



Bruxelles, 17.5.2018
COM(2018) 330 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Un'Europa che protegge: aria pulita per tutti

1. IL PROBLEMA DELLA QUALITÀ DELL'ARIA

Nel corso degli ultimi decenni la qualità dell'aria è migliorata nell'Unione europea (UE), grazie agli sforzi comuni dell'UE e delle autorità nazionali, regionali e locali. Di conseguenza, a partire dal 2000 il PIL dell'UE è cresciuto del 32% mentre le emissioni dei principali inquinanti atmosferici sono diminuite dal 10% al 70% a seconda del tipo di inquinanti¹.

Tuttavia, in quasi tutti gli Stati membri la qualità della vita dei cittadini incontra ostacoli in quanto le norme di qualità dell'aria non sono rispettate. La situazione è particolarmente grave nelle aree urbane, dove vive la maggioranza degli europei.

L'inquinamento atmosferico causa malattie gravi e croniche come l'asma, problemi cardiovascolari e il cancro ai polmoni. Secondo i più recenti dati dell'Organizzazione mondiale della sanità², i livelli di inquinamento dell'aria rimangono troppo elevati in molte parti del mondo: 9 persone su 10 respirano aria che contiene livelli elevati di agenti inquinanti. L'inquinamento atmosferico rimane la principale causa ambientale di morte prematura nell'UE: secondo le stime, i decessi prematuri dovuti all'inquinamento sarebbero 400 000 all'anno³. La società paga un prezzo elevato, con notevoli costi sanitari esterni⁴.

L'opinione pubblica è attenta alle questioni legate all'inquinamento atmosferico e i cittadini si aspettano che le autorità intervengano. In un recente sondaggio d'opinione sull'ambiente nell'UE, l'inquinamento atmosferico è stato indicato come il problema che suscita le maggiori preoccupazioni fra i cittadini subito dopo i cambiamenti climatici⁵. Gli europei confidano giustamente che vengano adottate misure efficaci a tutti i livelli per ridurre l'inquinamento atmosferico ed essere protetti dagli effetti nocivi che ne derivano.

Per affrontare questo problema, mediante la legislazione approvata dagli Stati membri e dal Parlamento europeo, l'UE ha fissato l'obiettivo di raggiungere livelli di qualità dell'aria che non comportino impatti negativi o rischi per la salute umana e per l'ambiente. Per raggiungere questo obiettivo, efficaci politiche in materia di qualità dell'aria richiedono azione e cooperazione a livello globale, europeo, nazionale e locale.

In linea con il principio di sussidiarietà, l'attuazione degli interventi si basa in larga misura su misure nazionali, regionali e locali adeguate alle specifiche esigenze e circostanze.

La presente comunicazione illustra gli impegni strategici di ampia portata dell'UE per sostenere e agevolare le misure degli Stati membri necessarie per raggiungere i loro obiettivi, e le azioni di esecuzione in corso per aiutare a garantire che l'obiettivo comune dell'aria pulita per tutti gli europei sia conseguito e mantenuto in tutta l'UE.

¹ AEA (2017) relazione 2017 sulla qualità dell'aria in Europa: tra il 2000 e il 2015 le emissioni nell'UE sono diminuite tra l'8% (per l'ammoniaca) e il 72% (per gli ossidi di zolfo).

² <http://www.who.int/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>

³ AEA (2017). Qualità dell'aria in Europa - Relazione 2017. Agenzia europea dell'ambiente.

⁴ Stimati attorno a 330-940 miliardi di euro all'anno (valutazione d'impatto su cui si basa il programma "Aria pulita per l'Europa"), SWD(2013) 532).

⁵ Speciale Eurobarometro 468: Atteggiamento dei cittadini europei nei confronti dell'ambiente.

2. POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI ARIA PULITA

Da decenni l'UE si adopera per migliorare la qualità dell'aria controllando le emissioni di sostanze nocive nell'atmosfera, migliorando la qualità dei carburanti e integrando i requisiti connessi alla tutela dell'ambiente nei settori dei trasporti, dell'industria e dell'energia. L'obiettivo è ridurre l'inquinamento atmosferico a livelli tali che limitino al minimo gli effetti nocivi per la salute umana e l'ambiente nel territorio dell'UE. L'inquinamento atmosferico non si ferma ai confini nazionali: è quindi importante promuovere il coordinamento delle politiche a livello dell'Unione europea. Il diritto dell'UE lascia agli Stati membri la facoltà di scegliere gli strumenti più adatti per rispettare i valori limite concordati a livello dell'UE. Per le principali fonti di inquinamento si applicano norme a livello dell'UE per garantire l'efficiente funzionamento del mercato interno.

Il programma "Aria pulita per l'Europa 2013"⁶ ha riconfermato l'obiettivo di conseguire la piena conformità con le attuali norme di qualità dell'aria in tutta l'UE il più presto possibile e di fissare obiettivi per il 2020 e il 2030. Gli sforzi politici dell'UE poggiano su tre pilastri principali.

Il primo pilastro comprende le norme in materia di qualità dell'aria stabilite nelle direttive sulla qualità dell'aria ambiente⁷ per l'ozono troposferico, il particolato, gli ossidi di azoto, i metalli pesanti pericolosi e una serie di altre sostanze inquinanti⁸. Tutti gli Stati membri dovevano rispettare queste norme nei loro territori a partire dal 2005 o dal 2010, a seconda delle sostanze inquinanti prese in considerazione⁹. Se i valori limite stabiliti sono superati, gli Stati membri sono tenuti ad adottare piani per la qualità dell'aria che specifichino le misure atte a ridurre al minimo il periodo di superamento.

