Mal'Aria
i costi dell'immobilismo

Edizione speciale 2021

LEGAMBIENTE

A cura di Legambiente

Per la foto di copertina presa da Pexels, si ringrazia Khunkorn Laowisit

Settembre 2021

Sommario

Introduzione 5

Le procedure di infrazione sulla qualità dell'aria e la condanna dell'Italia 9

Perché non hanno funzionato i Piani di Risanamento dell'Aria Regionali 11

"Facimmo ammuina", la sconfortante gara a far poco 13

La campagna Clean Cities 21

Introduzione

Nel 2021 l'European Environment Agency (EEA) - l'Agenzia europea dell'ambiente - ha diffuso una mappa della qualità dell'aria urbana in cui sono stati riportati i valori medi di particolato fine (PM2,5) degli ultimi due anni (2019 e 2020) di ben 323 città in Europa di cui sia avevano i dati a disposizione. Le tre città europee risultate più pulite sono state Umeå (Svezia) con una media di 3,7 microgrammi per metrocubo, seguita da Tampere (Finlandia) con 3,8 e Funchal (Portogallo) con 4,2. Le tre più inquinate sono state invece Nowy Sacz (Polonia) con 27,3 microgrammi/metrocubo, **Cremona (Italia)** con 25,9 e Slavonski Brod (Croazia) con 25,7. **Nelle ultime dieci posizioni anche Vicenza (25,6), Brescia (24) e Pavia (22,9) tutte giudicate con qualità dell'aria "scarsa".** L'EEA considera la qualità dell'aria "molto scarsa" quando i livelli di PM2,5 sono pari o superiori al limite normativo di questo inquinante pari a 25 µg/mc e scarsa se compresa tra 15 e 25 microgrammi per metro cubo.
Delle 323 città presenti nella mappa, 127 hanno invece una qualità dell'aria classificata come "buona", nel senso che è al di sotto dei valori suggeriti dall'OMS per l'esposizione a lungo termine al PM2,5 (stabilita in 10 microgrammi per metro cubo d'aria). **Tra queste anche le città italiane di Sassari (5,8 µg/mc), Genova (7,1 µg/mc), Livorno (8,8 µg/mc), Salerno (9,1 µg/mc) Savona (9,3 µg/mc) e Catanzaro (9,4 µg/mc).**
Nonostante negli ultimi dieci anni si sia registrato un netto miglioramento della qualità dell'aria in Europa, dall'ultima valutazione annuale effettuata dall'Agenzia è emerso come nel solo 2018 l'esposizione al particolato fine ha causato circa **417mila morti premature in 41 Paesi europei, di cui circa 50mila solo in Italia.** Ben la metà dei decessi positivi al Covid19 nel 2020.
Non è un caso, dunque, che l'Italia abbia al momento attive ben tre procedure di infrazione per tre inquinanti come vedremo nel dettaglio nei prossimi capitoli. Territori dove la salute dei cittadini è stata messa ripetutamente a rischio per le elevate concentrazioni degli inquinanti atmosferici. Ma secondo le nuove indicazioni riportate dall'OMS come valori suggeriti a tutela della salute, ancor più stringenti rispetto a quelli introdotti nel 2005, va da sé che anche le città considerate "meno inquinate", come quelle riportate dallo studio dell'EEA, non possono fare sonni tranquilli.
L'Italia, come documentiamo nel seguito, è ad un bivio: se non vogliamo pagare una multa miliardaria per inquinamento, deve **agire efficacemente e subito per ridurre l'inquinamento** in tutte le città inquinate (della pianura Padana e del resto d'Italia). Subito vuol dire **in questo mese di settembre 2021** per evitare il superamento dei limiti giornalieri di PM10 questo autunno e inverno. E non smettere di ridurre gli inquinanti, **sino al dimezzamento entro il prossimo decennio**, come prevedono le prossime norme europee (vedi Piani d'azione "Verso l'inquinamento zero").
In realtà potrebbe già essere tardi. Sono infatti ben 11 le città che ad inizio settembre hanno sforato il limite dei 35 giorni con una media giornaliera superiore a 50microgrammi per metro cubo come previsto dalla legge: si tratta di Verona (centralina di Borgo Milano) e Venezia (via Tagliamento) con 41 sforamenti, seguite da Vicenza (San Felice) 40, Avellino (scuola Alighieri) e Brescia (Villaggio Sereno) con 39, Cremo-

na (via Fatebenefratelli e Piazza Cadorna) e Treviso (strada S. Agnese) con 38, Alessandria (D'Annunzio), Frosinone (scalo) e Napoli (Ferrovia) con 37, Modena (Giardini) 36. Ma il numero di città rischia di aumentare considerevolmente visto che Padova (Mandria) e Rovigo (Largo Martiri) sono già al limite (35 giorni al 6 settembre 2021), Torino (Grassi e Rebaudengo entrambe a 34 sforamenti), Asti (Baussano) 33, Lodi (Viale Vignati) e Reggio Emilia (Timavo) 32, Bergamo (via Garibaldi) e Caserta (Piazza Minerva) 31 e Parma (Cittadella) 30 inevitabilmente lo supereranno nel corso dell'autunno e dell'inverno prossimo.

Per il nostro Paese è l'ora di uscire dalla logica dell'emergenza e delle scuse che ha caratterizzato gli ultimi decenni fatti di piani, parole, promesse - quasi sempre disattese - e scuse per non prendere decisioni, anche impopolari, per cambiare faccia alle nostre città e abitudini alle persone. Un argomento complesso come l'inquinamento atmosferico deve essere affrontato in maniera trasversale e integrata da più punti di vista. Le azioni da introdurre devono essere efficaci, incisive e durature per poter cominciare ad invertire la rotta. Nella generalità, nell'ambiente urbano i due settori che incidono maggiormente sono la mobilità e il riscaldamento domestico, ma in alcune città l'inquinamento industriale o l'agricoltura hanno una notevole incidenza. Un cambio di paradigma è quanto mai necessario sicuramente a partire da questi settori. Per questi motivi, da qui ai prossimi anni, per accelerare la transizione ecologica e avviare l'Italia "verso l'inquinamento zero", sarà fondamentale realizzare insieme sia provvedimenti urgenti, per non pagare o pagare meno multe miliardarie per inquinamento, che riforme o opere strutturali, che proviamo ad elencare di seguito:

