



DISEGNO DI LEGGE

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (CONTE)
e dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (COSTA)
di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (GUALTIERI)
con il Ministro dello sviluppo economico (PATUANELLI)
con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (DE MICHELI)
con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (BELLANOVA)
con il Ministro per gli affari europei (AMENDOLA)
con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie (BOCCIA)
e con il Ministro per la pubblica amministrazione (DADONE)**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 OTTOBRE 2019

Conversione in legge del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, recante misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229

L'analisi tecnico-normativa e l'analisi di impatto della regolamentazione relative al decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, sono state trasmesse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 17 ottobre 2019 e si intendono inserite nell'atto Senato n. 1547 dopo la relazione tecnica, da pag. 14.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Provvedimento: Decreto-legge recante "Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229".

Amministrazione competente: Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare

Referente dell'Amministrazione competente: Ufficio di Gabinetto

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO***1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo***

Ad agosto 2019, il Comitato intergovernativo per i cambiamenti climatici dell'Onu (IPCC) ha presentato il rapporto speciale su "Cambiamenti climatici, desertificazione, degrado terrestre, sostenibilità del territorio, sicurezza alimentare e flussi di gas serra negli ecosistemi terrestri" nel quale si evidenzia la stretta correlazione che sussiste fra tutti questi fattori e le anomalie climatiche cui stiamo assistendo negli ultimi anni. Il rapporto, realizzato da 66 ricercatori da tutto il mondo, evidenzia una serie di dati allarmanti ed analizza alcune possibili soluzioni per ridurre le emissioni di gas serra e per limitare il riscaldamento globale. Tra queste ci sono: il ripristino del territorio e la gestione del carbonio organico nel suolo, la conservazione degli ecosistemi, la riduzione della deforestazione e del degrado, la riduzione della perdita e dello spreco di cibo, ecc.

Secondo lo studio, alcune di queste misure hanno un impatto tangibile e immediato, mentre altre richiedono decenni per ottenere risultati. Tuttavia, ciò che emerge chiaramente è che vi è la necessità di apprestare interventi globali e tempestivi al fine di arginare conseguenze nocive ulteriori, ma anche di elaborare azioni che interessino una molteplicità di settori, sfruttando prima di tutto le potenzialità delle soluzioni naturali per diminuire le emissioni di gas serra.

Pertanto, l'intervento normativo d'urgenza in esame si prefigge di realizzare una serie di misure puntuali, positive, concrete, destinate a coinvolgere amministrazioni a più livelli, esperti e cittadini, puntando a realizzare le finalità indicate dai punti 5) e 6) dell'attuale programma di governo secondo i quali "Occorre realizzare un Green New Deal, che comporti un radicale cambio di paradigma culturale e porti a inserire la protezione dell'ambiente tra i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale".

Più in dettaglio, il decreto-legge interviene con misure urgenti in gran parte dei settori considerati estremamente vulnerabili ai cambiamenti climatici e per i quali risulta necessario dare attuazione ad impellenti obblighi di tutela europei ed internazionali: si tratta dei settori della biodiversità, delle costruzioni ed infrastrutture, dell'energia, della prevenzione dei rischi industriali rilevanti, della salute umana, dei trasporti.

L'urgenza degli interventi è testimoniata, altresì, dalle procedure di infrazione attivate nei confronti dell'Italia e per le quali sono non più prorogabili i relativi adempimenti:

- Infrazione n.2015_2043: Applicazione della direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente ed in particolare obbligo di rispettare i livelli di biossido di azoto (NO₂);
- Infrazione n.2014_2147: Cattiva applicazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente - Superamento dei valori limite di PM₁₀ in Italia;
- Infrazione n.2011_2215: Violazione dell'articolo 14 della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti in Italia;
- Infrazione n.2003_2077: Non corretta applicazione delle direttive 75/442/CE sui "rifiuti",

91/689/CEE sui "rifiuti pericolosi" e 1999/31/CE sulle "discariche";

- Infrazione n.2004_2034: Cattiva applicazione degli articoli 3 e 4 della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane;
- Infrazione n.2009_2034: Cattiva applicazione della Direttiva 1991/271/CE relativa al trattamento delle acque reflue urbane;
- Infrazione n.2011_2215: Violazione dell'articolo 14 della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti in Italia;
- Infrazione n.2014_2059: Attuazione della direttiva 1991/271/CEE relativa al trattamento delle acque reflue urbane.

La logica che guida il provvedimento è, inoltre, quella di incentivare comportamenti ed azioni virtuose programmando una serie di interventi multilivello, idonei a coinvolgere tutti gli attori responsabili (e quindi dalle amministrazioni statali a quelle territoriali, finanche tutti i cittadini) e di farlo in un preciso orizzonte temporale.

In particolare, il provvedimento definisce settori strategici d'azione rivolti a:

- ridurre le emissioni di gas ad effetto serra incentivando la mobilità sostenibile;
- aumentare il sequestro di carbonio da parte delle foreste promuovendo la forestazione urbana e lo sviluppo degli spazi naturali;
- adottare un Programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria, che individui le misure di competenza nazionale da porre in essere al fine di assicurare la corretta e piena attuazione della Direttiva 2008/50/CE e contrastare i cambiamenti climatici;
- supportare la sensibilizzazione, promuovere la partecipazione ed aumentare la consapevolezza di tutti gli attori responsabili nella definizione di strategie e misure di adattamento settoriali attraverso un ampio processo di comunicazione e dialogo, anche al fine di integrare l'adattamento all'interno delle politiche di settore in maniera più efficace;
- rendere disponibili in rete, in formato aperto e accessibile, i dati ambientali risultanti da rilevazioni effettuate da soggetti privati concessionari di servizi pubblici e gli ulteriori dati ambientali gestiti dall'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA);
- agevolare mediante opportune misure fiscali gli esercenti commerciali che attrezzano spazi dedicati alla vendita ai consumatori di prodotti sfusi o alla spina, alimentari e per l'igiene personale, al fine di ridurre la produzione di rifiuti e contenere gli effetti climateranti;
- disciplinare in modo organico le attività del Commissario per le discariche abusive per superare la procedura di infrazione n.2003_2077.

Le azioni dovranno essere realizzate in tempi brevi e secondo una programmazione che evidenzii chiaramente le responsabilità degli interventi, in modo che, al termine del periodo indicato, si possa: 1) verificare i risultati; 2) misurare l'efficacia delle azioni poste in essere; 3) attribuire meriti e demeriti; 4) stabilire una nuova strategia di intervento che sia effettivamente calibrata sugli obiettivi non ancora raggiunti.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale*

La materia è disciplinata da un articolato quadro normativo nazionale. In particolare, tra le norme in materia, vi sono:

1) La legge di bilancio 2019 (L. 145/2018) contiene alcune disposizioni finalizzate a contrastare i cambiamenti climatici:

- I commi 743-745 dell'art. 1 intervengono sulla disciplina relativa all'utilizzo delle risorse del c.d. Fondo Kyoto, che consente l'erogazione di finanziamenti a tasso agevolato per le finalità della lotta al cambiamento climatico.
- Si dispone la proroga al 31 dicembre 2019 del termine previsto per usufruire della detrazione del 50% per gli interventi di ristrutturazione edilizia nonché per avvalersi della detrazione del 65% per le spese relative ad interventi di riqualificazione energetica degli

edifici (c.d. *ecobonus*) e per l'acquisto e la posa in opera di micro-cogeneratori in sostituzione di impianti esistenti, fino a un valore massimo della detrazione di 100.000 euro.

