



Schema di decreto legislativo recante attuazione
della direttiva (UE) 2024/2881 relativa alla qualità
dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa
(AG 435)

Memoria parlamentare

Settembre 2026

SOMMARIO

1.	Premessa	4
2.	Disciplina della qualità dell'aria outdoor	5
2.1	Un'attuazione fondata su proporzionalità, rappresentatività dei dati e contributo effettivo delle sorgenti	5
2.2	Zonizzazione, centraline e modellizzazione	5
2.3	Effetti sui procedimenti autorizzativi e tutela degli investimenti	6
2.4	Articolo 7, comma 12: stazioni di monitoraggio poste a carico del proponente	6
2.5	Inventari regionali delle emissioni: confronto strutturato con il sistema produttivo	7
2.6	Modellistica e quantificazione del contributo delle singole sorgenti: metodologie e dati omogenei	7
2.7	Proroga del termine per il conseguimento dei nuovi valori limite: chiarezza sul regime transitorio	8
2.8	Partecipazione delle associazioni di categoria e misure dei piani e delle tabelle di marcia	8
2.9	Utilizzare pienamente le flessibilità previste dalla direttiva	9
2.10	PMI, gradualità e coordinamento degli adempimenti	10
3.	Disciplina della qualità dell'aria indoor	10
3.1	Una disciplina nazionale ulteriore rispetto al recepimento della direttiva	10
3.2	Sovrapposizione e coordinamento insufficiente con il d.lgs. n. 81/2008	12
3.3	Natura e fondamento tecnico-scientifico dei valori di riferimento, monitoraggio e metodi di misura	15
3.4	Misure correttive, efficienza energetica ed ambiti applicativi	16
3.5	Responsabilità, sostenibilità attuativa e sintesi delle criticità	17
4.	Conclusioni	20

MESSAGGI CHIAVE

1. RECEPIRE LA DIRETTIVA SENZA IRRIGIDIMENTI NAZIONALI E UTILIZZANDO PIENAMENTE LE FLESSIBILITÀ

Il recepimento deve preservare integralmente le **clausole di flessibilità** previste dalla direttiva, evitando che la normativa nazionale, la pianificazione regionale o i successivi atti applicativi introducano vincoli, standard o prescrizioni ulteriori rispetto a quelli necessari. Devono inoltre essere chiariti i regimi transitori e di proroga, per evitare effetti anticipati o non coordinati sulle attività produttive.

2. FONDARE LE MISURE OUTDOOR SU DATI RAPPRESENTATIVI E SUL CONTRIBUTO EFFETTIVO DELLE SORGENTI

Zonizzazione, monitoraggio, inventari emissivi, modellizzazione e misure di risanamento devono fondarsi su **dati rappresentativi, metodologie trasparenti, omogenee e riproducibili e su una valutazione quantitativa del contributo delle diverse sorgenti**. La presenza di un'impresa in una zona in superamento non può tradursi automaticamente nell'attribuzione di responsabilità o nell'imposizione di misure restrittive.

3. TUTELARE CERTEZZA AUTORIZZATIVA, INVESTIMENTI E PROPORZIONALITÀ, COINVOLGENDO IL SISTEMA PRODUTTIVO

Eventuali interventi sulle condizioni autorizzative devono essere subordinati alla dimostrazione del contributo significativo del singolo impianto e dell'effettiva efficacia e proporzionalità della misura richiesta. Occorre **evitare duplicazioni di monitoraggi** e adempimenti e assicurare un coinvolgimento stabile delle rappresentanze produttive nella predisposizione, nell'aggiornamento e nella verifica dei piani e delle tabelle di marcia, salvaguardando investimenti, attività conformi e specificità delle PMI.

4. STRALCIARE LA DISCIPLINA INDOOR DAL PROVVEDIMENTO

Il Titolo II non costituisce recepimento necessario della direttiva e introduce una disciplina nazionale ulteriore in un ambito già regolato dal d.lgs. 81/2008, con sovrapposizioni, nuovi oneri e rilevanti incertezze interpretative e applicative (si prevedono 2 articoli e 6 allegati). Si interviene infatti **su una materia non disciplinata dalla direttiva, introducendo numerose misure ambigue e di difficile applicazione, in ambiti già interessati dal sistema di prevenzione e tutela della salute e sicurezza sul lavoro**. Le disposizioni proposte presentano significative criticità sotto il profilo della fattibilità tecnica, organizzativa, economica e difficoltà di implementazione legate alla durata, complessità e numero degli interventi richiesti - su scuole, uffici e strutture sanitarie - e alla natura e applicazione dei valori di riferimento introdotti. La stessa legge delega circoscrive l'intervento a disposizioni di dettaglio e di specificazione di procedure e obblighi già vigenti, mentre l'impianto previsto dallo schema appare configurare **un sistema ulteriore e autonomo rispetto al quadro prevenzionistico vigente**. Inoltre, la documentazione di accompagnamento non appare sviluppata in modo tale da evidenziare una criticità generalizzata della qualità dell'aria indoor idonea a giustificare i nuovi obblighi e gli adempimenti

previsti dallo schema. Non sembrano emergere, infatti, dati puntuali su esposizione, numero di lavoratori interessati, incidenza di patologie, numero di edifici critici o benefici attesi.

5. IN SUBORDINE, RINVIARE LA DISCIPLINA INDOOR AL QUADRO GIÀ PREVISTO DAL DLGS 81/08

Qualora il Titolo II fosse mantenuto, sarebbe opportuno ricondurre **espressamente la disciplina al quadro già previsto dal d.lgs. 81/2008**, rinviando l'esame della materia agli uffici competenti e nelle sedi istituzionali più opportune e garantendo un'adeguata analisi di impatto e il confronto con le parti sociali. È essenziale che vengano evitate sovrapposizioni normative e vengano valorizzati gli strumenti già esistenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Necessario altresì escludere **monitoraggi generalizzati e misure tecniche non preceduti da adeguate verifiche tecniche, organizzative ed economiche, evitando di cristallizzare nel decreto allegati e prescrizioni di carattere tecnico.**

1. Premessa

Confindustria condivide le finalità di tutela della salute e dell'ambiente perseguite dalla direttiva (UE) 2024/2881 e riconosce la necessità di rafforzare, in modo efficace e credibile, le politiche per il miglioramento della qualità dell'aria.

Occorre, tuttavia, ricordare che Confindustria ha espresso, sin dalla presentazione della proposta di Direttiva e nel corso del negoziato europeo, **forti criticità** rispetto all'impostazione della nuova disciplina. Pur condividendone le finalità generali, il sistema industriale ha contestato in particolare il **livello di ambizione e le tempistiche** previste per il conseguimento dei nuovi standard, ritenuti non adeguatamente calibrati rispetto alla concreta fattibilità tecnica degli interventi, alle **specificità territoriali** e agli **impatti economici e sociali** delle misure necessarie al loro raggiungimento. Tali criticità assumono particolare rilievo per il nostro Paese, le cui peculiari condizioni orografiche e meteorologiche rendono strutturalmente più complesso il rispetto dei nuovi valori. Confindustria ha inoltre più volte evidenziato il rischio che il perseguimento degli obiettivi di qualità dell'aria si traduca in **misure ulteriori e sproporzionate** a carico delle attività industriali, senza un'adeguata considerazione dell'**effettivo contributo delle diverse sorgenti emissive** e delle significative riduzioni delle emissioni già conseguite dal settore produttivo. In questo senso, infatti, avevamo già segnalato il rischio di adempimenti addizionali non proporzionati alla fattibilità e di restrizioni concentrate sul comparto industriale, nonostante il rilevante contributo già fornito dall'industria alla riduzione delle emissioni.

