

# La convenzione di Aarhus: verso il cittadino consapevole

*Il diritto della partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche in materia ambientale, non si esaurisce nel momento del voto, ma deve trovare applicazione in occasione delle fasi attraverso cui si articola il processo di assunzione delle decisioni; questo principio, ribadito nel corso dei vertici mondiali di Rio e di Johannesburg, può concretizzarsi solo attraverso la conoscenza di tutti gli elementi di valutazione necessari. Un primo fondamentale passo è costituito dalla direttiva 2003/4/CE "sull'accesso all'informazione ambientale" che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 14 febbraio 2005.*

Il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Rio del 1992 ha costituito il luogo privilegiato per l'elaborazione dei principi di sviluppo sostenibile condivisi dalla Comunità mondiale. Tali principi sono stati ribaditi al Vertice di Johannesburg 10 anni dopo.

Fra questi il diritto della partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche in materia ambientale, che non si esaurisce nel momento del voto, ma che deve trovare applicazione in occasione delle fasi attraverso cui si articola il processo di *decision-making*.

Il coinvolgimento dei cittadini si realizza innanzitutto mediante la conoscenza delle scelte che devono essere effettuate e degli elementi di valutazione delle stesse in termini di loro impatto ambientale, sanitario, economico e sociale, e in secondo luogo mediante la possibilità di intervenire attivamente nel processo decisionale, con una partecipazione "informata".

La Convenzione di Aarhus sull'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica alle decisioni e l'accesso alla giustizia in materia ambientale recepisce tali principi e definisce un nuovo modello di governance ambientale, fondato su tre pilastri: l'accesso all'informazione ambientale, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali, l'accesso alla giustizia. La Convenzione è stata sottoscritta sotto l'egida dell'UN/ECE (United Nations Economic Commission for Europe) ad Aarhus in Danimarca nel 1998 ed è entrata in vigore il 30/10/2001. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la L.108/2001.

La Convenzione di Aarhus prevede una serie di obblighi a carico di alcune tipologie di soggetti, pubblici e privati, definiti "autorità pubbliche".

Sono definiti tali non solo la Pubblica amministrazione, ma

anche soggetti (fisici o giuridici) che esercitano responsabilità o funzioni pubbliche in materia ambientale, nonché ogni altro soggetto che esercita responsabilità o funzioni pubbliche, o eroga servizi pubblici in materia ambientale sotto l'autorità di un organo o persona di cui sopra.

## L'ACCESSO ALL'INFORMAZIONE AMBIENTALE

In primo luogo la Convenzione di Aarhus garantisce ai cittadini l'accesso all'informazione ambientale, secondo due modalità:

1. mediante un ruolo passivo della Pubblica amministrazione, consistente nel rispondere alle richieste dei cittadini,
2. mediante un ruolo attivo della Pubblica amministrazione, consistente nel raccogliere e divulgare l'informazione ambientale.

Il concetto di "informazione ambientale" adottato è veramente ampio e comprende qualsiasi informazione in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o altra forma su:

- lo stato e l'interazione delle variabili ambientali: aria, acqua, suolo, paesaggio, biodiversità
- agenti ambientali: sostanze, energia, rumore e radiazioni
- atti e attività ambientali, inclusi: politiche, piani e programmi, legislazione, atti amministrativi, accordi ambientali, nonché analisi costi-benefici e altre forme di valutazione economica utilizzate nei processi decisionali ambientali
- lo stato della salute e sicurezza e delle condizioni di vita umane, dei siti e degli edifici di interesse culturale, nella misura in cui sono - o possono essere - interessati dallo stato delle variabili ambientali o, attraverso di loro, dagli agenti, atti o attività citati.



23

V. MALTONI

Il diritto di accesso, per quanto esteso, non è comunque assoluto. Sono infatti previste alcune specifiche ipotesi di esclusione e vi è un bilanciamento fra diritto all'informazione e riservatezza.

## LA PARTECIPAZIONE DEL PUBBLICO AL DECISION MAKING AMBIENTALE

Il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus è costituito dalla partecipazione del pubblico al *decision making* ambientale.

La Convenzione prevede che il pubblico interessato abbia diritto a partecipare ai processi decisionali relativi a:

- l'autorizzazione di determinate attività (specificate o comunque aventi impatto ambientale significativo)
- l'elaborazione di piani, programmi, politiche ambientali
- regolamenti e atti normativi
- autorizzazioni per il rilascio di Ogm nell'ambiente.

## L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA

Il terzo pilastro della Convenzione è l'accesso alla giustizia. Negli ordinamenti nazionali deve essere garantito che i cittadini possano ricorrere a procedure di revisione amministrativa e giurisdizionale qualora ritengano violati i propri diritti in materia di accesso all'informazione o partecipazione.

Le procedure di revisione amministrativa devono essere celeri e gratuite o economiche. La tutela giudiziaria deve offrire rimedi adeguati, effettivi, spediti e non proibitivamente costosi. Le decisioni finali devono essere vincolanti per l'autorità pubblica.

## LA DISCIPLINA EUROPEA

L'approccio comunitario è quello di effettuare una sistematica revisione della normativa ambientale comunitaria per adeguarla alla Convenzione di Aarhus prima della ratifica (prevista per il 2004).

Un primo fondamentale passo è

costituito dalla direttiva 2003/4/CE "sull'accesso all'informazione ambientale" che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 14 febbraio 2005.

La direttiva dà piena attuazione a quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus in materia di informazione ambientale, ed anzi in alcuni casi ne amplia la portata, sia sotto il profilo soggettivo (definizione di "autorità pubbliche") che sotto il profilo oggettivo (nozione di informazione ambientale da rendere accessibile o diffondere).

