

**SCHEMA DI LETTURA n. 89**  
**dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo**  
**sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

<b>TITOLO:</b>	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati da impianti di combustione medi		
<b>NUMERO ATTO</b>	<a href="#">COM(2013) 919 def.</a>		
<b>NUMERO PROCEDURA</b>	2013/0442 (COD)		
<b>AUTORE</b>	Commissione europea		
<b>DATA DELL'ATTO</b>	18/12/2013		
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	20/12/2013		
<b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b>	17/02 /2014		
<b>ASSEGNATO IL</b>	07/01/2014		
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	13 <sup>a</sup>	<b>Parere motivato entro</b>	06/02/2014
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> , 10 <sup>a</sup> 14 <sup>a</sup>	<b>Oss.ni e proposte entro</b>	31/01/2014
<b>OGGETTO</b>	La proposta mira alla riduzione dell'impatto sull'atmosfera derivante dai piccoli e medi impianti di combustione (tra 1 e 50 MW), attualmente non rientranti nell'ambito della normativa comunitaria, che disciplina solo gli impianti di capacità superiore ai 50 MW		
<b>BASE GIURIDICA</b>	L'obiettivo principale della proposta essendo la tutela dell'ambiente, ai sensi dell'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la proposta si basa sull'articolo 192, paragrafo 1, dello stesso Trattato, in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale		
<b>PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ</b>	Il documento in esame può essere dichiarato conforme in generale al <u>principio di sussidiarietà</u> in termini di: <u>necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione</u> : la proposta di direttiva sulla riduzione di emissioni inquinanti derivanti da impianti medi di combustione fornisce un quadro		

di obiettivi comuni a livello dell'Unione europea, ma non lede l'autonomia degli Stati membri per quanto attiene alle modalità di attuazione della normativa. L'intervento dell'Unione è inoltre necessario considerato il carattere transfrontaliero di molti fenomeni d'inquinamento;

valore aggiunto per l'Unione: gli obiettivi della proposta possono essere realizzati meglio attraverso l'azione dell'Unione. L'intervento dell'Unione, infatti, armonizzando le prescrizioni nazionali relative alla riduzione delle emissioni inquinanti derivanti da impianti medi di combustione, consente di raggiungere più efficacemente l'obiettivo generale di riduzione dell'inquinamento su tutto il territorio dell'Unione.

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

Va peraltro rilevato come la **Relazione trasmessa dal Governo** italiano il 27 gennaio 2014 ai sensi della legge 234/12 riferisca che specifici approfondimenti sono in corso per quanto riguarda in particolare la conformità al principio di sussidiarietà della disposizione che prevede l'obbligo di fissare limiti di emissione più severi per impianti ubicati in zone con problemi di qualità dell'aria. Il Governo ritiene che tale disposizione potrebbe entrare in contrasto con il principio secondo il quale spetta all'autorità competente individuare tali limiti più severi, tenendo conto delle specificità locali e alla luce di una valutazione costi-benefici

## ANNOTAZIONI:

### Contesto normativo.

La proposta sulla riduzione delle emissioni derivanti da impianti medi di combustione (fino a 50 MW) è parte integrante del pacchetto di misure presentato dalla Commissione europea il 18 dicembre 2013 nella Comunicazione "[Aria pulita per l'Europa](#)". Il pacchetto rappresenta un aggiornamento della legislazione esistente e riduce ulteriormente le emissioni nocive provenienti dall'industria, dal traffico, dagli impianti energetici e dall'agricoltura, proponendosi di limitarne l'impatto sulla salute umana e sull'ambiente. Secondo i dati forniti dalla Commissione europea nel 2010 l'inquinamento atmosferico avrebbe provocato circa 400.000 morti premature nell'Unione europea ed esposto quasi due terzi dei terreni a un eccesso di nutrienti. I costi diretti per la società derivanti dall'inquinamento atmosferico comprendono i danni alle colture e agli edifici e ammontano a circa 23 miliardi di euro all'anno. I benefici per la salute derivanti dall'attuazione del pacchetto "aria pulita" dovrebbero essere quantificabili in un minimo di 40 miliardi di euro all'anno, cioè oltre dodici volte i costi per la riduzione dell'inquinamento, che si stima possano raggiungere 3,4 miliardi di euro all'anno nel 2030. Il pacchetto è articolato in diversi elementi, tra cui:

- un nuovo programma "Aria pulita per l'Europa", con misure intese a garantire il conseguimento a breve termine degli obiettivi già individuati e, per il periodo fino al 2030, il raggiungimento di nuovi obiettivi per la qualità dell'aria. Il pacchetto include anche misure di sostegno per ridurre l'inquinamento atmosferico, con particolare

riguardo al miglioramento della qualità dell'aria in città, per sostenere la ricerca e l'innovazione e per promuovere la cooperazione internazionale;

- la revisione della [direttiva sui limiti nazionali di emissione](#), che fissa limiti nazionali più rigorosi per i sei inquinanti principali ([COM \(2013\) 920](#), sul quale si veda la scheda di lettura n. 90), e
- la presente proposta, intesa a ridurre l'inquinamento da impianti di combustione di medie dimensioni, quali impianti che forniscono energia a edifici appartenenti a uno stesso isolato o a edifici di grandi dimensioni, nonché piccoli impianti industriali.

Rispetto a uno scenario che dovesse rimanere invariato da oggi al 2030, si stima che il pacchetto "aria pulita" possa evitare 58.000 decessi prematuri, salvare dall'inquinamento da azoto una superficie di ecosistemi pari a 123.000 km<sup>2</sup> (equivalente a più di metà della superficie della Romania); salvare dall'inquinamento da azoto una superficie di zone protette Natura 2000 pari a 56.000 km<sup>2</sup> (superiore a quella della Croazia), salvare dall'acidificazione una superficie di ecosistemi forestali equivalente a 19.000 km<sup>2</sup>. I vantaggi per la salute, da soli, consentirebbero di risparmiare da un minimo di 40 a un massimo di 140 miliardi di euro in esternalità, cui verrebbero a sommarsi benefici diretti nell'ordine di circa 3 miliardi di euro grazie all'incremento di produttività della manodopera, ai minori costi sanitari, all'aumento delle rese agricole e a minori danni agli edifici. La proposta contribuirà anche a creare l'equivalente di circa 100.000 ulteriori posti di lavoro, perché grazie al minor numero di giorni lavorativi persi si registrerà un incremento in termini di produttività e competitività. Si stima pertanto che la proposta avrà un impatto netto positivo sulla crescita economica.

Molti Stati membri dell'UE non si sono ancora conformati alle norme UE sulla qualità dell'aria e, in generale, gli orientamenti sull'inquinamento atmosferico dell'Organizzazione mondiale della sanità delle Nazioni Unite non vengono osservati. Sussistono problemi importanti, sebbene la politica dell'UE in materia di qualità dell'aria abbia portato a riduzioni significative delle concentrazioni di inquinanti nocivi quali il particolato, il biossido di zolfo (o anidride solforosa, principale causa delle piogge acide), il piombo, gli ossidi di azoto, il monossido di carbonio e il benzene. Il particolato sottile e l'ozono, in particolare, continuano a presentare gravi rischi per la salute: i limiti di sicurezza relativi a queste sostanze vengono regolarmente superati. La situazione è particolarmente grave nelle aree urbane, dove oggi risiede la maggioranza dei cittadini europei.