Il secondo pilastro comprende gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni stabiliti nella direttiva sui limiti nazionali di emissione per i principali inquinanti atmosferici transfrontalieri: ossidi di zolfo, ossidi di azoto, ammoniaca, composti organici volatili e particolato¹⁰. Gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni sono stati recentemente rivisti per includere nuovi limiti che devono essere rispettati nel 2020 e nel 2030, e per aggiungere un'altra sostanza inquinante, il particolato sottile (PM_{2.5}). Gli Stati membri devono elaborare programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico entro il 2019 al fine di rispettare i loro impegni di riduzione delle emissioni.

Il terzo pilastro comprende le norme in materia di emissioni per le principali fonti di inquinamento - da quelle prodotte dai veicoli e dalle navi a quelle dei settori dell'energia e dell'industria. Queste norme sono definite a livello dell'UE nella legislazione riguardante le emissioni industriali¹¹, le emissioni delle centrali elettriche¹², i veicoli¹³ e i combustibili per i trasporti¹⁴, nonché le prestazioni energetiche dei prodotti¹⁵.

⁶ COM(2013) 918.

⁷ Direttive 2004/107/CE e 2008/50/CE.

⁸ Complessivamente, 12 inquinanti sono contemplati dalla legislazione: biossido di zolfo, biossido di azoto e ossidi di azoto, particolato (PM10 e PM2.5), ozono, benzene, piombo, monossido di carbonio, arsenico, cadmio, nickel e benzo[a]pirene.

⁹ La proroga del termine (fino al 2015 per il biossido di azoto e il benzene e fino a giugno 2011 per il particolato) era possibile in circostanze specifiche.

¹⁰ Direttiva 2001/81/CE modificata dalla direttiva 2016/2284/UE.

¹¹ Direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali.

Inoltre, a seguito dello scandalo delle emissioni dei veicoli nel 2015, è stato messo in atto il pacchetto di norme sulle emissioni in condizioni reali di guida¹⁶ per garantire che le norme sulle emissioni di inquinanti atmosferici siano attuate correttamente e i requisiti di omologazione siano rafforzati. Il pacchetto comprende prove per le emissioni di ossidi di azoto e particolato, nonché nuove norme di prossima applicazione per migliorare le prove di conformità in servizio dei veicoli già in circolazione. Le modifiche più recenti sono state adottate il 3 maggio per ridurre ulteriormente i margini di incertezza tecnica nelle prove sulle emissioni in condizioni reali di guida, aumentare i controlli sulle emissioni dei veicoli già in circolazione e introdurre verifiche da parte di terzi indipendenti e accreditati. Inoltre, a partire dal settembre 2017 i nuovi tipi di veicoli commerciali leggeri devono rispettare una nuova procedura di prova in laboratorio per l'omologazione che rispecchia maggiormente le condizioni di guida reali¹⁷.

La Commissione europea ha inoltre proposto nuove norme sulle emissioni di CO₂ per autovetture e furgoni per aiutare i fabbricanti a fare maggior uso dell'innovazione e immettere sul mercato molti più veicoli a basse emissioni e a emissioni zero¹⁸. La prima proposta legislativa in assoluto della Commissione europea relativa a nuove norme per le emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti, presentata nel quadro del terzo pacchetto per la mobilità, dovrebbe inoltre avere effetti indiretti a lungo termine sulla qualità dell'aria, migliorando ulteriormente l'efficienza del consumo di carburante e diminuendo le emissioni di gas a effetto serra in questo segmento, e offrendo incentivi per l'immissione sul mercato di veicoli a basse emissioni e a emissioni zero, fra cui gli autobus, con ricadute positive sulle emissioni di inquinanti atmosferici.

¹² Direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali e direttiva 2015/2193/UE relativa agli impianti di combustione medi dell'UE.

¹³ Regolamento (CE) n. 443/2009 che definisce norme sulle emissioni di CO₂ per le nuove autovetture e regolamento (CE) n. 510/2011 che definisce norme sulle emissioni di CO₂ per i veicoli commerciali leggeri nuovi, regolamenti riguardanti le norme sulle emissioni di CO₂ per le autovetture nuove e per i veicoli commerciali leggeri.

¹⁴ Direttiva 97/70/CE sulla qualità del combustibile

¹⁵ Direttiva Ecodesign 2009/125/CE.

¹⁶ Regolamento (UE) 2016/427, regolamento (UE) 2016/646 e regolamento (UE) 2017/95.

¹⁷ La cosiddetta procedura di prova armonizzata a livello mondiale per veicoli commerciali leggeri (WLTP)

¹⁸ Proposta di regolamento che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi (COM(2017)676).

Inoltre, l'UE protegge la salute e la sicurezza dei lavoratori in tutta Europa con la sua legislazione che stabilisce requisiti minimi per la qualità dell'aria sui luoghi di lavoro¹⁹, fra cui la definizione di valori limite di esposizione professionale per un certo numero di sostanze chimiche pericolose. La Commissione è stata particolarmente attiva con una serie di proposte di modifica della direttiva sugli agenti cancerogeni e mutageni fissando valori limite per proteggere meglio milioni di lavoratori dai tumori professionali, la prima causa di morte nei luoghi di lavoro²⁰.