La nuova disciplina europea, quindi, introduce valori limite più stringenti, nuovi obblighi di monitoraggio e modellizzazione e un sistema più articolato di pianificazione e di riduzione dell'esposizione della popolazione. La stessa direttiva, nel delineare il percorso verso l'obiettivo di inquinamento zero, richiama tuttavia anche l'efficacia in termini di costi, le migliori soluzioni tecnologiche disponibili, la **neutralità tecnologica**, la **competitività** dell'economia e gli **impatti socioeconomici** delle misure. Il recepimento nazionale deve pertanto assicurare il pieno conseguimento degli standard europei evitando, al contempo, **rigidità ulteriori non necessarie** e valorizzando le **clausole di flessibilità** che la direttiva espressamente riconosce agli Stati membri.

In questa prospettiva, le considerazioni che seguono evidenziano due piani distinti. Da un lato, per la **disciplina della qualità dell'aria outdoor**, il recepimento presenta diversi profili che richiedono attenzione, soprattutto laddove rischia di tradursi in obblighi e misure non sufficientemente calibrati sull'effettivo contributo delle singole sorgenti emissive, sulla **rappresentatività dei dati** utilizzati e sulla reale efficacia ambientale degli interventi. È quindi essenziale **evitare automatismi, irrigidimenti applicativi e conseguenze sproporzionate** sui procedimenti autorizzativi e sulle condizioni operative delle imprese.

Dall'altro, per la disciplina della **qualità dell'aria indoor**, lo schema introduce un **sistema nazionale ulteriore rispetto al recepimento della direttiva**, con rilevanti criticità di coordinamento con la disciplina prevenzionistica vigente e di sostenibilità operativa, a fronte di un quadro conoscitivo che, nella relazione, non appare supportato da analisi e studi, tali da evidenziare una criticità generalizzata idonea a giustificare nuovi obblighi e adempimenti di carattere generalizzato.

Si riportano, di seguito, considerazioni di maggior dettaglio.

2. Disciplina della qualità dell'aria outdoor

2.1 Un'attuazione fondata su proporzionalità, rappresentatività dei dati e contributo effettivo delle sorgenti

Le disposizioni del Titolo I sono destinate ad avere effetti rilevanti sulla pianificazione regionale e sulle attività produttive. Occorre pertanto evitare che, in sede applicativa, il superamento di un valore di qualità dell'aria diventi automaticamente il presupposto per imporre **misure restrittive alle imprese** presenti nell'area, prescindendo dall'effettivo contributo delle singole sorgenti, dalla **rappresentatività dei dati** e dalla **proporzionalità degli interventi**.

La qualità dell'aria dipende dal contributo di una pluralità di sorgenti – industriali, trasportistiche, agricole, civili ed energetiche – e da condizioni meteorologiche e territoriali. La **mera localizzazione di un impianto** in una zona caratterizzata da un superamento non può, pertanto, equivalere all'attribuzione della **responsabilità del superamento al singolo stabilimento**.

Prima dell'adozione di misure incidenti su una specifica attività produttiva, occorre che sia verificato e reso conoscibile il **contributo effettivo e significativo** di quella sorgente allo specifico superamento, valutando almeno l'entità del contributo, il margine tecnicamente riducibile, l'effetto atteso della riduzione sulla concentrazione in aria ambiente e il **rapporto tra beneficio conseguibile e costo della misura**. A tal fine, dovrebbero essere assicurate l'accessibilità dei dati e la conoscibilità degli elementi istruttori rilevanti utilizzati per l'attribuzione del contributo. Questo principio assume particolare rilievo per gli impianti già autorizzati, dotati di sistemi di abbattimento adeguati e conformi alle prescrizioni vigenti.

2.2 Zonizzazione, centraline e modellizzazione

La delimitazione delle zone e l'utilizzo dei dati di monitoraggio costituiscono il presupposto dell'intero sistema di valutazione e pianificazione. È quindi necessario che la classificazione di una zona come area in superamento sia fondata su **dati effettivamente rappresentativi** e che siano verificati la corretta ubicazione delle stazioni, la relativa area di rappresentatività spaziale, la continuità e qualità dei dati, l'assenza di influenze locali anomale e la coerenza tra misura e modellizzazione.

In particolare, un dato di stazione dovrebbe produrre conseguenze pianificatorie e, a maggior ragione, effetti sulle condizioni di esercizio di singole attività produttive soltanto quando la stazione risulti adeguatamente rappresentativa dell'area considerata. Allo stesso modo, il ricorso alle applicazioni di modellizzazione è essenziale per una conoscenza più completa della distribuzione spaziale degli inquinanti, ma il **superamento rilevato esclusivamente mediante modellizzazione** non dovrebbe, da solo, costituire il presupposto per imporre **misure individuali** su uno stabilimento privo di una correlazione dimostrata con l'area di superamento.

La zonizzazione deve inoltre evitare che la semplice qualificazione di un'area come industriale produca, indirettamente, un automatismo nell'individuazione delle imprese quali destinatarie prioritarie delle misure. Il **carico emissivo complessivo di una zona non coincide con il contributo di una singola impresa** alla concentrazione misurata.

2.3 Effetti sui procedimenti autorizzativi e tutela degli investimenti

Merita particolare attenzione il rapporto tra i nuovi obiettivi di qualità dell'aria e i procedimenti di rilascio, riesame e aggiornamento delle autorizzazioni ambientali e, in particolare, delle **Autorizzazioni Integrate Ambientali** nelle aree caratterizzate da superamenti o da persistenti criticità.

Il superamento di un valore territoriale non dovrebbe determinare automaticamente l'**aggravamento delle condizioni autorizzative** di impianti che rispettano i limiti emissivi e le prescrizioni dei titoli vigenti. Eventuali ulteriori misure dovrebbero essere motivate sulla base del contributo significativo dello stabilimento e dell'effettiva efficacia e **proporzionalità** dell'intervento richiesto.

Per il sistema produttivo è essenziale preservare la **certezza del quadro autorizzativo** e la **programmabilità degli investimenti**, spesso pluriennali. Una disciplina che attribuisse un peso sproporzionato al dato territoriale, senza criteri uniformi di attribuzione del **contributo emissivo**, potrebbe determinare incertezza nei procedimenti e rallentare progetti di ampliamento, innovazione, efficientamento energetico e decarbonizzazione già programmati.

È inoltre opportuno **evitare duplicazioni di monitoraggi**, comunicazioni e raccolte dati già previste dalla normativa ambientale e dai titoli autorizzativi, favorendo il riutilizzo delle informazioni già disponibili e il coordinamento tra pianificazione della qualità dell'aria e procedimenti autorizzativi.

Occorre altresì evitare che piani regionali, linee guida o altri atti di pianificazione possano introdurre, di fatto, **nuovi standard emissivi**, prescrizioni tecniche o condizioni di esercizio ulteriori rispetto a quelle previste dalla normativa ambientale, al di fuori dei procedimenti autorizzativi e delle relative garanzie. Le eventuali misure incidenti sui singoli impianti devono essere **ricondotte ai procedimenti previsti dall'ordinamento**, sulla base di criteri trasparenti e uniformi e della dimostrazione dell'effettivo contributo della sorgente interessata.

2.4 Articolo 7, comma 12: stazioni di monitoraggio poste a carico del proponente

L'articolo 7, comma 12, prevede che le procedure e le autorizzazioni di cui al d.lgs. n. 152/2006 possano disporre, a carico del proponente, l'installazione o l'adeguamento e la gestione di una o più stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria, laddove le Regioni, le Province autonome o le ARPA lo ritengano necessario.

La previsione può determinare oneri tecnici ed economici rilevanti e dovrebbe essere accompagnata da criteri più puntuali. In particolare, il ricorso a stazioni a carico del proponente dovrebbe essere circoscritto ai casi in cui il monitoraggio sia **effettivamente necessario per valutare l'impatto specifico dell'impianto**, non sia sostituibile con dati della rete pubblica o con altri strumenti di valutazione adeguati e risulti proporzionato alla tipologia e alla rilevanza delle emissioni. Dovrebbe inoltre essere chiarito il rapporto tra tali stazioni e la rete pubblica, evitando che adempimenti propri del sistema generale di valutazione della qualità dell'aria siano trasferiti indistintamente sugli operatori economici.