PROVVEDIMENTI URGENTI
(da realizzare già il prossimo autunno inverno, per evitare la multa)

01

Mobilità

- limitare la circolazione dei veicoli più inquinanti (euro 4 diesel a fasce orarie dal 1 ottobre e per sempre a tutte le auto a combustione con più di 20 anni), come già previsto nelle regioni inquinate;

- basta bonus e incentivi rottamazione all'acquisto di auto a combustione, incentivare invece mobilità elettrica leggera, il noleggio e la condivisione (sharing), il trasporto pubblico e i servizi a chiamata, anche comunitari, locali e aziendali;

- decreto d'emergenza, da convertire in legge, per introdurre limitazioni velocità per inquinamento sulle strade e autostrade, come già in uso in Francia, Svizzera, Austria e Slovenia.

02

Riscaldamento

- stop progressivo all'uso del gasolio per il riscaldamento, entro settembre 2022 nelle città inquinate e negli anni successivi in tutta Italia;

- stop immediato incentivi fiscali o conto termico e divieto installazione stufe a legna o biomasse sotto le 5 stelle in tutta Italia e controllo obbligatorio annuale degli impianti.

03

Agricoltura

- divieto di spandimento liquami in campo senza copertura immediata (entro 4 ore), specie nella stagione invernale in pianura Padana;

- divieto totale delle combustioni all'aperto, anche dei residui agricoli.

04

Uscita immediata dal carbone

- immediata (entro giugno 2022) per il riscaldamento e progressivo entro il 2025 per tutti gli altri usi, compreso industriale e termoelettrico.

PROVVEDIMENTI STRUTTURALI

(da intraprendere subito, ma da completare nei prossimi anni)

01

Nuovi piani regionali e nazionali di riscaldamento dell'aria

da sottoporre a Valutazione strategica e consultazione pubblica, ma con l'obiettivo (Europeo) 55% di inquinamento in meno al 2030 e zero emissioni al 2050.

02

Eliminazione progressiva di tutti i "sussidi ambientalmente dannosi"

come già previsto sia dal Piano "Aria Pulita" che dai provvedimenti straordinari per evitare la multa, cominciando dalle accise sul gasolio e puntando ad accise e fiscalità proporzionali alle emissioni dirette ed indirette di CO_2.

03

Mobilità

- ridisegnare lo spazio pubblico a misura d'uomo, organizzare la prossimità dopo il distanziamento, compresi i servizi, il lavoro e lo studio a distanza: tutto ciò che serve sta a 15 minuti a piedi da dove si abita, anche i servizi di trasporto ("città a 15 minuti"), sia in città che nei paesi (vedi anche "iniziativa faro 2" del Piano d'Azione Zero Inquinamento Europea");

03

- aumentare la dotazione del trasporto pubblico elettrico con 15.000 nuovi autobus per il TPL (rifinanziando il Piano Nazionale Strategico della Mobilità Sostenibile a favore di soli autobus a zero emissioni); nuove reti tranviarie per 150 km (o filobus rapid transit); cura del ferro (5.000 nuovi treni e adeguamento della rete regionale con completamento dell'elettrificazione);

- strade a 30 km all'ora, strade scolastiche, smart city, moderazione della velocità (80% strade urbane condivise tra cicli e veicoli a motore), realizzare 5.000 km di ciclovie e corsie ciclabili, sicurezza stradale (vision zero), incentivare la mobilità elettrica condivisa (micro, bici, auto, van e cargo bike) anche nelle periferie e nei centri minori, anche comunitaria o aziendale;

- stop alla commercializzazione dei nuovi veicoli a combustione interna al 2030 (per il rinnovo del parco delle auto private famigliari, favorire - come in tutta Europa - il marcato dell'usato recente, invece dei bonus ad auto a combustione che tra pochi anni non potranno più circolare!)

04

Riscaldamento

programmare "ondate di ristrutturazioni" per rendere tutte le nostre abitazioni e ambienti ad emissioni zero, anche grazie alla capillare diffusione e finalizzazione del "Bonus 110%", che favorisca il progressivo abbandono delle caldaie a gasolio e carbone da subito, e a metano, compresa la cucina, nei prossimi anni.

05

Agricoltura

l'ammoniaca è un potente precursore di particolato fine (soprattutto PM 2,5) e le misure più efficaci per tagliare le emissioni di ammoniaca riguardano le pratiche di alimentazione degli animali, la gestione degli effluenti di allevamenti (iniziando dalla copertura delle vasche di raccolta e dei sistemi di trattamento) e l'uso dei fertilizzanti. La riduzione delle dimensioni e il controllo degli allevamenti sarà necessario in futuro anche per limitare le emissioni di metano.

06

Riduzione delle diseguaglianze attraverso l'azzeramento dell'inquinamento

è questo il titolo de "iniziativa faro 1" del nuovo "Piano d'azione Zero Inquinamento dell'UE, perché l'inquinamento è fonte di disuguaglianze sanitarie, diverse sensibilità e debolezze, età e generazioni, così come i costi e i danni dell'inquinamento si distribuiscono in modo diseguale non solo tra i ceti sociali, ma anche nelle diverse aree geografiche e si scaricano sulle future generazioni. Ecco perché la prevenzione dell'inquinamento e l'obiettivo "zero" è da anteporre alla "correzione" (bonifica, depurazione). E, ultima soluzione, il principio "chi inquina paga", perché i sussidi e gli sgravi fiscali elargiti a chi inquina sono intollerabili oltre che dannosi.