Per quanto riguarda la partecipazione pubblica, l'adeguamento ai requisiti della Convenzione di Aarhus è stato realizzato con la Direttiva 2003/35/CE "che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale" e che dovrà essere recepita dagli Stati Membri entro il 25 giugno 2005. In relazione all'adeguamento al terzo pilastro della Convenzione, l'accesso alla giustizia in materia ambientale, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva di prossima adozione.

#### LA DISCIPLINA ITALIANA

Nel quadro normativo italiano risultano rilevanti sia la disciplina speciale sull'informazione ambientale (D.Lgs. 39/97), sia quella generale in tema di accesso ai documenti amministrativi (L. 241/90).

La disciplina sull'informazione ambientale prevede che le autorità pubbliche siano tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse.

Si introduce qui una importante differenza rispetto alla disciplina più generale sull'accesso.

Un ulteriore impulso in direzione della trasparenza dell'azione amministrativa è dato dalla L.150/2000 (*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*), che prevede una varietà di forme e strumenti di divulgazione attivi e di accesso all'informazione e disciplina il funzionamento degli Urp (Ufficio per le relazioni con il pubblico).

#### IL RUOLO

##### DELLE AGENZIE AMBIENTALI

Un ruolo fondamentale nell'incremento della trasparenza e della partecipazione ambientale è svolto dalle agenzie per la protezione dell'ambiente, a cui competono:

- la raccolta sistematica e l'integrale pubblicazione di tutti i dati sulla situazione ambientale
- l'elaborazione di dati e di informazione di interesse ambientale
- la diffusione dei dati sullo stato dell'ambiente
- l'elaborazione, verifica e promozione di programmi di divulgazione e di formazione in materia ambientale.

#### CONCLUSIONI

A partire dalla Conferenza di Rio sullo sviluppo sostenibile si è strutturato un processo globale e sistematico di crescita dell'informazione e partecipazione pubblica alle scelte in materia ambientale. La Convenzione di Aarhus ha costituito una sintesi e allo stesso tempo un nuovo motore di questo sviluppo.

Tale sviluppo richiede innanzitutto una trasformazione del modo in cui la Pubblica amministrazione si rapporta con i cittadini e, coerentemente, dell'atteggiamento con cui i cittadini si rapportano con la Pubblica amministrazione, in termini di consapevolezza dei propri diritti. Perché l'esercizio di tali diritti possa effettivamente esercitarsi, è poi necessaria una profonda innovazione nelle procedure e nelle prassi amministrative che regolano i rapporti con i cittadini ed un'adeguata formazione dei funzionari pubblici secondo una logica di reale servizio al cittadino. È inoltre necessario colmare l'ancora attuale lacuna conoscitiva sullo stato e l'evoluzione delle variabili ambientali.

Lo sviluppo del sistema delle agenzie ambientali costituisce un fondamentale elemento in questo ambito.

*Edoardo Croci*  
Vicedirettore Iefe  
Università Bocconi, Milano

#### IL CASO DEL COMUNE DI FIDENZA

##### Elementi di contesto

- 23.000 sono gli abitanti
- 30.000.000 euro costituiscono il bilancio di parte corrente
- 140 sono i dipendenti comunali

L'Amministrazione ha istituito un Comitato di direzione dove sono rappresentati, pariteticamente, tutti i Settori e Servizi del Comune. Il Comune ha inoltre ottenuto la certificazione di qualità ISO 9001:2000 su tutti i Servizi comunali.

##### La voce ai cittadini

- Nel 2000, 2001 e 2003 è stata condotta una "Analisi di soddisfazione utenza" su tutti i servizi trasversali. Di seguito sono riportati alcuni risultati dell'indagine riferita al 2003 relativamente al quesito "Rispetto ad un anno fa lei ritiene che l'attività amministrativa del Comune di Fidenza sia più moderna, meno moderna o ugualmente moderna?"

	Popolazione	Lavoratori autonomi
Più moderna	65%	76%
Meno moderna	6%	3%
Ugualmente moderna	21%	29%

##### Il progetto "La qualità in Comune", i risultati:

- è stato introdotto "l'approccio per processi" nell'ambito delle attività comunali
- è stata revisionata tutta la modulistica e i documenti riferiti al contatto con l'utenza
- è stata delineata una mappatura dei miglioramenti realizzati/da prevedere nell'ambito dei processi del Sistema di gestione qualità
- sono stati individuati i processi trasversali (che coinvolgono più settori differenti)
- è stata attuato un percorso di formazione e applicazione dei principi della qualità
- si è introdotta una maggiore chiarezza nei rapporti tra politici e dirigenti
- è migliorata la trasparenza nelle modalità di gestione di tutte le attività comunali
- la centralità del cliente è il punto cardine del sistema di gestione.

##### Il progetto Qualità in numeri:

- 76 i Processi individuati e che rappresentano le attività del Comune
- 391 Istruzioni operative elaborate
- 917 moduli/ modelli predisposti
- 168 le azioni di miglioramento individuate

##### 7Q7, una settimana per la Qualità

Dal 7 al 12 aprile 2003 si sono succedute diverse iniziative che hanno coinvolto la cittadinanza:

- realizzazione dell'"ufficio in piazza": Punto Qualità
- consegna diretta della Carta dei servizi
- convegni e conferenza sul tema della qualità: 5 eventi organizzati
- presentazione di indagini di *customer satisfaction*

##### I prossimi passi

- Percorso di certificazione Emas del territorio di Fidenza
- Sistema certificato: ISO 9001, ISO 14001, OHSAS 18001, SA 8000
- Adozione di un sistema di Qualità Totale: centralità del cliente interno ed esterno