



Distretto di
Economia
Solidale
Modena



All'attenzione:

del Presidente della Regione Emilia-Romagna,
Stefano Bonaccini
segreteriapresidente@regione.emilia-romagna.it

della Vicepresidente e Assessora al contrasto alle diseguaglianze e
transizione ecologica
Elly Schein
vicepresid@regione.emilia-romagna.it

dell'Assessora all'ambiente, difesa del suolo e della costa,
protezione civile
Irene Priolo
assterr@regione.emilia-romagna.it

dell'Assessore alla Sanità
Raffaele Donini
sanita@regione.emilia-romagna.it

del Direttore Generale di Arpae Emilia-Romagna
Giuseppe Bortone
gborfone@arpae.it

Bologna, 06.04.2022

Oggetto: Presentazione Nuove Linee Guida OMS, sito Arpae e comunicazione.

Premessa:

Le nuove linee guida globali dell'OMS¹ sulla qualità dell'aria “*mirano a salvare milioni di vite dall'inquinamento atmosferico*”².

¹ <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/345329/9789240034228-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

² <https://www.who.int/news/item/22-09-2021-new-who-global-air-quality-guidelines-aim-to-save-millions-of-lives-from-air-pollution>

Come riportato dal sito regionale di Arpae in merito alle Linee Guida “*dall’ultimo aggiornamento del 2005, c’è stato un notevole incremento nella quantità e qualità di studi che mostrano gli effetti avversi dell’inquinamento atmosferico su diversi aspetti della salute. Si è evidenziato che effetti sulla salute si verificano anche a livelli di inquinanti più bassi di quanto prima si pensasse. Per questo motivo molti dei valori guida sono stati abbassati.*”, ma non solo, “*Le nuove linee guida Oms, basate su un’ampia riconoscione delle evidenze scientifiche disponibili, individuano i livelli di qualità dell’aria che sarebbe opportuno raggiungere per proteggere la salute umana L’obiettivo è di fornire ai decisorì una guida nel fissare gli standard e gli obiettivi normativi per la gestione della qualità dell’aria a livello internazionale, nazionale e locale.*”

La lettura delle Linee Guida evidenzia tuttavia l’importanza che l’OMS attribuisce alla **comunicazione** dei loro contenuti non solo ai decisorì, bensì ad una fascia molto più ampia di **cittadini** per i quali definisce le proprie Linee guida “*strumento fondamentale*”. Tra questi l’OMS riconosce l’importanza della comunicazione anche verso “*organizzazioni non governative, organizzazioni della società civile e gruppi di difesa, quali pazienti, gruppi di cittadini, parti interessate industriali e organizzazioni ambientaliste*”. Sempre il documento OMS riporta come già nel maggio 2015 la Sessantottesima Assemblea Mondiale della Sanità abbia **esortato gli Stati membri a sensibilizzare l’opinione pubblica e le parti interessate sugli impatti dell’inquinamento atmosferico**.

La questione della comunicazione e divulgazione delle Linee Guida è ritenuta così importante dall’OMS da dedicarle un capitolo specifico al suo interno, il quinto che, se anche breve, è tuttavia illuminante laddove recita: “*È importante distribuire e diffondere ampiamente le informazioni fornite in queste linee guida aggiornate e l’uso di una comunicazione efficace per farlo sarà la chiave per una corretta adozione.*

La strategia di comunicazione per le linee guida mira a rivolgersi a tutti i diversi tipi di pubblico modificando il linguaggio utilizzato per presentare le linee guida e diversificando gli strumenti e i canali utilizzati per massimizzare la portata e l’impatto su tutti gli utenti rilevanti. La comunicazione si basa sulla fornitura di messaggi forti e chiari e sull’instaurazione di relazioni con tutte le parti interessate in tutti i settori per garantire l’utilità, l’accettabilità, la comprensione e l’adozione del prodotto finale.

La diffusione delle linee guida dell’OMS sulla qualità dell’aria è uno sforzo di tutta la società.

Ciò include le organizzazioni della società civile, che possono condividerle ulteriormente attraverso le loro iniziative correlate.”