L'installazione di stazioni presso i siti produttivi dovrebbe essere ammessa esclusivamente quando sia dimostrato, mediante evidenze tecniche, un **contributo significativo dell'impianto** ai superamenti rilevati. Va inoltre assicurato il coordinamento con la disciplina ambientale e autorizzativa già

vigente, evitando duplicazioni di obblighi e salvaguardando la certezza regolatoria degli investimenti, vale a dire che gli impianti conformi alle BAT e alle prescrizioni autorizzative non dovrebbero essere gravati da ulteriori oneri per il solo mancato raggiungimento di obiettivi territoriali di qualità dell'aria.

Si propone, inoltre, che l'eventuale inserimento di tali stazioni nel programma di valutazione non comporti oneri per le imprese. In particolare, il comma 12 potrebbe essere precisato prevedendo che le Regioni, le Province autonome o, su delega, le ARPA valutino l'inserimento delle stazioni nel programma di valutazione e, in caso positivo, ne prescrivano la conformità al decreto e l'assoggettamento al controllo previsto dal comma 9 **senza oneri a carico dell'impresa**.

2.5 Inventari regionali delle emissioni: confronto strutturato con il sistema produttivo

L'articolo 11 affida agli inventari emissivi e agli scenari nazionali e regionali un ruolo centrale nella valutazione e nella pianificazione. È opportuno rafforzare il confronto tecnico nella loro predisposizione e nel loro aggiornamento, prevedendo **forme strutturate e periodiche di interlocuzione** con i principali settori emissivi e con le relative associazioni di categoria. Inventari ad elevata risoluzione spaziale e temporale sono infatti essenziali sia per la valutazione della qualità dell'aria sia per l'elaborazione dei piani e delle tabelle di marcia, e i dati utilizzati devono riflettere il più possibile le caratteristiche reali degli impianti e dei processi produttivi presenti sul territorio.

Tavoli tecnici permanenti o periodici potrebbero consentire di verificare la corretta rappresentazione delle attività produttive, condividere e rendere trasparenti **metodologie e fattori di emissione**, affrontare preventivamente le criticità derivanti dall'applicazione di metodologie standard a specifici processi e garantire coerenza tra dati dichiarati, dati misurati e dati impiegati negli inventari. Un tema esemplificativo è la normalizzazione delle concentrazioni emissive di NOx rispetto al tenore di ossigeno di riferimento: modalità differenti di trattamento del dato possono produrre valori emissivi significativamente diversi e incidere sulla quantificazione del contributo attribuito alla sorgente.

Si propone pertanto di integrare l'articolo 11 prevedendo, nell'ambito degli indirizzi elaborati dal Coordinamento, **tavoli tecnici permanenti o periodici** con i settori produttivi e le associazioni di categoria interessate, finalizzati alla condivisione delle metodologie, dei dati e dei criteri applicativi impiegati per la costruzione degli inventari e degli scenari emissivi, nonché un momento di verifica dell'inventario prima della pubblicazione, così da consentire la correzione di eventuali errori.

2.6 Modellistica e quantificazione del contributo delle singole sorgenti: metodologie e dati omogenei

Il nuovo sistema attribuisce alla modellistica un ruolo centrale non solo nella valutazione della qualità dell'aria, ma anche nella scelta delle misure e nella quantificazione della loro efficacia. Ne deriva l'esigenza di **metodologie, input e dataset omogenei e trasparenti**: l'impiego di differenti dati meteorologici, condizioni al contorno o impostazioni modellistiche può rendere non direttamente confrontabili le stime del contributo di settori o singole sorgenti presso un recettore.

È quindi opportuno rendere disponibili, da parte dei soggetti istituzionali competenti, dataset di riferimento condivisi per i dati meteorologici, gli inventari emissivi, i dati territoriali e orografici, i principali parametri di modellizzazione e gli eventuali scenari emissivi di riferimento. L'obiettivo deve essere la **confrontabilità e la riproducibilità** delle valutazioni a parità di sorgente e di scenario.

Le decisioni che comportano prescrizioni o limitazioni per le attività produttive dovrebbero basarsi su una valutazione integrata di dati misurati, modellistica e inventari emissivi, evitando che una singola elaborazione modellistica costituisca l'unico elemento a supporto della decisione amministrativa. A tal fine, si propone di integrare l'articolo 11, comma 6, prevedendo che il Coordinamento, con il supporto di ISPRA ed ENEA, definisca e renda disponibili dataset e condizioni di riferimento per le applicazioni modellistiche, assicurando per quanto possibile uniformità dei dati meteorologici, delle condizioni al contorno e degli altri principali input.

2.7 Proroga del termine per il conseguimento dei nuovi valori limite: chiarezza sul regime transitorio

L'articolo 14 consente, per PM10, PM2,5, NO2, benzene e benzo(a)pirene, il ricorso a proroghe del termine di conseguimento dei nuovi valori limite, in presenza delle condizioni previste e sulla base di una tabella di marcia che tenga conto di misure ragionevoli e proporzionate. La relazione illustrativa chiarisce che fino al 31 dicembre 2029 continuano ad applicarsi i valori limite previgenti e che i nuovi valori si applicano dal 1° gennaio 2030; il testo dello schema, tuttavia, non chiarisce in modo altrettanto esplicito quale valore debba operare, in una zona ammessa alla proroga, ai fini delle procedure autorizzative, delle valutazioni modellistiche e delle verifiche dell'impatto delle singole attività esistenti.

Si chiede pertanto di esplicitare il **regime applicabile nel periodo di proroga**, evitando che i nuovi valori limite producano, prima della scadenza del termine posticipato, effetti immediati e non coordinati sulle attività produttive esistenti. In particolare, occorre chiarire il parametro di riferimento per le verifiche di conformità e per le procedure autorizzative durante la proroga e stabilire che le eventuali misure rivolte alle attività produttive siano individuate nell'ambito della tabella di marcia territoriale secondo criteri di necessità, efficacia, ragionevolezza, **proporzionalità e sostenibilità economica**.

2.8 Partecipazione delle associazioni di categoria e misure dei piani e delle tabelle di marcia

L'articolo 16, comma 18, prevede già il coinvolgimento delle parti interessate e incoraggia la partecipazione delle associazioni di categoria. Tale previsione dovrebbe essere rafforzata, trasformando la consultazione in una **modalità stabile e strutturata di confronto** nella predisposizione, nell'aggiornamento e nella verifica dell'attuazione dei piani e delle tabelle di marcia, soprattutto quando le misure possano incidere direttamente sulle attività produttive esistenti. La partecipazione delle rappresentanze del sistema produttivo consente alle amministrazioni di acquisire competenze tecniche, informazioni sui processi e elementi sulla concreta fattibilità delle misure.

Le misure contenute nei piani e nelle tabelle di marcia dovrebbero essere supportate da valutazioni ex ante della loro efficacia e da **analisi costi-benefici**, così da privilegiare gli interventi più efficienti sul piano ambientale ed economico. Si propone quindi che le associazioni di categoria maggiormente rappresentative dei settori interessati siano stabilmente coinvolte nei tavoli di confronto e nelle fasi di predisposizione, aggiornamento e verifica dei piani, con particolare riguardo alle misure rivolte alle attività produttive.

Con riferimento all'Allegato VIII, sezione B, si propone inoltre di **eliminare la lettera d)**, dedicata specificamente agli impianti di trattamento dei rifiuti. Le misure relative a valori limite di emissione, prescrizioni per l'esercizio e criteri di localizzazione risultano già ricomprese, in termini generali, nelle lettere c) ed e), riferite rispettivamente agli impianti di cui alla Parte Quinta, Titolo I, del d.lgs. n. 152/2006 e agli impianti soggetti ad AIA; un richiamo settoriale ai rifiuti appare quindi ridondante e suscettibile di determinare un'ingiustificata focalizzazione su uno specifico comparto.