3. ESEMPI DI MISURE PER RIDURRE L'INQUINAMENTO ATMOSFERICO

Nel corso degli anni sono state adottate diverse misure a livello dell'UE, nazionale e locale per ridurre efficacemente le emissioni di inquinanti atmosferici, comprese quelle prodotte dai grandi impianti di combustione, dagli impianti industriali e dal trasporto stradale, inclusi i veicoli (ad esempio migliorando la qualità dei combustibili e le norme di emissione EURO successive). Ciò dimostra che esistono soluzioni efficaci sotto il profilo dei costi e in grado di sostenere l'innovazione che hanno un impatto netto positivo sulla competitività dell'UE, in linea con le più ampie priorità della Commissione europea di favorire la crescita sostenibile e creare posti di lavoro²¹.

3.1. Misure per ridurre le emissioni nel settore dei trasporti

In base ai dati più recenti disponibili, il settore dei trasporti è il maggior produttore di emissioni di ossido di azoto, e contribuisce in modo rilevante alle emissioni di particolato²².

Le misure volte a ridurre ulteriormente le emissioni possono riguardare i miglioramenti tecnici, il cambiamento delle abitudini e la gestione della domanda (promuovere modi di trasporto più puliti attraverso la pianificazione urbana o sistemi di car-sharing) oppure gli investimenti nelle infrastrutture (ad esempio per il rifornimento di combustibili alternativi o i trasporti pubblici).

Per aiutare le autorità ad adottare queste misure, l'anno scorso la Commissione europea ha presentato due pacchetti sulla mobilità. Nel primo pacchetto, ha proposto di aggiornare le norme dell'UE in materia di tariffazione stradale ampliandone l'ambito di applicazione ad autobus, furgoni e automobili²³, promuovendo una tariffazione proporzionale differenziata in base alle prestazioni ambientali dei veicoli leggeri e pesanti al fine di internalizzare il costo reale del loro uso. Il secondo pacchetto comprende misure per promuovere trasporti pubblici meglio integrati e più puliti, trasferire il trasporto merci a lunga distanza dalla strada alla ferrovia, alle vie navigabili interne e al trasporto marittimo a corto raggio, e accelerare il

¹⁹ Direttiva quadro 89/391/CEE (GU L 183 del 29.6.89, pag. 1), completata in particolare dalla direttiva 89/654/CEE sui luoghi di lavoro (GU L 393 del 30.12.89, pag. 1), dalla direttiva 98/24/CE sugli agenti chimici (GU L 131 del 5.5.1998, pag. 11) e dalla direttiva 2004/37/CE sugli agenti cancerogeni e mutageni durante il lavoro (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 50).

²⁰ Finora sono state presentate tre proposte (COM(2016) 248, COM(2017) 11 e COM(2018) 171): la prima è stata nel frattempo adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio come direttiva (UE) 2017/2398, GU L del 27.12.2017, pag. 8.

²¹ Valutazione d'impatto su cui si basa il programma "Aria pulita per l'Europa", SWD(2013) 532, allegato 9.

²² AEA (2017). Qualità dell'aria in Europa - Relazione 2017. Agenzia europea dell'ambiente.

²³ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture (COM(2017) 275).

passaggio a veicoli a basse o a zero emissioni mediante le nuove norme sulle emissioni di CO₂ per le automobili e i furgoni e attraverso gli appalti pubblici²⁴, in particolare per gli autobus urbani a emissioni zero. La Commissione europea ha poi presentato un piano d'azione²⁵, sostenuto da finanziamenti supplementari, per diffondere su scala transeuropea le infrastrutture per i combustibili alternativi, tra cui i punti di ricarica per i veicoli elettrici. Inoltre, nel contesto del terzo pacchetto per la mobilità, la Commissione europea ha proposto norme sulle emissioni di CO₂ per i veicoli pesanti, fra cui incentivi per veicoli a basse emissioni e a emissioni zero. La Commissione ha presentato anche un piano d'azione strategico per creare un ecosistema competitivo e sostenibile per le batterie in Europa, con un'attenzione particolare per la produzione di celle. La produzione competitiva di batterie in Europa sarà fondamentale affinché l'industria automobilistica europea possa rafforzare il proprio vantaggio competitivo per i veicoli a basse emissioni o a zero emissioni.

Infine, la Commissione europea sta preparando degli orientamenti non vincolanti contenenti raccomandazioni e migliori pratiche che possono aiutare gli amministratori locali ad affrontare le questioni riguardanti le limitazioni dell'accesso alle aree urbane. Ad esempio, esistono vari modi di realizzare le zone a basse emissioni, non solo utilizzando adesivi da applicare manualmente, ma anche ricorrendo alle moderne tecnologie dell'informazione. La Commissione europea collabora con le parti interessate e con le autorità nazionali e locali per favorire la coerenza e l'informazione sulle norme di accesso e aiutare le città a fornire informazioni e dati su di esse. In ogni caso, è importante che tutti i piani per le limitazioni di accesso non siano concepiti in maniera isolata, ma che facciano parte di un ampio piano di mobilità urbana sostenibile e siano debitamente integrati nei piani per la qualità dell'aria di cui alla direttiva 2008/50/UE.

Eventi quali la campagna per la settimana europea della mobilità, che spesso si conclude con una giornata senza traffico, possono essere uno strumento utile per sensibilizzare ai vantaggi dell'aria pulita favorendo gli spostamenti a piedi e in bicicletta.

3.2. Misure per ridurre le emissioni derivanti dalla produzione di energia e di calore

La combustione di carburanti nelle centrali elettriche, negli impianti industriali e nelle abitazioni per generare energia e calore è la causa principale di particolato e di emissioni di anidride solforosa²⁶.

