

Audizione 4^a Commissione permanente del Senato - Politiche dell'Unione europea

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa

Il 26 ottobre 2022 è stata pubblicata dalla Commissione Europea una proposta di nuova Direttiva sulla qualità dell'aria dal titolo: *"Proposal for a directive of the european parliament and of the council on ambient air quality and cleaner air for europe"*¹.

La nuova direttiva sulla qualità dell'aria, a valle del negoziato con gli stati membri, sostituirà e unificherà quelle attualmente in vigore (la direttiva 2008/50/EC e la 2004/107/EC) e recepite in Italia con il D.Lgs 155/2010.

Il processo che ha portato alla proposta di nuova direttiva è iniziato nel 2013 con il programma "Aria pulita per l'Europa"²: alla constatazione che in molte parti di Europa non era ancora stata raggiunta la piena conformità con le norme di qualità dell'aria già vigenti si aggiungeva la necessità di fissare nuovi obiettivi per il 2020 e il 2030 dal momento che le evidenze scientifiche emergenti riguardo agli effetti sulla salute, indicavano la possibilità di ridurre gli impatti riducendo i livelli di esposizione ben al di sotto dei limiti di legge. Nel programma "Aria pulita per l'Europa" quindi veniva individuato l'obiettivo di ridurre entro il 2030 di oltre il 55% gli effetti nocivi dell'inquinamento atmosferico sulla salute (quantificati in termini di riduzione dei decessi prematuri attribuibili all'esposizione) e del 25% di quelli sugli ecosistemi, rispetto al 2005.

Questi obiettivi sono stati confermati e consolidati nel dicembre 2019, nell'ambito del Green Deal europeo³. In particolare, la Commissione confermava l'impegno a migliorare ulteriormente la qualità dell'aria e ad allineare maggiormente gli standard di qualità dell'aria dell'UE alle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS).

Successivamente, con il *piano d'azione per l'inquinamento zero*⁴ è stato fissato anche l'obiettivo a lungo termine di ridurre entro il 2050 l'inquinamento atmosferico a livelli non più considerati dannosi per la salute umana e gli ecosistemi naturali.

Nel 2021 inoltre è stato pubblicato l'aggiornamento delle linee guida sulla qualità dell'aria dell'Organizzazione Mondiale della Sanità⁵.

Nelle linee guida sono sintetizzate le significative, coerenti e condivise evidenze epidemiologiche e tossicologiche, secondo cui è possibile associare all'esposizione all'inquinamento atmosferico diversi importanti effetti sulla salute e sulla mortalità della popolazione generale e di individui suscettibili.

Nelle sue valutazioni l'OMS non stabilisce un valore al di sotto del quale non vi sia rischio, ma individua come limite inferiore di esposizione dei valori definiti "Air quality guideline level", termine che può essere inteso come "livello raccomandato a cui tendere": è il livello più basso per il quale è stato osservato un incremento della mortalità totale, di quella per cause cardiopolmonari, e di quella per cancro del polmone, con una confidenza migliore del 95%.

¹ COM(2022) 542 final Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on ambient air quality and cleaner air for Europe. Brussels, 26.10.2022

² COM(2013) 918 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Un programma "Aria pulita" per l'Europa

³ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS The European Green Deal COM/2019/640 final

⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Pathway to a Healthy Planet for All EU Action Plan: 'Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil' COM/2021/400 final

⁵ WHO (2021) WHO Global Air Quality Guidelines.

L'OMS ha anche definito degli "interim target", cioè dei livelli più alti da considerare, nelle aree particolarmente inquinate, come obiettivi da raggiungere in step successivi, attraverso l'implementazione di politiche di risanamento della qualità dell'aria.

Nella proposta di nuova Direttiva si delinea una strategia che prevede un approccio graduale verso la definizione degli attuali e futuri standard di qualità dell'aria dell'UE.

Sono stabiliti standard intermedi per l'anno 2030, e vengono delineate le strategie atte a favorire la possibilità di un pieno allineamento con le linee guida dell'OMS sulla qualità dell'aria entro il 2050.

Nella proposta è previsto in particolare il rispetto entro il 2030 di limiti significativamente più severi di quelli attuali, sia pure ancora leggermente più alti dei valori di riferimento dell'OMS.

Vale la pena osservare che se osserviamo oggi lo stato della qualità dell'aria rispetto ai limiti proposti per il 2030, emerge uno scenario di diffuso superamento esteso a gran parte del paese.

Per quanto riguarda il PM₁₀, ad esempio, nel 2022 sono stati registrati superamenti della soglia di 20 µg/m³ per la media annuale, individuata nella proposta di direttiva come limite da raggiungere entro il 1 gennaio 2030, nel 66% delle stazioni, con superamenti diffusi ed estesi con le sole eccezioni della provincia autonoma di Bolzano e della Basilicata. L'obiettivo per il valore limite giornaliero (45 µg/m³ da non superare più di 18 volte in un anno) risulta superato nel 49% delle stazioni.