Sempre con riferimento alla citata sezione B, si propongono le seguenti modifiche e integrazioni:

- in relazione alla riduzione delle emissioni da fonti fisse (lettera a). risulta opportuno chiarire che si fa riferimento alle "*fonti fisse di combustione di piccole e medie dimensioni **alimentate a combustibili liquidi e solidi (compresa la biomassa)***": tali fonti sono infatti quelle che necessitano di attenzione in relazione al loro impatto emissivo in termini di inquinanti locali emessi;
- nell'ambito delle misure relative alla mobilità, è opportuno valorizzare il ruolo dei veicoli alimentati con **carburanti alternativi** (tramite un espresso richiamo agli stessi accanto ai veicoli a zero emissioni nelle lettere b), g), h), m) n° 4, n) n° 1, o) e r), nonché prevedere piani di incentivazione al **rinnovo delle flotte** (inserendo un apposito punto n° 4 alla lett. n) con contestuale **rottamazione dei veicoli più inquinanti**, includendo espressamente anche il rinnovo dei mezzi del trasporto pubblico locale e di quelli adibiti al trasporto scolastico (tramite apposite modifiche alla citata lettera n)..

Più in generale, la pianificazione dovrebbe tenere adeguatamente conto delle **differenze orografiche, meteo-climatiche** e, ove rilevanti, transfrontaliere, nonché prevedere strumenti finanziari che accompagnino le misure di adeguamento più onerose. Ciò è particolarmente importante nei territori in cui le condizioni naturali di dispersione rendono più complesso il conseguimento dei nuovi standard e in cui misure uniformi rischierebbero di produrre effetti sproporzionati rispetto al contributo effettivo delle diverse sorgenti.

L'articolo 18 (Piani d'azione a breve termine) stabilisce, inoltre, che se in determinate zone sussiste il rischio che i livelli degli inquinanti superino una o più soglie allarme di cui all'Allegato I, sezione 4, le regioni e le province autonome provvedano a predisporre piani d'azione a breve termine, contenenti indicazioni sui provvedimenti di emergenza da adottare nel breve termine per ridurre il rischio o la durata del superamento.

Data la rilevanza dei provvedimenti che possono essere assunti nell'ambito dei piani d'azione, comprese modalità di lavoro flessibili (Allegato IX), si chiede che venga reso stabile e strutturato anche in questo caso il confronto con le rappresentanze del sistema produttivo in ogni fase della predisposizione dei relativi piani d'azione a breve termine.

2.9 Utilizzare pienamente le flessibilità previste dalla direttiva

Il confronto tra la direttiva e lo schema evidenzia alcuni casi nei quali **il testo nazionale utilizza una formulazione più rigida rispetto a quella europea**. Tali differenze, pur non incidendo sugli obiettivi sostanziali, meritano di essere corrette per evitare che il recepimento restringa margini di valutazione espressamente previsti dal legislatore unionale.

Unità territoriali di esposizione media: la direttiva consente di designare come unità territoriale una regione NUTS 1 o NUTS 2 oppure una combinazione di due o più regioni NUTS 1 o NUTS 2

adiacenti, nei limiti previsti. Lo schema fa coincidere l'unità territoriale con il territorio di ciascuna Regione e Provincia autonoma. Appare opportuno valutare se conservare la possibilità di utilizzare le aggregazioni ammesse dalla direttiva quando maggiormente coerenti con le caratteristiche emissive, meteorologiche e territoriali.

Piani integrati: la direttiva stabilisce che, qualora siano necessari piani o tabelle di marcia per diversi inquinanti o parametri, gli Stati membri predispongano piani integrati “**se del caso**”. Lo schema rende invece l'integrazione obbligatoria. Si propone di ripristinare la clausola europea, consentendo una **valutazione caso per caso**.

Coerenza con altre pianificazioni: Analogamente, la direttiva richiede di garantire “**per quanto possibile**” la coerenza dei piani per la qualità dell'aria con altri piani rilevanti in materia di clima, energia, trasporti, agricoltura e altri settori. Lo schema non riproduce tale inciso. È opportuno riallineare il testo, evitando un obbligo assoluto suscettibile di produrre effetti a cascata su strumenti programmatori già approvati.

Piani d'azione a breve termine: l'articolo 20 della direttiva consente di contemplare, “**in funzione del caso singolo**”, provvedimenti volti a limitare e, se necessario, sospendere temporaneamente attività che contribuiscono al rischio di superamento. Lo schema non riproduce espressamente tale clausola. Considerata la possibile incidenza su impianti industriali e altre attività economiche, il riferimento al caso singolo dovrebbe essere mantenuto e accompagnato dalla verifica del **contributo effettivo** delle singole fonti, dell'efficacia attesa e della **proporzionalità** delle misure. Va inoltre evitato che, in sede di recepimento, elenchi di misure configurati dalla direttiva come tassativi siano trasformati in elenchi meramente esemplificativi, ampliando la discrezionalità amministrativa e il rischio di *gold plating*.

2.10 PMI, gradualità e coordinamento degli adempimenti

Il tessuto produttivo italiano è composto in larga parte da **PMI**, che non dispongono necessariamente delle stesse risorse organizzative e finanziarie dei grandi gruppi. Gli eventuali nuovi adempimenti tecnici, di monitoraggio e di raccolta dati dovrebbero essere commisurati alla reale entità e al **contributo emissivo** degli stabilimenti, evitando obblighi generalizzati quando le criticità riguardino specifiche aree o categorie di sorgenti.

Occorre inoltre assicurare **tempistiche attuative progressive**, chiarezza dei criteri operativi, coordinamento tra normativa nazionale e regionale e prevedibilità degli eventuali oneri. Il miglioramento della qualità dell'aria deve procedere insieme alla **continuità delle attività conformi**, alla tutela degli investimenti e alla capacità del sistema industriale di finanziare innovazione, efficientamento e transizione ambientale.

3. Disciplina della qualità dell'aria indoor

3.1 Una disciplina nazionale ulteriore rispetto al recepimento della direttiva

La principale criticità dello schema è rappresentata dal **Titolo II** e dagli **Allegati XII-XVII**. La direttiva (UE) 2024/2881 disciplina l'aria ambiente, definita come aria esterna presente nella troposfera, e **non reca una disciplina generale della qualità dell'aria indoor**. Nell'ambito della stessa definizione di aria ambiente è inoltre **esplicitamente esclusa** l'aria presente nei luoghi di lavoro

soggetti alla disciplina di salute e sicurezza ai quali il pubblico non ha accesso regolare. La disciplina indoor **non costituisce quindi un contenuto necessario del recepimento della direttiva**.

Il legislatore nazionale dispone, tuttavia, di una **specificata base di delega** nell'articolo 12, comma 1, lettera e), della legge n. 91 del 2025, che consente di prevedere una prima disciplina sulla qualità dell'aria indoor, ma la limita e circoscrive chiaramente "all'introduzione di **disposizioni di dettaglio e di specificazione** relative a fattispecie nelle quali la tutela dell'aria indoor **è già oggetto di procedure e obblighi nella vigente normativa**".

Sotto questo profilo, l'impianto delineato dallo schema presenta rilevanti criticità. Proprio alla luce di tale limite risulta dubbia la riconducibilità del sistema introdotto dallo schema a una mera specificazione di obblighi esistenti. Il **Titolo II** rinvia infatti a valori numerici di riferimento, metodi e protocolli di misura e discipline operative per strutture sanitarie, scuole e **tutti gli ambienti adibiti a ufficio**. I sei allegati configurano un sistema di ricognizione, monitoraggio, misure correttive e misure strutturali che, per ampiezza e dettaglio, appare **difficilmente riconducibile a un semplice chiarimento tecnico** degli obblighi già previsti dal **d.lgs. n. 81/2008**.