Le misure per ridurre le emissioni di inquinanti atmosferici generati dalla produzione di energia elettrica e calore vanno spesso di pari passo con gli sforzi per ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Comprendono un uso più intenso di fonti di energia rinnovabili senza processo di combustione (come l'energia solare, eolica o idroelettrica), la cogenerazione di calore e di elettricità, la generazione distribuita di energia (ad es. generare energia con minireti e pannelli solari installati sui tetti), programmi, compresi incentivi fiscali, per sostituire le caldaie più vecchie e meno efficienti, impianti di teleriscaldamento e teleraffreddamento o, in alcuni casi, il divieto di usare combustibili solidi. Queste misure sono estremamente efficaci per ridurre le emissioni di particolato. Le norme sugli aiuti di Stato dell'UE forniscono un quadro che consente agli Stati membri di favorire gli investimenti di questo tipo.

²⁴ Proposta di una revisione della direttiva relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada (COM(2017) 653).

²⁵ COM(2017) 652.

²⁶ AEA (2017). Qualità dell'aria in Europa - Relazione 2017. Agenzia europea dell'ambiente.

3.3. Misure per ridurre le emissioni prodotte dall'industria

Le misure per ridurre le emissioni provenienti dall'industria - il secondo produttore di emissioni di particolato e il primo produttore di composti organici volatili - sono realizzate principalmente attuando le migliori tecniche disponibili ("best available techniques", BAT) stabilite dalla direttiva sulle emissioni industriali²⁷. In pratica, per prevenire o ridurre le emissioni i grandi impianti industriali con sede nell'UE, comprese le grandi centrali a combustione, devono adottare le tecniche più efficaci che sono tecnicamente ed economicamente realizzabili nel settore.

Queste misure stanno già producendo importanti benefici per la qualità dell'aria e l'attuazione delle nuove norme ambientali dell'UE per le grandi centrali a combustione, adottate nel 2017, contribuirà a ridurre ulteriormente le emissioni di biossido di zolfo e di biossido di azoto in tutta Europa.

3.4. Misure per ridurre le emissioni prodotte dal settore agricolo

Il settore agricolo è una fonte importante di inquinanti atmosferici, fra cui l'ammoniaca, che è un precursore del particolato, con un impatto significativo a livello urbano. Per mitigare le emissioni si applicano misure riguardanti l'agronomia (per ridurre la necessità di fertilizzanti a base di azoto), l'allevamento (stoccaggio del letame in serbatoi chiusi, applicazione più efficiente del letame e dei fertilizzanti a base di urea, strategie di alimentazione del bestiame perfezionate affinché gli animali producano letame contenente meno ammoniaca e digestione anaerobica per le grandi aziende agricole) o l'energia (ad es. l'installazione di impianti fotovoltaici o la riduzione del consumo di carburante). Queste misure sono già disponibili e, visto che sono tecnicamente ed economicamente valide, dovrebbero diffondersi maggiormente.

4. COLLABORARE PER GARANTIRE ARIA PULITA A TUTTI GLI EUROPEI

Le norme di qualità dell'aria sono state concordate dagli Stati membri in seno al Consiglio e dal Parlamento europeo per affrontare le legittime preoccupazioni dei cittadini a proposito della loro salute. Le norme comuni in materia di qualità dell'aria garantiscono che tutti abbiano diritto a un livello minimo di qualità dell'aria in tutta l'UE e creano condizioni di parità per le imprese nell'UE. Un presupposto essenziale per attuarle correttamente è sviluppare azioni concrete a livello nazionale, regionale e locale che le autorità pubbliche devono attuare al di là dei confini amministrativi. Quando la mancanza di azione determina il mancato rispetto della normativa dell'UE sulla qualità dell'aria, i giudici nazionali sono competenti a pronunciarsi in merito, come indicato di recente da decisioni adottate dai tribunali in un certo numero di Stati membri²⁸.

²⁷ Direttiva 2010/75/UE.

²⁸ Analizzando in che modo i giudici nazionali devono affrontare ricorsi da parte di singoli e associazioni, la comunicazione della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (C2017) 2616 final) fa riferimento a un'importante giurisprudenza della Corte di giustizia sui requisiti dell'UE in materia di qualità dell'aria (C-237/07 *Janecek*, C404/13 *Client Earth*).

Il sostegno finanziario dell'UE e la stretta cooperazione tra le autorità degli Stati membri e la Commissione europea sono ugualmente indispensabili. La Commissione europea ha pertanto intensificato il dialogo con gli Stati membri al fine di agevolare i loro sforzi attraverso diverse iniziative e misure ed è disposta a rafforzare ulteriormente la cooperazione, anche sulla base dei piani nazionali per l'energia e il clima.

4.1. Rafforzare la cooperazione con gli Stati membri attraverso i dialoghi sull'aria pulita

La Commissione europea ha già tenuto diversi dialoghi sull'aria pulita con gli Stati membri per sostenere i loro sforzi di attuazione. È inoltre alla ricerca di sinergie con l'Unione dell'energia e le politiche in materia di cambiamenti climatici, compreso il pacchetto per la mobilità pulita, nonché con altre iniziative di dialogo, come la "Piattaforma per le regioni carbonifere in transizione" istituita nell'ambito del programma "Energia pulita per tutti gli europei"²⁹.