- Viene inoltre estesa al 2019 la detrazione del 50% per le spese sostenute per l'acquisto e la posa in opera di impianti di climatizzazione invernale dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili, nonché per l'acquisto di mobili e di elettrodomestici di classe non inferiore ad A+ (A per i forni), per le apparecchiature per le quali sia prevista l'etichetta energetica finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione.
- Si prevede, inoltre, la proroga, limitatamente all'anno 2019, della detrazione del 36 per cento dall'IRPEF delle spese sostenute (nel limite massimo di 5.000 euro) per interventi di "sistemazione a verde" di aree scoperte di immobili privati a uso abitativo, pertinenze o recinzioni.
- Si autorizza la spesa di 25 milioni di euro per il 2019 e di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022 per potenziare ed accelerare il programma di riqualificazione energetica degli immobili della P.A. centrale.
- I commi da 1031 a 1047 introducono disincentivi, sotto forma di imposta, per l'acquisto di autovetture nuove con emissioni di CO₂ superiori ad una certa soglia e contestualmente incentivi, sotto forma di sconto sul prezzo, per l'acquisto di autovetture nuove a basse emissioni.

2) Il D.lgs. 30 maggio 2018, n. 81 che dà attuazione alla direttiva (UE) 2016/2284 sulla riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, e abroga il D.Lgs. n.171/2004 (che attuava la precedente Direttiva in materia, 2001/81/CE). Il decreto è finalizzato al miglioramento della qualità dell'aria attraverso:

- 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;
- l'elaborazione, l'adozione e l'attuazione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico;
- obblighi di monitoraggio delle emissioni delle sostanze inquinanti;
- obblighi di monitoraggio degli impatti dell'inquinamento atmosferico sugli ecosistemi;
- obblighi di comunicazione degli atti e delle informazioni connessi agli adempimenti previsti dalle disposizioni di cui alle lettere precedenti;

3) La legge 3 maggio 2016, n. 79 reca la ratifica e l'esecuzione, da parte dell'Italia, dell'Emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto che ha formalmente istituito il secondo periodo di impegno per la lotta alle emissioni di CO₂. In particolare:

- L'art. 4 prevede l'adozione, da parte del CIPE, della Strategia nazionale di sviluppo a basse emissioni di carbonio (prevista dall'art. 4 del regolamento dell'UE n. 525/2013) e che lo stesso Comitato invii alle Camere, entro il mese di giugno di ciascun anno, una relazione sullo stato di attuazione della Strategia volta ad illustrare i risultati raggiunti in termini di riduzione delle emissioni di gas-serra, gli interventi e le politiche adottati e lo scostamento tra i risultati ottenuti e gli obiettivi di contenimento dell'aumento della temperatura media globale entro i limiti definiti dagli accordi internazionali stipulati nell'ambito dell'UNFCCC.
- L'art. 5 istituisce il Sistema (informativo) nazionale in materia di politiche e misure e di proiezioni, conformemente alle decisioni applicabili adottate dagli organi dell'UNFCCC o del Protocollo di Kyoto e all'art. 12 del regolamento (UE) n. 525/2013.
- L'art. 6 prevede che il Ministero dell'ambiente assicuri la raccolta delle informazioni concernenti le emissioni di gas-serra e delle altre informazioni in materia di cambiamenti climatici e ne curi la diffusione, nonché adegui alle nuove disposizioni la citata relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, allegata al Documento di economia e finanza.

4) La legge 4 novembre 2016, n. 204 reca la ratifica e l'esecuzione dell'Accordo di Parigi in base alla quale:

- si autorizza il Ministro dell'ambiente ad assicurare la partecipazione italiana al Fondo "Green Climate Fund" nella misura di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016-2018, onde contribuire alla prima capitalizzazione del Fondo medesimo.
- sono previsti gli eventuali oneri finanziari conseguenti ai contributi nazionali (c.d. NDC) previsti dall'Accordo di Parigi, che devono essere autorizzati, una volta definiti a livello europeo, con provvedimenti normativi ad hoc.

5) Il D.Lgs. 13 marzo 2013 n. 30 che attua quanto previsto dalla Direttiva 2009/29/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio 23/4/2009 per il perfezionamento ed estensione del sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (Emission Trading) nell'ambito dell'applicazione del Protocollo di Kyoto per la riduzione dei gas ad effetto serra.

6) Il D.Lgs. 13 agosto 2010 n. 155 (poi modificato dal D.Lgs. n. 250/2012) in cui trovano attuazione la Direttiva 2008/50/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 21/5/2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, e le nuove disposizioni di attuazione nazionale della Direttiva 2004/107/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 15/12/2004, concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente. Nello specifico:

- regola la gestione della qualità dell'aria per il biossido di zolfo, biossido di azoto, ossidi di azoto, PM10, PM2.5, piombo, benzene, monossido di carbonio, ozono, oltre che i suddetti inquinanti della Direttiva 2004/107/Ce, andando per questi a definire i valori limite, valori obiettivo, obiettivi a lungo termine, soglie di informazione e di allarme, livelli critici, obbligo di concentrazione e obiettivo di riduzione delle esposizioni;
- indica con quali strumenti deve essere effettuata la valutazione della qualità dell'aria, la zonizzazione e la classificazione del territorio in zone e agglomerati, la rilevazione ed il monitoraggio dei livelli di inquinamento atmosferico;
- indica, in caso di superamento dei valori limite, dei livelli critici, dei valori obiettivo, delle soglie di informazione e allarme, le competenze (Regioni, Province autonome, Stato) e le modalità affinché siano intraprese misure necessarie per agire sulle principali sorgenti di emissione per raggiungere gli standard e gli obiettivi, nonché provvedimenti per informare il pubblico in modo adeguato e tempestivo;
- disciplina l'attività di comunicazione di informazioni relative alla qualità dell'aria.

7) La parte quinta del D.Lgs. n. 152 del 2006 (c.d. Codice ambientale) riguarda la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera.

L'intervento normativo si pone in linea con le suddette disposizioni, andando ad integrare, nel rispetto delle competenze nazionali e regionali, un quadro di interventi più funzionale al perseguimento degli obiettivi stabiliti dalla legislazione vigente.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

L'intervento normativo comporta la modifica delle seguenti disposizioni:

- l'articolo 2 del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18 per precisare che il Commissario unico nominato per fronteggiare le procedure d'infrazione in materia di qualità dell'aria può avvalersi fino a un massimo di due sub commissari in relazione alla portata e al numero degli interventi sostitutivi;

- l'articolo 48 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, al fine di prorogare la ripresa dei versamenti tributari e contributivi nelle aree del Centro Italia colpite dal sisma del 2016.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

“L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini secondo valori largamente sentiti (...) perciò assume a valore primario ed assoluto” (Sent. 641/1987). Ed ancora: *“l'integrità ambientale è un bene unitario che va salvaguardato nella sua interezza”* (Sent. 67/1992). Come risulta dalla lettura di queste sentenze, la Corte Costituzionale ha rinvenuto un fondamento della tutela dell'ambiente in Costituzione ben prima che fosse approvata la riforma del Titolo V della Costituzione e fosse introdotto un esplicito riferimento a tale materia.

Sulla scia della sempre maggiore rilevanza che la tutela dell'ambiente e, in particolare, i fenomeni relativi al riscaldamento globale e ai cambiamenti climatici, stanno acquisendo sia sul piano internazionale che su quello europeo e quindi nazionale, l'intervento normativo d'urgenza in esame introduce interventi organici. Tali interventi concernono settori diversi, hanno tuttavia una comune finalità e cioè quella di ridurre le emissioni atmosferiche climalteranti e, quindi, di ridurre gli impatti delle attività umane sull'ambiente e sulle risorse naturali al fine di preservare i patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni, come richiesto dalla nostra Costituzione (agli articoli 32, 9 e 117).

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

L'intervento normativo risulta conforme al riparto costituzionale delle competenze di cui all'articolo 117 comma secondo, lettera s), della Costituzione. Come noto, infatti, l'articolo 117 della Costituzione ricomprende la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali tra le materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato. Mentre la tutela della salute, il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, la protezione civile, la ricerca scientifica e tecnologica, la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia; porti, aeroporti, reti di trasporto e navigazione sono ricompresi tra le materie di legislazione concorrente nelle quali è riservata allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, con esclusione della potestà regolamentare. Infine, materie quali l'agricoltura e le foreste, il turismo, la caccia e la pesca, le acque minerali e termali, i trasporti sono riservate alla potestà legislativa regionale in via residuale.

