



CONFINDUSTRIA

*Proposta di Direttiva UE relativa alla qualità dell'aria ambiente e
per un'aria più pulita in Europa*

Position Paper

Marzo 2023

1. Premessa

Lo scorso 26 ottobre 2022 la Commissione europea ha presentato la **proposta di revisione della normativa sulla qualità dell'aria** e rispettivi **Annessi**.

La proposta, che rientra nella strategia del Green Deal europeo, **si pone l'obiettivo di migliorare ulteriormente la qualità dell'aria sul territorio europeo**. La Commissione ha, infatti, proposto un rafforzamento delle disposizioni in materia di monitoraggio, definizione e pianificazione della qualità dell'aria, fissando valori limite intermedi, valori-obiettivo, obblighi di riduzione dell'esposizione media, obiettivi di concentrazione dell'esposizione media, livelli critici, soglie di informazione, soglie di allarme e obiettivi a lungo termine da rispettare entro il 2030.

La proposta della Commissione per la revisione delle direttive sulla qualità dell'aria ambiente è sicuramente un'importante iniziativa, in quanto la qualità dell'aria è il primo problema ambientale e sanitario in Europa e la qualità dell'aria respirata dagli europei è ancora lontana dal soddisfare gli standard europei o internazionali. Soprattutto nelle aree urbane, i limiti di qualità dell'aria in Europa sono ampiamente superati per i tre principali inquinanti (particolato o PM, ossidi di azoto o NOx e ozono). L'Agenzia europea per l'energia (AEA) riferisce che nel 2020 - nonostante la flessione dell'attività dovuta alle chiusure per la pandemia Covid-19 e alle misure di contenimento in tutta Europa - l'11% della popolazione urbana dell'UE è stata esposta a concentrazioni di particolato (PM10) superiori alla soglia UE. I superamenti aumentano notevolmente se si considerano le soglie 2021 dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (71% per il PM10, 96% per il PM2,5 e 89% per l'NO2). La principale fonte di emissioni di particolato è la combustione legata al riscaldamento degli edifici, mentre le automobili convenzionali con motori a combustione interna contribuiscono maggiormente all'emissione di NO2. Venti dei 27 Stati membri dell'UE sono soggetti a procedure di infrazione a causa del mancato rispetto dei limiti di legge vigenti.

Sebbene, quindi, la proposta parta da una necessità oggettiva e condivisibile, vale a dire quella di migliorare la qualità dell'aria in Europa, per come impostata, tuttavia, contiene una serie di criticità importanti che preoccupano molto il sistema industriale.

A questo proposito, con il consueto spirito collaborativo, si riportano di seguito le osservazioni e le proposte di Confindustria, con l'auspicio che si possa giungere a un contemperamento dei meritevoli interessi in gioco, attraverso un bilanciamento degli stessi che tenga conto anche della fattibilità tecnica delle nuove previsioni unionali.

2. Considerazioni generali

La proposta della Commissione Europea prevede un approccio graduale verso la definizione degli attuali e futuri standard di qualità dell'aria in Europa, stabilendo standard

intermedi per l'anno 2030 e sviluppando una prospettiva che favorisca la possibilità di un pieno allineamento con le linee guida dell'OMS sulla qualità dell'aria entro il 2050.

L'obiettivo, come anticipato, è introdurre al più presto le misure necessarie per ridurre l'inquinamento atmosferico al di sotto dei limiti proposti, raggiungendo standard di qualità dell'aria che fanno riferimento alle raccomandazioni dell'OMS del 2021.

A tale scopo, **vengono introdotti valori limite per tutti gli inquinanti atmosferici attualmente soggetti a valori obiettivo** (arsenico, nichel, cadmio e benzo(a)pirene contenuti nella frazione PM10 del particolato atmosferico), **ad eccezione dell'ozono**; sono introdotte **anche delle soglie di allerta per l'esposizione a breve termine a livelli particolarmente alti di PM10 e PM2,5, in aggiunta alle soglie di allerta già esistenti per il biossido di azoto (NO2) e il biossido di zolfo (SO2).**

Al riguardo, va innanzitutto segnalato che, **pur condividendo lo spirito e l'intento della proposta, un tale quadro, comporterà evidentemente delle criticità, soprattutto per quanto riguarda le tempistiche con cui gli standard devono essere raggiunti**: si pensi, ad es., alle Regioni in Val Padana, in cui allo stato attuale i valori sono ben distanti da quelli contenuti nella proposta. La necessità di realizzare interventi strutturali importanti per raggiungere gli obiettivi, implica necessariamente **che le tempistiche previste dovrebbero essere commisurate ragionevolmente con i tempi effettivi di realizzazione degli interventi.**

A tal proposito, si evidenzia **il potenziale rischio che tale "realizzabilità" si traduca per i settori industriali in adempimenti addizionali, non proporzionati alla fattibilità nei tempi previsti** come, tra l'altro, avvenuto nella predisposizione di strumenti di pianificazione regionale in cui sono state inserite apposite misure e restrizioni al comparto industriale.

