

Interventi a livello locale per la riduzione dell'inquinamento atmosferico e la promozione della mobilità sostenibile

In Italia negli ultimi vent'anni si è registrata una riduzione delle emissioni di alcuni inquinanti in atmosfera. In particolare, i livelli di inquinanti come il biossido di zolfo (SO₂), il monossido di carbonio (CO), il benzene e il piombo (Pb), sono da tempo al di sotto dei rispettivi valori limite. Tra gli inquinanti che continuano ad essere un problema in Italia e in Europa, ci sono il particolato atmosferico (PM₁₀ e PM_{2,5}), l'ozono e il biossido di azoto (NO₂). Per quanto riguarda il PM₁₀, il valore limite giornaliero, più stringente rispetto a quello annuale, nel 2009 è stato superato nel 45% delle stazioni italiane; l'area padana, con la città di Milano in particolare, è riconosciuta come una delle aree critiche d'Europa.

A seguito dell'entrata in vigore delle direttive comunitarie in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria (la 96/62/CE e la 2008/50/CE, recepite rispettivamente con i decreti legislativi 51/1999 e 155/2010), l'Italia ha organizzato un quadro istituzionale che attribuisce alle autorità regionali il compito di provvedere alle attività di valutazione e di pianificazione finalizzate a conoscere il contesto territoriale, identificare le misure più efficaci per il rispetto dei valori di qualità dell'aria ed assicurarne l'attuazione.

Il decreto legislativo 155/2010, con cui è stata recepita la Direttiva 2008/50/CE, come la normativa precedente, stabilisce l'obbligo per regioni e province autonome di adottare un piano per la qualità dell'aria nel caso vengano superati i valori limite di SO₂, CO, benzene, Pb, PM₁₀ e il valore obiettivo del PM_{2,5}. Per sostenere le politiche regionali di risanamento della qualità dell'aria, il Ministero dell'ambiente ha reso disponibili, attraverso il DM 16 ottobre 2006, 70 milioni di Euro l'anno per tre anni, destinati al cofinanziamento degli interventi individuati nei piani. Dalle informazioni disponibili, risultano impegnati i ¾ di questi fondi.

Come previsto già dalla normativa precedente, Regioni e Province autonome devono trasmettere al Ministero dell'ambiente e all'ISPRA le informazioni contenute nei piani di qualità dell'aria, secondo il formato stabilito dalla Decisione 2004/224/CE¹ (questionario PPs), entro 18 mesi dalla fine dell'anno in cui sono stati registrati i superamenti dei suddetti valori limite o obiettivo. ISPRA raccoglie questi dati in un data-base², e li analizza³ in relazione al settore (trasporti etc.) e al tipo di provvedimento, nonché rispetto:

- al livello amministrativo (locale, regionale o nazionale) al quale le misure sono attuate;
- al tipo di misura (*tecnico, economico/fiscale o educativo/informativo*);
- alla tempistica prevista per la riduzione delle concentrazioni in seguito all'applicazione delle misure (*a breve termine, a medio termine o a lungo termine*);
- alla scala spaziale delle sorgenti emissive su cui le misure vanno ad incidere (*solo fonti locali, fonti situate nell'area urbana interessata, fonti situate nella regione interessata, fonti situata nel paese, fonti situate in più di un paese*).

Come emerge da tali piani, le iniziative ed i progetti sviluppati dalle singole amministrazioni

¹ La Decisione 2011/850/CE1 ha stabilito che dal 1° gennaio 2014 la Decisione 2004/224/CE sarà abrogata e quindi saranno modificati le modalità e il formato per la trasmissione delle informazioni.

² La serie storica delle informazioni contenute nel data base parte in modo completo dall'anno 2005 e in modo parziale dal 2003, e arriva ad oggi all'ultimo anno comunicato che è il 2009. A breve sarà possibile la consultazione on line

³ "Analisi dei Piani regionali di risanamento della qualità dell'aria relativi all'anno 2009" Bonanni P, Cusanoo M. Sarti C. ISPRA in stampa

regionali sono stati prevalentemente rivolti al settore dei trasporti e della mobilità (Figura 1).