La materia dell'ambiente costituisce, dunque, come più volte sostenuto dalla Corte Costituzionale, una di quelle materie riservate alla competenza statale che hanno carattere trasversale con prevedibili interferenze con altri settori dell'ordinamento, anche di non esclusivo appannaggio della potestà legislativa statale.

Tuttavia, è d'uopo una precisazione, fatta più volte propria dalla Corte che, in particolare nella sentenza n. 407/2002, si è espressa in questi termini: *“è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale in ordine alla quale si manifestano competenze diverse che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”*. Pertanto, laddove si manifestino esigenze di tutela ambientale che concernono ambiti territoriali oggettivamente non definiti, come in questo caso nel quale si interviene per fronteggiare situazioni emergenziali attinenti alla qualità dell'aria e alle emissioni di gas-serra, è necessario un intervento unitario, a monte, che possa garantire la

fissazione di limiti, valori-soglia e incentivi frutto di un'opera di bilanciamento riservata allo Stato (come, ad esempio, la definizione di azioni di riforestazione).

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma della Costituzione

Quanto al riparto di competenze amministrative tra centro e periferia, l'articolo 118 della Costituzione ha introdotto il principio di sussidiarietà che impone di attribuire le funzioni amministrative agli enti più vicini ai cittadini (i Comuni), salvo che si renda necessaria la competenza di un livello superiore per associare l'esercizio unitario. Peraltro, ai sensi del citato articolo, non vi è più alcun necessario parallelismo tra competenze legislative e funzioni amministrative.

In questi termini, il provvedimento non incide sul riparto di funzioni amministrative così come delineato dalla Costituzione.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

L'intervento normativo non contiene rilegificazioni.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

In Parlamento non risultano essere stati presentati disegni di legge vertenti su materia analoga, che prevedono un intervento organico, idoneo ad incidere su più settori al fine di contrastare le emissioni climalteranti. Vi sono, tutt'al più interventi settoriali volti ad incidere sulle problematiche concernenti ogni specifico contesto.

Per quanto espressamente concerne le emissioni dei gas serra, si evidenziano:

- l'articolo 12 del disegno di legge di delegazione europea 2018 (Atto Senato n. 944), che contiene la delega al Governo per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/410, che modifica la direttiva 2003/87/CE in materia di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra e per altri atti in materia;
- l'articolo 11 del disegno di legge europea (Atto Camera n. 1432), recante disposizioni relative alla partecipazione alle aste delle quote di emissioni dei gas-serra, volte alla piena attuazione del regolamento (UE) n. 1031/2010, che attribuisce alla CONSOB la competenza ad autorizzare i soggetti che beneficiano dell'esenzione prevista dalla MiFID II a presentare offerte nel mercato delle quote di emissioni.

9) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

La Corte Costituzionale si è espressa su profili solo analoghi a quelli inerenti il provvedimento in esame con la sentenza n. 250 del 24 luglio 2009.

In particolare, con questo ricorso le Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Piemonte e Puglia hanno impugnato numerose disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), tra cui l'art 281, comma 10, che stabilisce che «in presenza di particolari situazioni di rischio sanitario o di zone che richiedano una particolare tutela ambientale, le Regioni e le Province autonome, con provvedimento generale, previa intesa con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro della salute, per quanto di competenza, possono stabilire valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio degli impianti, più severi di

quelli fissati dagli allegati al presente titolo, purché ciò risulti necessario al conseguimento dei valori limite e dei valori bersaglio di qualità dell'aria». In questa occasione le ricorrenti hanno sostenuto che la norma sarebbe lesiva degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., perché la necessità dell'intesa restringerebbe i poteri della Regione di tutelare l'ambiente, anche derogando in melius ai livelli determinati dallo Stato e violerebbe il principio di sussidiarietà, a causa «della assoluta preponderanza dei poteri riconosciuti al Ministro dell'ambiente».

La Corte costituzionale ha rigettato la questione sostenendo che il d.lgs. n. 152 del 2006 riconosce alle Regioni un ampio margine di intervento, al fine di conferire esecuzione e talora di rendere eventualmente più severa la disciplina statale concernente l'inquinamento atmosferico; tuttavia, il ruolo e l'ampiezza delle funzioni affidate alle Regioni vanno apprezzati alla luce dell'assetto complessivo del decreto legislativo impugnato e non possono viceversa divenire oggetto, come vorrebbero le ricorrenti, di una valutazione parcellizzata sulla base di una sola tra le disposizioni di cui esso si compone. Pertanto, nel concorso della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente con quella concorrente in materia di tutela della salute, la disposizione censurata ad avviso della Corte Costituzionale, provvede ad allocare l'esercizio della funzione in sede regionale, dimostrandosi in tal modo rispettosa dell'art. 118 Cost., mentre la previsione dell'intesa agisce da strumento di raccordo idoneo a soddisfare il canone della leale collaborazione, in presenza di una concorrenza di competenze dello Stato e della Regione (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO EUROPEO ED INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo

L'intervento normativo d'urgenza si pone in linea con i principali provvedimenti europei in materia di cambiamenti climatici e di riduzione delle emissioni dei gas serra, ovvero:

- Quadro Clima-Energia 2030: pone l'obiettivo di riduzione dei gas serra del 40% a livello europeo rispetto all'anno 1990.
- la direttiva 2009/29/UE (recepita con il D.Lgs. 30/2013), che ha aggiornato la precedente direttiva 2003/87/UE che aveva disciplinato a partire dal 2005 il sistema europeo di scambio di quote d'emissione (EU Emission Trading System - EU ETS);
- la decisione 406/2009 del 23 aprile 2009 ("*Effort sharing*") che ha ripartito tra gli Stati Membri l'obiettivo europeo di riduzione delle emissioni di gas-serra per i settori non-ETS, cioè non regolati dalla direttiva 2009/29/UE, tra i quali i settori trasporti, civile, agricoltura. Per l'Italia l'obiettivo di riduzione è del 13% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2020;
- la direttiva 2008/50/CE del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa con la quale sono stabiliti limiti e valori obiettivo per la riduzione degli inquinanti;
- la direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia.

Il decreto-legge in esame introduce una serie di misure che possono contribuire in maniera decisiva all'attuazione degli impegni assunti dall'Italia in sede europea.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto

Le procedure di infrazione collegate ai temi oggetto dell'intervento normativo sono le seguenti:

- Infrazione n.2015_2043: Applicazione della direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente ed in particolare obbligo di rispettare i livelli di biossido di azoto (NO₂).
- Infrazione n.2014_2147: Cattiva applicazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente - Superamento dei valori limite di PM10 in Italia.
- Infrazione n.2011_2215: Violazione dell'articolo 14 della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti in Italia.
- Infrazione n.2003_2077: Non corretta applicazione delle direttive 75/442/CE sui "rifiuti", 91/689/CEE sui "rifiuti pericolosi" e 1999/31/CE sulle "discariche";
- Infrazione n.2004_2034: Cattiva applicazione degli articoli 3 e 4 della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane;
- Infrazione n.2009_2034: Cattiva applicazione della Direttiva 1991/271/CE relativa al trattamento delle acque reflue urbane;
- Infrazione n.2011_2215: Violazione dell'articolo 14 della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti in Italia;
- Infrazione n.2014_2059: Attuazione della direttiva 1991/271/CEE relativa al trattamento delle acque reflue urbane.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

A livello internazionale, gli obiettivi di riduzione delle emissioni globali di sei gas-serra, primo tra tutti l'anidride carbonica (CO₂), sono stati assunti dagli Stati firmatari prima con il **Protocollo di Kyoto** alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) e poi con l'**Emendamento di Doha** che ha prorogato l'impegno oltre il 2012 (prevedendo una riduzione delle emissioni di gas-serra del 20% al 2020 rispetto ai livelli del 1990).