Le esperienze hanno mostrato come misure che impongono limiti emissivi più stringenti in alcuni territori piuttosto che altri, sono efficaci tendenzialmente per le sole attività industriali in quanto più facilmente assoggettabili a controlli piuttosto che sulle principali sorgenti dell'inquinamento.

Vale la pena ricordare in tal senso che l'industria risulta essere il settore che ha offerto il maggior contributo alle riduzioni delle emissioni di particolato PM10 e ossidi di azoto (dati ISPRA: dal 2005 al 2015 abbattimento del 27% di PM10 e del 70% di NOx) e che contribuisce in modo davvero marginale (6%) all'emissione di particolato, la cui principale fonte è invece rappresentata dal riscaldamento domestico.

La valutazione d'impatto fornita dalla Commissione europea mostra, a pagina 137, la mappa delle concentrazioni di PM2,5 valutate dal modello per lo scenario di riferimento 2020 (Figura A5.8), tuttavia, queste concentrazioni risultano sottostimate di circa 5 µg/m³ in tutta

Europa rispetto alle concentrazioni medie annuali di PM_{2,5} (Figura A11.2) misurate da stazioni fisse.

In base a queste ipotesi, anche **gli scenari formulati al 2030 forniti dalla Commissione Europea potrebbero, pertanto, essere significativamente sottostimati**: ciò rischia di portare a conclusioni fuorvianti sulla fattibilità di raggiungere entro il 2030 non solo le raccomandazioni dell'OMS, ma anche i limiti proposti.

Proprio con riguardo al territorio della Pianura Padana, il progetto LIFE PREPAIR¹ ha dimostrato che anche un'enorme riduzione delle emissioni non è sufficiente per raggiungere i limiti proposti nella Pianura Padana. Più in particolare:

- una riduzione tra il 50 e l'80% delle emissioni di NOX potrebbe portare al raggiungimento del limite annuale di NO₂ proposto (20 µg/m³) in tutte le stazioni;
- una riduzione dell'80% delle emissioni di SOX, NOX, PM, NH₃ e NMVOC potrebbe portare al raggiungimento del limite annuale proposto per il PM₁₀ (20 µg/m³) nel 90% delle stazioni;
- una riduzione dell'80% delle emissioni di SOX, NOX, PM, NH₃ e NMVOC potrebbe portare al raggiungimento del limite annuale proposto per il PM_{2,5} (10 µg/m³) solo nel 30% delle stazioni.

Inoltre, secondo uno **studio dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente della Lombardia**, ridurre di circa l'80% le emissioni di SOX, NOX, PM, NH₃ e COV nella Pianura Padana non è possibile solo con misure tecniche, ma è necessario ridurre anche le attività, come ad esempio:

- Rimozione del 75% dei veicoli e sostituzione del restante 25% con veicoli a zero emissioni;
- rimozione del 75% degli impianti di riscaldamento domestico a metano e del 100% degli impianti di riscaldamento domestico a biomassa;
- rimozione del 60% dei suini e dei bovini e applicazione delle BAT sul restante 40% (stabulazione del bestiame, copertura dei depositi di letame e gestione dello spandimento del letame);
- **rimozione del 75% delle attività industriali.**

¹ https://www.lifeprepare.eu/wp-content/uploads/2022/02/evaluation_scenarios_on_air_quality_inPovalley-1.pdf

Si noti che nella Valutazione d'Impatto (Figura A5.2), la Commissione Europea prevede una Riduzione Massima Tecnicamente Fattibile delle emissioni entro il 2030 di circa il 68% per gli NOX, di circa il 38% per l'NH3, di circa il 47% per gli NMVOC e di circa il 68% per il PM2,5. Entro il 2050 le riduzioni previste sono di circa il 73% per gli NOX, di circa il 41% per gli NH3, di circa il 57% per gli NMVOC e di circa il 75% per il PM2,5.

Date queste evidenze, si ritiene che **raggiungere i limiti proposti dalla Commissione Europea non sia fattibile nella Pianura Padana entro il 2030, né, molto probabilmente, entro il 2050, anche con ingenti riduzioni di attività che avrebbero un impatto non sostenibile considerando anche il fatto che la Valle del Po vanta già emissioni pro-capite tra le più basse a livello europeo.** L'analisi di fattibilità fornita dalla Commissione europea nella valutazione d'impatto è, infatti, a nostro avviso, fortemente influenzata dai metodi di valutazione adottati e porta a conclusioni troppo ottimistiche, sulle quali sarebbero auspicabili maggiori approfondimenti.