Per quanto riguarda il PM_{2.5}, nella proposta, oltre a ridurre il valore da rispettare entro il 2030 per la media annuale a 10 µg/m³ viene introdotta la soglia di 25 µg/m³ per i valori giornalieri, da non superare più di 18 volte in un anno. Come per il PM₁₀, anche per il PM_{2.5} la distanza attuale rispetto a tali limiti, è notevole: sono stati registrati superamenti del futuro valore limite annuale nel 78,3% delle stazioni mentre il valore limite giornaliero (25 µg/m³ da non superare più di 18 volte in un anno) risulta superato nel 53,3% delle stazioni.

Anche per il biossido di azoto i nuovi limiti sono significativamente più bassi degli attuali: sono definiti il valore di 20 µg/m³ per la media annuale e viene introdotta la soglia di 50 µg/m³ per la media giornaliera, da non superare più di 18 volte in un anno.

Alcune modifiche introdotte alla zonizzazione e all'ubicazione su macroscala dei punti di misura, possono in alcuni casi costituire un elemento ulteriormente stringente per il rispetto dei nuovi limiti

Dunque, lo scenario che introduce la proposta di nuova Direttiva come già aveva anticipato l'OMS con le nuove linee guida indica la necessità di individuare e attuare rapidamente strategie atte a ridurre significativamente l'inquinamento atmosferico tenuto conto del fatto che i livelli attuali, anche nelle zone dove attualmente i limiti di legge sono rispettati, sono superiori in larga parte del paese ai valori limite proposti per il 2030.

È auspicabile che nel negoziato con gli stati membri che precederà la pubblicazione della nuova direttiva nella sua versione finale, si tenga conto del fatto che le zone del nostro paese dove i livelli sono oggi più alti presentano caratteristiche orografiche, climatiche e micro-meteorologiche tali da rendere oggettivamente arduo il raggiungimento dei limiti proposti, perlomeno in un breve periodo.

Si rileva, ad esempio, che secondo uno studio condotto nell'ambito del progetto Life Prepair " Report Life Prepair: Evaluation of emission reduction scenarios in Po Valley"⁶, riducendo nel bacino padano le emissioni di PM₁₀, PM_{2,5} primari, ossidi di azoto, ossidi di zolfo, ammoniaca, composti organici volatili dell'80% rispetto ai valori del 2017, comunque in circa il 70% delle stazioni la concentrazione media annua di PM_{2,5} non rispetterebbe il limite proposto per il 2030 di 10 µg/m³.

Vale la pena inoltre soffermarsi anche su altre novità salienti della proposta di Direttiva.

I valori da rispettare per arsenico, nichel, cadmio e benzo(a)pirene contenuti nella frazione PM₁₀ del particolato atmosferico, sono confermati ma diventano, a partire dal 2030, valori limite (attualmente sono valori obiettivo).

⁶ Evaluation of emission reduction scenarios in Po Valley. <https://www.lifeprepare.eu/>

Inoltre, per monitorare nel tempo l'efficacia delle misure intraprese per ridurre l'inquinamento atmosferico, sono introdotti degli indicatori di esposizione media⁷ della popolazione al particolato fine (PM_{2,5}) e al biossido di azoto (NO₂), da calcolare a livello delle unità territoriali NUTS 1⁸. Dovrà essere dimostrata una riduzione di tali indicatori pari, entro il 2030, in ciascun livello territoriale, al 25% rispetto al valore dell'indicatore di esposizione medio calcolato nel 2020.

Per quanto riguarda la valutazione della qualità dell'aria, viene richiesto agli Stati membri di istituire un certo numero di "supersiti" ovvero dei punti di misura dove, accanto agli inquinanti monitorati di routine, si eseguano determinazioni della composizione chimica del particolato, della distribuzione dimensionale e della concentrazione in numero delle particelle ultrafini, del black carbon, del potenziale ossidativo del materiale particolato, della concentrazione di ammoniaca, di numerosi idrocarburi policiclici aromatici. L'introduzione della misura strutturata di nuovi parametri, appare particolarmente rilevante sia per comprendere meglio le caratteristiche degli inquinanti e indirizzare al meglio le azioni di risanamento, che per approfondire gli studi relativi agli impatti sanitari delle diverse sostanze presenti in atmosfera.

Vale la pena osservare tuttavia la mancanza a tutt'oggi di metodi di riferimento e standard condivisi a livello europeo per alcune delle sostanze e dei parametri da misurare introdotti dalla proposta di nuova direttiva.

Importanti novità sono previste anche per i piani di risanamento della qualità dell'aria.

Considerate le scadenze fissate per raggiungere gli obiettivi, viene evidenziata la necessità di mettere in campo al più presto le misure necessarie per ridurre l'inquinamento atmosferico al di sotto dei limiti proposti, o almeno a ridurre al minimo il periodo di superamento. I piani di risanamento della qualità dell'aria dovranno essere aggiornati e monitorati costantemente per verificarne l'effettiva implementazione e dovranno essere individuati interventi correttivi qualora per tre anni consecutivi persista il superamento dei limiti.