Le procedure di infrazione sulla qualità dell'aria e la condanna dell'Italia

La direttiva 2008/50, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, è oggetto di tre procedure di infrazione, due per le polveri sottili (PM10 e PM2,5) e una per il biossido di azoto (NO2).
La prima infrazione, la 2014/2147, si è "concretizzata" nel 2020 attraverso la sentenza di condanna da parte della Corte europea di giustizia (causa 644/18): secondo la tesi della Commissione europea, infatti, dal 2008 al 2017 l'Italia ha superato in maniera continuativa, e in molte zone del Paese, i valori *"limite giornaliero"* e *"media annuale"* rispetto alle concentrazioni di particelle PM10. Inoltre, la Commissione ha sempre evidenziato e sottolineato nelle motivazioni riportate prima al nostro Paese e poi alla Corte di giustizia, come non siano state adottate misure appropriate da parte dei nostri governi per garantire il rispetto di tali valori limite. **Le Regioni coinvolte in questa sentenza sono Campania** (per la zona di risanamento – Napoli e Caserta e per la zona costiera collinare di Benevento), **Emilia-Romagna** (Pianura ovest e Pianura Est), Lazio (valle del Sacco e agglomerato di Roma), **Lombardia** (agglomerato di Milano, Bergamo, Brescia, la pianura definita come "ad elevata urbanizzazione" A e B, la zona di fondovalle D), **Piemonte** (agglomerato di Torino e zone di pianura e collina), **Puglia** (Puglia – area industriale), Sicilia (agglomerato di Palermo), **Toscana** (zona di Prato-Pistoia, zona Valdarno Pisano e Piana Lucchese), **Umbria** (zona della Conca Ternana), **Veneto** (agglomerato di Venezia-Treviso, Padova, Vicenza, Verona e la zona A1 - provincia del Veneto).

Secondo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che ha accolto la richiesta della Commissione e ci ha quindi condannato nel novembre del 2020, l'Italia ha:
- in modo continuativo e sistematico, superato i valori fissati per il particolato (PM10)
- non adottato, a partire dal giugno 2010, misure appropriate per garantire il rispetto dei valori limite
- disatteso l'obbligo di far sì che i piani per la qualità dell'aria prevedano misure adeguate affinché il superamento dei valori sia il più breve possibile

Prima di arrivare alla condanna da parte dell'Europa però, l'Italia ha avuto diverse occasioni per evitare il proseguimento del procedimento avviato. Nel 2014 e nel 2016, infatti, l'Italia ha ricevuto la messa in mora (e la messa in mora complementare) da parte della Commissione per la violazione di alcuni articoli della Direttiva 2008/50 (precisamente il 13 e il 23). In considerazione delle risposte ricevute dal nostro Paese, la Commissione, nel 2017, ha emesso un "parere motivato" (altro step procedurale delle infrazioni), in cui ha ribadito l'inadempimento italiano ed ha proposto il ricorso alla Corte di Giustizia, ritenendo che l'Italia non avesse posto rimedio alle violazioni contestategli.

Ma come si è difeso il nostro Paese?
L'Italia ha portato, come propria giustificazione, il fatto che, in alcuni degli anni dell'intervallo considerato, *"il valore limite non sia stato valicato"*, e che, nel frattempo, la quantità di inquinanti sia progressivamente diminuita. Inoltre, veniva

rimarcato dal nostro Paese come la violazione contestata riguardasse "solo" il 17% del territorio nazionale. **La Corte di Giustizia dell'Unione Europea con la sentenza 10 novembre 2020 (C-644/18), ha rigettato tutte le argomentazioni ritenendo che l'Italia sia stata inadempiente e abbia violato la direttiva 2008/50, posta a tutela della salute umana e dell'ambiente.**

Leggendo le motivazioni, però emergono dettagli ancor più interessanti. Secondo i giudici europei la mera predisposizione di piani per la qualità dell'aria è stata insufficiente ad evitare la procedura d'infrazione, soprattutto perché tali piani non prevedevano misure adeguate a far sì che il superamento del valore limite fosse contenuto nel più breve tempo possibile. La necessità di avere tempi lunghi paventata dal nostro Paese, per far sì che le misure previste nei piani relativi alla qualità dell'aria potessero produrre i loro effetti, secondo la Corte UE, andava "in contrasto" con i limiti temporali della direttiva e con gli obiettivi previsti volti alla protezione della salute umana e dell'ambiente. Un'altra contestazione arrivata da parte della Corte, sulla base dei dati forniti dall'Italia nel corso degli anni, riguarda le "reiterate violazioni" durante l'anno e in tutte le 27 zone e agglomerati. Tali circostanze, infatti, non possono essere giustificate con la mera affermazione "*che i valori limite non siano stati superati nel corso di taluni anni durante il periodo considerato". In base alla definizione di "valore limite"* (art. 2 n. 5 Direttiva 2008/50), "quest'ultimo, al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi sulla salute umana e/o sull'ambiente nel suo insieme, deve essere conseguito entro un dato termine e non essere superato una volta raggiunto". In altre parole, la circostanza addotta dall'Italia, secondo cui vi era una tendenza al ribasso perché non sempre si è superato il limite previsto dalla normativa, non è stato considerato degno di nota dalla Corte perché una volta raggiunto il rispetto del limite, questo deve poi essere sempre e comunque garantito e rispettato.

Altra figura pessima fatta dal nostro Paese nel giustificare le proprie inadempienze davanti alla Corte, viene dal fatto che ha provato a dire che non è imputabile in via esclusiva il superamento dei valori limite, in quanto i fattori di inquinamento sono vari e indipendenti dalla volontà del Paese stesso. Sono stati richiamati casi come la sabbiatura o salatura invernale delle strade, le fonti di inquinamento disciplinate dalle politiche dell'UE (come trasporti, energia, agricoltura), le particolarità topografiche e climatiche sfavorevoli alla dispersione delle sostanze inquinanti giusto per citarne alcune. Per questi motivi l'Italia ha contestato alla Commissione europea che è lei che deve "provare" l'imputabilità esclusiva della violazione allo Stato membro interessato per poterla poi giudicare inadempiente.

