

# I cittadini e l'



Un maggiore coinvolgimento e una più forte sensibilizzazione dei cittadini nei confronti dei problemi ambientali conduce a un miglioramento della protezione dell'ambiente, nell'ottica di contribuire a salvaguardare il diritto di ogni individuo di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere. Questi, in sintesi, i principi alla base della conferenza dell'Unece, da cui è scaturita la Convenzione di Åarhus.

## Il diritto alla partecipazione

# informazione ambientale



**A** partire dal X Principio della Dichiarazione di Rio fino alle più recenti Direttive comunitarie emergono tendenze progressivamente più incisive nella definizione di un concetto di diritto all'informazione e alla partecipazione ambientale che sia il più ampio ed efficace possibile.

Un maggiore coinvolgimento e una più forte sensibilizzazione dei cittadini nei confronti dei problemi di tipo ambientale conduce a un miglioramento della protezione dell'ambiente, nell'ottica di contribuire a salvaguardare il diritto di ogni individuo, delle generazioni attuali e di quelle future, di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere. Sono stati questi i principi alla base della conferenza dell'Unece (United Nation Economic Commission for Europe), da cui è scaturita la Convenzione di Åarhus nel 1998. La Convenzione, cui aderiscono 39 Stati membri sotto l'egida dell'Unece e dell'Unione europea, è entrata in vigore il 30 ottobre 2001 ed è stata

approvata a nome della Comunità europea con la Decisione del Consiglio, del 17 febbraio 2005. Per mettere in atto i principi su enunciati, la Convenzione propone di intervenire in tre settori:

- assicurare l'accesso del pubblico alle informazioni sull'ambiente detenute dalle autorità pubbliche;
- favorire la partecipazione dei cittadini alle attività decisionali aventi effetti sull'ambiente;
- estendere le condizioni per l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

L'adesione alla Convenzione comporta quindi che gli Stati membri adottino idonee misure legislative, regolamentari, affidino ai funzionari e alle autorità pubbliche il compito di fornire assistenza e orientamento ai cittadini, agevolandone l'accesso alle informazioni, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia, promuovano l'educazione ambientale dei cittadini e aumentino la loro consapevolezza dei problemi am-

## documento

bientali, riconoscano e sostengano le associazioni, i gruppi e le organizzazioni aventi come obiettivo la protezione dell'ambiente.

### **Accesso alle informazioni in materia ambientale**

L'accesso all'informazione ambientale è garantito ai cittadini da un doppio ruolo della pubblica amministrazione che risponde alle richieste dei cittadini e raccoglie e diffonde l'informazione ambientale. Il concetto di informazione ambientale è molto ampio e comprende lo stato delle componenti ambientali e delle loro interazioni, i provvedimenti amministrativi, gli accordi, le politiche, i piani e i programmi, la legislazione, lo stato della salute e la sicurezza della vita umana, lo stato dei siti culturali e le strutture abitative, che possono influenzare gli elementi ambientali.

La convenzione prevede diritti e

obblighi precisi in materia di accesso all'informazione, concernenti in particolare i tempi di trasmissione e i motivi di cui dispongono le autorità pubbliche per rifiutare l'accesso a determinati tipi di informazione.

Il rifiuto è ammesso solo in tre casi: dal momento in cui l'autorità pubblica non sia in possesso dell'informazione richiesta; se la questione è manifestamente abusiva o formulata in modo troppo generico; se la richiesta concerne documenti in corso di elaborazione.

Una richiesta di informazioni può essere, inoltre, respinta per salvaguardare la segretezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche, per motivi di difesa nazionale o di sicurezza pubblica, per consentire il buon funzionamento della giustizia, per tutelare la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, i diritti

di proprietà intellettuale, la riservatezza dei dati personali o gli interessi di terzi che abbiano fornito spontaneamente le informazioni.

La decisione di diniego deve essere accompagnata dalle relative motivazioni indicando i mezzi di ricorso a disposizione del richiedente.

Le autorità pubbliche devono tenere aggiornate le informazioni in loro possesso e a tale scopo devono tenere elenchi, registri e schedari accessibili al pubblico. Deve essere favorita l'utilizzazione di basi di dati elettroniche, comprendenti le relazioni sulla situazione dell'ambiente, la legislazione, i piani o le politiche nazionali, le convenzioni internazionali.