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

### **Consultazioni delle parti interessate.**

Oltre alla consultazione con gli Stati membri, una prima consultazione pubblica esplorativa online è stata effettuata alla fine del 2011, al fine di ampliare la base di informazioni per l'elaborazione iniziale delle opzioni strategiche della proposta. Sul portale della Commissione europea "La vostra voce in Europa" si è svolta inoltre una consultazione online della durata di 12 settimane, a partire dal 10 dicembre 2012. La consultazione si è avvalsa di due questionari, uno breve destinato al grande pubblico e uno più lungo e articolato, che comprendeva domande sui controlli delle fonti, destinato agli esperti e alle parti interessate. 1934 persone hanno risposto al questionario rivolto al pubblico, mentre 371 risposte sono pervenute da esperti e parti interessate. Di questi ultimi, circa il 40% ha convenuto sulla necessità di regolamentare gli impianti di combustione con potenza termica inferiore alla soglia di 50 MW fissata nella direttiva sulle emissioni industriali (IED) a livello UE. Più nel dettaglio, si sono espressi a favore della regolamentazione ex novo di tali impianti il 20% dei rappresentanti delle imprese, il 43% dei singoli esperti, il 48% dei rappresentanti di governi e il 55% delle ONG. I

rappresentanti delle imprese e della pubblica amministrazione hanno espresso una preferenza per un regime leggero di autorizzazione o di registrazione, mentre circa la metà dei singoli esperti e delle ONG ha optato per un regime completo di autorizzazione, con valori limite delle emissioni fissati a livello dell'UE. Tutte le informazioni sull'indagine sono disponibili su un sito<sup>1</sup> dedicato all'iniziativa.

### **Valutazione di impatto.**

Delle cinque opzioni strategiche considerate nella valutazione d'impatto, l'opzione privilegiata fissa valori limite delle emissioni in linea con quelli previsti nella direttiva [2010/75/UE](#) per gli impianti con potenza termica compresa tra 50 e 100 MW, integrati in alcuni Stati membri dai valori limite per le emissioni dei nuovi impianti fissati nel protocollo di Göteborg modificato<sup>2</sup>. Al fine di contenere i costi legati alla riduzione degli ossidi di azoto, i valori limite delle emissioni dovrebbero essere basati essenzialmente sull'applicazione delle misure principali di abbattimento delle emissioni. Gli Stati membri dovrebbero tuttavia applicare limiti più rigorosi nei casi in cui la qualità dell'aria non sia conforme agli standard dell'UE.

### **Sintesi della proposta.**

Gli impianti di combustione medi sono utilizzati per un'ampia gamma di applicazioni (produzione di energia elettrica, riscaldamento e raffreddamento domestico/residenziale, produzione di calore/vapore per i processi industriali, ecc.) e costituiscono un'importante fonte di emissioni di anidride solforosa, ossidi di azoto e particolato. Gli impianti di combustione medi nell'UE sono circa 143.000. In generale, le emissioni di inquinanti atmosferici originate da impianti di combustione medi non sono disciplinate a livello dell'UE ed è pertanto opportuno integrare la normativa vigente relativa agli impianti di combustione con disposizioni applicabili a tale categoria.

La proposta introduce requisiti minimi, mantenendo gli oneri amministrativi al livello più basso possibile e tenendo conto in particolare della situazione delle PMI, che gestiscono la maggior parte degli impianti di combustione medi. Al tal fine sono state adottate svariate misure di attenuazione: i gestori non avranno bisogno di un'autorizzazione ma dovranno notificare il funzionamento dell'impianto alle autorità competenti per consentirne la registrazione; è stata inoltre raccomandata un'attuazione graduale per concedere agli impianti esistenti (in particolare a quelli più piccoli) un periodo di tempo più lungo per adeguarsi ai limiti, ed è prevista la riduzione o la semplificazione degli obblighi di monitoraggio e di comunicazione delle informazioni.

L'[articolo 1](#) chiarisce che la direttiva mira a ridurre le emissioni nell'aria di biossido di zolfo, ossidi di azoto e particolato originati dagli impianti di combustione medi al fine di ridurre i rischi potenziali per la salute umana e per l'ambiente derivanti da tali emissioni.

L'[articolo 2](#) definisce il campo di applicazione della direttiva in modo da evitare sovrapposizioni con la [direttiva 2009/125/CE](#) (progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia) o col capo III o IV della direttiva 2010/75/UE (emissioni industriali) ed esenta inoltre alcuni impianti di combustione sulla base delle loro caratteristiche tecniche o del loro uso per particolari attività.