Anche in questa occasione, la Corte di Giustizia, ha rigettato la capziosa ricostruzione italiana, ricordando al nostro Paese che se è pur vero che la Commissione debba "provare" l'inadempimento, ed è indubbio anche che le fonti di inquinamento siano molteplici e dipendenti da fattori che sfuggono al controllo del singolo Stato. E proprio per queste ragioni, la direttiva consente l'esenzione temporanea dall'obbligo dei valori limite, attraverso alcuni articoli specifici. Peccato che l'Italia non vi abbia mai fatto ricorso e non abbia dimostrato "l'esistenza di circostanze eccezionali". È stato ritenuto dunque irrilevante che *"l'inadempimento risulti dalla volontà dello Stato membro al quale è addebitabile, dalla sua negligenza, oppure da difficoltà tecniche o strutturali cui quest'ultimo avrebbe dovuto far fronte".*

Cosa ci aspetta per le altre procedure di infrazione

Per la seconda infrazione (2015/2043) la Commissione ha aperto un contenzioso facendo ricorso alla Corte europea di giustizia (causa 573/19) per il superamento *"sistematico e continuato dei valori limite del biossido di azoto"* e per *"non aver adottato misure appropriate per garantirne il rispetto dei valori limite".* Le regioni coinvolte sono Lazio (agglomerato di Roma), Liguria (Comune di Genova), Lombardia (agglomerato di Milano, Bergamo, Brescia), Piemonte (agglomerato di Torino), Sicilia (agglomerato di Catania) e Toscana (agglomerato di Firenze).

Ma nel 2020 la Commissione ha dato avvio anche ad una terza procedura di infrazione (2020/2299) relativamente al PM2,5. Fin dal 2015, infatti, il valore limite per il PM2,5 non è stato rispettato in diverse città della valle del Po, tra cui Venezia, Padova e alcune zone nei pressi di Milano. Inoltre, le misure previste dall'Italia *"non sono sufficienti a mantenere il periodo di superamento il più breve possibile".*

Viste le costanti di sforamento e la mancanza di misure adeguate come per la prima procedura di infrazione sfociata in condanna nel giro di sei anni, è ragionevole pensare che anche queste due procedure - se non verranno introdotte serie, concrete ed efficaci misure per risolvere il problema - porteranno ad ulteriori condanne e sanzioni.

Perché non hanno funzionato i Piani di Risanamento dell'Aria Regionali

L'Italia solo con il Decreto Legislativo 155 del 2010 ha recepito la direttiva 50 del 2008 e ha dato il via al riordino completo della zonizzazione e del monitoraggio degli inquinanti in tutte le città d'Italia, a cui sono poi seguite le redazioni dei Piani regionali di Tutela e Risanamento della Qualità dell'Aria (PTRQA). Una procedura complessa che ancora nel 2018, a dieci anni della Direttiva, solo Veneto, Emilia Romagna, Valle d'Aosta e Umbria avevano completato. Sarebbero seguite da lì a breve da Lombardia, Piemonte e Toscana, ma anche le città e regioni inquinate, che avevano già adottato piani e politiche di mitigazione degli inquinanti, hanno dovuto per la prima volta dotarsi di piani e strumenti capaci di **raggiungere obiettivi** di qualità dell'aria in tempi prestabiliti.

E qui il **primo errore** commesso dalle Regioni Italiane: non servono Piani se non raggiungono gli obiettivi nei tempi prefissati, se non si stanziano adeguate risorse o se non si accompagnano da strumenti normativi adeguati per raggiungerli. Connesso con il primo, il **secondo errore**: le tecniche e i modelli di simulazione diventano strumenti indispensabili per supportare le decisioni politiche, la negoziazione sociale delle stesse e il necessario coordinamento nazionale. Troppo spesso gli scenari sono stati usati per giustificare deroghe e rinvii sui singoli provvedimenti. Solo recentemente, con il "Clean Air Dialoges" di Torino a giugno 2019, almeno per le 4 regioni della Pianura Padana, ci si è finalmente dotati di una strategia coordinata sovra regionale. Ma solo per far fronte comune all'approssimarsi della sentenza della Corte Europea.

Il terzo errore è stato nell'attribuire alle sole Regioni sia le responsabilità che le competenze dei Piani di Risanamento, escludendo così responsabilità e competenze del livello nazionale: accise

e tasse, Codice della strada, autostrade, ferrovie, aeroporti e porti, per parlare esclusivamente di emissioni causate dai trasporti, escono dalle competenze regionali. E' così che diventati l'unico paese dell'arco alpino a non limitare la velocità autostradale per limitare l'inquinamento: Francia, Svizzera, Austria e Slovenia, limitano la velocità a 110 all'ora, o persino a 85 all'ora (nel caso della Svizzera) per limitare le emissioni, sia nella stagione invernale, che il quella estiva (ozono). Anzi, l'inquinamento non è ragione sufficiente per limitare la velocità secondo il nostro codice della strada, urge una legge ad hoc.
Quarto errore: l'incertezza nel principio di responsabilità. La competenza della redazione e la realizzazione degli obiettivi dei Piani di Tutela e Risanamento nella norma italiana non corrisponde a chi ha la responsabilità e paga le sanzioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi di Qualità dell'Aria. La Direttiva affida la regolazione delle sanzioni a chi non ottempera alle norme nazionali, cosa che l'Italia ha trascurato di fare nella legge di recepimento. Così lo Stato delega i Piani alle Regioni, senza dare loro tutte le competenze, le Regioni scrivono Piani insufficienti affidando adempimenti e controlli ai comuni, che si dichiarano spesso impossibilitati dall'adempierli, l'Europa condanna e sanziona lo Stato che minaccia di rivalersi sui trasferimenti a Regioni e Comuni, anche se non è chiaro come. Stato e Regioni non potranno così far altro che tagliare sui servizi ai cittadini, che saranno inquinati prima e tassati dopo. Un bel pasticcio.

Nelle **necessarie riforme previste nel PNRR,** a nostro parere, si possono correggere questi errori. Speriamo, perché al momento nel PNRR sta scritto solamente:
"Riforma 3.1: Adozione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico. La riforma mira ad allineare la legislazione nazionale e regionale, e ad introdurre le relative misure di accompagnamento per la riduzione delle emissioni degli inquinanti atmosferici (in conformità con gli obiettivi fissati dalla Direttiva 2016/2284 sui limiti nazionali di emissione) e di gas clima alteranti."

