

A.G. 435 – Proposte di modifica normativa

Schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva (UE) 2024/2881 sulla qualità dell'aria ambiente

Nota tecnica per l'audizione presso l'8ª Commissione del Senato della Repubblica

Le formulazioni che seguono sono predisposte come condizioni e osservazioni utilizzabili nel parere parlamentare, con l'obiettivo di rafforzare la tutela sanitaria, la riduzione dell'esposizione della popolazione, la trasparenza e l'effettività del nuovo sistema di monitoraggio.

1. Tutela della salute e percorso verso i valori OMS

Inserire tra le finalità del decreto una disposizione del seguente tenore:

«Le disposizioni del presente decreto sono altresì finalizzate alla progressiva riduzione dell'esposizione della popolazione agli inquinanti atmosferici e dei conseguenti effetti sulla salute, perseguendo il progressivo avvicinamento ai livelli indicati dalle linee guida dell'Organizzazione mondiale della sanità, anche oltre il conseguimento dei valori limite previsti dal presente decreto.»

Motivazione: i valori UE da raggiungere nel 2030 costituiscono un forte avanzamento, ma non coincidono con quelli raccomandati dall'OMS. Il rispetto del limite normativo non deve interrompere le politiche di riduzione dell'inquinamento.

2. Articolo 13 – Rendere gli IEM uno strumento pubblico di valutazione

All'articolo 13 aggiungere:

«Gli indicatori di esposizione media relativi al PM_{2,5} e al biossido di azoto, gli obiettivi di riduzione dell'esposizione, i livelli conseguiti e la relativa distanza dagli obiettivi sono pubblicati annualmente, per ciascuna unità territoriale di esposizione media, in formato aperto e secondo modalità uniformi sull'intero territorio nazionale. Le informazioni riportano l'andamento dell'indicatore rispetto ai periodi precedenti disponibili e, ove tecnicamente possibile, una stima della popolazione interessata dai diversi livelli di esposizione.»

Obiettivo: fare dell'IEM non soltanto un parametro tecnico, ma un indicatore comprensibile dell'efficacia delle politiche pubbliche.

3. UTEM – Evitare che la media regionale nasconda le aree più esposte

Integrare la disciplina delle Unità territoriali di esposizione media prevedendo:

«Qualora, all'interno del territorio regionale o provinciale, siano presenti significative differenze nei livelli di esposizione della popolazione, con particolare riferimento agli agglomerati urbani e alle aree caratterizzate dalla presenza di rilevanti sorgenti emissive, sono individuate, secondo criteri stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, unità territoriali di esposizione media di dimensione sub-regionale.»

Obiettivo: evitare che la situazione di un grande agglomerato urbano, di un'area industriale o portuale sia statisticamente compensata da territori regionali con concentrazioni molto inferiori.

4. Articolo 13 – Misurazione contestuale di PM_{2,5} e NO₂ nelle stazioni IEM

Proposta di integrazione:

«I punti di campionamento utilizzati per la determinazione dell'indicatore di esposizione media sono individuati, ove tecnicamente possibile, in modo da assicurare la misurazione contestuale del PM_{2,5} e del biossido di azoto. L'eventuale utilizzo di punti di campionamento differenti è specificamente motivato.»

Obiettivo: costruire una fotografia omogenea dell'esposizione della popolazione ai due inquinanti.

5. Rappresentatività e continuità della rete di monitoraggio

Proposta di integrazione:

«Nella progettazione e revisione della rete di valutazione, oltre ai requisiti minimi previsti dagli allegati, sono considerate la densità della popolazione, la variabilità spaziale delle concentrazioni, la presenza di popolazioni vulnerabili e la presenza di rilevanti sorgenti emmissive. La modifica o lo spostamento dei punti di campionamento non deve compromettere la continuità delle serie storiche né ridurre la capacità della rete di rappresentare l'esposizione della popolazione. Le motivazioni delle modifiche sono rese pubbliche.»

Obiettivo: verificare l'effettiva capacità della rete di descrivere l'esposizione, senza limitarsi al numero minimo di centraline.

6. Integrare misure e modellistica

Proposta di integrazione:

«I risultati delle tecniche di modellizzazione utilizzate ai fini del presente decreto, unitamente alle informazioni essenziali sulle metodologie, sui dati di ingresso, sulla risoluzione spaziale e sull'incertezza associata, sono resi pubblicamente accessibili in formato aperto.»

Obiettivo: garantire trasparenza e verificabilità a uno strumento destinato ad assumere un peso crescente nella valutazione della qualità dell'aria.

7. Tabelle di marcia – Strumenti preventivi, verificabili e vincolanti

La previsione delle tabelle di marcia per la qualità dell'aria va valorizzata come strumento di prevenzione: occorre intervenire prima del 2030 quando valutazioni e proiezioni mostrano il rischio di mancato conseguimento dei nuovi valori limite.