Inoltre, la Commissione europea è pronta ad avviare ulteriori discussioni con gli Stati membri, anche organizzando dialoghi sull'aria pulita nelle capitali degli Stati membri che devono affrontare notevoli carenze a livello di attuazione. L'obiettivo è agevolare la piena attuazione delle politiche nazionali e dell'UE in materia di inquinamento atmosferico in tutti i settori economici, sensibilizzando al tempo stesso alle problematiche e permettendo ai cittadini di impegnarsi direttamente sui provvedimenti presi per migliorare la qualità dell'aria. La Commissione garantirà una rappresentanza politica di alto livello in occasione dei dialoghi, che invita gli Stati membri a utilizzare per sviluppare un approccio integrato alle sfide in materia di qualità dell'aria, a tutti i livelli di governo e in tutti i settori economici.

Questa strategia andrà a completare la cooperazione già in atto nel quadro del riesame dell'attuazione delle politiche ambientali e dello "strumento peer-to-peer" che sono stati avviati nel 2017 per migliorare l'attuazione della normativa ambientale dell'UE. Analogamente, con l'intento di promuovere azioni a livello di Stati membri per lottare contro il superamento dei valori di qualità dell'aria, la Commissione europea si avvarrà del nuovo "Forum sulla conformità e la governance"³⁰.

4.2. Riunire gli Stati membri, le regioni e le città

L'agenda urbana dell'UE e le azioni innovative urbane faciliteranno ulteriormente la collaborazione con e tra gli attori in tutta l'UE per affrontare l'inquinamento atmosferico nelle aree urbane, con un bilancio globale di 372 milioni di euro nel periodo di finanziamento in corso³¹. L'obiettivo è sostenere misure concrete per affrontare le sfide che vanno dalla lotta contro l'inquinamento urbano, alla mobilità e allo sviluppo urbano sostenibile.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/news/no-region-left-behind-launch-platform-coal-regions-transition-2017-dec-08_en.

³⁰ C(2018)10 - Decisione della Commissione del 18.1.2018 che istituisce un gruppo di esperti in materia di rispetto dell'ambiente e di governance.

³¹ Nell'ambito della qualità dell'aria è già stato adottato il piano d'azione pertinente: <https://ec.europa.eu/futurium/en/air-quality>.

Il Forum “Aria pulita”, varato dalla Commissione europea nel novembre 2017 a Parigi, nonché la Settimana verde 2018³², dedicata alle sfide urbane, costituiscono una base per lo scambio di buone pratiche tra tutti i soggetti pubblici e privati e rafforzano al contempo le rispettive capacità di migliorare la qualità dell’aria. Ciò consentirà anche di migliorare la coerenza delle azioni tra tutti i livelli di governance.

Per facilitare gli investimenti in progetti sostenibili nelle città europee, compresi quelli che sostengono il programma per l’aria pulita, la Commissione europea e la Banca europea per gli investimenti hanno dato vita a URBIS, una nuova iniziativa di consulenza dedicata per le autorità urbane³³. URBIS è stato creato per migliorare l’accesso delle amministrazioni urbane alla consulenza tecnica e finanziaria necessaria per sviluppare progetti di investimento urbani, programmi e piattaforme innovative di finanziamenti/investimenti. È già chiaro che esiste una forte domanda di questo tipo di servizio da parte delle autorità urbane.

Potrebbero essere cercate sinergie anche con il Patto globale dei sindaci, che contribuisce a ridurre le emissioni di gas a effetto serra e promuove la transizione verso un’economia a basse emissioni e la resilienza a livello urbano.

4.3. Investire i fondi dell’UE in misure per migliorare la qualità dell’aria

Nell’ambito di vari flussi finanziari sono stati messi a disposizione finanziamenti dell’UE che gli Stati membri hanno utilizzato per affrontare la sfida della qualità dell’aria, sia sostenendo direttamente i progetti nel settore che integrando efficacemente questi obiettivi di qualità dell’aria in altri investimenti (ad es. infrastrutture, agricoltura e sviluppo rurale e regionale). La Commissione europea intensificherà la collaborazione con gli Stati membri per aiutarli a utilizzare in modo ottimale i fondi restanti nell’ambito di questo periodo di programmazione.

Nel corso dell’attuale periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri hanno stanziato 1,8 miliardi di euro per sostenere misure per la qualità dell’aria a titolo dei Fondi strutturali e di investimento europei. Inoltre, contributi indiretti supplementari potenzialmente utili per le azioni a favore dell’aria pulita dovrebbero provenire dagli investimenti a titolo dei Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 nell’economia a basse emissioni di carbonio (45 miliardi di euro), per la tutela dell’ambiente e l’efficienza nell’impiego delle risorse (63 miliardi di euro in totale) e per le infrastrutture di rete (58 miliardi di euro in totale), in particolare per sostenere le regioni vulnerabili e i cittadini.

Attualmente, un terzo di tutti gli investimenti nel quadro del Fondo europeo per gli investimenti strategici (circa 80 miliardi di euro) è andato a favore dei settori dell’energia, dei trasporti e dell’ambiente. Tutto ciò ha effetti positivi indiretti sulla qualità dell’aria. In aggiunta, il programma dell’UE per la ricerca e lo sviluppo, Orizzonte 2020, apporta un beneficio indiretto per la riduzione delle emissioni e la qualità dell’aria. I finanziamenti riguardano anche componenti per soluzioni di trasporto pulito.