Il 4 novembre 2016 è entrato in vigore l'**Accordo di Parigi** che prevede che ogni Paese, al momento dell'adesione, comunichi il proprio "contributo determinato a livello nazionale" (INDC – *Intended Nationally Determined Contribution*) con l'obbligo di perseguire misure domestiche per la sua attuazione. In particolare, l'Accordo impegna i paesi firmatari a contenere il riscaldamento globale entro 2 gradi dai livelli pre-industriali, e se possibile entro 1,5 gradi.

L'intervento normativo d'urgenza in esame introduce una serie di misure che possono contribuire in maniera decisiva all'attuazione degli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale.

13) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto

Con la sentenza C-305/18, Sez. 6^a, 08/05/2019, la Corte di Giustizia Europea ha condannato lo Stato Italiano per non aver assoggettato a Valutazione Ambientale Strategica il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 agosto 2016, "Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati", attuativo dell'articolo 35 del decreto legge c.d. "Sblocca Italia" (legge n. 164/2014) che pianificava per ogni regione il supposto fabbisogno di inceneritori.

14) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sul medesimo o analogo oggetto

Non vi sono giudizi rilevanti in materia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati Membri dell'Unione Europea

Non vi sono giudizi rilevanti in materia in altri Stati membri dell'Unione Europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

Non sono state introdotte nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti

I riferimenti normativi contenuti nel testo sono corretti.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa negli articoli 5 e 8 del decreto-legge.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo

Non sono stati ravvisati effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

Non sono stati ravvisate disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo

Non vi sono deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione

Al riguardo, si evidenzia che l'alta complessità e la delicatezza tecnica della materia ha imposto il

frequente ricorso a decreti di puntuale attuazione delle norme del decreto-legge i quali, proprio in relazione alle specifiche circostanze che li determinano, più spesso non assumono natura regolamentare e potranno essere adottati in tempi brevi (mediamente non superiori ai sessanti giorni necessari per la conversione del decreto legge) grazie alle eccellenze tecniche del "Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente" e degli altri soggetti interessati all'attuazione del presente provvedimento.

In dettaglio, sono previsti i seguenti atti successivi attuativi:

- ✓ un **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**, da adottarsi su proposta del Ministro dell'ambiente, sentiti i Ministri competenti, per approvare il Programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria;
- ✓ un **decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare**, da adottarsi sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro delle infrastrutture e il Ministro dello sviluppo economico, per definire le condizioni e le modalità per l'ottenimento e l'erogazione del "buono mobilità";
- ✓ un **decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare** da adottarsi di concerto con il Ministro dei trasporti, sentito il Ministro dell'economia e d'intesa con la Conferenza unificata per stabilire le modalità di presentazione delle domande per finanziare progetti per la creazione, il prolungamento, l'ammodernamento e la messa a norma di corsie preferenziali per il trasporto pubblico locale;
- ✓ un **decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare** da adottarsi sentito il Ministro dell'istruzione e il Ministro dell'economia per stabilire le modalità di presentazione delle domande e le spese ammissibili ai fini del finanziamento di progetti sperimentali per la realizzazione o l'implementazione del servizio di trasporto scolastico per i bambini della scuola dell'infanzia statale e comunale e per gli alunni delle scuole statali del primo ciclo di istruzione con mezzi di trasporto ibridi, elettrici o non inferiori a Euro 6 immatricolati;
- ✓ un **decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare** da adottarsi sulla base dell'istruttoria del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico di cui alla legge 14 gennaio 2013, n. 10, per definire le modalità e le finalità per la progettazione degli interventi e il riparto dei fondi finalizzati all'avvio del programma sperimentale di messa a dimora di alberi, di reimpianto e di silvicoltura, la creazione di foreste urbane e periurbane, nelle città metropolitane;
- ✓ un **decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare**, da adottarsi sentito il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico di cui alla legge 14 gennaio 2013, n. 10, previa intesa in sede di Conferenza unificata per realizzare il progetto "Capitale verde d'Italia";
- ✓ un **decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare** per la nomina di una struttura di supporto al Commissario unico per fronteggiare le procedure d'infrazione in materia ambientale composta da non più di 12 membri appartenenti alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- ✓ un **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri** da adottarsi, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per la nomina di un Commissario unico ai sensi dell'articolo 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 che subentra in tutte le situazioni giuridiche attive e passive del precedente Commissario, nonché di due subcommissari;
- ✓ un **decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare** da adottarsi di concerto con il Ministro dell'istruzione, per determinare i criteri di presentazione e di

selezione dei progetti volti ad avviare campagne di informazione, formazione e sensibilizzazione sulle questioni ambientali;

- ✓ un **decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare** da adottarsi d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico e con la Conferenza unificata, per fissare i requisiti e le modalità per l'ottenimento del contributo economico per gli esercenti commerciali che attrezzano spazi dedicati alla vendita ai consumatori di prodotti sfusi o alla spina, alimentari e per l'igiene personale.

I termini previsti per l'adozione dei provvedimenti sono congrui.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi

Non vi sono dati e riferimenti statistici rilevanti.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

Provvedimento: Decreto-legge recante "Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229".

Amministrazione competente: Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare

Referente dell'Amministrazione competente: Ufficio di Gabinetto

1) Individuazione dei problemi da affrontare, con analisi delle esigenze e delle criticità di tipo normativo, amministrativo, economico e sociale constatate nella situazione attuale, che motivano l'intervento.

I lavori svolti a livello internazionale dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) evidenziano come la variabilità climatica sia strettamente legata alle attività umane e come le temperature, le emissioni di CO₂ e il livello dei mari continueranno progressivamente a crescere con impatti negativi su numerose aree del pianeta.

Come noto, i gas serra sono considerati una delle principali cause dei cambiamenti climatici. I gas serra sono vari, alcuni di formazione naturale (es. vapore acqueo) altri antropogenici, ossia prodotti dalle attività umane (es. anidride carbonica e metano). Sono questi ultimi a rappresentare la minaccia più consistente per il clima e per neutralizzarli o perlomeno diminuirne le quantità, è necessario intervenire su tutte quelle attività che concorrono alla loro produzione e che non sono unicamente relegate al comparto industriale. L'anidride carbonica, ad esempio, è il prodotto di rifiuto di ogni combustione. Se ne produce nei motori a scoppio, nelle centrali termoelettriche, nelle caldaie domestiche, negli altiforni industriali, negli inceneritori, durante gli incendi forestali. Il metano, invece, è presente in quantità ridotte rispetto alla CO₂, ma ha un potenziale inquinante ben superiore e in Italia questo gas rappresenta il principale combustibile da riscaldamento.

Parlare di misure di adattamento e di contrasto ai cambiamenti climatici significa, quindi, ragionare di azioni che intervengano in materia di risorse idriche, desertificazione, degrado del territorio e siccità, dissesto idrogeologico, biodiversità ed ecosistemi, foreste, agricoltura e produzione alimentare, salute (rischi e impatti dei cambiamenti climatici, determinanti ambientali e meteo-climatici), trasporti e infrastrutture, energia (produzione e consumo).

Inoltre, le conseguenze dei cambiamenti climatici oggi si estendono a coinvolgere non solo il nostro sistema ambientale e territoriale ma anche sociale e culturale, conducendoci a rimettere in discussione il rapporto tra l'uomo e l'ambiente. Le questioni sono molteplici e riguardano anche la sicurezza alimentare, il rischio sulla salute, la gestione delle risorse naturali, le disegualianze di genere, la marginalizzazione sociale ed economica, i conflitti e le migrazioni.