E' necessaria una svolta politica decisa, tanto più che il 12 maggio 2020 la Commissione Europea ha adottato il **Piano d'azione "Verso Emissioni Zero" al 2050**, con la proposta intermedia di dimezzare l'inquinamento entro il 2030: precisamente -55% dei morti e delle emissioni atmosferiche rispetto al 2005, perché i veleni nell'aria rappresenta oggi il primo rischio sanitario dovuto all'inquinamento per i cittadini europei. A primavera 2022 è prevista l'approvazione della n**uova Direttiva sulla qualità dell'aria** con standard "strettamente allineati con le prossime raccomandazioni dell'OMS". L'OMS che prevede infatti di **dimezzare gli attuali limiti per il particolato sottile: ad esempio, la media annuale per il PM10 si abbasserebbe dagli attuali 40 ad appena 20 micro grammi ogni metro cubo.** Nel 2022 quindi, quasi tutte le città italiane saranno ufficialmente inquinate oltre i limiti di legge.
Non possiamo permetterci altri 10 anni di qualità dell'aria "fuori legge" nelle città italiane, altre multe miliardarie e, soprattutto, altri decessi prematuri per inquinamento ogni anno (almeno 40 mila nelle città italiane secondo le stime più recenti dell'EEA (Agenzia Europea per l'Ambiente). Per questa ragione chiediamo che **le Regioni e lo Stato inizino subito a predisporre nuovi Piani di Risanamento dell'Aria più efficaci e ambiziosi** entro il prossimo anno.

Come evitare multa miliardaria: Regioni e città inadempienti

Che può accadere ora dopo la condanna dell'Italia? A spiegarcelo è la relazione agli emendamenti al Fondo Complementare del PNRR, approvata nella Conferenza delle Regioni del 3 giugno 2021: "… molto probabilmente l'atto di messa in mora sarà notificato tra la fine dell'anno 2021 e l'inizio del 2022 e avrà quindi come riferimento i dati di qualità dell'aria relativi all'anno 2021 … (quindi) per ottenere un risultato utile occorre agire con molta sollecitudine assicurando da subito l'entrata in vigore di misure straordinarie. Laddove tali dati non saranno rrispondenti a quanto richiesto dalla direttiva comunitaria la Commissione constaterà la mancata esecuzione della sentenza chiedendo

il deferimento alla Corte di Giustizia con conseguente concretizzazione del presupposto per il pagamento della sanzione pecuniaria forfettaria che **si stima nell'ordine compreso tra 1,5 e 2,3 miliardi di euro** (supponendo un rientro nei limiti nel 2030)."
"I tre criteri generali di calcolo sono la gravità e la durata dell'infrazione e la necessità di garantire l'efficacia dissuasiva della sanzione. In proposito risulta evidente che qualora si dovesse giungere alla comminazione della sanzione pecuniaria, la stessa sarà molto consistente considerato che l'infrazione attiene a disposizioni comunitarie finalizzate alla tutela del bene primario della salute e che persiste molti anni dopo il termine vincolante stabilito per il raggiungimento dei valori limite di tutela della qualità dell'aria posti dalla Direttiva comunitaria."
Secondo la delibera della Regione Veneto "il pagamento della sanzione che in prima approssimazione potrebbe gravare sul Veneto per un importo stimato di circa 400-600 milioni di euro non esime l'Amministrazione dal porre in essere le azioni di risanamento necessarie fino al conseguimento del rispetto dei valori limite - risultato quest'ultimo che potrà interrompere l'applicazione della sanzione giornaliera."
"Va inoltre segnalato che per compensare gli oneri finanziari derivanti dalla sentenza di condanna della Corte, l**o Stato Italiano può rivalersi, ai sensi dell'art. 43 della Legge del 24.12.2012 n. 234, sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi comunitari che hanno determinato la condanna.** L'azione di rivalsa può essere esercitata anche compensando con i trasferimenti da effettuare da parte dello stato in favore delle amministrazioni responsabili dell'infrazione, ovvero nelle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia, del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e degli altri fondi strutturali."

"Facimmo ammuina", la sconfortante gara a far poco

Ma l'Italia ha ancora modo di evitare che la Commissione Europea avvii la procedura di definizione dell'entità della sanzione e la richiesta di pagamento. E' stata la stessa Commissione a spiegarlo per lettera alla Rappresentanza Italiana a Bruxelles e, a sua volta, il Ministero dell'Ambiente a informare le regioni italiane in un incontro dedicato il 5 gennaio 2021: Regioni e Stato debbono presentare (ogni 2 mesi!) "copia di provvedimenti adottati dalle autorità competenti … e piano d'azione dettagliato corredato di un calendario contenete anche le principali scadenze intermedie".
Alla riunione Ministero Ambiente - Regioni del 5 gennaio 2021 viene discusso e redatto un "Piano straordinario" con un elenco di "misure condivise a livello tecnico", che poi ogni amministrazione

coinvolta (Regioni e Governo nazionale) avrebbero dovuto approvare, mettere in atto e comunicare all'Europa. Oltre al "Piano straordinario", abbiamo preso in considerazione anche il Protocollo "Aria Pulita" di Torino (accordo Stato-Regioni firmato il 6 giugno 2019), le delibere regionali, le disposizioni dei Comuni, i decreti governativi conseguenti per stabilire, a 2 anni del Protocollo, 11 mesi dalla sentenza e a 9 mesi dal Piano straordinario, cosa si fosse tramutato in pratica.

Misura strutturale prevista negli Accordi di programma delle Regioni del bacino della pianura Padana

Misura strutturale prevista dal 1/10/2020	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna	Governo
Blocco circolazione stagionale euro4 diesel nelle città >30.000 ab	Rinvio con la scusa dell'emergenza sanitaria o in caso di necessità	Rinvio con la scusa dell'emergenza sanitaria	Rinvio con la scusa dell'emergenza sanitaria	Al momento confermato blocco	Chi tace acconsente?