### **Partecipazione alle decisioni ambientali**

Il secondo aspetto della convenzione riguarda la partecipazione



del pubblico al processo decisionale.

Tale partecipazione deve essere assicurata attraverso la procedura di autorizzazione di determinate attività specifiche (principalmente di tipo industriale) elencate nell'allegato I della convenzione. Il risultato della partecipazione del pubblico deve essere debitamente preso in considerazione nella decisione finale di autorizzazione dell'attività in questione.

Il pubblico viene informato, fin dalla fase iniziale del processo decisionale, sui seguenti elementi: l'oggetto in merito al quale deve essere presa la decisione, la natura della decisione da adottare, l'autorità competente, la procedura prevista, ivi compresi i dettagli pratici relativi alla procedura di consultazione e di valutazione dell'impatto ambientale (se prevista).

I tempi previsti per la procedura

devono permettere una reale partecipazione del pubblico.

La convenzione invita inoltre le parti a favorire il coinvolgimento del pubblico all'elaborazione delle politiche in materia ambientale, nonché delle norme e della legislazione che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

### **Accesso alla giustizia in materia ambientale**

In materia di accesso alla giustizia, i cittadini possono ricorrere alla giustizia, qualora essi ritengano violati i propri diritti in materia di accesso all'informazione (richiesta di informazione non presa in considerazione, rigettata abusivamente o presa in considerazione in modo insufficiente). L'accesso alla giustizia è garantito anche nel caso di violazione della procedura di partecipazione prevista dalla convenzione. Inoltre l'accesso alla giustizia è ammesso per la com-

posizione delle controversie relative ad azioni o ad omissioni di privati o di autorità pubbliche che infrangono le disposizioni legislative ambientali nazionali.

### **La convenzione di Århus**

Con la Decisione del Consiglio 2005/370/CE, del 17 febbraio 2005, la convenzione di Århus è stata approvata a nome della Comunità che si è impegnata ad adottare i provvedimenti necessari per assicurare un'applicazione effettiva della convenzione. In effetti, il primo pilastro della convenzione, che fa riferimento all'accesso del pubblico alle informazioni, ha trovato attuazione, a livello comunitario, con la direttiva 2003/4/CE relativa all'accesso del pubblico alle informazioni in materia ambientale. Il secondo pilastro, che riguarda la partecipazione del pubblico alle procedure ambientali, è stato recepito



## documento

dalla direttiva 2003/35/CE. Una proposta di direttiva, pubblicata nell'ottobre 2003, dovrebbe recepire il terzo pilastro, diretto a garantire l'accesso del pubblico alla giustizia in materia ambientale. Infine, una proposta di regolamento, pubblicata alla stessa data, mira a garantire l'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni e dei principi della convenzione.

La Direttiva 2003/4/CE "sull'accesso all'informazione ambientale" (abroga la precedente direttiva 90/313/CE) dà attuazione a quanto previsto dalla convenzione di Åarhus in relazione alla definizione di chi deve garantire l'accesso all'informazione ambientale, di come deve renderla disponibile e diffonderla, di cosa si intende per informazione ambientale. Le Autorità Pubbliche sono indicate non solo come Pubblica Amministrazione, ma anche come quei soggetti che esercitano responsabilità, funzioni pubbliche o erogano servizi in materia ambientale.

L'Autorità Pubblica non solo deve garantire l'accesso all'informazione rispondendo alle richieste dei cittadini

o meglio "a chiunque ne faccia richiesta, senza che il richiedente debba dichiarare il proprio interesse", ma deve anche garantire la raccolta, l'aggiornamento e la divulgazione dell'informazione ambientale promuovendo l'uso di tecnologie di telecomunicazione e/o di tecnologie elettroniche e rendendola progressivamente disponibile in banche dati elettroniche cui il pubblico può avere facilmente accesso tramite reti di telecomunicazione pubbliche. Il concetto di informazione ambientale, definito per la prima volta nella direttiva 90/313/Cee, comprende le autorizzazioni con un impatto significativo sull'ambiente, gli accordi in materia di ambiente, gli studi sull'impatto ambientale e le valutazioni dei rischi relativi agli elementi ambientali eccetera.