Da qui la necessità di interventi globali e urgenti che consentano di apprestare misure di immediata efficacia e di rilevante impatto su tutti i settori che governano i cambiamenti climatici.

Ed infatti, le politiche e le misure adottate dall'Italia in materia sono guidate anzitutto dagli impegni adottati a livello internazionale e di Unione europea. In particolare, si fa riferimento a:

- Unione Europea: gli obiettivi clima-energia al 2020; l'obiettivo di riduzione delle emissioni al 2030;
- Internazionali: il Protocollo di Kyoto, per il periodo 2013-2020; l'Accordo di Parigi (dal 2020).

Gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas-serra al 2020 sono declinati, per l'Unione Europea, nel pacchetto per il clima e l'energia 2020, che prevede il raggiungimento di una quota del 20% di fonti energetiche rinnovabili rispetto al totale dei consumi energetici dell'UE, un miglioramento del 20% dell'efficienza energetica rispetto allo scenario *'business as usual'* ed una riduzione del 20% delle emissioni di gas-serra rispetto ai livelli del 1990. Per il raggiungimento di tali obiettivi, a livello europeo, sono stati adottate la direttiva EU-ETS1, per la riduzione delle emissioni di gas serra dei grandi impianti dei settori energetico e industriale e dell'aviazione, e l'ESD2 (*Effort Sharing Decision*) che ripartisce, a livello nazionale, gli obiettivi per i settori che non rientrano nell'ETS (edilizia, agricoltura, rifiuti e trasporti). Entro il 2020 l'Italia deve ridurre le emissioni da tali settori del 13% rispetto al 2005.

Gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas-serra al 2030 sono definiti, a livello europeo, dal pacchetto "Unione dell'energia" che prevede: una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990; una quota almeno del 27% di energia rinnovabile; un miglioramento del 27% dell'efficienza energetica.

Per raggiungere l'obiettivo di una riduzione delle emissioni almeno del 40%:

- i settori interessati dal sistema di scambio di quote di emissione (ETS) dell'UE dovranno ridurre le emissioni del 43% (rispetto al 2005);
- i settori non interessati dall'ETS dovranno ridurre le emissioni del 30% (rispetto al 2005) e ciò è stato tradotto in singoli obiettivi vincolanti nazionali per gli Stati membri.

L'obiettivo attribuito all'Italia per i settori non ETS è declinato nel regolamento n. 525/2013 di condivisione degli sforzi, cd. *Effort Sharing Regulation* (ESR), che assegna all'Italia un obiettivo di riduzione delle emissioni del 33% da raggiungere entro il 2030, rispetto ai livelli del 2005.

In sintesi, una politica climatica che voglia raggiungere tali obiettivi deve fondarsi su due "pilastri" principali:

- da un lato deve intensificare gli sforzi diretti a ridurre in modo drastico le emissioni di gas a effetto serra;
- dall'altro deve porre le basi per una reale politica di adattamento diretta ad affrontare le conseguenze del cambiamento climatico.

Su queste basi, l'Italia ha elaborato in questi anni una lunga serie di strategie e provvedimenti, finalizzati di volta in volta ad adeguare gli interventi ai nuovi obiettivi tracciati a livello internazionale ed europeo. Tuttavia, ad oggi, oltre alle nuove sfide imposte dalle norme europee e che necessitano di misure attuative non più procrastinabili, vi sono una serie di sistemi vulnerabili e di emergenze che ci impongono di affrontare nell'immediato i rischi addizionali che i cambiamenti climatici comportano.

Basti citare, ad esempio, il rapporto "*Climate change threatens future of farming in Europe*"¹ dell'Agenzia Europea per l'ambiente (Eea) pubblicato a inizio settembre 2019, secondo il quale

¹ Il rapporto è disponibile su: <https://www.eea.europa.eu/highlights/climate-change-threatens-future-of>

L'innalzamento delle temperature è destinato a ripercuotersi sull'agricoltura europea con un impatto socio-economico rilevantissimo. L'anno prossimo in Italia l'erosione dei suoli potrebbe provocare una contrazione della produzione agroalimentare di oltre lo 0,5% con perdite milionarie difficili da quantificare. Senza interventi correttivi urgenti, i cambiamenti climatici potrebbero far subire all'Italia la più grande perdita aggregata di valore dei terreni agricoli d'Europa, tra 58 a 120 miliardi entro il 2100, una riduzione del 34-60% rispetto al valore nelle attuali condizioni climatiche. In estrema sintesi, secondo l'Agenzia: *"L'adattamento ai cambiamenti climatici deve essere una priorità assoluta se si vuole migliorare la resilienza a eventi estremi come siccità, ondate di calore e inondazioni"*. Ancora, secondo le stime dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), presentate nel rapporto pubblicato il 2 maggio 2018², che si basano sui dati raccolti sull'inquinamento atmosferico, su tassi di polveri sottili e ultrasottili, e su quello indoor, causato ad esempio dall'utilizzo di stufe a carbone o a legna, in 4.300 città in cento Paesi, l'aria inquinata è la causa principale del 24% dei decessi avvenuti per attacco cardiaco, del 25% degli ictus letali, del 43% delle morti per malattie polmonari ostruttive e del 29% dei tumori al polmone. Questi e numerosi altri dati disponibile attestano l'urgenza di interventi volti a combattere le emissioni climalteranti e tutte le cause che contribuiscono ad incrementare l'inquinamento atmosferico.

L'urgenza degli interventi è testimoniata, altresì, dalle procedure di infrazione attivate nei confronti dell'Italia e per le quali sono non più prorogabili i relativi adempimenti:

- Infrazione n.2015_2043: Applicazione della direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente ed in particolare obbligo di rispettare i livelli di biossido di azoto (NO₂);
- Infrazione n.2014_2147: Cattiva applicazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente - Superamento dei valori limite di PM₁₀ in Italia;
- Infrazione n.2011_2215: Violazione dell'articolo 14 della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti in Italia;

La proposta normativa in esame, partendo da queste considerazioni, è volta ad introdurre interventi urgenti in materia di mobilità sostenibile, miglioramento della qualità dell'aria, riforestazione e trattamento dei rifiuti e della depurazione delle acque al fine di apprestare una tutela emergenziale delle situazioni a più alto rischio e di incentivare comportamenti virtuosi da parte delle istituzioni, delle amministrazioni, delle imprese e dei cittadini.

2) Definizione degli obiettivi dell'intervento.

In via generalissima, la proposta normativa è finalizzata a ridurre al minimo i rischi derivanti dai cambiamenti climatici, proteggere la salute, il benessere e i beni della popolazione, mantenere o migliorare la resilienza e la capacità di adattamento dei sistemi naturali, sociali ed economici.

In particolare, il provvedimento definisce settori strategici d'azione rivolti a:

- ridurre le emissioni di gas ad effetto serra incentivando la mobilità sostenibile;
- aumentare il sequestro di carbonio da parte delle foreste promuovendo la forestazione urbana e lo sviluppo degli spazi naturali;
- adottare un Programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria, che individui le misure di competenza nazionale da

² Il rapporto è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.who.int/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>

porre in essere al fine di assicurare la corretta e piena attuazione della Direttiva 2008/50/CE e contrastare i cambiamenti climatici;

- supportare la sensibilizzazione, promuovere la partecipazione ed aumentare la consapevolezza di tutti gli attori responsabili nella definizione di strategie e misure di adattamento settoriali attraverso un ampio processo di comunicazione e dialogo, anche al fine di integrare l'adattamento all'interno delle politiche di settore in maniera più efficace;
- rendere disponibili in rete, in formato aperto e accessibile, i dati ambientali risultanti da rilevazioni effettuate da soggetti privati concessionari di servizi pubblici e gli ulteriori dati ambientali gestiti dall'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA);
- agevolare mediante opportune misure fiscali gli esercenti commerciali che attrezzano spazi dedicati alla vendita ai consumatori di prodotti sfusi o alla spina, alimentari e per l'igiene personale, al fine di ridurre la produzione di rifiuti e contenere gli effetti climalteranti;
- disciplinare in modo organico le attività del Commissario per le discariche abusive per superare la procedura di infrazione n.2003_2077.