Anche la collocazione della disciplina in un autonomo Titolo, accompagnata dalla sola clausola che fa salvo quanto previsto dal d.lgs. n. 81/2008, **non consente di individuare un chiaro innesto nel sistema prevenzionistico vigente e accentua il rischio di configurare un sottosistema parallelo**, pur incidendo su profili di igiene del lavoro e tutela della salute dei lavoratori. Non è stata, invece, conferita una delega per istituire un nuovo sistema nazionale di obblighi in materia di qualità dell'aria indoor. Tale scostamento pone pertanto anche un possibile profilo di eccesso rispetto ai limiti e ai criteri direttivi della delega legislativa.

Tale criticità emerge con particolare evidenza dagli Allegati. L'Allegato XII introduce uno specifico "piano di monitoraggio" basato su controlli periodici e sistematici; l'Allegato XIII fissa valori di riferimento il cui superamento determina l'attivazione di misure correttive che, pertanto, non assumono nella disciplina una funzione meramente orientativa; l'Allegato XIV individua un articolato complesso di norme UNI EN ISO, richiamate nella "versione più aggiornata", con un rinvio dinamico suscettibile di modificare nel tempo il contenuto tecnico degli obblighi e i relativi oneri.

Il perimetro della nuova disciplina presenta inoltre elementi di disomogeneità. Le finalità richiamate **non riguardano soltanto la tutela dei lavoratori**, ma si estendono anche ad altri fruitori degli ambienti, quali pazienti e studenti (questi ultimi sono equiparati ai lavoratori ai sensi del d.lgs. n. 81/2008 soltanto in specifiche circostanze). Al tempo stesso, **le abitazioni**, che rappresentano una componente rilevante dell'esposizione indoor, **restano estranee al sistema**, che si concentra invece su determinati ambienti di lavoro e di interesse pubblico.

Tutto ciò appare difficilmente riconducibile alla mera "specificazione" di obblighi preesistenti.

Va inoltre considerato che **la qualità dell'aria interna può essere fortemente influenzata da quella esterna**: l'applicazione del Titolo II **dal 1° gennaio 2028**, a fronte di **nuovi valori outdoor da conseguire dal 2030**, introduce una ulteriore criticità, poiché eventuali **automatismi e prescrizioni potrebbero prescindere dalle condizioni ambientali esterne**.

3.2 Sovrapposizione e coordinamento insufficiente con il d.lgs. n. 81/2008

Lo schema afferma che resta fermo quanto previsto dal **d.lgs. n. 81/2008**, mentre la relazione illustrativa presenta la nuova disciplina come un rafforzamento e una specificazione degli obblighi di valutazione e gestione del rischio già gravanti sul datore di lavoro. Tuttavia, il testo normativo non chiarisce in modo sufficiente come i nuovi adempimenti si inseriscano nel sistema prevenzionistico vigente.

Fondamentale premettere che, come evidenziato dalla Commissione europea nel Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2021-2027, il quadro legislativo europeo in materia di SSL è costituito dalla direttiva quadro 89/391/CEE e da **24 direttive specifiche**, a partire dalla **direttiva quadro 89/391/CEE**, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, cui si affiancano le direttive particolari adottate nei diversi ambiti di rischio. A tale sistema si aggiungono il **regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH)**, relativo alla registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche, e il **regolamento (CE) n. 1272/2008 (CLP)**, relativo alla classificazione, etichettatura e imballaggio delle sostanze e delle miscele. Nel loro complesso, tali fonti delineano un sistema organico di prevenzione, valutazione e gestione dei rischi per la salute e la sicurezza, che appare già idoneo a presidiare questi profili, evitando la sovrapposizione di ulteriori livelli regolatori.

Nel merito, la sovrapposizione con il Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro risulta particolarmente evidente.

Il d.lgs. n. 81 del 2008 contiene già un sistema organico fondato sulla valutazione di **tutti i rischi** per la salute e la sicurezza dei lavoratori. L'articolo 17, comma 1, lettera a), attribuisce al datore di lavoro l'obbligo non delegabile della valutazione dei rischi e della predisposizione del DVR; l'articolo 28 stabilisce che la valutazione deve riguardare tutti i rischi, compresi quelli connessi alle sostanze o miscele chimiche e alla sistemazione dei luoghi di lavoro.

I principali riferimenti già presenti nel d.lgs. n. 81 del 2008 possono essere così sintetizzati:

Materia	Disposizioni d.lgs. n. 81/2008	Contenuti
Valutazione generale	artt. 17, comma 1, lett. a), e 28	Valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento previsto dall'articolo 28
Misure generali di tutela	art. 15	Eliminazione/riduzione dei rischi, programmazione misure
Compiti del servizio di prevenzione e protezione	art.33	Individuazione dei fattori di rischio, valutazione dei rischi, individuazione delle misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro
Requisiti dei luoghi di lavoro	artt. 63 e 64 e Allegato IV	Obbligo di conformità dei luoghi di lavoro, manutenzione, pulizia e mantenimento dei requisiti di salute e sicurezza

Materia	Disposizioni d.lgs. n. 81/2008	Contenuti
Salubrità dell'aria indoor	Allegato IV, punto 1.9.1.1	Nei luoghi chiusi deve essere assicurata «aria salubre in quantità sufficiente»
Ventilazione e impianti	Allegato IV, punti 1.9.1.2-1.9.1.4	Funzionamento degli impianti di aerazione, segnalazione guasti, controllo, manutenzione, pulizia e sanificazione
Inquinamento dell'aria respirata	Allegato IV, punto 1.9.1.5	Eliminazione rapida di sedimenti o sporcizia che comportino un pericolo per la salute dovuto all'inquinamento dell'aria respirata
Microclima	Allegato IV, punti 1.9.2 e 1.9.3; artt. 180-181	Temperatura, umidità e valutazione dei rischi connessi agli agenti fisici
Protezione da agenti chimici	Titolo IX, Capo I	Valutazione dei rischi, misure e principi generali per la prevenzione, misure specifiche di protezione e di prevenzione, informazione e formazione per i lavoratori, sorveglianza sanitaria
Protezione da agenti cancerogeni, mutageni e sostanze tossiche per la riproduzione	Titolo IX, Capo II	Sostituzione e riduzione, valutazione del rischio, misure tecniche, organizzative, procedurali, misure tecniche, Informazione e formazione, accertamenti sanitari e norme preventive e protettive specifiche, registro di esposizione e cartelle sanitarie
Esposizione ad agenti biologici	Titolo X	Valutazione del rischio, misure tecniche, organizzative, procedurali, misure igieniche, misure specifiche, informazioni e formazione

Sul punto relativo alla salubrità dell'aria il dato normativo è particolarmente netto: l'Allegato IV, punto 1.9.1.1, impone già che nei luoghi di lavoro chiusi sia disponibile **«aria salubre in quantità sufficiente»**; i successivi punti impongono il **corretto funzionamento degli impianti**, la loro **manutenzione, pulizia e sanificazione** e **l'eliminazione delle condizioni che possano determinare un pericolo per la salute a causa dell'«inquinamento dell'aria respirata»**.

La tutela delle condizioni microclimatiche e della salubrità dell'aria negli ambienti di lavoro è già espressamente ricondotta, anche nei documenti interpretativi e operativi del Ministero del Lavoro e dell'Ispettorato nazionale del lavoro, al sistema di valutazione e gestione dei rischi delineato dal d.lgs. n. 81/2008.

Anche il rischio chimico è già oggetto di una disciplina dettagliata. L'articolo 223 impone al datore di lavoro di verificare preliminarmente la presenza di agenti chimici pericolosi e di valutarne proprietà, livello, modalità e durata dell'esposizione, quantità e valori limite di esposizione. Lo stesso articolo prevede che la valutazione del rischio può includere la giustificazione che la natura e l'entità dei

rischi connessi con gli agenti chimici pericolosi rendono non necessaria un'ulteriore valutazione maggiormente dettagliata dei rischi.