La Commissione europea ha recentemente proposto di investire 1 miliardo di euro in 39 progetti di trasporto pulito per potenziare le reti ferroviarie, sviluppare ulteriormente l’infrastruttura per i combustibili alternativi e aprire la strada al trasporto a emissioni zero. Il contributo della Commissione consentirà di liberare un totale di 4,5 miliardi di euro di cofinanziamenti pubblici e privati nell’ambito del meccanismo per collegare l’Europa. Nel contesto dell’invito misto, chiuso di recente, per l’infrastruttura per i combustibili alternativi e

³² <https://www.eugreenweek.eu/>.

³³ <http://eah.eib.org/about/initiative-urbis.htm>.

una mobilità più pulita, sono state presentate 69 proposte di progetto per un totale di richieste di sovvenzioni tre volte superiore ai 350 milioni di euro disponibili, per un investimento complessivo di 4,2 miliardi di euro. I risultati sono previsti entro ottobre 2018. Questi investimenti contribuiranno a promuovere mezzi di trasporto più puliti in Europa, e quindi a ridurre ulteriormente le emissioni.

Anche il programma LIFE ha svolto un ruolo fondamentale per promuovere l'aria pulita. Ad esempio, il progetto integrato LIFE "Małopolska in un'atmosfera non inquinata", che aveva una dotazione iniziale di circa 16 milioni di euro e ha generato più di 800 milioni di euro, ha facilitato l'attuazione del piano per la qualità dell'aria della regione Małopolska e il miglioramento della qualità della vita di circa 20 milioni di cittadini, nella regione Małopolska e in Slesia in Polonia, ma anche in altri Stati membri, come la Slovacchia e la Repubblica ceca. I progetti integrati per la qualità dell'aria nell'ambito del programma LIFE saranno particolarmente incoraggiati nei futuri inviti a presentare proposte.

Il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 proposto dalla Commissione europea³⁴ continuerà a sostenere misure volte a migliorare la qualità dell'aria, anche perseguendo l'obiettivo di destinare il 25% della spesa dell'UE a favore del clima e rafforzando il programma LIFE, che sosterrà anche misure per promuovere l'energia pulita, l'efficienza energetica e la riforma della politica agricola comune.

4.4. Aiuti di Stato per agevolare gli investimenti nazionali nella mobilità a basse emissioni e a emissioni zero

Al fine di agevolare i piani di finanziamento nazionali, le norme dell'UE sugli aiuti di Stato forniscono un quadro di riferimento che consente agli Stati membri di favorire gli investimenti nella mobilità a basse emissioni e a emissioni zero, per avere un'aria pulita e combattere i cambiamenti climatici e promuovere al contempo la competitività della nostra industria. Gli Stati membri (a livello nazionale, regionale o locale) possono avvalersi di queste norme per contrastare con efficacia le emissioni, ad esempio quelle prodotte dal trasporto su strada. Il regime di aiuti di Stato della Germania, approvato nel febbraio 2018, è solo uno dei numerosi esempi di come le norme dell'UE aiutano gli Stati membri a favorire gli investimenti nell'acquisto di autobus elettrici e ibridi plug-in e nelle infrastrutture per la ricarica con l'obiettivo di limitare l'inquinamento atmosferico³⁵.

³⁴ COM(2018)321

³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1222_en.htm

4.5. Misure di esecuzione costanti

Nel corso degli ultimi anni la Commissione europea ha collaborato intensamente con le autorità nazionali, anche prima dell'entrata in vigore dei valori limite, per orientare progressivamente le modifiche e fare in modo che contribuiscano al rispetto della normativa sulla qualità dell'aria. Ciò ha portato a una serie di miglioramenti, ma permangono alcuni problemi essenziali. La Commissione europea è particolarmente preoccupata per il persistente superamento dei valori limite per due delle principali sostanze inquinanti con impatto significativo sulla salute: il biossido di azoto, prodotto principalmente dal traffico stradale³⁶ e dall'industria, e il particolato, prodotto soprattutto dall'industria, dal traffico, dal riscaldamento domestico e dall'agricoltura. La Commissione europea è impegnata a continuare a collaborare con gli Stati membri per conseguire i livelli stabiliti di qualità dell'aria e, al contempo, a ricorrere alle sue competenze legali per attuare la pertinente legislazione dell'UE.

Livello eccessivo di inquinamento atmosferico dovuto al particolato e al biossido di azoto

Situazione attuale

Per il **particolato**, i valori limite dell'UE dovevano essere rispettati a partire dal 1° gennaio 2005. Le concentrazioni di particolato continuano a superare questi valori in ampie zone d'Europa: sono stati registrati³⁷ superamenti in 19 dei 28 Stati membri. Sulla base dei dati disponibili più recenti, il 19% della popolazione urbana dell'UE è esposta a livelli di particolato al di sopra del valore limite giornaliero e circa la metà è stata esposta a concentrazioni superiori alle raccomandazioni più rigorose dell'Organizzazione mondiale della sanità³⁸.

La Commissione europea ha avviato procedure d'infrazione per il superamento persistente dei valori di particolato (PM₁₀) nei confronti di 16 Stati membri (Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Ungheria, Italia, Lettonia, Portogallo, Polonia, Romania, Svezia, Slovacchia e Slovenia).

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha già pronunciato sentenze sui due casi più gravi di superamento dei valori di particolato in Europa, in Bulgaria e Polonia, rispettivamente nel 2017³⁹ e nel 2018⁴⁰. Le sentenze confermano il giudizio della Commissione europea secondo cui i persistenti superamenti richiedono misure più efficaci che devono essere adottati da parte degli Stati membri interessati per limitare al minimo i periodi di superamento dei limiti⁴¹.

