

II

(Atti preparatori)

COMITATO DELLE REGIONI

64ª SESSIONE PLENARIA DEL 26 E 27 APRILE 2006

Parere del Comitato delle regioni in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico e in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa

(2006/C 206/01)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

viste la *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa* (COM(2005) 447 def. - 2005/0183 (COD)) e la *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico* (COM(2005) 446 def.),

vista la decisione della Commissione europea, del 21 settembre 2005, di consultarlo a norma degli articoli 175 e 265, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea, in merito alla *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa*,

vista la decisione del proprio Presidente, del 25 luglio 2005, di incaricare la commissione Sviluppo sostenibile di elaborare un parere sull'argomento,

visto il proprio parere in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano»* (COM(2004) 60 def.) - CdR 93/2004 fin ⁽¹⁾,

visto il proprio parere in merito alla *Comunicazione della Commissione relativa al Programma «Aria pulita per l'Europa (CAFE): verso una strategia tematica per la qualità dell'aria»* (COM(2001) 245 def.) - CdR 203/2001 fin ⁽²⁾,

visto il progetto di parere (CdR 45/2006 riv. 1) adottato il 27 febbraio 2006 dalla commissione Sviluppo sostenibile (relatore: JAHN, presidente del distretto di Hohenlohe (DE/PPE)),

considerando quanto segue:

- 1) L'inquinamento atmosferico colpisce soprattutto i grandi agglomerati urbani; di qui il forte interesse da parte delle città di prendere posizione rispetto alla strategia tematica messa a punto dalla Commissione su questo tipo di inquinamento.
- 2) Lo stesso discorso vale anche per la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, tanto più che essa prevede una revisione delle regole di misurazione e di valutazione delle polveri sottili.

⁽¹⁾ GU C 43 del 18.2.2005, pag. 35.

⁽²⁾ GU C 107 del 3.5.2002, pag. 78.

- 3) Grazie alle esperienze maturate, le città sono in grado di fornire un contributo sostanziale all'incremento dell'applicabilità e, di conseguenza, al successo della politica contro l'inquinamento atmosferico,

ha adottato il seguente parere in data 26 aprile 2006, nel corso della 64a sessione plenaria.

1. La posizione del Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni

1.1 **conviene** con la Commissione che, nonostante i progressi registrati di cui la strategia tematica fa menzione, l'inquinamento atmosferico provocato da gas o da altre particelle nocive per la salute e per l'ambiente va ulteriormente ridotto; **riconosce** inoltre che tale obiettivo è raggiungibile solo attraverso uno sforzo comune da parte di tutti gli attori a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, visto che la politica contro l'inquinamento atmosferico attribuisce a tale fenomeno una dimensione sia locale che transnazionale; **ricorda** che gli enti locali perseguono l'obiettivo della salute dei cittadini, per loro prioritario, attraverso misure di tipo urbanistico (separazione delle aree residenziali da quelle industriali, misure di canalizzazione e riduzione del traffico, creazione di aree verdi e ricreative nelle zone abitate, studio delle condizioni microclimatiche per una migliore circolazione dell'aria nelle zone residenziali);

1.2 **accoglie** con favore la comunicazione sulla strategia tematica e la proposta di direttiva sulla qualità dell'aria pubblicata in contemporanea, in quanto entrambe consentono di condurre una discussione strategica e di aggiornare gli obiettivi alla luce delle conoscenze scientifiche più recenti;

1.3 **rileva** che, anche dal punto di vista delle città, si rende necessario un adattamento delle misure per combattere l'inquinamento atmosferico soprattutto ai fini di una loro applicabilità a livello locale;

1.4 **ricorda** che le città, nel loro territorio di competenza, devono trovare un equilibrio tra le più diverse funzioni e che devono per forza porsi anche dei limiti nella realizzazione di singoli obiettivi settoriali;

1.5 **insiste** pertanto affinché la normativa europea preveda la possibilità di soluzioni flessibili; **è dell'avviso** che gli enti locali e regionali, nei loro interventi, dovrebbero avere la possibilità di dare priorità alle aree nelle quali un elevato numero di persone è esposto a un inquinamento atmosferico eccessivo (ad es.: zone residenziali);

1.6 **ribadisce** con forza che, anche nella lotta all'inquinamento atmosferico, è assolutamente necessario porre al primo posto la prevenzione delle emissioni e che, di conseguenza, l'eliminazione delle immissioni può costituire soltanto una soluzione d'emergenza. **Rileva** in particolare che:

- occorre che vi sia una corrispondenza fra gli obiettivi ambientali stabiliti e gli strumenti disponibili per la riduzione delle emissioni, affinché esista una possibilità realisti-

ca di rispettare tali obiettivi ambientali nella maggior parte delle città,

- è necessario adottare sufficienti misure di accompagnamento per agevolare un'attuazione efficace delle direttive europee,
- a livello europeo il necessario miglioramento delle tecnologie di riduzione delle emissioni e l'introduzione di norme più severe per le emissioni dei veicoli (per es. Euro VI per i veicoli pesanti) devono avvenire in modo da consentire il conseguimento degli standard di qualità dell'aria nelle città,
- la lotta contro l'inquinamento di fondo nell'ambiente dovuto al particolato, fattore che contribuisce in misura notevole al mancato rispetto dei valori limite nelle zone urbane, impone l'adozione di misure a livello europeo, quali ad es. l'immediata revisione della direttiva NEC (direttiva sui valori limite nazionali di emissione).

2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni

2.1 Riguardo alla strategia tematica

2.1.1 **riconosce** l'utilità della strategia tematica in quanto documento di riferimento per l'elaborazione di politiche contro l'inquinamento atmosferico e chiede che, al fine di realizzare gli obiettivi e di garantire un collegamento con la pratica, vengano condotte modellizzazioni computazionali non solo sulla scorta dei più recenti risultati della ricerca epidemiologica e con l'ausilio di tutti gli strumenti tecnologici disponibili, ma anche in un'ipotesi di applicabilità delle norme in ambiente urbano;

2.1.2 **chiede** pertanto che la ricerca condotta nell'ambito del programma quadro di R&S si occupi delle possibilità e dei limiti di una politica attiva contro l'inquinamento atmosferico in un contesto locale e territoriale (tramite, ad esempio, studi di singoli casi e di fattibilità a livello locale) e su tale base **invita** la Commissione ad inserire nel documento questa dimensione;

2.1.3 **deplora** che la Commissione non abbia, a suo avviso, coinvolto finora a sufficienza nell'elaborazione della strategia tematica i rappresentanti delle associazioni degli enti locali e regionali, i quali sono tra i protagonisti della politica contro l'inquinamento atmosferico, e **ritiene assolutamente necessario** prevedere la loro partecipazione, tra l'altro, al dialogo strutturato tra la Commissione e le associazioni di enti locali e regionali;

2.1.4 **avverte** almeno **il pericolo** che la strategia tematica sia eccessivamente influenzata dalla tendenza da parte della politica contro l'inquinamento atmosferico a dare priorità all'eliminazione delle immissioni ed **esorta** pertanto la Commissione a perfezionare tale strategia e, per evitare un aumento dell'inquinamento, a dare priorità a una politica basata sulla prevenzione e non sull'eliminazione delle immissioni;

2.1.5 **rileva** che il collegamento, sostanzialmente positivo, con altre politiche settoriali è citato in alcuni casi solo sotto forma di dichiarazione d'intenti e **chiede** pertanto che anche a questo proposito siano fornite ulteriori spiegazioni e definizioni;

2.1.6 **giudica necessaria**, per le ragioni di cui sopra, un perfezionamento della strategia tematica, che va quindi completata o arricchita con i seguenti aspetti:

- messa a punto di un'ambiziosa politica di eliminazione delle fonti inquinanti, per l'industria, il settore dell'energia e i trasporti,
- definizione di un calendario per l'attuazione di questa politica,
- partecipazione di altre politiche alla lotta contro l'inquinamento atmosferico,
- integrazione ed estensione della ricerca in funzione dei risultati pratici della politica attuata.

Occorrono inoltre ulteriori chiarimenti riguardo al **sostegno finanziario da fornire agli enti territoriali, i quali rivestono un ruolo determinante nell'attuazione della politica di prevenzione e di lotta contro l'inquinamento atmosferico**.

2.1.7 **raccomanda** alla Commissione e agli Stati membri una politica più attiva di promozione del teleriscaldamento e della cogenerazione di calore ed elettricità. Ciò consentirebbe anche di contribuire a prevenire l'inquinamento atmosferico dovuto alla combustione di biomassa in impianti su piccola scala. Al fine di migliorare la qualità dell'aria a livello locale è indispensabile eliminare gli ostacoli nazionali all'impiego del teleriscaldamento, legati ad esempio alle disposizioni in materia di concorrenza. Già nella fase di definizione dell'assetto territoriale bisognerebbe prevedere i metodi di riscaldamento delle nuove zone residenziali e di produzione. Spesso il livello locale è il più adatto per realizzare ciò.