L'[articolo 3](#) elenca le definizioni applicabili ai fini della direttiva.

L'[articolo 4](#) sancisce l'obbligo per l'autorità competente di registrare gli impianti di combustione medi, sulla base della notifica da parte del gestore.

---

<sup>1</sup>[http://ec.europa.eu/environment/air/review\\_air\\_policy.htm](http://ec.europa.eu/environment/air/review_air_policy.htm)

<sup>2</sup>Protocollo della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE), Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza per la riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico (1999).

Le disposizioni relative ai valori limite di emissione figurano all'[articolo 5](#), con i corrispondenti valori applicabili agli impianti nuovi ed esistenti riportati nell'allegato II. L'articolo 5, paragrafo 4, impone agli Stati membri di applicare valori limite di emissione più restrittivi a singoli impianti in zone non conformi ai valori limite di qualità dell'aria.

I requisiti in materia di monitoraggio sono definiti all'[articolo 6](#) e nell'allegato IV. Si propone di adeguare tale allegato al progresso tecnico e scientifico mediante atti delegati (a norma degli articoli 14 e 15).

Gli [articoli 7 e 8](#) della proposta stabiliscono disposizioni intese a garantire l'efficace attuazione ed esecuzione della presente direttiva.

L'[articolo 9](#) stabilisce gli obblighi del gestore e dell'autorità competente in caso di modifiche a un impianto di combustione medio.

L'[articolo 10](#) riguarda il diritto di accesso alle informazioni e fa riferimento, a tal fine, alla direttiva [2003/4/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva [90/313/CEE](#) del Consiglio.

L'[articolo 11](#) stabilisce che gli Stati membri designino le autorità competenti responsabili dell'adempimento degli obblighi derivanti dalla presente direttiva.

L'[articolo 12](#) prevede l'istituzione di un meccanismo di comunicazione.

L'[articolo 13](#) definisce inoltre gli obblighi di comunicazione della Commissione.

L'[articolo 14](#) stabilisce la procedura di delega applicabile al fine di adeguare l'allegato IV al progresso scientifico e tecnico mediante atti delegati.

Gli [articoli 15, 16 e 17](#) stabiliscono le disposizioni relative alle sanzioni da irrogare in caso di inosservanza delle disposizioni nazionali emanate sulla base della presente proposta.

### **La posizione dell'Italia.**

La relazione trasmessa dal Governo italiano lo scorso 27 gennaio 2014 esprime un parere nel complesso positivo sul contenuto della proposta. Tale giudizio è giustificato anche dalla situazione estremamente critica oggi esistente in Italia in termini di rispetto delle norme sulla qualità dell'aria, che ha determinato in passato l'apertura di numerose procedure di infrazione. La proposta di direttiva si ritiene in linea con l'interesse nazionale, considerato che l'Italia fin dal 1988 ha previsto nel suo ordinamento un sistema autorizzatorio per la limitazione delle emissioni inquinanti derivanti dagli impianti ricadenti nel campo di applicazione della direttiva proposta, e che tale ambito è oggi disciplinato dal [Decreto Legislativo 152/2006](#).

Eventuali prospettive negoziali potranno riguardare la fissazione di valori limite più severi per zone in cui la qualità dell'aria non è buona, sulla quale, come già evidenziato sopra, potrebbero essere avanzati rilievi anche per quanto attiene al rispetto del principio di sussidiarietà. Relativamente a tale aspetto appare più opportuno che sia l'autorità competente, tenendo in debita considerazione le specificità locali, a stabilire i valori limite di emissione più severi da applicare agli impianti ubicati in zone con particolari problemi di qualità dell'aria. La proposta di direttiva, che non comporta aggravio di oneri per la pubblica amministrazione centrale, include talune disposizioni che dovranno essere attuate dalle regioni, dalle province autonome e dalle autorità locali e per le quali non è possibile stabilire l'eventuale aggravio di costi.

---

5 febbraio 2014

A cura di Federico Pommier Vincelli

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