Proposta di integrazione:

«Le tabelle di marcia individuano in modo esplicito: a) i livelli di concentrazione registrati e la distanza dai valori limite da conseguire entro il 2030; b) le proiezioni delle concentrazioni alla data prevista per il conseguimento dei valori limite, specificando metodologie, ipotesi e margini di incertezza; c) le principali sorgenti e i settori responsabili delle emissioni che contribuiscono alle concentrazioni; d) le singole misure da adottare, distinguendo quelle già finanziate e operative da quelle programmate; e) per ciascuna misura, il soggetto responsabile, le risorse disponibili, la data di avvio e la data prevista di completamento; f) la riduzione delle emissioni e, ove tecnicamente possibile, delle concentrazioni attesa da ciascuna misura; g) la riduzione attesa dell'esposizione della popolazione, con particolare attenzione alle popolazioni vulnerabili; h) obiettivi intermedi annuali o pluriennali attraverso i quali verificare la traiettoria verso il rispetto dei valori limite; i) le misure aggiuntive da attivare qualora gli obiettivi intermedi non siano raggiunti.»

Verifica periodica dell'attuazione

«Lo stato di attuazione delle tabelle di marcia è verificato almeno annualmente. I risultati del monitoraggio, comprensivi dello stato di realizzazione delle singole misure e dell'andamento delle concentrazioni e dell'esposizione della popolazione, sono resi pubblici secondo modalità uniformi sul territorio nazionale. Qualora emerga uno scostamento significativo rispetto alla traiettoria prevista, l'autorità competente aggiorna la tabella di marcia e individua le ulteriori misure necessarie a garantire il conseguimento dei valori limite entro i termini previsti.»

Coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione

Le tabelle di marcia dovrebbero indicare espressamente quali interventi dipendono da PUMS, trasporto pubblico, limitazione del traffico, riscaldamento degli edifici, energia, industria, agricoltura e pianificazione urbanistica, individuando amministrazioni responsabili, risorse e tempi di attuazione.

Rapporto tra tabelle di marcia e proroghe

«Ai fini della valutazione di una eventuale richiesta di proroga, costituiscono elementi essenziali lo stato di attuazione della tabella di marcia, il rispetto degli obiettivi intermedi, le misure effettivamente realizzate e le ragioni degli eventuali scostamenti rispetto alla traiettoria prevista.»

Obiettivo: fare delle tabelle di marcia il principale strumento preventivo rispetto al mancato conseguimento dei valori limite del 2030, rendendo verificabili misure, responsabilità, risorse, scadenze e risultati. La proroga non dovrebbe poter compensare ritardi o insufficiente attuazione delle misure già programmate.

8. Articolo 14 – Rendere più rigorose le proroghe

Prevedere che ogni richiesta di proroga sia corredata da: a) ricognizione delle misure di risanamento già adottate e dei relativi risultati; b) indicazione delle ulteriori misure tecnicamente ed economicamente praticabili valutate ai fini del conseguimento del valore limite entro il termine ordinario; c) cronoprogramma vincolante delle misure da attuare durante il periodo di proroga; d) valutazione, ove tecnicamente possibile, degli effetti sulla salute derivanti dal protrarsi dell'esposizione a concentrazioni superiori al valore limite; e) stima della popolazione interessata dalla proroga.

Aggiungere: «La richiesta di proroga e la relativa documentazione sono rese pubbliche e sottoposte a consultazione prima della trasmissione alla Commissione europea.»

Obiettivo: fare della proroga uno strumento eccezionale per completare il risanamento e non un'alternativa alle misure necessarie per raggiungere i limiti.

9. Piani di qualità dell'aria – Inserire la dimensione sanitaria

Proposta di integrazione:

«I piani per la qualità dell'aria contengono una specifica sezione relativa agli effetti sanitari dell'inquinamento atmosferico e ai benefici attesi dalle misure previste, predisposta con il coinvolgimento delle competenti strutture del Servizio sanitario nazionale. La sezione riporta almeno la popolazione interessata, le popolazioni maggiormente vulnerabili, la riduzione dell'esposizione attesa e, ove tecnicamente possibile, la stima dei benefici sanitari conseguenti.»

Obiettivo: passare dalla sola valutazione delle concentrazioni alla valutazione degli effetti delle politiche sulla salute.

10. Protezione di scuole, ospedali e popolazioni vulnerabili

Proposta di integrazione:

«Nella predisposizione dei piani per la qualità dell'aria è attribuita priorità alle misure finalizzate alla riduzione dell'esposizione delle popolazioni vulnerabili, con particolare riferimento alle aree nelle quali sono ubicati istituti scolastici e per l'infanzia, strutture ospedaliere, sanitarie e sociosanitarie. Nelle aree caratterizzate da livelli elevati di inquinamento possono essere previste specifiche campagne di monitoraggio finalizzate alla valutazione dell'esposizione presso tali strutture.»

