliti nel documento tecnico denominato STIA 16.

Lo schema di decreto all'esame disciplina in modo puntuale tutti gli aspetti procedurali ed istituzionali legati all'elaborazione, all'adozione ed all'attuazione del primo e dei successivi programmi nazionali.

Un quadro istituzionale atto ad assicurare un'azione coordinata ed omogenea di più autorità statali, regionali e locali nasce dall'esigenza, espressamente prevista dalla direttiva europea, di garantire la coerenza tra il programma nazionale, le politiche in materia di clima e di energia e tutti gli strumenti (piani, programmi, incentivazioni, ecc.) che interessano i diversi settori fonti di emissioni (come trasporti, industria, riscaldamento civile, agricoltura, ecc.).

In particolare, lo schema di decreto, per quanto attiene al quadro istituzionale nell'ambito del quale definire il programma nazionale, prevede di attribuire al Ministero dell'ambiente la gestione della procedura di elaborazione del programma nazionale, assicurando, in ciascuna fase, la consultazione delle autorità aventi competenze nei settori interessati dalle politiche e dalle misure del programma nazionale, in particolare le autorità responsabili per l'attuazione di tali politiche e misure.

Nella fase di elaborazione del programma, il Ministero dell'ambiente, con il supporto dell'ISPRA e dell'ENEA, avrà un ruolo propositivo, assicurando la consultazione di tutte le altre autorità aventi competenza.

Per l'attuazione del programma é stata poi prevista l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio

dei ministri, di un tavolo di coordinamento tra i Ministeri dell'ambiente, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, delle politiche agricole e forestali e della salute e le autorità regionali e locali, designate dalla Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo n. 281/97, ossia di tutti i soggetti responsabili per l'attuazione delle misure e delle politiche del programma nazionale.

Infine, per assicurare un meccanismo utile a fini di monitoraggio, nonché di controllo pubblico, del percorso di attuazione del programma nazionale, si prevede: 1) la trasmissione al Parlamento di una relazione annuale elaborata dal Ministero dell'ambiente in cui si descrive lo stato di attuazione del programma 2) la pubblicazione sul sito internet del Ministero dell'ambiente di una ricognizione, periodicamente aggiornata, sull'attuazione delle misure e delle politiche previste dal programma.

Lo schema di decreto all'esame avrà, come destinatari, una serie di soggetti pubblici e privati.

I soggetti che attueranno il decreto sono le autorità, statali, regionali e locali che interverranno nelle attività di elaborazione, di adozione e di attuazione del programma nazionale, nonché nelle attività di monitoraggio. In particolare, assumono rilievo le autorità aventi competenze in settori che sono responsabili di emissioni interessate dagli impegni nazionali di riduzione (come trasporti, industria, agricoltura, energia, riscaldamento civile, ecc.) o in ambiti collegati (qualità dell'aria, clima, ecc.), in quanto l'azione di tali autorità dovrà essere coerente con l'attuazione del programma nazionale di riduzione delle emissioni.

L'attuazione delle misure del programma avverrà, in tutti i casi, a cura delle autorità competenti ad adottare gli atti pertinenti (atti normativi, ordinanze di divieto o di limitazione di attività, piani di settore, strumenti fiscali, misure promozionali, bandi di incentivazione, ecc.), sulla base del riparto di funzioni amministrative e normative ad oggi vigente.

Infine, le attività di elaborazione degli inventari e delle proiezioni nazionali delle emissioni saranno svolte dall'ISPRA e dall'ENEA, a cui il vigente decreto legislativo 171/2004 già attribuisce funzioni in materia, mentre le attività di monitoraggio degli impatti su ecosistemi potranno coincidere con quelle dei sistemi di monitoraggio ambientale previsti dalle vigenti normative (decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, recante attuazione della direttiva 2008/50 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un aria più pulita in Europa, Parte Terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, relativa alla tutela delle acque, decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, di attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza (LRTAP) ed altre normative vigenti in materia di monitoraggio ambientale) ed essere, pertanto, realizzate dalle autorità titolari di tali sistemi.

Per quanto attiene ai soggetti privati, lo schema di decreto avrà effetto su tutti i soggetti che, come operatori, utenti o consumatori, saranno interessati dall'attuazione delle politiche e delle misure del programma nazionale. Tali soggetti potranno essere destinatari di obblighi e divieti o, comunque, di effetti diretti e indiretti dell'applicazione del programma nazionale (limiti di emissione di attività, divieti e limiti di circolazione veicolare, obblighi relativi al riscaldamento civile, ecc.).

L'articolazione dello schema di decreto legislativo.

Lo schema di decreto all'esame si compone di dieci articoli e quattro allegati.

L'articolo 1 individua l'oggetto e le finalità del provvedimento.

L'articolo 2 introduce le definizioni.

L'articolo 3 definisce gli impegni nazionali di riduzione delle emissioni in funzione delle tempistiche richieste dalla direttiva europea e disciplina i casi di deroga ammessi dalla stessa direttiva.

L'articolo 4 disciplina la procedura di elaborazione e di adozione del programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico e dei relativi aggiornamenti; individua le attività istruttorie attinenti alla fase di elaborazione, i criteri generali da applicare ed i contenuti del programma.

L'articolo 5 stabilisce le modalità di attuazione del programma nazionale, incluse le modalità per il coordinamento delle diverse autorità competenti e per la verifica del processo.

L'articolo 6 prevede l'elaborazione degli inventari e delle proiezioni nazionali delle emissioni,

L'articolo 7 prevede un sistema per il monitoraggio degli impatti dell'inquinamento atmosferico su ecosistemi, attraverso il coordinamento e l'integrazione con sistemi di monitoraggio esistenti, rinviando ad un decreto ministeriale attuativo per la disciplina di dettaglio.

L'articolo 8 individua le comunicazioni da effettuare nei confronti della Commissione europea.

L'articolo 9 reca disposizioni in materia sanzionatoria. L'articolo 18 della direttiva così prevede: *"Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate conformemente alla presente direttiva ed adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'attuazione. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive".*
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'informazione (EU-PILOT) da parte della Commissione europea per mancata attuazione dell'articolo 18 della direttiva europea.
L'introduzione di una disposizione di analogo tenore al comma 6 dell'articolo 6 del decreto legislativo 21 maggio 2004, n.171, abrogato dal provvedimento in esame, ha evitato l'avvio di un contenzioso con la Commissione europea.

L'articolo 10 reca la disciplina in materia di informazione del pubblico.

L'articolo11 introduce norme finali.

L'articolo 12 reca la clausola di invarianza della spesa.

L'allegato I disciplina il monitoraggio e le comunicazione delle emissioni atmosferiche.

L'allegato II disciplina gli impegni nazionali di riduzione delle emissioni del biossido di zolfo (SO_2), ossidi di azoto (NO_x) e composti organici volatili non metanici (COVNM), di ammoniaca (NH_3) e particolato fine ($PM_{2,5}$), con anno di riferimento fissato al 2005. [1]

L'allegato III definisce il contenuto dei programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico

L’allegato IV disciplina le metodologie per l’elaborazione e l’aggiornamento degli inventari e proiezioni nazionali delle emissioni, delle relazioni di inventario e degli inventari nazionali rettificati.