Oggi queste linee guida sono state acquisite anche dall’EEA³ con le seguenti osservazioni:

Secondo le ultime stime dell’EEA, nel 2019 nell’UE 307.000 persone sono morte prematuramente a causa dell’esposizione all’inquinamento da polveri sottili [1]. Almeno il 58%, o 178.000, di questi decessi avrebbe potuto essere evitato se tutti gli Stati membri dell’UE avessero raggiunto il nuovo livello guida dell’OMS sulla qualità dell’aria di 5 µg/m 3. Di questi morti 50.000 solo in Italia⁴

Osservazioni:

L’OMS non paga di sollecitare la **comunicazione** delle proprie linee guida ne spiega anche i vantaggi:

“Un’efficace comunicazione del rischio consente alle persone che si trovano ad affrontare rischi per la salute di prendere decisioni informate che possono migliorare il loro benessere personale. Queste persone, a loro volta, possono educare gli altri...”

Dato che i benefici delle politiche sull’aria pulita superano in gran parte il costo della gestione dell’inquinamento atmosferico (Amann et al., 2017), la scelta politica per l’adozione di standard rigorosi può trovare un ampio sostegno sociale per ragioni economiche...”

³ https://www-ea-europa-eu.translate.goog/highlights/cleaner-air-could-have-saved?utm_medium=email&x_tr_sl=en&x_tr_tl=it&x_tr_hl=it

⁴ https://www.arpae.it/it/notizie/notizie-arpae?b_start:int=150

...in definitiva, consentire alle comunità di intraprendere azioni per ridurre i rischi e aumentare i comportamenti sani”

Il documento inoltre illustra il percorso che collega **conoscenza e consapevolezza dei cittadini ai decisori politici** e allo sviluppo legislativo: “*Gli interventi di successo sono fattibili, efficaci e compatibili con la crescita economica.... Il divario tra le linee guida dell'OMS sulla qualità dell'aria e i livelli adottati nelle normative nazionali riflette il processo di elaborazione delle politiche. Mentre le linee guida dell'OMS sono raccomandazioni basate sull'evidenza e orientate alla salute, il processo di sviluppo di regolamenti giuridicamente vincolanti è guidato dai responsabili politici nazionali e dalla volontà di stabilire standard ambientali. Questo processo coinvolge diversi attori e può essere influenzato da una serie di considerazioni.*”

Che i decisori politici non seguano sempre le indicazioni dell'OMS è reso evidente dalla Direttiva 2008/50 CE⁵ relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa in merito ai valori sia del PM₁₀ che del NO₂ e del SO₂ (Vedi Figura 1) adottati e consentiti in Italia dal recepimento della direttiva con D.L.gs 155/2010. Ricordiamo che nei confronti dell'Italia sono attive al momento ben tre procedure di infrazione per tre inquinanti come il PM10, PM2.5 e il biossido di azoto (NO₂) e una condanna nel novembre 2020 da parte della Corte europea di giustizia (causa 644/18) per quanto riguarda la procedura di infrazione sulle polveri sottili (PM10) registrate dal 2008 al 2018^{6,7}.

Inquinante	Limite	Periodo di mediazione	Limite	Superamenti in un anno		
					Dir. 2008/50/CE recepimento D.L.gs 155/2010	OMS 2021
PM10 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Valore limite sulle 24 ore	Media giornaliera	50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	massimo 35	45 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ superamento solo 4 gg/anno	50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
	Valore limite annuale	anno civile	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$		15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
PM2.5 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Valore Limite annuale	anno civile	25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$		5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
	OMS 2020 introduce valore Media Giornaliera	Media Giornaliera			15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
NO ₂ ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Valore limite orario	Media massima oraria	200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	massimo 18	25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
	Valore limite annuale	anno civile	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$		10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
O ₃ ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Soglia d'informazione	Media massima oraria	180 $\mu\text{g}/\text{m}^3$			
	Soglia d'allarme	Media massima oraria	240 $\mu\text{g}/\text{m}^3$			
CO (mg/m ³)	Valore obiettivo	Media massima giornaliera calcolata su 8 ore	220 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	<= 25 volte/anno come media su 3 anni	Vedi 2006-invariato	100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
	OMS introduce concetto di Pico stagionale valutato sui 6 mesi consecutivi più a rischio				60 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	
SO ₂ ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Valore limite orario	Media massima giornaliera calcolata su 8 ore	10 mg/m ³		4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Non contemplato
	Valore limite giornaliero	Media giornaliera	125 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	massimo 3	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
Valore limite su 1 ora	Media massima oraria	350 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	massimo 24		Vedi 2006-invariato	500 $\mu\text{g}/\text{m}^3$