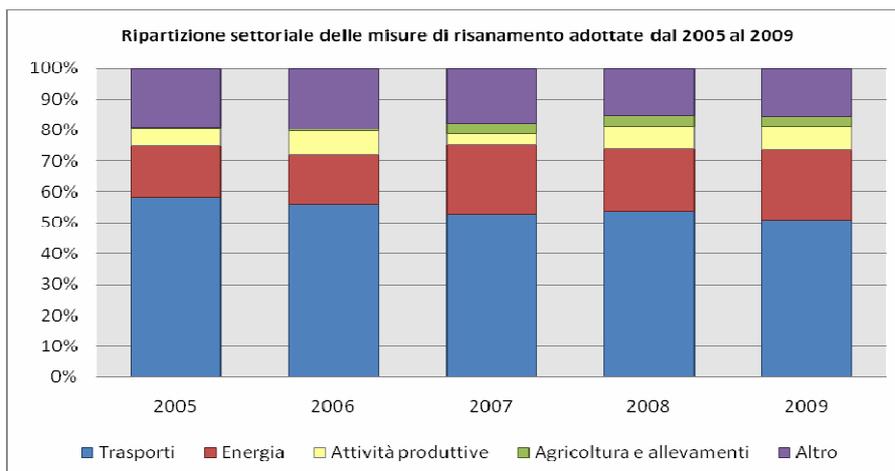


Figura 1: Ripartizione percentuale tra settori delle misure adottate a livello regionale dal 2005 al 2009⁴

Per il settore dei trasporti, nella Figura 2 è riportato il numero di interventi adottati per ciascun tipo di misura tra il 2005 e il 2009.

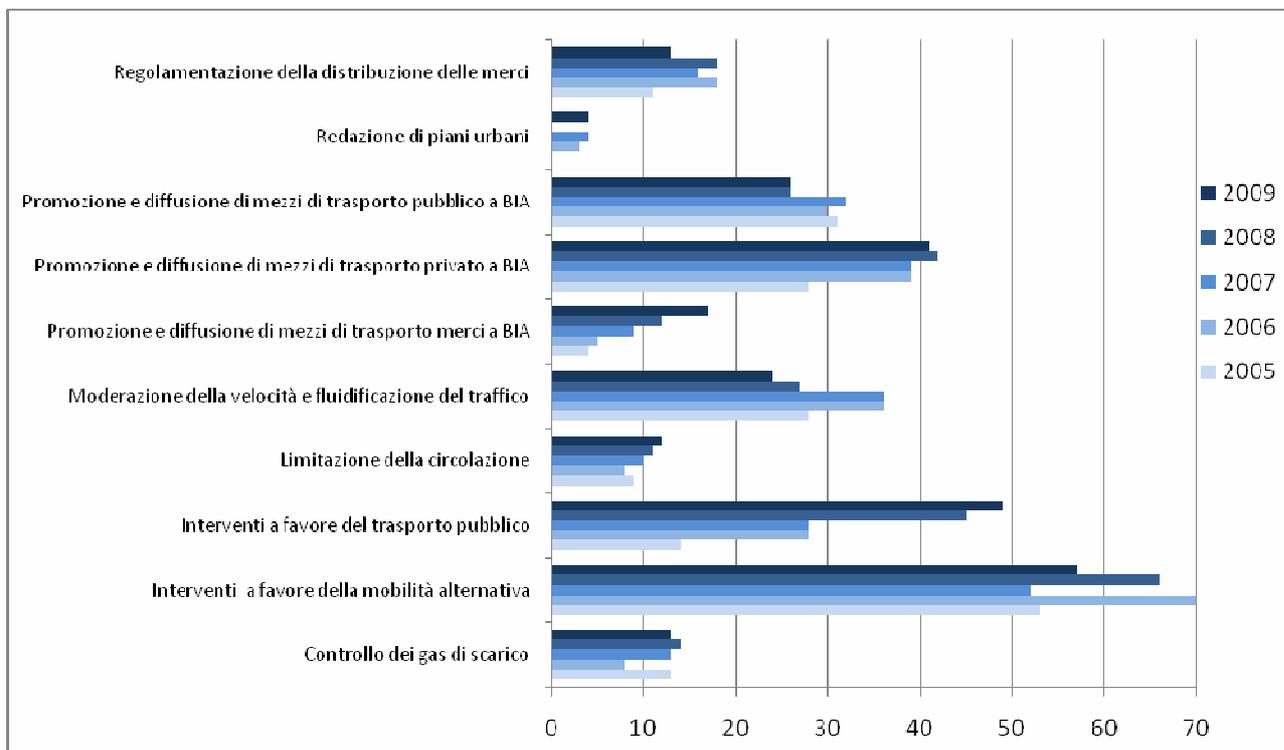


Figura 2: Misure adottate nel settore dei Trasporti. Anni 2005 – 2009

Dalla Figura 2 si evince che gli interventi più adottati sono quelli che promuovono una mobilità alternativa all'utilizzo del mezzo privato individuale, seguiti dalla diffusione di mezzi di trasporto privato a basso impatto ambientale, dalla diffusione di mezzi di trasporto pubblico a basso impatto ambientale e, soprattutto negli ultimi anni, dagli interventi a favore del trasporto pubblico.