Nello schema in esame, invece, è previsto in tutti i casi il monitoraggio.

La preesistenza di un articolato quadro tecnico-prevenzionale è confermata dalla attività istituzionale dell'INAIL, che ha dedicato numerose specifiche pubblicazioni alla valutazione della qualità dell'aria nei luoghi di lavoro, al rischio biologico negli ambienti climatizzati, alla gestione e bonifica degli impianti aeraulici e al corretto utilizzo dei climatizzatori negli uffici e nei piccoli ambienti di lavoro.

In materia sono stati definiti anche Accordi stato regioni quali quello del 7 febbraio 2013 «Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul documento recante "Procedura operativa per la valutazione e gestione dei rischi correlati all'igiene degli impianti di trattamento aria"».

Appare quindi improprio rappresentare il d.lgs. n. 81 del 2008 come un sistema che presenta dei vuoti da colmare, poiché la normativa vigente affronta in modo dettagliato il tema, secondo la logica propria della salute e sicurezza sul lavoro, confermando che la tutela dell'aria indoor nei luoghi di lavoro è già oggetto di un quadro regolatorio e tecnico consolidato.

A tale proposito si evidenzia che lo stesso schema prevede ad esempio l'esclusione dei laboratori specialistici in cui si utilizzano agenti chimici o biologici sotto cappa (laboratori di chimica, biologia, falegnameria, meccanica), in quanto già regolati da norme tecniche e dal decreto legislativo n. 81 del 2008.

Le previsioni dello schema creerebbero inoltre sovrapposizioni e incoerenze, restano, in particolare, da definire il rapporto tra i valori indoor e i **valori limite di esposizione professionale**; il rapporto tra il monitoraggio indoor e la valutazione del rischio chimico; il rapporto con gli obblighi di prevenzione e protezione e con la sorveglianza sanitaria; i ruoli delle figure della prevenzione; nonché le conseguenze giuridiche dell'eventuale superamento dei **valori di riferimento**.

Queste sovrapposizioni sono particolarmente evidenti per sostanze che possono già rientrare nella disciplina degli agenti chimici pericolosi o cancerogeni, nonché per profili – quali ventilazione, temperatura, umidità e microclima – già considerati dalla disciplina dei luoghi di lavoro. **Una nuova regolazione parallela rischia di generare incertezza per imprese, datori di lavoro e organi di vigilanza e di spostare l'attenzione dalla valutazione del rischio concreto al mero adempimento formale.**

Manca, inoltre, un raccordo con l'architettura del d.lgs. n. 81/2008: a partire dai principi generali di prevenzione, considerando gli articoli 17, 28 e 29 in materia di valutazione dei rischi e del relativo documento, dell'articolo 18 sugli obblighi del datore di lavoro e del dirigente, dell'articolo 25 sugli obblighi del medico competente, degli articoli 36 e 37 su informazione e formazione, del Titolo II e dell'Allegato IV sui requisiti dei luoghi di lavoro, nonché dei Titoli IX e X quando applicabili.

Per gli agenti chimici presenti nei luoghi di lavoro resta non definito il raccordo con la **UNI EN 689**, richiamata dal d.lgs. n. 81/2008 per la misurazione dell'esposizione per inalazione e la verifica della conformità ai **valori limite di esposizione professionale**. La norma adotta una strategia fondata sui gruppi di esposizione simile, sulla variabilità delle esposizioni e su criteri statistici di conformità, mentre l'Allegato XVII segue una logica diversa, basata su locali selezionati, campagne stagionali predeterminate e confronto diretto con valori di qualità indoor. In assenza di criteri di raccordo, la

compresenza dei due sistemi può produrre valutazioni divergenti, anche per sostanze presenti in entrambe le discipline, come la **formaldeide**.

Va altresì considerato il quadro regolatorio dell'Unione già applicabile a specifiche sostanze indoor, incluso il **regolamento (UE) 2023/1464 in ambito REACH**, che introduce, ad esempio, una restrizione relativa alla **formaldeide** e ai prodotti che rilasciano **formaldeide**, che si applica dal 6 agosto 2026. Anche questo profilo rafforza l'esigenza di evitare sovrapposizioni tra la disciplina proposta e le regole europee già vigenti sui prodotti e sulle emissioni negli ambienti interni.

Inoltre, lo schema delinea un assetto della prevenzione distinto e non coordinato con quello del d.lgs. n. 81/2008, in quanto non considera espressamente il ruolo delle principali figure del sistema prevenzionistico, quali RSPP, medico competente e RLS. Ne deriva una disciplina in parte avulsa dal modello partecipato già vigente, con il rischio di concentrare formalmente gli adempimenti sul datore di lavoro senza un adeguato raccordo con i soggetti ordinariamente coinvolti in materia.

3.3 Natura e fondamento tecnico-scientifico dei valori di riferimento, monitoraggio e metodi di misura

L'Allegato XIII qualifica i parametri come "**valori di riferimento**", ma gli allegati operativi utilizzano il concetto di superamento come presupposto per l'attivazione di misure correttive. Resta quindi **indeterminata la natura giuridica di tali valori**: se siano **valori guida o d'azione** funzionali alla valutazione del rischio, oppure veri e propri **limiti di conformità** dai quali discendono obblighi automatici.

È inoltre opportuno rendere trasparenti i **criteri tecnico-scientifici** utilizzati per la selezione degli inquinanti e per la determinazione dei relativi valori, non risultando definito il rapporto con gli standard già esistenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro e con eventuali discipline speciali. Diversi inquinanti sono infatti già disciplinati dal d.lgs. n. 81/2008, che prevede specifici valori limite di esposizione professionale.

Il caso del **benzene** è esemplificativo. Lo schema recepisce per l'aria ambiente esterna il valore limite medio annuo di 3,4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ da raggiungere entro il 2030, mentre per l'indoor fissa un valore di riferimento medio annuo di 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Risulta incerta la gestione del rapporto tra i due suddetti valori nonché il raccordo con gli obblighi di prevenzione, protezione e sorveglianza sanitaria previsti dalla normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Analoga criticità riguarda la **formaldeide**. Il valore di riferimento di 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ come media annuale sembra debba trovare applicazione indistintamente in tutti gli ambienti, invece che essere correlato alla presenza di specifiche sorgenti o ad altri indicatori di rischio. Le linee guida OMS per l'aria indoor assumono, peraltro, un diverso valore di 0,1 mg/m^3 (100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) su 30 minuti, riferito a un differente periodo di mediazione, circostanza che rende ancora più rilevante l'individuazione del fondamento e della funzione dello specifico valore annuale introdotto dallo schema. Non risultano inoltre esplicitati il percorso tecnico-scientifico alla base della scelta di tale parametro, la relativa funzione sanitaria e regolatoria e le metodologie idonee a determinare un'esposizione rappresentativa su base annuale. Analoghe considerazioni valgono, più in generale, per gli altri inquinanti oggetto di valori di riferimento.

Una ulteriore criticità riguarda la **CO₂**, per la quale l'Allegato XIII indica 1.000 ppm come valore da non superare per singolo campionamento. Restano tuttavia indeterminati il tempo di mediazione, le

condizioni di occupazione cui riferire la misura e il rapporto tra concentrazione interna ed esterna, tenendo conto che la CO₂ costituisce soprattutto un indicatore delle condizioni di occupazione e ventilazione e può variare sensibilmente in funzione dell'affollamento e delle modalità d'uso dei locali.

Più in generale, il sistema si sovrappone, creando ambiguità nella gestione di **altri rischi e contaminanti tipicamente indoor** già oggetto di discipline o valutazioni specifiche, quali radon, agenti chimici, agenti biologici, agenti cancerogeni/mutageni/reprotossici.