Figura 1

A questo si aggiunga, nello specifico, che la situazione dell'**Emilia-Romagna** risulta estremamente **critica** anche per lunghi periodi come riportato dal sito Arpae della nostra Regione. Si veda a titolo di esempio la Figura 2 tratta dal sito Arpae⁸ per il periodo dal 10/01/2021 al 23/01/2022 particolarmente inquietante per almeno tre province, e il documento Legambiente (più volte citato)

⁵ https://ec-europa-eu.translate.goog/environment/air/quality/standards.htm?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=it&_x_tr_hl=it

⁶ <https://www.snpambiente.it/2021/01/26/le-procedure-di-infrazione-europea-a-carico-dellitalia-in-materia-di-ambiente/>

⁷ <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/malaria-di-citta-2022.pdf>

⁸ https://www.arpae.it/temi-ambientali/aria/dati-qualita-aria/copy_of_dati-pm10-ultimi-14-giorni

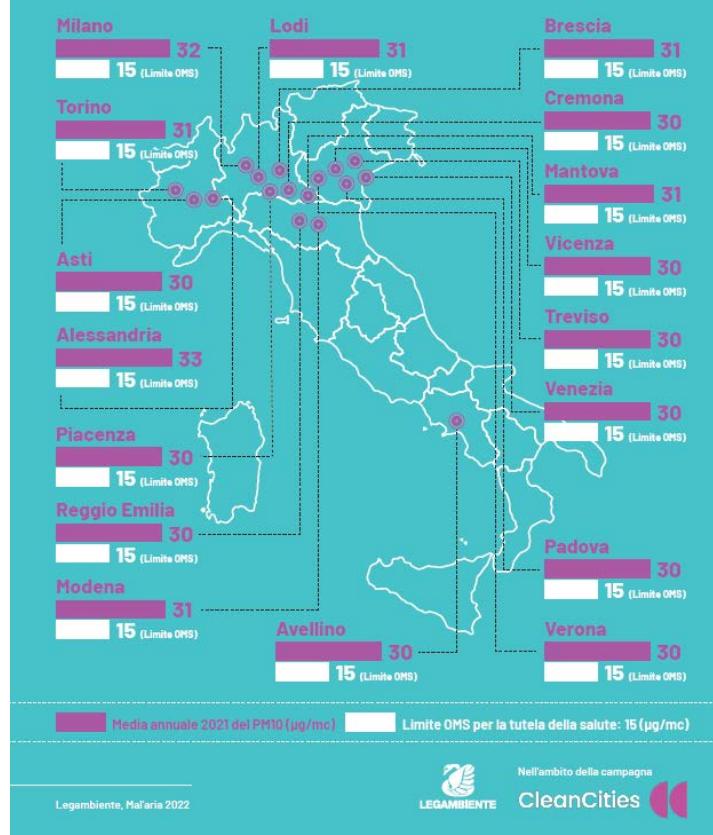
laddove emerge chiaramente il posto in classifica della città di Modena tra le 11 città d'Italia più inquinate da PM_{2,5} nel 2021

Dati PM10 ultimi 14 giorni

Provincia	10/01	11/01	12/01	13/01	14/01	15/01	16/01	17/01	18/01	19/01	20/01	21/01	22/01	23/01
Piacenza	48	56	67	66	50	48	47	33	67	74	69	53	49	73
Parma	48	47	47	56	40	48	50	43	62	69	56	53	52	64
Reggio Emilia	53	58	66	74	73	54	51	37	65	74	65	64	62	73
Modena	55	63	68	72	59	75	67	57	81	81	77	80	65	78
Bologna	43	46	49	58	26	44	49	34	53	68	69	65	49	63
Ferrara	57	54	51	67	51	72	77	54	58	64	63	72	54	75
Forlì-Cesena	35	38	39	47	39	39	62	47	44	52	60	62	51	69
Ravenna	43	44	32	49	38	44	69	56	49	56	76	72	52	63
Rimini	33	55	48	47	41	41	62	54	55	56	69	76	53	74