Occorre sottolineare, inoltre, che **la formulazione della disposizione atta a garantire il risarcimento dei danni alla salute derivanti dalla violazione degli obblighi di predisposizione dei Piani di qualità dell'aria e dei piani d'azione a breve termine e di adozione delle misure conseguenti, presenta diversi profili di criticità e di rischio.** L'impianto della disposizione consente infatti di presumere il nesso causale tra violazione e danno sulla base di elementi di prova che consentano di ritenere la violazione quale spiegazione più plausibile del danno, con inversione dell'onere della prova a carico dell'amministrazione. Ciò espone l'amministrazione a richieste risarcitorie strumentali non suffragate da chiari dati scientifici, aumentando notevolmente il rischio di contenziosi opportunistici e l'esposizione alla responsabilità dell'amministrazione, con inevitabili conseguenze indirette anche sui procedimenti autorizzativi e sulla configurazione dell'apparato sanzionatorio che sarà determinato in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate a norma della direttiva da parte di persone fisiche o giuridiche.

Appare preoccupante che informazioni scientifiche generiche o fondate su dati statistici possano essere riconosciute come prove in grado di invertire l'onere della prova in quanto la loro qualità scientifica non è garantita. Le prove causali specifiche dovrebbero sempre avere la precedenza e le domande di risarcimento dovrebbero essere suffragate da chiari dati scientifici pertinenti, rappresentativi e scientificamente provati, in grado di dimostrare l'esistenza di un nesso di causalità tra la violazione e il danno.

Ciò premesso, è evidente che politiche ambiziose in materia di qualità dell'aria possono non solo garantire un aumento dell'aspettativa di vita e un ambiente più sano, ma anche una riduzione dei costi per l'economia dell'UE.

Gli strumenti presenti nelle direttive sulla qualità dell'aria hanno contribuito a ridurre l'inquinamento atmosferico in Europa. Tuttavia, non sono riusciti completamente a garantire il rispetto della direttiva stessa per quanto riguarda i limiti di concentrazione degli inquinanti. In tal senso, si suggerisce, nell'ambito della revisione delle direttive in questione, di porre particolare attenzione a **una governance più forte delle politiche sulla qualità dell'aria e un impegno più ampio di tutti gli attori, che sono fondamentali per attuare azioni efficaci che consentano il rispetto dei limiti di concentrazione degli inquinanti**. La Commissione dovrebbe istituire un ciclo di rendicontazione, revisione e monitoraggio, simile al modello rafforzato stabilito nel regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia, comprese le disposizioni sui modelli comuni. I piani nazionali integrati per il clima e l'energia, i piani d'azione per la qualità dell'aria e i programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico dovrebbero, infatti, essere coerenti e le loro misure dovrebbero essere meglio coordinate verticalmente e orizzontalmente. È necessario fornire linee guida, parametri di riferimento e buone pratiche per sostenere le azioni degli Stati membri. I co-benefici per la qualità dell'aria, anche in termini economici più ampi, dovrebbero essere sempre presi in considerazione quando si valuta qualsiasi nuova politica che abbia un impatto diretto o indiretto sulla qualità dell'aria.

Inoltre, al fine di evitare impatti negativi sulle attività industriali derivanti dai limiti emissivi ancor più stringenti posti dalla proposta di direttiva comunitaria, risulta necessario focalizzare l'attenzione sulle fonti più impattanti sulla qualità dell'aria, tra cui rientra – come indicato nelle premesse del documento – la combustione della biomassa nel settore del riscaldamento domestico. A tal proposito, sarebbe opportuno che l'emananda Direttiva perseguisse una maggiore coerenza delle politiche degli Stati Membri relativamente agli impianti domestici a biomassa.

Per quanto attiene alle tempistiche di attuazione della proposta di direttiva, pur apprezzando lo sforzo di voler prevedere delle deroghe temporanee al conseguimento dei valori limite, tuttavia non possiamo non evidenziare che la proroga di 5 anni, per il completo rientro nei limiti fissati per il particolato (PM10 e M2.5) e il biossido di azoto, risulta totalmente inadeguata per le Regioni del bacino padano a causa delle condizioni orografiche e climatiche avverse e per le ragioni sopra esposte in termini di impatto economico e sociale non sostenibile delle misure richieste.

Infine, preme segnalare che, in generale, la stessa deadline al 2030 appare troppo ravvicinata e inadeguata per consentire l'effettiva attuazione delle azioni necessarie se consideriamo che la nuova direttiva potrebbe essere adottata nel 2024 ed il recepimento da parte degli Stati membri completarsi nel 2026. L'applicazione dei nuovi valori limite proposti può essere prevista solo dopo un adeguato periodo di transizione e comunque non prima del 2040.