La partecipazione del pubblico, secondo pilastro di Åarhus, è alla base della Direttiva 2003/35/CE, che prevede la partecipazione dei cittadini

nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/Cee sulla valutazione di impatto ambientale e 96/61/CE sul controllo e prevenzione integrati dell'inquinamento prodotto dagli impianti (direttiva lppc). La direttiva doveva essere recepita dagli Stati membri entro il 25 giugno 2005 prevedendo l'adeguamento delle procedure di Via agli standard della Convenzione di Åarhus.

### Partecipazione e informazione dei cittadini nei processi di Via e di Vas

La Direttiva sulla valutazione di piani e programmi 2001/42/Cee, che introduce la Valutazione Ambientale Strategica (Vas), affida un ruolo fondamentale alla consultazione del pubblico.

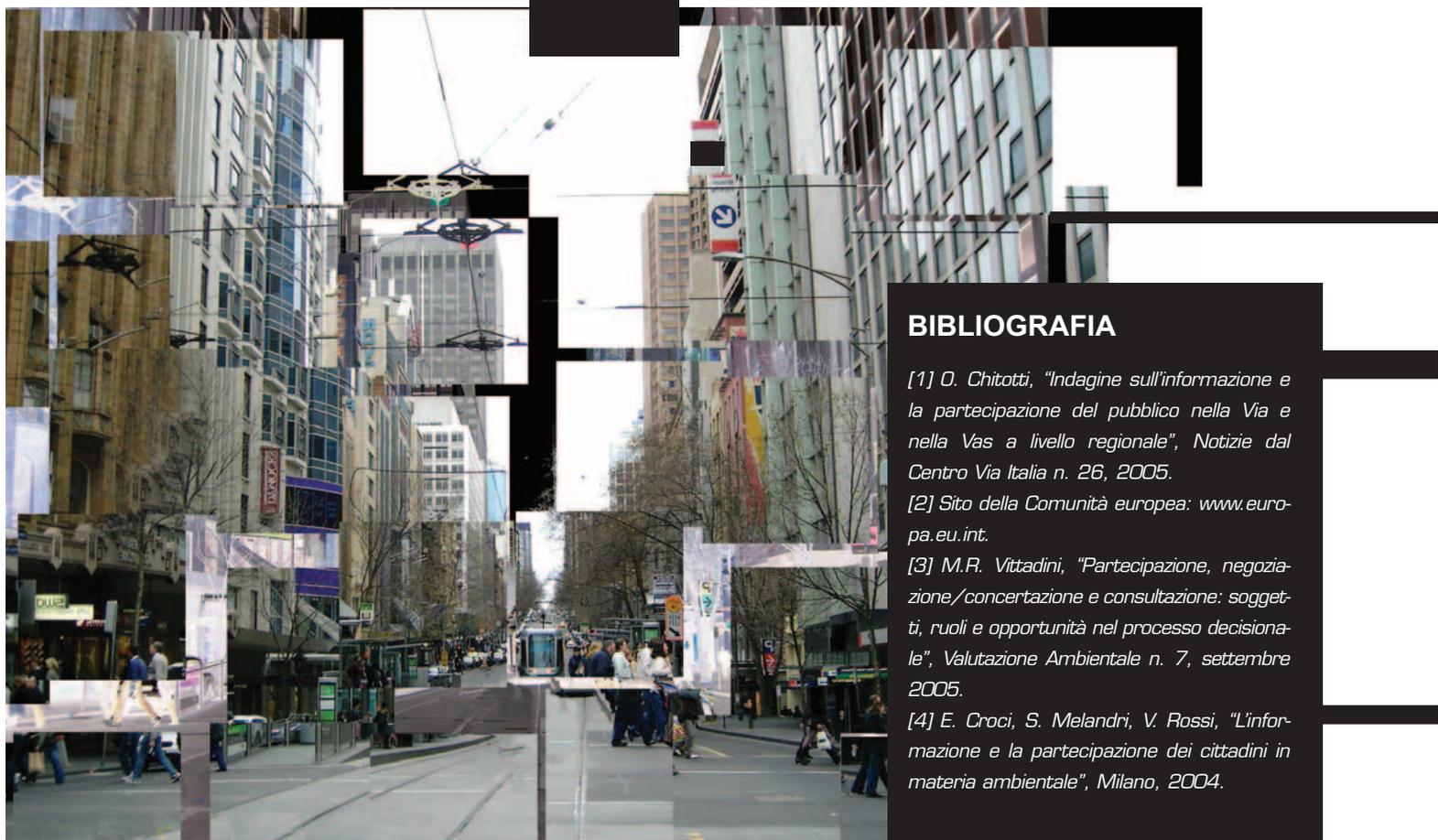
I termini "partecipazione", "concertazione", "negoiazione" e "consultazione" vengono associati agli attori coinvolti nel processo di applicazione della Vas ai piani e ai momenti decisionali nei quali tali attori intervengono. In un contesto territoriale, che nella socie-