3) Individuazione dei potenziali destinatari, pubblici e privati, dell'intervento e definizione della relativa consistenza numerica

Sono diretti destinatari dell'intervento, in quanto coinvolti nell'attuazione delle misure contenute nel decreto:

- il Ministero dell'ambiente e le amministrazioni centrali coinvolte nell'implementazione delle misure necessarie per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni climalteranti;
- le Regioni, i Comuni, le città metropolitane;
- le società in house delle amministrazioni centrali dello Stato, il sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132, gli Enti pubblici dotati di specifica competenza tecnica in materia di riduzione delle emissioni climalteranti, i concessionari di servizi pubblici;

Sono altresì destinatari diretti dell'intervento in quanto beneficiari delle misure previste nel decreto:

- i cittadini che risiedono nelle città metropolitane nelle zone interessate dalle procedure di infrazione comunitaria;
- i cittadini destinatari delle misure per l'incentivazione della mobilità sostenibile;
- gli alunni destinatari delle campagne di informazione, formazione e sensibilizzazione sulle questioni ambientali ed in particolare sugli strumenti e le azioni di contrasto, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici;
- gli esercenti commerciali che attrezzano spazi dedicati alla vendita ai consumatori di prodotti sfusi o alla spina, alimentari e per l'igiene personale.

Indirettamente, invece, sono soggetti interessati dalla normativa proposta, i cittadini italiani che beneficeranno della mitigazione dei cambiamenti climatici derivanti dalla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

4) Valutazione dell'intervento con analisi e, ove possibile, quantificazione dei principali impatti (benefici e costi attesi) per categoria di destinatari dell'intervento e per la collettività nel suo complesso.

L'ammontare degli investimenti necessari alla transizione verso un'economia a basse emissioni è

stimato per i prossimi decenni tra i 175 e i 290 miliardi di euro l'anno nella sola Unione europea³; 900 miliardi di dollari l'anno in tutto il mondo. Bisogna anche tenere presente che i costi delle strategie di mitigazione e di adattamento dipendono da molti fattori, tra cui le condizioni di sviluppo socio-economico, la vulnerabilità ambientale e territoriale ai cambiamenti climatici, la disponibilità di tecnologie avanzate e nuove tecnologie, il *know-how* e le capacità organizzative, di intervento, le capacità infrastrutturali, ecc. Il Comitato intergovernativo per i cambiamenti climatici dell'Onu (IPCC) valuta orientativamente che i costi medi complessivi si aggirino su qualche punto percentuale del PIL per i Paesi industrializzati, e possano essere maggiori per i Paesi in via di sviluppo. Tali costi si possono dimezzare o ridurre comunque drasticamente, se le strategie di mitigazione ed adattamento ai cambiamenti climatici diventano parte integrante delle strategie di sviluppo socio-economico nazionale. Il sistema istituzionale avrà pertanto un ruolo fondamentale nel contribuire ad allocare in modo efficiente le risorse necessarie.

Il decreto in esame rappresenta un primo passo in questa direzione. L'obiettivo è quello di agevolare, attraverso risorse e strumenti normativi ed economici, la transizione verso un'economia verde e verso investimenti che consentano di incidere sui servizi e sulle infrastrutture, sugli ecosistemi e, infine, sulla salute delle persone.

Per raggiungere questi obiettivi, il decreto impatterà principalmente su un settore, quello della qualità dell'aria. In relazione ad essa, sono previste quattro tipologie di interventi: 1) sulla mobilità sostenibile; 2) sulla sostenibilità degli ambienti urbani; 3) sulla diffusione delle informazioni e dei dati ambientali; 4) sui rifiuti.

Per ciò che concerne il punto 1), ricordiamo che l'Agenda 2030 ha inserito la mobilità sostenibile nell'Obiettivo 11, dedicato alle città, chiedendo agli stati membri di *"garantire l'accesso a sistemi di trasporto sicuri, sostenibili, e convenienti per tutti, migliorare la sicurezza stradale, in particolare potenziando i mezzi pubblici, con particolare attenzione alle esigenze di chi è in situazioni vulnerabili"*. Interventi sulla mobilità sono tanto più necessari se teniamo presente che, secondo dati riportati nell'Inventario nazionale ISPRA del 2018⁴, i settori della produzione di energia e dei trasporti sono responsabili di circa la metà delle emissioni nazionali di gas climalteranti. Rispetto al 1990, le emissioni di gas-serra del settore trasporti sono aumentate del 2,4%, a causa dell'incremento della mobilità di merci e passeggeri; per il trasporto su strada, ad esempio, le percorrenze complessive (veicoli-km) per le merci sono aumentate del 16%, e per il trasporto passeggeri del 19%. È pertanto urgente incidere in maniera significativa in questo ambito.

Il decreto interviene, attraverso incentivi, sui due fronti della offerta e della domanda di servizi di trasporto pubblico urbano ecocompatibili in grado di garantire il diritto di muoversi dei cittadini limitando la necessità e quindi l'impiego dei più inquinanti veicoli privati.

In particolare, con il primo intervento si prevede che i residenti nei comuni interessati dalle procedure di infrazione europee sulla qualità dell'aria che rottamano, entro il 31 dicembre 2021, autovetture omologate fino alla classe Euro 3 o motocicli omologati fino alla classe euro 2 ed euro 3 a due tempi, ottengono, fino ad esaurimento delle risorse, un "buono mobilità" pari ad euro 1.500 per le autovetture ed euro 500 per i motocicli rottamati per essere utilizzato, entro i successivi tre anni, per l'acquisto, anche a favore di conviventi, di abbonamenti al trasporto pubblico locale e regionale e di altri servizi ad esso integrativi, nonché di biciclette anche a pedalata assistita. Gli oneri previsti dalla norma in argomento trovano copertura sui proventi delle aste CO2, per un importo fino a 200 milioni di euro per gli importi che saranno riassegnati nel 2020, pertanto non si

³ Commissione europea, *"Factsheet: Financing sustainable growth"*, 18 giugno 2019

⁴ L'inventario è disponibile al seguente link:

http://www.isprambiente.gov.it/files2018/pubblicazioni/rapporti/R_283_18_N1R2018.pdf

determinano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

In secondo luogo, sono previsti finanziamenti (nei limiti di 40 milioni di euro a valore sulla quota di risorse di competenza per il 2019 del Ministero dell'ambiente relativamente alle attività finanziate grazie ai proventi delle aste CO2) per progetti presentati al Ministero da uno o più comuni interessati dalle procedure di infrazione europee sulla qualità dell'aria e riferiti a un ambito territoriale con popolazione superiore a 100.000 abitanti, per la creazione, il prolungamento, l'ammodernamento e la messa a norma di corsie preferenziali per il trasporto pubblico locale.

Il decreto prevede, in terzo luogo, finanziamenti (pari a circa 20 milioni di euro complessivi per gli anni 2020, 2021 e 2022) per progetti sperimentali per la realizzazione o l'implementazione del servizio di trasporto scolastico per i bambini della scuola dell'infanzia statale e comunale e per gli alunni delle scuole statali del primo ciclo di istruzione con mezzi di trasporto ibridi, elettrici o non inferiori a Euro 6 immatricolati per la prima volta dopo il 31 agosto 2019, selezionati dal Ministero dell'ambiente in base alla portata del numero di studenti coinvolti e alla stima di riduzione dell'inquinamento atmosferico.