Una ulteriore criticità riguarda monitoraggi, e i relativi protocolli di misura e campionamenti. Per alcuni inquinanti l'Allegato XIII stabilisce valori medi annuali, mentre gli Allegati operativi prevedono campagne di durata almeno bisettimanale nella stagione fredda e in quella calda, confrontando la media dei risultati con il valore annuale. Resta incerta la **rappresentatività statistica e tecnica** di tale metodo e le modalità di determinazione del valore medio annuale.

Sotto il profilo tecnico, l'Allegato XIV richiama sia norme specifiche per gli ambienti indoor sia metodi originariamente sviluppati per l'aria ambiente esterna. Il loro impiego non risulta accompagnato da requisiti espliciti uniformi in materia di equivalenza, incertezza massima, taratura, durata e portata del campionamento, controllo dei bianchi e gestione della variabilità dovuta a occupazione e ventilazione. Non risultano, inoltre, definiti requisiti uniformi di qualificazione e, ove pertinente, di accreditamento per i soggetti e i laboratori chiamati a predisporre i piani, eseguire le misure, validare e interpretare i risultati.

Gli allegati prevedono attività di ricognizione e campagne di monitoraggio con durate, stagionalità e modalità predeterminate, nonché misure correttive e strutturali. Un simile impianto rischia di discostarsi dal criterio tipico del **d.lgs. n. 81/2008**, secondo cui intensità e modalità della valutazione devono essere commisurate alla natura e all'entità del rischio concretamente presente.

La disciplina dei monitoraggi presenta inoltre profili di rigidità e di non immediata intelligibilità. Gli Allegati XV-XVII prevedono due campagne di rilevazione di durata almeno bisettimanale, una nella stagione fredda e una nella stagione calda, sia nella fase di valutazione sia nell'ambito del successivo monitoraggio a campione. Resta indeterminata la **periodicità con cui tali campagne debbano essere ripetute** nel tempo, né come debba essere modulata la loro estensione in relazione agli esiti della ricognizione preliminare, alle caratteristiche degli ambienti e alla dimensione dell'organizzazione.

Merita infine attenzione il rinvio, contenuto nell'Allegato XIV, alle norme UNI EN ISO “nella versione più aggiornata”. Un **rinvio mobile** di questo tipo può modificare nel tempo il contenuto tecnico dell'obbligo per effetto dell'aggiornamento di standard elaborati da organismi di normazione e normalmente accessibili a pagamento. Costituiscono pertanto ulteriori elementi di criticità l'assenza di versioni determinate delle norme richiamate e la mancata previsione di un meccanismo trasparente di recepimento e aggiornamento, idoneo ad assicurare conoscibilità, certezza e tempi congrui di adeguamento per i destinatari.

3.4 Misure correttive, efficienza energetica ed ambiti applicativi

Gli Allegati prevedono, in caso di superamento, numerose misure quali aumento della ventilazione, apertura straordinaria delle finestre, incremento delle portate degli impianti, sostituzione dei filtri, pulizia di condotte e griglie e riduzione delle sorgenti.

Particolarmente problematica è la previsione secondo cui alcune misure strutturali devono essere definite e attuate **“sempre, indipendentemente dal superamento o meno dei valori soglia”**, la cui concreta applicazione può risultare non agevole, anche in ragione delle caratteristiche degli edifici, degli impianti e delle condizioni di utilizzo degli ambienti. Formulazioni di questo tipo rendono, inoltre, incerta la distinzione tra gli obblighi cogenti e le raccomandazioni o buone pratiche, non risultando definiti livelli prestazionali, termini, documentazione dell’adempimento e criteri di fattibilità tecnica. Ciò è particolarmente importante per edifici vincolati, immobili privi di ventilazione meccanica controllata (VMC) o situazioni nelle quali alcune indicazioni - ad esempio la preferenza per determinati materiali o arredi - hanno natura più propriamente tecnica o gestionale che prescrittiva.

Tali misure **non possono essere applicate in modo automatico e indifferenziato**. L’apertura delle finestre, ad esempio, può peggiorare la qualità dell’aria interna in presenza di elevate concentrazioni outdoor, traffico o sorgenti esterne; l’aumento delle portate può incidere su comfort, rumore, consumi energetici e funzionamento di edifici complessi.

Particolare attenzione deve essere riservata al coordinamento tra qualità dell’aria indoor ed **efficienza energetica degli edifici**. Gli interventi richiesti non dovrebbero vanificare investimenti realizzati per ridurre i consumi o imporre costi sproporzionati senza un beneficio sanitario dimostrato. Anche sotto questo profilo, **prescrizioni generalizzate rischiano di risultare non coerenti** con l’approccio basato sul rischio propria del Dlgs 81/08.

L’articolo 26 applica il sistema, oltre che alle strutture sanitarie e agli edifici scolastici, a **tutti gli ambienti adibiti a ufficio**. Si tratta di una platea estremamente ampia, che risulta critica, poiché l’ambito rimane indefinito.

La definizione di aria indoor fa riferimento agli ambienti chiusi di vita e di lavoro non industriale, mentre gli allegati operativi riguardano strutture sanitarie, edifici scolastici e uffici e prevedono specifiche esclusioni per ambienti soggetti a discipline tecniche speciali o per ambienti produttivi e laboratoriali. Resta indeterminato, in particolare, come gli obblighi previsti debbano trovare applicazione nei depositi, spogliatoi, mense, locali tecnici, aree a presenza occasionale o in locali non espressamente considerati, nonché i confini applicativi nelle strutture sanitarie complesse e negli edifici scolastici, per evitare interpretazioni difformi tra datori di lavoro e organi di vigilanza.

Rimane inoltre ambigua l’applicazione del Titolo II **agli uffici collocati all’interno di stabilimenti industriali**, agli ambienti a destinazione mista e, più in generale, agli ambienti richiamati negli Allegati, non risultando individuate in modo univoco le categorie di spazi effettivamente assoggettate alla nuova disciplina.

3.5 Responsabilità, sostenibilità attuativa e sintesi delle criticità

Un ulteriore criticità deriva dal fatto che il **datore di lavoro non sempre coincide con il proprietario** dell’immobile, con il gestore degli impianti o con il soggetto titolare delle risorse necessarie per interventi strutturali. Non risultano chiaramente definiti gli obblighi di valutazione e segnalazione, le misure organizzative immediatamente attuabili, gli interventi manutentivi e quelli strutturali di competenza di altri soggetti.

Il **riparto delle responsabilità** risulta particolarmente critico nelle strutture pubbliche e complesse. Nel settore scolastico, ad esempio, non resta definito il coordinamento tra gli obblighi del dirigente scolastico con quelli dell’ente locale proprietario dell’immobile e responsabile degli interventi

strutturali. Analoghi problemi si pongono nelle strutture sanitarie e negli immobili in locazione, nei quali proprietà, gestione degli impianti, manutenzione e disponibilità delle risorse possono fare capo a soggetti diversi.

Le indicazioni contenute negli allegati relative a programmi formativi e regole comportamentali, ove riferite ai lavoratori, non risultano espressamente raccordate con gli obblighi di informazione e formazione disciplinati dagli articoli 36 e 37 del d.lgs. n. 81/2008, con il rischio di creare obblighi aggiuntivi indeterminati o duplicativi.

Un ulteriore profilo riguarda le **conseguenze giuridiche dell'inosservanza**. Lo schema non introduce un autonomo apparato sanzionatorio per il Titolo II, mentre il collegamento prospettato dalla relazione illustrativa con il sistema del d.lgs. n. 81/2008 potrebbe generare dubbi sull'eventuale applicabilità delle relative sanzioni a omissioni o carenze nelle attività previste dagli allegati. Considerata anche la presenza di fattispecie sanzionatorie penali nel d.lgs. n. 81/2008, ne derivano profili di criticità rispetto ai principi di **tassatività e prevedibilità**, non risultando univocamente individuati gli obblighi di natura cogente e le conseguenze della loro violazione.