Figura 2

LE 17 CITTÀ ITALIANE PIÙ INQUINATE DA PM10 NEL 2021



Le recenti modifiche agli artt. 9 e 41 della Costituzione fanno della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi un principio fondamentale, un valore rilevante di per sé e non in quanto idoneo ad avere riflessi sulla salute pubblica. Inoltre, si tratta di un impegno che la Repubblica assume anche nell'interesse delle future generazioni, al punto di subordinare anche l'iniziativa economica privata al rispetto dell'ambiente.

Naturalmente, sarà il legislatore nazionale che dovrà realizzare ed assicurare questa nuova tutela costituzionale; per cui assume grande rilevanza ogni azione capace di promuovere gli opportuni interventi in ambito normativo. Tra queste azioni non ultima la comunicazione verso i cittadini nell'auspicio che le loro acquisite conoscenze possano imprimerle una decisiva accelerazione ad altre riforme che vanno affrontate con tempestività e decisione, se vogliamo che non restino una mera enunciazione di principio, come purtroppo accade per molti altri valori fondamentali enunciati dalla Costituzione.

Il ruolo di Arpaie:

L'Arpae in qualità di agenzia regionale, è un ente pubblico soggetto alle norme che regolano gli enti pubblici. L'impianto normativo che regola la funzione pubblica ha per scopo il soddisfacimento in concreto degli interessi della collettività e ciascuna pubblica amministrazione cura un interesse pubblico specifico. **L'Arpae cura l'interesse pubblico specifico della collettività alla sostenibilità, alla tutela della salute, alla sicurezza del territorio e alla valorizzazione delle risorse e della conoscenza ambientale⁹.**

Conclusioni:

I firmatari di questo documento dichiarano esplicitamente di rivolgersi oggi ad Arpae a nome e per conto dei cittadini che rappresentano in quanto soggetti nominati dalle Linee guida OMS quali: **società civile e gruppi di difesa, pazienti, gruppi di cittadini (...) e organizzazioni ambientaliste**

E' indubbio che la consultazione del sito Arpae Emilia-Romagna consente l'accesso a tutti i dati necessari a chi volesse effettuare una ricerca, aggiornarsi e acquisire conoscenze, avendo già una conoscenza di base scientifica. Tuttavia, agli scriventi sembra che, per chi non abbia tali strumenti, l'acquisizione di una comprensione piena del problema in tema di qualità dell'aria sia resa difficile da una comunicazione immediatamente accessibile che appare rassicurante quando rivolta al grande pubblico, mentre l'approfondimento sulle situazioni critiche sembrerebbe riservato ad esperti e professionisti che siano in grado di addentrarsi nei meandri degli innumerevoli e ricchissimi link del sito.

Alcuni esempi serviranno ad illustrare i dubbi sorti in merito.

- Dalla Home page Arpae si accede al documento sulla qualità dell'aria in Emilia-Romagna dal quale si evince chiaramente che tutto sta migliorando e che si cerca di fare meglio
- La qualità dell'ambiente in Emilia-Romagna. Dati 2020¹⁰ riporta un'infografica quasi esclusivamente a semaforo verde a pagina 18 intitolata "Aria in pillole". Il report inoltre riportando la qualità dell'aria utilizzando solo i parametri normativi e non i parametri OMS, né quelli del 2005 né tanto meno quelli del 2021. In tal modo sembra fornire di fatto un'informazione fuorviante che comunica ad esempio una zona verde per i parametri PM₁₀ mentre per la salute in realtà si è in zona rossa da almeno 15 anni dai dati OMS.
- La ricerca sul sito Arpae Emilia -Romagna delle ultime linee guida OMS risulta indaginosa se non impossibile. Un normale utente le raggiunge più facilmente da Google che dal sito Arpae dove si trovano ormai in 'ennesima pagina' alla data in cui scriviamo¹¹ mentre è di tutta evidenza che queste linee guida dovrebbero essere di immediato e costante reperibilità per mantenere alta e costante la consapevolezza dei cittadini sia sul rischio per la salute sia sugli obiettivi da raggiungere, e dovrebbero essere declinate nel confronto con l'attuale situazione in modo da rendere immediatamente evidente ai cittadini l'obiettivo da raggiungere per la salute e da chiedere al legislatore. Per Modena, alla luce delle nuove indicazioni OMS, la riduzione dovrebbe essere per il PM₁₀ del 52%, per il PM_{2,5} del 72% e per l'NO₂ del 67%¹².