2.2 Riguardo alla proposta di direttiva

2.2.1 **rileva** che la proposta della Commissione di aggiornare la normativa europea va incontro alle condizioni e alle esigenze di una politica contro l'inquinamento atmosferico di stampo pratico e **chiede** pertanto agli organismi coinvolti nella discussione a livello nazionale ed europeo di appoggiare quest'impostazione e, in questo contesto, di sostenere soprattutto le disposizioni a favore di una maggiore flessibilità e, di conseguenza, di un rafforzamento dell'applicabilità.

Esclusione dalla valutazione di alcuni fattori inquinanti, proroghe e deroghe

2.2.2 **apprezza** in particolare l'introduzione di disposizioni che consentono di tener conto delle condizioni locali ed

esorta il Parlamento europeo e il Consiglio a mantenere, anche in presenza di pareri contrari:

- la proposta di escludere dalla valutazione della qualità dell'aria gli effetti sul carico di polveri sottili attribuibili alla sabbiatura delle strade nella stagione invernale (cfr. articolo 13, paragrafo 3),
- la proposta di escludere dalla valutazione della qualità dell'aria le percentuali di sostanze inquinanti imputabili a fonti naturali (cfr. articolo 19); **invita** al tempo stesso la Commissione ad adottare una guida o degli orientamenti chiari che indichino come stabilire quando si sia effettivamente in presenza di questo tipo di inquinamento,
- e la proposta di prevedere deroghe alle disposizioni a causa di condizioni particolarmente avverse e delle specificità del sito (ad es. topografia) (cfr. articolo 20, paragrafo 2),

nonché a introdurre una proroga fino a 10 anni dei termini di cui all'articolo 20, a condizione che sia stato precedentemente dimostrato che sono state adottate tutte le misure per la riduzione delle immissioni;

2.2.3 **esorta** inoltre a inserire nella direttiva una disposizione che consenta di stipulare convenzioni speciali relative a determinate zone sotto forma di accordi tripartiti (accordi sottoscritti tra l'Unione europea, lo Stato membro interessato e uno o più enti territoriali, con l'obiettivo di attuare misure di integrazione sulla base di specificità locali), in presenza di circostanze eccezionali (ad esempio: topografia) che rendono di fatto impossibile l'osservanza delle disposizioni sul più lungo periodo o in via permanente e della dimostrazione del fatto che sono state adottate tutte le misure per la riduzione delle immissioni;

2.2.4 **trova** questa proposta **giustificata** dall'intento, da un lato, di evitare una situazione di incertezza giuridica per gli enti territoriali e, dall'altro, di consentire, tramite questa forma di accordo, una riduzione delle sostanze inquinanti di livello raggiungibile nelle attuali circostanze; **ricorda**, inoltre, a sostegno di tale proposta, che una parte del mondo scientifico e delle autorità competenti è convinta che i valori fissati come obiettivi non possano essere raggiunti nella pratica, anche con il massimo sforzo.

Misurazione e valutazione delle polveri sottili

2.2.5 **rileva** che, in materia di polveri sottili, la direttiva contempla tre valori limite e un obiettivo di riduzione. La Commissione infatti affianca alle norme di qualità dell'aria finora vigenti per le polveri sottili (PM₁₀) altre norme che tengono conto delle particelle più fini ancora (PM_{2,5}), sulla scorta dei risultati di ricerche epidemiologiche (programma CAFE, Organizzazione mondiale della sanità, esperienze giapponesi e americane) secondo i quali tali particelle presentano i rischi maggiori, in quanto penetrano fino alle ramificazioni più fini dei polmoni e in quanto un'esposizione al PM_{2,5} che sia costante e relativamente elevata è più dannosa alla salute di un'esposizione occasionale a carichi massimi;

2.2.6 **constata** pertanto che, in base alla proposta di direttiva, ai valori limite fissati per il PM_{10} (in una zona di misurazione, il PM_{10} preso come parametro per l'inquinamento medio annuo non può superare i $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$; inoltre, il suo valore medio giornaliero non può oltrepassare i $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ per più di 35 giorni all'anno) devono aggiungersi altre norme basate sul $PM_{2,5}$ (mantenimento di un livello massimo di concentrazione di $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ come valore medio annuo e introduzione di un obiettivo di riduzione non vincolante del 20% per il $PM_{2,5}$ nel caso di siti di fondo urbano, da raggiungere entro il 2020) e **ribadisce** che nel caso delle polveri sottili sono previsti complessivamente tre valori limite e un obiettivo di riduzione;