Inoltre, una procedura di infrazione relativa ai superamenti del valore limite del biossido di zolfo è stata avviata nei confronti della Bulgaria. Poiché l'inquinamento da biossido di zolfo è causato principalmente dall'industria, i progressi compiuti in termini di riduzione del particolato avrebbero effetti positivi anche sul biossido di zolfo.

³⁶ Il traffico stradale è responsabile di circa il 40% delle emissioni di ossido di azoto nell'UE. Delle emissioni totali di ossido di azoto dovute al traffico, circa l'80% proviene dai veicoli con motore diesel.

³⁷ Attraverso almeno una stazione di monitoraggio.

³⁸ AEA (2017). Qualità dell'aria in Europa - Relazione 2017. Agenzia europea dell'ambiente.

³⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 5 aprile 2017 nella causa C-488/15, Commissione europea contro Bulgaria.

⁴⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 22 febbraio 2018 nella causa C-336/16, Commissione europea contro Polonia.

⁴¹ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-488/15> e <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-336/16>

Per il **biossido di azoto**, i valori limite dell'UE dovevano essere rispettati a partire dal 1° gennaio 2010. Il valore limite annuale continua a essere ampiamente superato in tutta l'Europa: sono stati registrati⁴² superamenti in un totale di 22 dei 28 Stati membri. Sulla base dei dati disponibili più recenti, il 9% della popolazione urbana dell'UE è esposta a livelli di biossido di azoto al di sopra del valore limite annuale⁴³.

Ad oggi, sono state avviate procedure d'infrazione per il persistente superamento dei livelli di biossido di azoto nei confronti di 13 Stati membri (Austria, Belgio, Repubblica ceca, Germania, Danimarca, Spagna, Francia, Ungheria, Italia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo e Regno Unito).

Azioni complementari

Il 30 gennaio 2018 la Commissione europea ha invitato a un vertice sulla qualità dell'aria a Bruxelles nove Stati membri (Repubblica ceca, Germania, Francia, Spagna, Ungheria, Italia, Romania, Slovacchia e Regno Unito) oggetto di procedure di infrazione in corso per quanto riguarda un livello eccessivo di inquinamento atmosferico dovuto al particolato o al biossido di azoto e per le quali il prossimo passo di carattere procedurale sarà un deferimento alla Corte di giustizia dell'UE.

Obiettivo dell'incontro era invitare gli Stati membri interessati a presentare ulteriori impegni vincolanti a favore di misure tempestive, efficaci e credibili per affrontare le fonti degli attuali superamenti e conseguire il rispetto dei valori quanto prima in tutti gli agglomerati.

Dopo aver esaminato le informazioni supplementari fornite dagli Stati membri a seguito dell'incontro, la Commissione europea conclude che le misure adottate o previste da sei di questi Stati membri⁴⁴ non consentirebbero di ridurre al minimo i periodi di superamento, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Di conseguenza, la Commissione ha deciso di deferire questi Stati membri alla Corte di giustizia dell'UE⁴⁵.

In aggiunta a quanto sopra, è essenziale garantire un adeguato monitoraggio della qualità dell'aria in tutto il territorio degli Stati membri. Questo comprende, ad esempio, la definizione di punti di campionamento nelle aree in cui si verificano le concentrazioni più elevate alle quali la popolazione può essere esposta per un periodo significativo in relazione ai valori limite pertinenti. Al riguardo, nei casi in cui è stato dimostrato che le attività di monitoraggio e comunicazione non sono state svolte correttamente e che non sono state adottate misure per realizzare sistemi adeguati, ad esempio in Romania, Slovacchia, Belgio e Lussemburgo, la Commissione ha risposto alla situazione con una procedura di infrazione. Se gli Stati membri interessati non adottano misure adeguate, la Commissione procederà alla fase successiva delle procedure di infrazione citate.

⁴² Attraverso almeno una stazione di monitoraggio.

⁴³ AEA (2017). Qualità dell'aria in Europa - Relazione 2017. Agenzia europea dell'ambiente.

⁴⁴ Francia, Germania e Regno Unito per l'NO₂, Italia, Ungheria e Romania per il PM10,

⁴⁵ Cfr. il comunicato stampa: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_en.htm.

Garantire la piena conformità alle norme sulle emissioni inquinanti dei veicoli

Conformità degli Stati membri alle norme esistenti

A seguito dello scandalo delle emissioni dei veicoli diesel nel 2015, la Commissione europea ha invitato gli Stati membri ad adottare provvedimenti e, in particolare, a far rispettare la legislazione europea. L'azione dell'UE è stata adottata prendendo in considerazione, in particolare, a) il tasso insufficiente di richiami dei veicoli muniti di impianti di manipolazione vietati dalla legislazione dell'UE e b) la mancanza di sanzioni amministrative, soprattutto pecuniarie, nei confronti dei costruttori automobilistici che hanno imbrogliato sulle prove riguardanti le emissioni violando il diritto dell'UE.

A tale riguardo, la Commissione europea ha chiesto agli Stati membri dell'UE di procedere a richiami obbligatori e/o volontari in tutta l'UE e di esaminare la possibilità di ulteriori modifiche hardware oltre agli aggiornamenti software per far sì che le emissioni delle autovetture in questione siano pienamente in linea con la legislazione dell'UE.