Obiettivo: riconoscere che l'impatto sanitario dell'inquinamento non è uniforme nella popolazione.

11. Collegare qualità dell'aria e PUMS

Proposta di integrazione:

«Nelle zone e negli agglomerati interessati da superamenti o dal rischio di superamento dei valori limite, i piani urbani della mobilità sostenibile e gli altri strumenti di pianificazione della mobilità individuano il contributo atteso delle misure previste alla riduzione delle emissioni e, ove tecnicamente possibile, delle concentrazioni di PM_{2,5} e biossido di azoto e dell'esposizione della popolazione.»

Obiettivo: rendere concretamente verificabile il raccordo fra politica della mobilità e politica della qualità dell'aria.

12. Informazione al pubblico e dati aperti

Proposta di integrazione:

«Le informazioni rese al pubblico comprendono, oltre ai livelli degli inquinanti, informazioni comprensibili sui principali effetti sanitari associati all'inquinamento atmosferico e indicazioni specifiche rivolte alle popolazioni vulnerabili. IEM, dati delle stazioni, risultati della modellistica, superamenti, piani e proroghe sono consultabili attraverso un punto nazionale di accesso ai dati, secondo standard uniformi e in formato aperto.»

Obiettivo: trasformare monitoraggio e informazione in strumenti di prevenzione e controllo pubblico.

13. Risorse – Sostenibilità della clausola di invarianza finanziaria

Proposta per il parere della Commissione:

«Si valuti l'opportunità di assicurare adeguate risorse finanziarie, umane e strumentali al Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, alle Agenzie regionali e provinciali e alle strutture sanitarie coinvolte nell'attuazione dei nuovi compiti previsti dal decreto, con particolare riferimento al potenziamento delle reti di monitoraggio, alla modellistica, ai supersiti, alla determinazione degli indicatori di esposizione media e alla valutazione degli effetti sanitari.»

Motivazione: nuovi inquinanti, supersiti, IEM, modellistica e nuovi obblighi informativi richiedono risorse adeguate per evitare un recepimento solo formale.

14. Relazione annuale al Parlamento

Proposta di nuovo comma:

«Entro il 30 giugno di ogni anno il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro della salute, trasmette alle Camere una relazione sullo stato della qualità dell'aria in Italia e sull'attuazione del presente decreto.»

La relazione dovrebbe riportare almeno: andamento dei principali inquinanti; andamento degli IEM; popolazione esposta; progressi negli obiettivi di riduzione dell'esposizione; zone ancora superiori ai valori limite; proroghe richieste o concesse; attuazione dei piani; progressivo avvicinamento ai valori raccomandati dall'OMS.

Sette condizioni prioritarie da proporre alla Commissione

1. Rendere le tabelle di marcia strumenti operativi e verificabili, con misure, responsabili, risorse, scadenze, risultati attesi e obiettivi intermedi, prevedendone il monitoraggio annuale e l'aggiornamento in caso di scostamento dalla traiettoria.
2. Rafforzare l'articolo 13, assicurando pubblicità degli IEM, degli obiettivi di riduzione e della popolazione esposta.
3. Rivedere la disciplina delle UTEM, permettendo di individuare unità sub-regionali quando la media regionale non rappresenta adeguatamente l'esposizione.
4. Prevedere, come regola generale, la misurazione contestuale di PM_{2,5} e NO₂ nelle stazioni utilizzate per gli IEM.
5. Rafforzare l'articolo 14, subordinando le proroghe a cronoprogrammi verificabili, valutazione sanitaria, stima della popolazione interessata e consultazione pubblica.
6. Introdurre nei piani per la qualità dell'aria una specifica valutazione sanitaria e misure prioritarie per le popolazioni vulnerabili.
7. Assicurare risorse adeguate per l'attuazione dei nuovi obblighi di monitoraggio, modellistica e valutazione dell'esposizione.

Proposta trasversale

Il conseguimento dei valori limite del 2030 deve essere considerato una tappa e non il punto di arrivo delle politiche nazionali per la qualità dell'aria.

Il decreto dovrebbe orientare la pianificazione verso la progressiva riduzione dell'esposizione dell'intera popolazione e l'avvicinamento ai valori indicati dalle Linee guida dell'Organizzazione mondiale della sanità.

«Quante persone respirano aria inquinata, quanto sono esposte e quanto stiamo riducendo questa esposizione?»

Riferimenti

- Senato della Repubblica – A.G. 435, documentazione e iter ufficiale.
- Direttiva (UE) 2024/2881 sulla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.
- Organizzazione mondiale della sanità – Global Air Quality Guidelines (2021).
- Approfondimenti della serie Ambientenonsolo sul recepimento della nuova direttiva, con particolare riferimento a UTEM, IEM, rete di monitoraggio, proroghe e rapporto tra valori UE e linee guida OMS.

Roma, 14 settembre 2026