2.2.7 **teme** che questa coesistenza di disposizioni in materia di polveri sottili nell'ambito della politica contro l'inquinamento atmosferico possa creare eccessivi problemi di tipo giuridico e pratico e **chiede**, di fronte alla forza persuasiva dei risultati della ricerca sugli effetti delle polveri sottili - menzionati nella strategia tematica - di limitare la misurazione e il controllo dell'inquinamento atmosferico da polveri sottili al solo $PM_{2,5}$, di fissare un valore limite realistico e un obiettivo di riduzione;

2.2.8 **fa rilevare** inoltre in questo contesto che i valori di PM_{10} e $PM_{2,5}$ sono (com'è naturale) fortemente correlati (un metodo di misurazione sostituisce ampiamente l'altro) ed è pertanto opportuno ricorrere a un metodo soltanto; a rigor di logica, è preferibile introdurre obiettivi di qualità dell'aria basati sul $PM_{2,5}$ in quanto risultano più pertinenti per la politica contro l'inquinamento atmosferico. Occorrerà considerare una revisione della direttiva 2004/107/CE allo scopo di valutare in $PM_{2,5}$ i metalli contemplati;

2.2.9 **motiva** questo passaggio a una normazione basata sul $PM_{2,5}$ e associata all'obiettivo di riduzione delle polveri sottili, anche in considerazione dei requisiti d'igiene e di edilizia urbana, con le seguenti ragioni:

- la riduzione del carico di base in un'intera area urbana riduce i rischi per la salute molto più di un intervento volto ad eliminare i picchi in zone della città particolarmente esposte, che spesso non corrispondono a quartieri residenziali,
- l'attuale valore limite giornaliero che, se superato, fa scattare eventuali misure, produce una politica contro l'inquinamento atmosferico orientata in pratica verso l'eliminazione delle immissioni, mentre l'introduzione di un valore massimo per le emissioni rende necessaria un'opera di prevenzione di tali emissioni, con il coinvolgimento di tutti i livelli e di tutte le misure;

2.2.10 qualora si mantengano gli obiettivi di qualità dell'aria basati sul PM_{10} , **chiede**, alla luce di tali considerazioni, di

rinunciare al valore limite giornaliero e di prevedere una normazione che dia priorità, nell'ambito della politica contro l'inquinamento atmosferico, all'eliminazione delle emissioni su scala non soltanto locale, ma anche allargata.

Istituzione delle zone

2.2.11 **giudica** appropriato, in sintonia con la proposta, che la delimitazione di zone e agglomerati sia a cura degli Stati membri, come previsto all'articolo 4. Tale delimitazione non dovrebbe essere eccessivamente dettagliata, bensì presentare un carattere più generale; in tale contesto **chiede** che venga garantita la comparabilità dei risultati delle misurazioni nel territorio dell'Unione stabilendo l'ubicazione delle stazioni di misurazione in base a criteri uniformi (nel caso delle stazioni già esistenti si potrebbe eventualmente procedere a una ponderazione dei risultati delle misurazioni per compensare l'impatto di specificità locali). Le disposizioni relative all'ubicazione e al numero delle stazioni di misurazione vanno stabilite utilizzando criteri uniformi a livello sia nazionale che locale;

2.2.12 **esprime** in questo contesto il timore che le misure destinate esclusivamente alla zona più prossima al punto di misurazione, come ad esempio i provvedimenti di deviazione del traffico, possano incrementare l'inquinamento in altre zone e che, nella peggiore delle ipotesi, siano addirittura vanificati gli sforzi profusi dalle città per diminuire il rischio di incidenti e l'inquinamento acustico e atmosferico attraverso la limitazione del traffico nelle zone residenziali; nel quadro della riduzione dell'inquinamento atmosferico la direttiva deve dare priorità alla diminuzione del numero delle persone esposte a tale inquinamento.

Finanziamento solidale

2.2.13 **richiede** un sostegno finanziario da destinare agli Stati membri e agli enti territoriali che devono sostenere gli oneri maggiori derivanti dall'inquinamento atmosferico.

Attività di ricerca, coinvolgimento di rappresentanti degli enti territoriali

2.2.14 **rileva** con preoccupazione che le valutazioni dei ricercatori riguardo a una politica contro l'inquinamento atmosferico per quanto possibile riuscita e vantaggiosa in termini di costi risultano ancora in contraddizione tra loro e **chiede** pertanto di condurre ulteriori studi, intensificando in particolare l'analisi dell'efficacia e dell'impatto di tale politica in un'ottica pratica;

2.2.15 **insiste** infine sul coinvolgimento diretto di esperti provenienti dalle associazioni che rappresentano gli interessi degli enti locali e regionali nell'elaborazione della politica contro l'inquinamento atmosferico.

Bruxelles, 26 aprile 2006

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Michel DELEBARRE