Misure straordinarie per evitare la multa europea a causa dell'eccessivo inquinamento nelle bacino della pianura Padana

Misure temporanee che debbono scattare dopo 3 giorni di superamento dei limiti:

Misure straordinarie	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna	Governo
ESTENSIONE ad ampie zone del divieto spandimento liquami zootecnici	Non risulta territorialmente più esteso il divieto	Non risulta territorialmente più esteso il divieto	Esteso a tutta la pianura in allerta > verde	Non risulta territorialmente più esteso il divieto	Legge nazionale: (Azione 2.1 del protocollo nazionale)
Divieto combustione legna in stufe sotto 4 stelle	sì, e pellet A1	solo 3 stelle, e pellet A1	sì, e pellet A1	sì (3 stelle in allerta verde) in pianura	Togliere incentivi a stufe inquinanti (Azione 4.1 del protocollo nazionale)
Abbassamento 1°C riscaldamento	18 gradi	19 gradi	19 gradi allerta > verde	19 gradi, 17 in locali industriali	non coinvolto
Limitazione circolazione veicoli estesi a TUTTA LA REGIONE per diesel sino euro4, benzina sino euro2, gas e moto sino euro1	nessuna estensione delle aree soggette a limitazione	nessuna estensione delle aree soggette a limitazione	nessuna estensione delle aree soggette a limitazione estensione E1 benzina e E2 diesel comuni tra 10-30 mila	estensione solo ai territori in procedura infrazione	Possibile estendere provvedimenti alle altre città in infrazione?

Misure straordinarie	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna	Governo
Potenziamento controlli stradali	generico impegno	nessun impegno	generico impegno	Impegno quantificato (ad es 1.500 a Bologna)	non coinvolto
Potenziamento controlli spandimenti	generico impegno	nessun impegno	nessun impegno	generico impegno	non coinvolto
Controlli domestici stufe a legna	generico impegno	nessun impegno	nessun impegno	generico impegno	non coinvolto

Misure strutturali permanenti durante tutto il periodo invernale:

Misure straordinarie	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna	Governo
Limitazione velocità a 110 km/h per veicoli leggeri e 80 km/h per veicoli pesanti in autostrada	Non ompetenti	Non competenti	Non competenti	Non competenti	Nessun decreto presentato
Pedaggi differenziati per categorie emissive	Non ompetenti	Non competenti	Non competenti	Non competenti	Nessun decreto presentato
Accise sul diesel	Nessuna addizionale regionale	Nessuna a ddizionale regionale	Nessuna addizionale regionale	Nessuna addizionale regionale	Nessun decreto presentato
Divieto vendita e installazione combustori biomasse non conformi a DM 186	4 stelle da 1 gennaio 2020	4 stelle da 1 gennaio 2020	4 stelle da 1 gennaio 2020	4 stelle da 1 gennaio 2020	Perché non deciderlo anche a livello nazionale?
Divieto su TUTTO territorio della Regione di combustioni all'aperto, anche rituali. Controlli su segnalazioni	sì, con deroghe limitate	sì, con deroghe a piccoli quantità	sì, con deroghe limitate	sì, con deroghe a piccoli quantità	non coinvolto
Smart working	Solo misure Covid mministrazione regionale	Solo misure Covid amministrazione regionale	Solo misure Covid amministrazione regionale	Solo misure Covid amministrazione regionale	Solo misure Covid pubblica mministrazione

Misure straordinarie	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna	Governo
obbligo interramento reflui, copertura vasche e gestione allevamenti	solo incentivazione	obbligo interramento entro 24 ore (sistematicamente disatteso), no copertura vasche	solo incentivazione	solo incentivazione	non coinvolto

Note: La principale misura strutturale, che avrebbe dovuto entrare in vigore il 1 ottobre 2021, è il blocco stagionale dei veicoli euro 4 diesel. Tale misura non è prevista in quelle "straordinarie" perché già decisa e deliberata dalle Regioni nei provvedimenti triennali previsti dal Protocollo Aria Pulita del giugno 2019.

Altre misure formazione/informazione, incentivi o misure nazionali:

Misure straordinarie	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna	Governo
Formazione tecnici caldaie domestiche biomasse	Non abbiamo trovato traccia	Non abbiamo trovato traccia	Spesi 200 mila euro	Non abbiamo trovato traccia	Non abbiamo trovato traccia
Formazione tecnici su decreto 110% e cittadinanza risparmio energetico domestico	Non abbiamo trovato traccia	Non abbiamo trovato traccia	Non abbiamo trovato traccia	Non abbiamo trovato traccia	Non abbiamo trovato traccia
Incentivi per misure straordinarie nell'agricoltura	Non abbiamo trovato traccia	Non abbiamo trovato traccia	22 milioni tra PSR e Ministero Ambiente	10 milioni interventi diversi	Fondi disponibili
Incentivi per misure straordinarie in ambito abitativo e domestico	Incentivi caldaie biomasse 5 stelle	Non abbiamo trovato traccia	Rinnovo stufe biomasse, 12 milioni	Rinnovo stufe biomasse, 7 milioni	Fondi disponibili
Incentivi per misure straordinarie nei trasporti	Rottamazione anche veicoli a combustione, 57,5 milioni sino al 2024	Rottamazione anche veicoli a combustione (sino 145 grammi CO2), 30 milioni	Rottamazione anche veicoli a combustione, 15 milioni	16,9 milioni per rinnovo flotte PPAA e bike-working + 5 milioni per auto privati elettriche, ibride e gas	Fondi disponibili
Limitazioni veicoli commerciali pesanti (ex art. 9 c 9 DM 165)	Azione di concerto Stato-Regioni non attivata	Azione di concerto Stato-Regioni non attivata	Azione di concerto Stato-Regioni non attivata	Azione di concerto Stato-Regioni non attivata	Azione di concerto Stato-Regioni non attivata

Piano d'azione per il miglioramento della qualità dell'aria

(Protocollo "Aria pulita" di Torino, 6 giugno 2019) - Adempimenti governativi, stato attuazione

Misure trasversali

Razionalizzazione dei sussidi ambientalmente dannosi

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
MITE, DDL governativo	dicembre 2019

Fondo per il finanziamento del programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
MEF, MITE, MISE, MIPAAFT, legge di bilancio	dicembre 2019

Adozione degli accordi tra Stato, Regioni e Province autonome per il miglioramento della qualità dell'aria

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
MITE, accordi di programma	dicembre 2019

Informazione ai cittadini

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
Min. Salute, MITE, sito web	dicembre 2019