Pur nella consapevolezza che le linee guida dell'OMS non sono norme di legge, ma informazioni sviluppate sistematicamente sulla base di conoscenze continuamente aggiornate e validate; tuttavia, esse sono redatte allo scopo di fornire raccomandazioni circa le azioni da intraprendere ed i comportamenti da adottare da parte di tutti per la tutela della salute e il miglioramento delle condizioni ambientali. A nostro avviso queste informazioni dovrebbero essere facilmente reperibili anche da un cittadino privo di competenze che non sappia interrogare adeguatamente il sito per trarne

⁹ <https://www.arpae.it/it/attivita-e-servizi>

¹⁰ <https://www.arpae.it/it/notizie/la-qualita-dellambiente-in-emilia-romagna-dati-2020>

¹¹ https://www.arpae.it/it/notizie/notizie-arpae?b_start:int=150

¹² <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/malaria-di-citta-2022.pdf>

consapevolezza e garantire il diritto della collettività ad avere un ambiente salubre e sicuro. Se anche i dati ed i report sono assolutamente corretti, ma vengono forniti in modo tale da non essere facilmente accessibili, in modo da favorire una buona conoscenza ambientale, ci sembra che si corra il rischio che la trasparenza venga tradita al di là del formale rispetto del dettame normativo.

Proposta:

Le nuove Linee Guida dell'OMS del 2021 mettono in evidenza come i parametri di valutazione della qualità dell'aria debbano essere molto più restrittivi rispetto a quelli delle Linee guida del 2005 al fine di raggiungere l'obiettivo dichiarato per la loro stesura; lavorare per la salvezza di milioni di persone. Un intero capitolo delle Linee Guida è dedicato al valore della comunicazione e della formazione dei cittadini singoli e associati.

La missione dichiarata di Arpae sembra aderire agli stessi obiettivi dichiarati dall'OMS.

I nuovi valori limiti esposti dal documento OMS indicano chiaramente come i parametri in Emilia-Romagna vadano molto attentamente monitorati e comunicati alla popolazione in quanto drammaticamente lontani, spesso, dai riferimenti utili per la salute. Un esempio lampante è quello della situazione di Modena ma non è l'unico.

Le scelte grafico-editoriali del sito Arpae, pur nella loro completezza, non danno evidenza della gravità della situazione e del confronto con le nuove valutazioni dell'OMS.

I Firmatari del presente documento chiedono dunque alla Regione Emilia-Romagna di essere coinvolte in argomento a quanto esposto e propongono con la presente di poter collaborare con Arpae alla stesura di un numero monografico di Ecoscienza¹³, rivista dell'Arpae, sul tema delle Linee Guida dell'OMS con focus sulla comunicazione ai fini della trasparenza del messaggio alla cittadinanza, atteso che tale pubblicazione, così come le Linee Guida dell'OMS, dovrebbero a parere dei firmatari, trovare spazio fisso in Home page del sito Arpae.

Sottoscrivono il documento:

Distretto Economico Sostenibile DES Modena
Carlo Lugli

ISDE Emilia-Romagna
Giuseppe Albertini
Presidente ISDE Regione Emilia-Romagna

WWF Emilia-Romagna
Daniele Bigi
Presidente WWF Emilia Centrale

Legambiente Circolo di Modena “Angelo Vassallo”
Mauro Solmi

¹³ <https://www.arpae.it/it/ecoscienza>