Gli adempimenti previsti comportano inoltre costi di campionamento, analisi, consulenza, gestione documentale, manutenzione e possibili adeguamenti impiantistici. A fronte di tali oneri, la disciplina non appare accompagnata da una preliminare **valutazione d'impatto specifica**, anche con riguardo alle **PMI** e alle imprese con numerose sedi o uffici, né da una adeguata disciplina transitoria che consenta di programmare gli interventi.

Alla luce di tali costi, presenta profili di criticità anche la **clausola di invarianza finanziaria** di cui all'articolo 29. Campionamenti, analisi di laboratorio, personale tecnico, consulenze, manutenzioni, adeguamenti di UTA/VMC, sostituzione di filtri, eventuali interventi edilizi, formazione e gestione documentale rappresentano oneri effettivi, con impatti particolarmente rilevanti per amministrazioni, scuole, strutture sanitarie e organizzazioni articolate su più sedi. L'effettiva sostenibilità finanziaria e organizzativa del sistema non risulta pertanto adeguatamente dimostrata a fronte dell'ampiezza degli adempimenti previsti.

La decorrenza del Titolo II **dal 1° gennaio 2028** presenta notevoli criticità ed è priva di una **fase attuativa adeguata**. Alla luce di quanto illustrato nei precedenti paragrafi, una decorrenza unica rischia di generare adempimenti meramente formali o campagne di misura non omogenee.

Riguardo alla fattibilità delle previsioni, con particolare riguardo alle campagne di misura si rileva che l'estensione del sistema di monitoraggio a scuole, uffici e strutture sanitarie pone una rilevante criticità in termini di capacità operativa del sistema sia pubblico che privato.

Tali adempimenti sono comuni agli **Allegati XV, XVI e XVII**, relativi rispettivamente a strutture sanitarie, scuole e uffici pubblici e privati. Considerata la numerosità degli edifici e delle strutture potenzialmente interessati, **la platea dei destinatari risulta particolarmente ampia**.

Qualora il monitoraggio previsto fosse applicato con cadenza annuale a ciascuna struttura interessata, il numero complessivo di campagne e determinazioni analitiche risulterebbe estremamente elevato, in funzione anche del numero di ambienti rappresentativi individuati per ciascun edificio. Ne derivano rilevanti dubbi circa la capacità del sistema tecnico e laboratoristico di assorbire tale domanda e circa la concreta sostenibilità degli adempimenti.

Ribadiamo, in sintesi, di seguito **le principali criticità e incongruenze evidenziate:**

- **Incoerenza e sovrapposizione con gli obblighi già vigenti** e rapporto ambiguo con il d.lgs. n. 81/2008;
- **previsione di monitoraggi strumentali automatici e generalizzati**, anche in assenza di specifici indicatori di criticità;
- **incertezza sulla natura e sulla funzione dei valori dell'Allegato XIII**, sul rapporto con altri standard e sulla definizione dei valori di riferimento, come valori guida o di azione;
- **assenza di criteri sufficientemente definiti di rappresentatività** delle misurazioni e di calcolo delle medie annuali rispetto all'effettiva occupazione e alle caratteristiche degli ambienti;
- **indeterminatezza nell'individuazione dei soggetti responsabili**, delle competenze tecniche e del riparto degli obblighi tra datore di lavoro, proprietario e gestori degli impianti;
- **automatismi nell'attivazione delle misure**, non sempre adeguatamente correlati all'analisi delle cause, alla fattibilità tecnica e ai possibili effetti sulla qualità dell'aria e sull'efficienza energetica;
- **obblighi generalizzati e quantitativamente rilevanti**, applicati in modo automatico e non modulati in funzione della natura e dell'entità del rischio, della dimensione e della complessità delle realtà interessate, nonché contesto ambientali esterne; l'impostazione appare non coerente con il principio di proporzionalità e con l'approccio basato sul rischio;
- **assenza di un adeguato periodo transitorio** e di una specifica valutazione degli oneri economici e organizzativi, con particolare riguardo alle PMI;
- **ambito applicativo non sufficientemente definito**, anche con riferimento al rapporto con discipline speciali e ai confini tra tutela dei lavoratori e tutela di pazienti, studenti e altri fruitori degli ambienti;
- **incertezza sui requisiti dei metodi di misura**, sulle modalità di aggiornamento delle norme tecniche e sulle qualificazioni dei soggetti e dei laboratori incaricati di campionamento, validazione e interpretazione;
- **mancato coordinamento degli obblighi di informazione e formazione con il d.lgs. n. 81/2008**, nonché incertezza sulla natura cogente degli obblighi e sulle eventuali conseguenze sanzionatorie;
- **criticità connesse alla decorrenza dal 1° gennaio 2028**, in assenza di una fase attuativa adeguatamente strutturata, nonché rispetto alla sostenibilità della clausola di invarianza finanziaria;
- **possibile superamento dei limiti della delega**, nella misura in cui la disciplina introduce obblighi e procedure ulteriori e autonomi rispetto a quelli già previsti dalla normativa vigente.

4. Conclusioni

Confindustria condivide l'obiettivo di una progressiva riduzione dell'inquinamento atmosferico, tuttavia, proprio alla luce delle **forti criticità** già espresse sul nuovo quadro europeo, **è essenziale che il recepimento nazionale avvenga evitando ulteriori irrigidimenti e assicurando un saldo ancoraggio ai principi di proporzionalità, certezza del diritto, neutralità tecnologica, sostenibilità economica e corretta attribuzione delle responsabilità.**

Per la **disciplina outdoor**, occorre **preservare integralmente le flessibilità riconosciute dalla direttiva** e garantire che zonizzazione, monitoraggio, pianificazione e misure di risanamento siano fondati su dati rappresentativi e sulla valutazione dell'effettivo contributo delle diverse sorgenti. Devono essere evitati automatismi nei confronti degli impianti industriali, nonché l'introduzione, attraverso piani regionali o atti applicativi, di nuovi standard o prescrizioni al di fuori dei procedimenti autorizzativi previsti dall'ordinamento. Particolare attenzione deve inoltre essere riservata alla tutela della certezza autorizzativa, degli investimenti già programmati e della **continuità delle attività conformi.**

Per la **disciplina indoor**, Confindustria **chiede di espungere dallo schema di decreto in esame il Titolo II e i relativi Allegati XII-XVII.** La disciplina non è necessaria ai fini del recepimento della direttiva (UE) 2024/2881, introduce una disciplina nazionale ulteriore in un ambito già regolato dal d.lgs. 81/2008, con sovrapposizioni, nuovi oneri e rilevanti incertezze interpretative e applicative. Il quadro europeo e nazionale in materia è infatti già ampio ed articolato.

In seconda ipotesi, qualora tale disciplina fosse invece mantenuta nel provvedimento, andrebbe **espressamente ricondotta al quadro già previsto dal d.lgs. 81/2008**, rinviando l'esame di dettaglio della materia agli uffici competenti e alle sedi istituzionali più opportune. Prima di introdurre ulteriori obblighi, appare quindi necessario dimostrare la **necessità, proporzionalità e non sovrapposizione** della nuova disciplina rispetto agli obblighi già vigenti ed evitare campagne automatiche e generalizzate o monitoraggi e misure prive di preliminari verifiche tecniche, organizzative ed economiche.

In questa ipotesi sarebbe comunque necessaria **un'adeguata analisi di impatto e un confronto strutturato con le parti sociali, che garantisca la proporzionalità degli interventi**, la chiarezza delle responsabilità e la certezza degli obblighi applicabili.

In conclusione, si evidenzia che le gravi criticità sopra richiamate potrebbero determinare oneri impropri e rilevanti difficoltà, sia operative sia economiche, per le strutture pubbliche e private, a fronte di un quadro conoscitivo che, nella relazione di accompagnamento, non appare sviluppato in modo tale da evidenziare criticità riguardo alla qualità dell'aria indoor tali da giustificare l'introduzione di nuovi obblighi e adempimenti generalizzati.