Agricoltura e combustione biomasse

Interventi per l'abbattimento delle emissioni di ammoniaca

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
MIPAAFT, investimenti nei PSR	dicembre 2019

Limitazioni all'abbruciamento dei residui vegetali

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
MITE, MIPAAFT, modifica legge	dicembre 2019

"FACIMMO AMMUINA", LA SCONFORTANTE GARA A FAR POCO

"FACIMMO AMMUINA", LA SCONFORTANTE GARA A FAR POCO

Mobilità

Introduzione dei criteri ambientali nella disciplina della circolazione in ambito extraurbano (limiti di velocità)

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
MIMS, MITE, modifica di legge	ottobre 2019

Interventi per il controllo delle aree a traffico limitato

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
MIMS, MITE, modifica di legge	ottobre 2019

Linee guida per la classificazione dei veicoli elettrici ibridi

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
MITE, accordi di programma	dicembre 2019

Sostegno alla diffusione della micromobilità elettrica e promozione dell'utilizzo di mezzi di trasporto innovativi e sostenibili

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
MIMS, adozione DM	dicembre 2019

Disincentivo all'utilizzo di veicoli ad alte emissioni inquinanti

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
MEF, MISE, modifica Decreto	dicembre 2019

Mobilità attiva

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
Min. Salute, linee guida	dicembre 2019

Riscaldamento civile

Riduzione delle emissioni inquinanti derivanti dalle stufe a biomassa

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
MISE, MITE, MEF, MIPAAFT, modifica legge	dicembre 2019

Riduzione delle emissioni inquinanti derivanti dagli impianti termici alimentati a legna

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
MISE, MITE, MIPAAFT, modifica decreto	dicembre 2019

Qualificazione degli installatori di impianti alimentati a fonti rinnovabili

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
MISE, MITE, modifica legge	dicembre 2019

Limitazioni all'utilizzo degli impianti di riscaldamento alimentati a gasolio

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
MISE, adozione DM	dicembre 2019

Uscita dal carbone

Riduzione delle emissioni inquinanti derivanti dalla chiusura o trasformazione di alcuni impianti termoelettrici alimentati a carbone

competenza e tipo di provvedimento	tempi previsti
MISE, MITE, provvedimenti dedicati	dicembre 2019

E' desolante l'elenco di misure straordinarie (21) e di azioni di Piano (21) dichiarate ma mai intraprese, annunziate ma non agite, ordinate ma mai verificate e controllate, quello che emerge dalle tabelle delle misure del Protocollo "Aria Pulita", degli accordi Governo-Regioni: è prevedibile che l'Italia superi i limiti di qualità dell'aria in diverse città, almeno per quel che riguarda il PM10 giornaliero per il 13esimo anno consecutivo dall'approvazione della Direttiva, meritandoci così la molta miliardaria. Nella poco dignitosa gara a chi fa di meno, **insieme al Governo nazionale, trionfa la Regione Lombardia**, entrambi con solo il 15% delle azioni completate. **Segue la Regione Piemonte** (con il 25% delle promesse mantenute) e, si difendono con neanche il 40% dei compiti espletati **le Regioni Veneto ed Emilia Romagna.**
Va ancor peggio se **consideriamo la rilevanza dei provvedimenti,** quelli più efficaci per ridurre già negli ultimi mesi del 2021 gli inquinanti. Come per esempio **il blocco stagionale delle auto** più inquinanti, a cominciare dai **diesel euro4** (annunciato il 1° ottobre scorso e prorogato con la scusa del Covid19): le Regioni Lombardia e Piemonte sembrano intenzionate a non bloccare neppure dal 1 ottobre 2021. Ma poi anche le limitazioni allo **spandimento dei liquami in agricoltura, il divieto delle combustioni all'aperto,** e i relativi **controlli del traffico**, **nelle lavorazioni agricole e degli impianti di riscaldamento a legna.**
E infine: siamo l'unico paese dell'arco alpino che non limita la **velocità sulle strade e le autostrade** per inquinamento: manca ancora il decreto di modifica del Codice della Strada promesso "entro il 31 dicembre 2019".
Tutti pronti invece a **distribuire incentivi, bonus e soldi,** quelli che fanno cattivo debito pubblico (quelli esclusi dai fondi europei), anche per incentivare scelte e acquisti che di verde e riduzione degli inquinanti hanno ben poco. Qualche esempio? Si incentiva (lo stato nazionale) ancora le **stufe a legna sotto le 4 stelle,** con sconti fiscali (bonus edilizia) e con il conto energia, anche se poi le Regioni, con i fondi pubblici, incentivano la rottamazione delle stufe inquinanti con ulteriori contributi! Oppure i **bonus alle auto inquinanti.** Il premio, in questo caso, va alla Regione Lombardia che stanzia ben 30 milioni del governo a bonus auto aggiuntivi a quelli statali anche per auto benzina o diesel sino a **145 grammi CO2 a km** (la media 2021 indicata dall'Europa è 95 grammi!).

Un buon esempio: il Piano Aria e Clima del Comune di Milano e il Regolamento Aria

Il Piano si propone di raggiungere in modo coerente e giusto 3 obiettivi:

- rientrare nei valori limite delle concentrazioni degli inquinanti atmosferici PM10 e NOx (polveri sottili e ossidi di azoto), fissati dalla Direttiva 2008/50/EC (recepita dal D.Lgs 155/2010 e s.m.i.) a tutela della salute pubblica

- ridurre le emissioni di CO_2 (anidride carbonica) del 45% al 2030 e diventare una Città Carbon Neutral al 2050

- contribuire a contenere l'aumento locale della temperatura al 2050 entro i 2°C, mediante azioni di raffrescamento urbano e riduzione del fenomeno dell'isola di calore in città.