È opportuno tenere presente che, secondo quanto emerso nel rapporto "*Air quality in Europe - 2018*" dell'Agenzia Europea dell'Ambiente, e secondo le dichiarazioni di Alberto González Ortiz, esperto in qualità dell'aria dell'AEA: "I trasporti stradali sono la maggiore fonte di emissione di biossido di azoto (NO2) che oltre ad essere uno dei principali inquinanti dannosi per la salute è un precursore dell'ozono e del particolato che si possono formare nell'aria. I trasporti sono anche una fonte importante di particolato primario, prodotto non soltanto dai processi di combustione ma anche dall'usura di pneumatici e freni; infine, e non si tratta certo dell'ultimo dei problemi, sono una fonte molto rilevante di emissioni di gas serra". Stime aggiornate nel rapporto indicano che le concentrazioni di PM2,5 sono state responsabili di circa 422.000 decessi prematuri in 41 paesi europei nel 2015, di cui circa 391.000 nei 28 Stati membri dell'UE. Il nostro Paese è al secondo posto in Europa per morti per PM2,5 (60.600), dopo la Germania, e al primo per le morti da biossido di azoto (20.500) e per l'ozono (3.200)⁵.

Pertanto, il decreto è finalizzato ad introdurre interventi che possano garantire una riduzione significativa del trasporto privato inquinante. Si stima che la prima misura può comportare la riduzione di circa un 43% l'attuale impiego dei veicoli privati più inquinanti nelle seguenti città metropolitane sottoposte alla procedura di infrazione: Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Firenze, Napoli, Catania, Palermo⁶. In particolare, la concessione del buono mobilità riguarderà le autovetture omologate dalla classe Euro 0 fino alla classe Euro 3. I veicoli Euro 0, o pre-euro, sono le auto immatricolate prima del 31 dicembre 1992, vetture estremamente inquinanti, che utilizzano benzine al piombo e nessun tipo di sistema di filtraggio dei gas di scarico; le auto classificate Euro 1 sono state immatricolate a partire dal primo gennaio 1993. Si tratta di vetture realizzate secondo la direttiva europea 91/441, che costringe le aziende a montare sulle macchine le marmitte catalitiche, oppure per i modelli diesel l'alimentazione a iniezione; la classe ambientale Euro 2 comprende le auto immatricolate dopo il primo gennaio 1997, quando la direttiva 94/12 ha imposto modifiche per la riduzione delle emissioni inquinanti differenziate tra i motori a benzina e i diesel; le auto immatricolate dopo il primo gennaio 2001 sono omologate Euro 3, una classe ambientale che si riferisce alla direttiva 98/69. L'obbligo è l'adozione del sistema EOBD, *European On Board Diagnostic*, che segnala tramite apposite spie il malfunzionamento degli apparecchi di filtraggio dei gas di scarico. Secondo la stima realizzata dalla Direzione Generale competente del Ministero (DG

⁵ Il rapporto è pubblicato su: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2018>. Le stime sui decessi sono alle pagine 63 e ss. del rapporto.

⁶ La percentuale si basa sui dati di cui alla Tabella 20 - Parco autovetture intestato a privati nei Comuni capoluogo distinto per classe euro. Anno 2016, contenuta nel Dossier Sostenibilità Metropolitana - Novembre 2018 elaborato dall'Ispra e disponibile in: <http://www.reeurbane.isprambiente.it/it/pubblicazioni/altre-pubblicazioni/dossier-sostenibilita-metropolitana-anci> (pag. 35).

per il clima ed energia), il parco autoveicoli che potrà accedere al buono mobilità se rottamato è di circa 5.700.000 veicoli; mentre quello relativo ai motocicli è di circa 500.000 veicoli.

Sempre in relazione ai Comuni (con più di 100.000 abitanti) rientranti nelle città elencate, la seconda misura, favorendo la modernizzazione ed il miglioramento del trasporto pubblico locale, può incidere in modo notevole sull'utilizzo dei mezzi di trasporto privato. In relazione al terzo intervento, si deve considerare che potranno avvalersi di tale beneficio tutte le famiglie con bambini dai tre agli undici anni e che, in Italia, secondo una rilevazione dell'Istat aggiornata ad ottobre 2019⁷, le coppie con figli minori di 18 anni sono 4.314 062.

In relazione al punto 2), il decreto prevede un programma sperimentale di messa a dimora di alberi, di reimpianto e di silvicoltura che verrà realizzato da ciascuna Città metropolitana che vorrà aderire presentando specifici progetti. Spetterà poi al Ministero dell'ambiente provvedere all'approvazione e al finanziamento di almeno un progetto per ciascuna Città metropolitana, con i relativi programmi operativi di dettaglio valutandoli sulla base dei seguenti criteri di selezione: la valenza ambientale e sociale dei progetti, il livello di riqualificazione e di fruibilità dell'area, i livelli di qualità dell'aria e la localizzazione nelle zone oggetto delle procedure di infrazione in materia. La quantificazione dell'impatto di queste misure non può che essere arbitrario, dipendendo dalla tipologia dei progetti che verranno presentati e dai conseguenti interventi che verranno realizzati. Tuttavia, si può tenere presente per quanto attiene agli interventi di riforestazione che, secondo una ricerca realizzata da David Nowak, responsabile di un centro di ricerca statunitense sull'influenza dei boschi cittadini nell'ecosistema delle città "Ogni anno gli alberi di Chicago tolgono dall'atmosfera 15 tonnellate di monossido di carbonio, 84 tonnellate di biossido d'azoto, 191 tonnellate di ozono e più di 200 tonnellate di particolato atmosferico (i c.d. PM 10 e PM 2,5)"⁸. Si ritiene, pertanto, auspicabile che, a fronte di un modesto impegno economico dell'Amministrazione (la spesa per le azioni di riforestazione è prevista nell'ambito dei progetti finanziati grazie ai proventi delle aste CO2 nel limite complessivo di 30 milioni di euro della quota di risorse già di competenza per il 2019 del Ministero dell'ambiente) si possano realizzare iniziative volte a incrementare la sostenibilità delle attività urbane, migliorare la qualità dell'aria e della salute pubblica, che possono fungere da modello per molte altre amministrazioni. Si tratta, inoltre, di progetti che sono previsti in via sperimentale e che, pertanto, potranno essere cancellati o rimodulati a seconda dei risultati raggiunti al termine della sperimentazione. Infine, per avere un'idea della necessità di interventi volti a favorire azioni per la riforestazione, è opportuno analizzare il XIV Rapporto sulla qualità dell'ambiente urbano - Edizione 2018 dell'ISPRA, in base al quale in Italia, la percentuale di verde pubblico⁹ sulla superficie comunale dei 116 Comuni per cui il dato è disponibile, è la seguente:

- 84 città hanno meno del 4% di verde pubblico sul totale della superficie comunale, delle quali 34 con valori inferiori al 1%;
- 12 città hanno percentuali superiori al 10%, con i valori più alti a Sondrio (32,7%), Trento (30,9%) e Monza (26,8%);
- valori inferiori allo 0,5% si concentrano al Sud e nelle Isole