La Commissione europea sta agendo inoltre risolutamente contro gli Stati membri che non osservano gli obblighi previsti dalla legislazione dell'UE in materia di omologazione dei veicoli. Tre tipi di problemi sono stati affrontati per quanto riguarda, da un lato, le sanzioni per l'uso di impianti di manipolazione illegali e, dall'altro, le misure da adottare da parte degli Stati membri. Diverse procedure di infrazione sono ancora in corso⁴⁶. Una serie di procedure di infrazione riguarda l'assenza di sistemi sanzionatori nei rispettivi ordinamenti nazionali. Una seconda serie riguarda gli Stati membri che hanno rilasciato le omologazioni per un costruttore di automobili nell'UE e si basano sulla presunta mancata applicazione delle disposizioni nazionali in materia di sanzioni, malgrado l'uso da parte dell'impresa di software di manipolazione illegale. La terza procedura nei confronti di uno Stato membro riguarda le strategie di controllo delle emissioni utilizzate da un costruttore di automobili, tra cui l'assenza di sanzioni⁴⁷.

La Commissione europea, insieme agli Stati membri, sta affrontando il fenomeno del commercio di veicoli di seconda mano soggetti a operazioni di richiamo.

Azioni complementari

Per quanto riguarda le procedure di infrazione in corso di cui sopra, e nel contesto del dialogo in corso con gli Stati membri interessati, la Commissione europea ha deciso di inviare due serie di lettere complementari di costituzione in mora. Una serie, rivolta a tre Stati membri⁴⁸, chiede ulteriori chiarimenti sui motivi dell'assenza di decisioni definitive su sanzioni alla luce dell'utilizzo di software di manipolazione illegale da parte di un produttore automobilistico.

⁴⁶ Procedure avviate nel dicembre 2016 nei confronti di Repubblica ceca, Germania, Grecia, Lituania, Lussemburgo, Spagna e Regno Unito. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_en.htm. Il procedimento contro la Lituania è stato chiuso nel luglio 2017. Per quanto riguarda cinque Stati membri, queste procedure sono state seguite nel luglio 2017 da una lettera di costituzione in mora complementare (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_it.htm).

⁴⁷ Nel maggio 2017 la Commissione ha avviato procedure di infrazione contro l'Italia (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1288_it.htm).

⁴⁸ Una seconda lettera complementare di costituzione in mora è stata inviata a Germania, Lussemburgo e Regno Unito. Cfr. il comunicato stampa: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_en.htm. In considerazione degli sviluppi che si sono registrati nella Repubblica ceca, in Grecia e in Spagna per rispondere alle preoccupazioni della Commissione, le tre procedure non impongono di adottare nuove misure nell'ambito della procedura di infrazione in questa fase.

Una lettera complementare di costituzione in mora è inviata⁴⁹ a uno Stato membro per chiedere chiarimenti in merito alle recenti misure da esso adottate per quanto riguarda le strategie di controllo delle emissioni utilizzate in alcuni veicoli di un costruttore di automobili, tra cui la mancanza di una decisione definitiva in materia di sanzioni. Le informazioni che devono essere trasmesse dagli Stati membri in risposta a queste lettere complementari di costituzione in mora saranno valutate dalla Commissione in vista delle tappe successive, a seconda dei casi.

Nuove norme per rafforzare la sorveglianza del mercato

In un'ottica rivolta al futuro, l'UE ha adottato nuove norme per migliorare la qualità e l'indipendenza delle prove di omologazione dei veicoli, aumentare i controlli sulle autovetture già presenti sul mercato dell'UE e rafforzare il sistema globale di controllo europeo. Le regole diventeranno obbligatorie nel settembre 2020 e garantiranno che i veicoli sul mercato dell'UE, compresi quelli con motori diesel, siano conformi alle norme Euro sulle emissioni dei veicoli (Euro 5/6)⁵⁰. Le nuove norme consentiranno alla Commissione europea di adottare direttamente misure coercitive nei confronti dei fabbricanti che non rispettano la legislazione dell'UE, anche in materia di emissioni, se gli Stati membri non agiscono. In particolare, la Commissione europea sarebbe in grado di avviare richiami in tutta l'UE e di imporre sanzioni ai fabbricanti o ai fornitori di assistenza tecnica fino a 30 000 euro per ogni automobile non conforme. Gli Stati membri sarebbero inoltre tenuti a effettuare controlli obbligatori (emissione di inquinanti) sulle automobili che sono già sul mercato dell'UE.

5. LE PROSSIME TAPPE

Occorre migliorare con urgenza la qualità dell'aria in Europa attuando pienamente le norme di qualità dell'aria concordate dagli Stati membri e dal Parlamento europeo più di dieci anni fa. Ciò richiede interventi a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale), che la Commissione europea sostiene con tutti gli strumenti a sua disposizione.

Migliorare la qualità dell'aria rimane una sfida per l'Europa, anche nel lungo periodo. È necessario un approccio globale che interessi vari settori, dai trasporti e dall'energia, alla pianificazione locale, riunendo tutti i diversi soggetti interessati. Dal canto suo, la Commissione europea continuerà a sostenere gli Stati membri, ad esempio con i dialoghi sull'aria pulita.

La scarsa qualità dell'aria riduce la qualità della vita e ha costi elevati per l'economia. Non vi è tempo da perdere. Soluzioni efficaci sotto il profilo dei costi per migliorare la qualità dell'aria esistono e sono ampiamente disponibili. Dobbiamo agire subito per rafforzarle e attuarle rapidamente in tutta l'UE, a beneficio di mezzo miliardo di cittadini europei.

⁴⁹ Lettera complementare di costituzione in mora trasmessa all'Italia, cfr. il comunicato stampa: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_en.htm.

⁵⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5131_it.htm