La proposta di Direttiva prevede la possibilità di posticipare il termine per il raggiungimento dei limiti nel caso in cui, in una determinata zona o agglomerato, le caratteristiche di dispersione sito-specifiche, le condizioni orografiche al contorno, le condizioni climatiche sfavorevoli o i contributi transfrontalieri, rendano oggettivamente più difficile, a parità di riduzione delle emissioni, il rispetto dei nuovi limiti.

Ogni Stato membro potrà posticipare tali termini una volta per un massimo di 5 cinque anni per quella particolare zona o agglomerato, a condizione che vengano dimostrate le oggettive condizioni che determinano tale situazione e siano comunque stati implementati i piani di risanamento.

Un'altra novità è l'introduzione di soglie di allerta per l'esposizione a breve termine a livelli particolarmente alti di PM₁₀ e PM_{2,5}, in aggiunta alle soglie di allerta già esistenti per il biossido di azoto (NO₂) e il biossido di zolfo (SO₂)

I piani per la qualità dell'aria, quindi, dovranno anche analizzare il rischio di superamento delle soglie di allerta e prevedere una maggiore integrazione dei piani d'azione a breve termine – necessari per far fronte al superamento delle soglie di allerta – con i piani d'azione a più lungo termine.

Particolare rilevanza viene data anche all'informazione al pubblico; ad esempio, è richiesto che sia implementato un indice di qualità dell'aria omogeneo su scala nazionale che comprenda biossido di zolfo, biossido di azoto, particolato (PM₁₀ e PM_{2,5}) e ozono. I dati relativi all'indice di qualità dell'aria dovranno essere diffusi tramite una fonte pubblica, analogamente a quanto già avviene a livello europeo.

Le azioni per la riduzione dell'inquinamento atmosferico e quelle per la decarbonizzazione dovranno essere impostate strategicamente individuando opportune sinergie. Naturalmente il raggiungimento dell'ambizioso obiettivo a lungo termine di "inquinamento zero" può essere coerente con la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, perseguendo iniziative per contrastare in modo integrato l'inquinamento atmosferico e i cambiamenti climatici.

Alcune delle strategie sinergiche fanno parte di recenti iniziative intraprese nell'ambito del Green Deal

⁷ Da valutarsi in selezionati punti di misura di "fondo" rappresentativi dell'esposizione media della popolazione

⁸ Si tratta di livelli sovra regionali che comprendono diverse regioni: Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud, Isole.

europeo, come il già citato *piano d'azione per l'inquinamento zero*, la *legge europea sul clima*⁹, il pacchetto *Fit for 55*¹⁰ con iniziative sull'efficienza energetica e le energie rinnovabili, la *strategia sul metano*¹¹, la *strategia per la mobilità sostenibile*¹², il relativo *nuovo quadro per la mobilità urbana*¹³, la *strategia per la biodiversità*¹⁴, l'iniziativa *Dal produttore al consumatore* e l'adozione e l'attuazione della *proposta di nuovo standard Euro 7*¹⁵ da cui si aspettano riduzioni significative delle emissioni inquinanti di automobili, furgoni, autocarri e autobus. ISPRA partecipa ai lavori del gruppo di lavoro del Coordinamento ex art. 20 del D.Lgs. 155/2010 in materia di qualità dell'aria appositamente istituito dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, finalizzato all'esame della proposta di nuova direttiva europea sulla qualità dell'aria in vista delle attività per il negoziato in sede comunitario.

In questa sede ha proposto una serie di osservazioni di dettaglio nel merito tecnico-applicativo, a supporto dell'attività negoziale del MASE, riguardo la parte di direttiva per la quale è in corso la fase negoziale stessa (dall'art.1 all'art 11).

I rilievi riguardano essenzialmente dettagli tecnici relativi ai metodi di analisi per gli inquinanti per i quali non è ancora stato definito un metodo di riferimento, ai criteri di ubicazione delle stazioni di monitoraggio su macroscale e su microscale, ai criteri di calcolo degli indicatori previsti, agli aspetti tecnici riguardanti l'uso dei modelli numerici a integrazione delle attività di valutazione della qualità dell'aria, ad aspetti metrologici tesi a migliorare gli standard di qualità e comparabilità tra vari metodi di misura.

⁹ REGOLAMENTO (UE) 2021/1119 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»)

¹⁰ COM(2021) 550 final "Pronti per il 55 %": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica. Bruxelles, 14.7.2021

¹¹ COM(2020) 663 final "sulla strategia dell'UE per ridurre le emissioni di metano" Bruxelles, 14.10.2020

¹² COM(2020) 789 final "Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro" Bruxelles, 9.12.2020

¹³ COM(2021) 811 final "Il nuovo quadro dell'UE per la mobilità urbana" Strasburgo, 14.12.2021

¹⁴ COM(2020) 380 final "Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030" Bruxelles, 20.5.2020

¹⁵ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on type-approval of motor vehicles and engines and of systems, components and separate technical units intended for such vehicles, with respect to their emissions and battery durability (Euro 7) and repealing Regulations (EC) No 715/2007 and (EC) No 595/2009