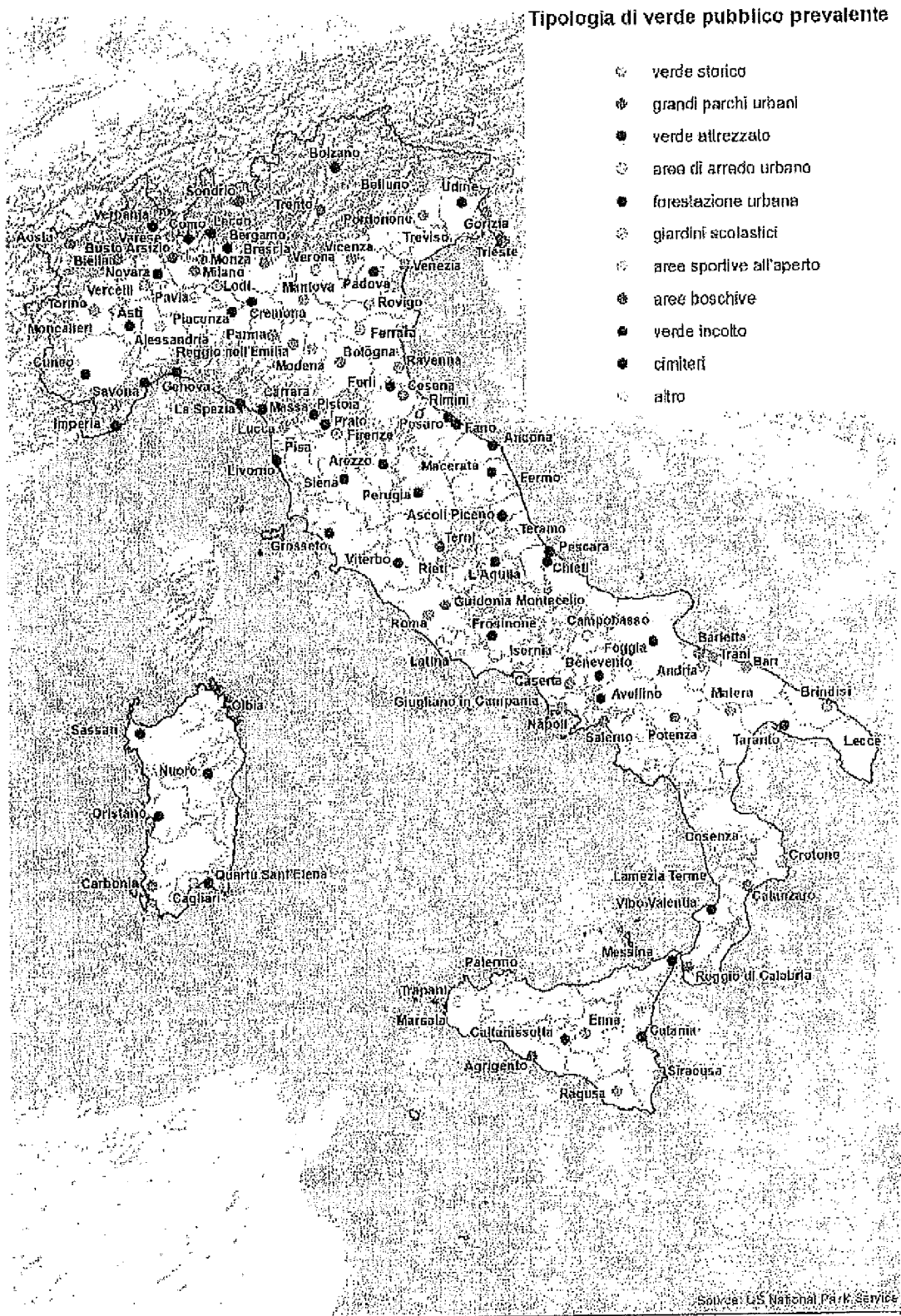
Disponibilità pro capite:

- 61 città hanno una disponibilità pro capite compresa fra i 10 e i 30 m²/ab
- 15 città, localizzate soprattutto in Liguria, Puglia e Sicilia, hanno meno di 10 m²/ab.

⁷ I dati sono disponibili su: http://daticensimentopopolazione.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DICA_FAM_CARATT4

⁸ <https://www.ias.hk/david-nowak/>

⁹ <http://www.areeurbane.isprambiente.it/it/pubblicazioni/rapporti/xiv-rapporto/slide-capitoli/slide-cap-3>



In relazione al punto 3), il decreto dispone che i soggetti pubblici e, ove ne siano in possesso, i concessionari di servizi pubblici, rendano disponibili in rete, in formato aperto e accessibile, i dati ambientali risultanti da rilevazioni effettuate dai medesimi ai sensi della normativa vigente, che verranno raccolti da ISPRA in un unico portale facilmente fruibile dai cittadini. Si tratta di misure ancor più fondamentali se si considera che, come rilevato nelle premesse, lo sviluppo di modelli sostenibili rappresenta una sfida che deve coinvolgere non solo le istituzioni ma ogni cittadino. È il singolo individuo che, in quanto tale, può avviare dal basso una rivoluzione nella promozione delle misure di contrasto ai cambiamenti climatici.

Infine, per ciò che concerne i rifiuti (punto 4), come noto, il target 12.5 dell'Agenda 2030 invita a *“ridurre in modo sostanziale la produzione di rifiuti attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclaggio e il riutilizzo”*. In questa logica, il decreto è volto a: agevolare mediante opportune misure fiscali gli esercenti commerciali che attrezzano spazi dedicati alla vendita ai consumatori di prodotti sfusi o alla spina, alimentari e per l'igiene personale al fine di ridurre il ricorso agli imballaggi; velocizzare la pianificazione di emergenza per gli impianti di stoccaggio e trattamento dei rifiuti; rafforzare l'azione del Commissario per le discariche abusive, in modo da chiudere la procedura di infrazione europea n. 2003/2077, e quella del Commissario alla depurazione; ridurre l'inquinamento con la minore produzione di rifiuti da imballaggi; favorire la chiusura delle procedure di infrazione attualmente pendenti, con un notevole risparmio in capo alle Amministrazioni e al Paese.

5) Individuazione delle condizioni specifiche per l'attuazione dell'intervento e delle relative modalità di effettuazione del monitoraggio e della successiva valutazione.

L'attuazione degli interventi disciplinati dal presente decreto è rimessa principalmente in capo alle amministrazioni centrali preposte alla tutela dell'ambiente e di interessi affini, ovvero il Ministero dell'ambiente, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero delle politiche agricole, il Ministero per il sud, il Ministero dell'economia e delle finanze, ma anche le Regioni e i Comuni e le loro articolazioni territoriali, nonché i cittadini chiamati a concorrere, tramite apposite agevolazioni ed incentivi, alla realizzazione di interventi virtuosi sotto il profilo della riduzione delle emissioni climalteranti e dello sviluppo sostenibile.

Per quanto concerne il monitoraggio degli interventi, la proposta in esame prevede che, nell'ambito del Programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria, siano individuate le modalità per verificare la coerenza dei piani, programmi e progetti ammessi a finanziamento pubblico con gli obiettivi del Programma medesimo e dei relativi risultati.

Oltre alle iniziative che saranno individuate dal Programma strategico nazionale, sarà compito di questa Amministrazione ed, in particolare della DG competente in materia di qualità dell'ARIA, anche avvalendosi degli studi di settore e delle statistiche realizzate dall'ISPRA, nonché dei dati messi a disposizione da parte del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), realizzare valutazioni semestrali sull'andamento dei seguenti indicatori (decorso un anno dall'entrata in vigore del decreto):

- stima della qualità dell'aria e delle emissioni di gas ad effetto serra nei Comuni interessati dalle procedure di infrazione in materia di qualità dell'aria;
- ricognizione del numero dei progetti comunali finanziati per la creazione, il prolungamento, l'ammodernamento e la messa a norma di corsie preferenziali per il trasporto pubblico locale;

- ricognizione del numero di progetti sperimentali realizzati per l'implementazione del servizio di trasporto scolastico per i bambini della scuola dell'infanzia statale e comunale e per gli alunni delle scuole statali del primo ciclo di istruzione;
- ricognizione dei progetti delle città metropolitane approvati dal Ministero dell'Ambiente e volti a dare attuazione al programma sperimentale di messa in dimora di alberi, di reimpianto e di silvicoltura e per la creazione di foreste urbane e periurbane;
- verifica in merito all'adozione del Programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria;
- misurazione degli adempimenti connessi alla soluzione delle procedure di infrazione attualmente pendenti in Italia in materia di qualità dell'aria;
- verifica dell'effettiva pubblicazione dei dati e delle informazioni ambientali di cui all'art. 6 del decreto,
- ricognizione del numero di esercizi commerciali che hanno provveduto all'allestimento di uno spazio dedicato alla vendita di prodotti alimentari e detergenti sfusi o alla spina e che, conseguentemente hanno beneficiato del relativo finanziamento.