tà postmoderna spesso si presenta frammentato e allentato, la connessione fra processi (qualità delle relazioni) e metodi di pianificazione (percorsi di lavoro) assume un ruolo centrale, perché dovrebbe migliorare l'interazione fra cittadini e istituzioni, fra esperti e comunità. La direttiva 97/11/CE, che modifica la direttiva 85/337/Cee sulla valutazione di impatto ambientale (Via), dà maggiore importanza ai tempi della consultazione pubblica e prevede che i risultati delle consultazioni siano tenuti in debito conto nel quadro procedurale. L'accesso all'informazione e la partecipazione del pubblico nelle procedure di Via e di Vas pur essendo previsti dalla normativa nazionale vigente e in genere attuati, spesso non sono considerati nella giusta misura e, di conseguenza, gli obiettivi che perseguono, secondo la convenzione Åarhus, risultano nella pratica in buona parte disattesi. Su questa tematica il Centro Via Italia ha condotto un'indagine che ha permesso di delineare il quadro della situazione sulle modalità di informazione e partecipazione finora attuate nelle pro-

cedure di Via e Vas delle regioni italiane. I risultati dell'indagine, sono stati presentati al Convegno "Comunicazione, informazione e partecipazione in materia ambientale. Nuove spinte e prospettive d'azione dalle Direttive 2003/4/CE e 2003/35/CE", del 28 gennaio 2005 organizzato dall'Associazione Analisti Ambientali in collaborazione con il Centro Via Italia e la Fast. I risultati dell'indagine evidenziano diverse criticità, che riguardano alcuni aspetti sia sull'informazione che su quello della partecipazione. Per quanto riguarda l'informazione per esempio diverse Regioni ancora non dispongono di strumenti e tecnologie elettroniche per rendere accessibili on line le informazioni su Via e Vas (legislazione, studi di impatto, procedure...) e che, quindi, per la diffusione dell'informazione si basano solo su documenti cartacei, peraltro distribuiti a richiesta. Pochissime regioni rendono facilmente disponibile la documen-

tazione a corredo degli studi d'impatto ambientale. I tempi previsti per ottenere informazioni su documentazioni amministrative (per esempio piani, dati ambientali, programmi...) non sono congruenti con i tempi previsti per esprimere pareri e osservazioni del pubblico nella procedura Via; conseguentemente si riscontra un numero molto ridotto di richieste di consultazione degli elaborati sulla Via e sulla Vas da parte dei cittadini che riflette evidentemente le varie difficoltà e il livello attuale di partecipazione effettiva della cittadinanza ai processi decisionali. Tutto ciò, dopo quasi 20 anni dall'introduzione della Via nell'ordinamento italiano, quattro anni dalla ratifica della Convenzione di Åarhus da parte dell'Italia, rende ancora molto lontani gli obiettivi e i principi di "democrazia ambientale" auspicati dal dibattito internazionale. Un maggior impegno politico e tecnico risulta dunque indispensabile affinché vi sia una partecipazione "effettiva" e "informata" del pubblico nei processi decisionali in materia di gestione dell'ambiente e del territorio. ■



**BIBLIOGRAFIA**

- [1] D. Chitotti, "Indagine sull'informazione e la partecipazione del pubblico nella Via e nella Vas a livello regionale", *Notizie dal Centro Via Italia* n. 26, 2005.
- [2] Sito della Comunità europea: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).
- [3] M.R. Vittadini, "Partecipazione, negoziazione/concertazione e consultazione: soggetti, ruoli e opportunità nel processo decisionale", *Valutazione Ambientale* n. 7, settembre 2005.
- [4] E. Croci, S. Melandri, V. Rossi, "L'informazione e la partecipazione dei cittadini in materia ambientale", Milano, 2004.