Il Piano, avviato prima della pandemia a fine 2019, a dicembre è stato adottato dal Consiglio Comunale. E' stato poi sottoposto a valutazione d'impatto e a consultazione pubblica tra le parti sociali e i cittadini, opportunamente emendato, andrà definitivamente approvato con la prossima amministrazione che uscirà dalle elezioni di ottobre 2021. Il Piano prevede 49 azioni concrete divise in 5 ambiti: salute, connessione e accessibilità, energia, riduzione della temperatura e consapevolezza. Tra le misure discusse e proposte:

- Promuovere azioni che perseguano l'equità, la salute, la sicurezza e il benessere dei cittadini, mitigando eventuali processi di gentifricazione derivanti dagli investimenti pubblici sulla sostenibilità

- Riqualificazione profonda dei quartieri e degli edifici esistenti e diffusione pompe di calore in sostituzione delle caldaie;

- Ridisegno dello spazio pubblico e riduzione sensibile entro il 2030 delle percorrenze con auto private e uso prevalente di veicoli elettrici (TPL tutto elettrico nel 2030);

- Realizzazione entro il 2030 di una vasta "Zero Emission Zone";

- Verde urbano ("RiforestaMi") e azioni per il raffrescamento urbano e per la riduzione delle isole di calore;

- Riduzione delle polveri emesse in atmosfera dal traffico stradale per attrito meccanico o risospensione;

- Istituzione del fondo per l'aria dedicato a misure che riducano l'inquinamento atmosferico e l'esposizione della popolazione.

Per evitare errori, è necessario integrare politiche e piani di trasformazione urbana in una visione di lungo periodo.
A dicembre 2020 è stato approvato dal Consiglio Comunale il Regolamento locale Qualità dell'aria, contenente le limitazioni alle attività che generano emissioni atmosferiche, nell'ottica di salvaguardia della qualità dell'aria e di risparmio energetico ovvero di contenimento del degrado ambientale, in ottemperanza a quanto previsto dall'Art.3-ter Parte I Dlgs 152/2006 (Testo Unico Ambiente): si determinano così diritti all'aria pulita e obblighi e sanzioni sul riscaldamento, combustioni all'aperto (dai generatori al fumo), sui cantieri, le infrastrutture di ricarica elettrica. Interessante notare che l'associazione dei petrolieri ha ricorso contro il regolamento, mentre Legambiente si è costituita al fianco del Comune.

La campagna Clean Cities

La Clean Cities Campaign (CCC) è una nuova iniziativa europea promossa da T**ransport & Environment (T&E)** e da **European Climate Foundation (ECF)**, volta a costruire una forte coalizione di organizzazioni locali, ambientali, sanitarie e della società civile in diverse città europee, per accelerare la graduale eliminazione dei veicoli inquinanti a combustione in Europa, sostenendo la mobilità attiva, elettrica e condivisa per un futuro urbano più vivibile e sostenibile.

In Italia la Campagna Clean Cities, è già stata avviata in Italia da Legambiente da settembre 2020 e proseguirà nei prossimi mesi in coordinamento con Transport & Environment, **Kyoto Club** e altre associazioni. Saranno coinvolte principalmente le città di Roma, Milano, Napoli, Torino, bari e Bologna.

Il 2020 e il 2021 sono stati anni cruciali nella lotta per la mobilità sostenibile per due ragioni fon-da-mentali. In primo luogo, gli impatti del Covid-19 hanno colpito duramente le città e indotto le amministrazioni locali ad intervenire con misure di mobilità sostenibile progressiva "Covid-safe", come i provvedimenti per la mobilità attiva a piedi ed in bicicletta, anche in risposta alle misure ristrettivi d'uso dei mezzi pubblici. Adesso bisogna premere affinché queste misure rimangano in maniera permanente e ne vengano adottate di ulteriori.
Inoltre, l'opinione pubblica nelle grandi città europee è pronta per passare all'azione. Infatti, come evidenziato anche da un recente sondaggio internazionale sull'opinione pubblica di sei paesi europei, il 74% degli intervistati è desideroso che i governi adottino misure efficaci per proteggere i cittadini dall'inquinamento atmosferico, anche chiedendo di riallocare lo spazio pubblico ai pedoni, alle biciclette e al trasporto pubblico.
La prima fase della campagna Clean Cities si è chiusa ad aprile 2021 con la campagna itinerante coordinata da Legambiente "Clean cities: ripartiamo dalle città" che ha acceso i riflettori sul ruolo che i capoluoghi italiani possono giocare per una ripartenza green e per contrastare i cambiamenti climatici. La campagna ha interessato 15 importanti città italiane da Nord a Sud del Paese: Padova, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Ancona, Perugia, Roma, Cagliari, Pescara, Napoli, Bari, Palermo e Catania.
Ha posto l'accento sui principali indicatori urbani relativi a ciclabilità, mobilità elettrica, sicurezza e inquinamento atmosferico e chiamando le amministrazioni locali al confronto. Dal bilancio finale della campagna è emerso che le città italiane sono ancora molto lontane dagli obiettivi di mobilità e sicurezza fissati al 2030 e da cominciare a mettere in atto con i fondi europei del PNRR. In particolare, le 15 città aderenti alla campagna, sono state sottoposte ad uno "stress test" per misurare la capacità di risposta agli obiettivi 2030 e per disporre di un sistema di mobilità e trasporti sostenibili più resiliente di fronte alle crisi future. Per ogni città si prendono in considerazione gli indici di traffico e sicurezza, sia in relazione agli incidenti che all'inquinamento, e l'avanzamento delle politiche verso una nuova "green mobility": l'implementazione di nuovi percorsi ciclo-pedonali, le strade sotto i 30 km/h, il trasporto pubblico elettrico e pulito, la sharing mobility. Anche in Italia i sindaci di Milano, Torino, Bologna, Padova, Bari, Firenze e persino Roma, hanno approfittato della crisi Covid19 per accelerare nuove politiche di mobilità sostenibile.
Ma l'inerzia da superare è ancora grande:
In particolare, Roma, Ancona, Cagliari, Catania, Padova, Perugia e Pescara, sono le città più inquinate e meno sicure tra quelle monitorate.
Le uniche città, appena sufficienti per l'adozione di politiche atte a potenziare ciclabilità, strade 30 e 20 all'ora, elettrificazione di mezzi pubblici e sharing mobility, sono Bologna, Milano e Firenze.
Ad oggi ancora insufficienti, nonostante gli sforzi, Bari, Genova, Padova e Torino.

legambiente.it