⁴ Misure comunicate annualmente alla Commissione Europea attraverso i questionari piani e programmi nel formato della decisione 2004/224/CE.

Nella voce *Altro* sono stati inseriti i provvedimenti che riguardano: misure di informazione e comunicazione ai cittadini, interventi per la gestione della qualità dell'aria, misure accessorie volte alla riduzione delle emissioni e/o delle concentrazioni degli inquinanti in aria, progetti e studi di ricerca.

Pochi interventi riguardano invece la diffusione di mezzi di trasporto merci a basso impatto ambientale e la regolamentazione della distribuzione delle merci, nonostante il ruolo rilevante che i veicoli commerciali rivestono rispetto alle emissioni totali di PM₁₀ (47%), di PM_{2,5} (47%) e di NO₂ (55%).

Le misure introdotte attraverso i piani per la qualità dell'aria si sono fin qui rivelate insufficienti a garantire il rispetto dei valori limite previsti per il PM₁₀, per almeno cinque motivi decisivi:

- la complessità del fenomeno di formazione del materiale particolato PM₁₀;
- l'influenza della meteorologia sulle concentrazioni atmosferiche del PM₁₀;
- l'inadeguatezza, resa evidente dal progresso delle conoscenze, dei presupposti tecnici che, nel passato, hanno condotto a fissare un termine troppo ravvicinato per l'entrata in vigore dei valori limite del PM₁₀ (mancata conoscenza dei fenomeni di formazione del PM₁₀, utilizzo di studi e strumenti non ancora sufficientemente sviluppati, ecc.);
- il mancato raggiungimento dei risultati attesi dall'attuazione di importanti politiche comunitarie nell'abbattimento delle emissioni dei precursori del PM₁₀ (**l'efficacia delle nuove direttive comunitarie in materia di riduzione delle emissioni inquinanti dai veicoli si è rivelata molto inferiore alle aspettative**);
- l'assenza di una effettiva integrazione tra le politiche comunitarie sulla qualità dell'aria e altre politiche comunitarie quali quelle sul clima (**l'uso energetico delle biomasse, particolarmente nel settore civile, costituisce una importante fonte di PM₁₀ primario, pur contribuendo alla riduzione delle emissioni di gas-serra**).

Per di più, il potenziale effetto delle misure è stato ridotto da una serie di problemi gestionali, in primo luogo lo scarso coordinamento delle misure adottate a livello regionale e locale, sia dal punto di vista della loro formulazione che della loro applicazione. L'istituzione di un coordinamento delle regioni del bacino padano non è bastata a compensare l'assenza di direttive tecniche e linee-guida per la omogeneizzazione delle misure a livello di macrozona.

Le misure previste nei piani regionali di qualità dell'aria hanno inoltre risentito dell'impostazione delle norme comunitarie, che prevedono un approccio "locale" (interventi finalizzati a specifiche zone di superamento) sia per inquinanti primari sia per inquinanti prevalentemente secondari come il PM₁₀. Tali misure, hanno pertanto consentito di intervenire prevalentemente sulle emissioni locali che influenzano le zone di superamento dei valori limite del PM₁₀, avendo un'efficacia ridotta sulle emissioni complessive che determinano il fondo regionale. Per intervenire sulle emissioni che determinano il fondo regionale sono invece necessarie, insieme alle misure delle singole regioni italiane, anche misure su scala nazionale ed europea.

Un ulteriore limite della pianificazione in materia di qualità dell'aria è rappresentato dalla sua scarsa integrazione con le altre pianificazioni (infrastrutture, trasporti, sviluppo produttivo, insediamenti abitativi); questo ostacola il conseguimento di risultati significativi, in particolare per quanto riguarda l'impatto del sistema dei trasporti. Si rende quindi indispensabile, accanto all'emanazione di norme tecniche per la messa a punto e l'attuazione degli interventi, anche l'istituzione di una cabina di regia che coinvolga i diversi livelli amministrativi e permetta di ottimizzare l'utilizzo dei finanziamenti disponibili.