



Claudio Falasca

8. Emergenze L'informazione sull'ambiente

Le domande che i cittadini si pongono sulla qualità dell'ambiente in cui vivono purtroppo non sempre trovano risposte adeguate, anzi, molto spesso non si sa neanche a chi rivolgerle.

Sappiamo che ogni livello della pubblica amministrazione ha delle specifiche competenze in materia di ambiente e tuttavia il quadro della loro ripartizione e delle relative responsabilità è particolarmente nebuloso. Se si è interessati ad uno specifico atto amministrativo, per capire a chi rivolgersi, i primi passi si è costretti a farli a tentoni, nella speranza che strada facendo si faccia un poco di luce. Se poi l'atto a cui siamo interessati è di qualche complessità l'unica strada che ci resta è quella di affidarsi ciecamente al tecnico, con non piccola spesa, che a sua volta, comunque, manifesta sovente momenti di incertezza. Per non parlare poi dei tempi necessari all'espletamento delle procedure, i continui rinvii, le continue richieste di documenti integrativi, spesso accompagnati dalla sgradevole sensazione di essere sospettati di volere nascondere qualche malefatta. E se, malauguratamente, ci capita di voler sapere e capire come stanno le cose sotto il profilo ambientale in merito alla realizzazione di un'opera, che sospettiamo presentare elementi di rischio, il quadro delle informazioni che ci viene fornito, sempre che ci venga fornito, varia a seconda della amministrazione interpellata. Ognuno ha i suoi dati, ognuno ha la sua verità, con differenze spesso macroscopiche normalmente enfatizzate dal sistema mediatico.

La conseguenza è un tendenziale disorientamento del cittadino che, nel tempo, si traduce in uno stato di incertezza diffusa che a sua volta genera diffidenza verso le istituzioni in generale e verso la Pubblica Amministrazione in particolare. Una diffidenza che in numero crescente di casi diventa terreno fertile per lo sviluppo della sindrome NIMBY (no nel mio giardino) che determina quell'atteggiamento di rifiuto dei cittadini verso interventi, pubblici e/o privati, modificativi dell'ambiente e del territorio. Il Nimby Forum nel 2011 ha rilevato 331 situazioni di conflittualità ambientale che interessano una pluralità vastissima di situazioni: centrali d'energia di vario tipo, termovalorizzatori, discariche, rigassificatori, infrastrutture stradali, infrastrutture ferroviarie.

A fronte di questa situazione viene spontaneo chiedersi: ma come, l'informazione ambientale non è oggi riconosciuta come un diritto dei cittadini? Sì, è vero, anzi si può sicuramente dire che, in linea teorica, il diritto all'informazione ambientale è uno dei principi cardine cui s'ispira la *governance* europea e nazionale. Questo perché da alcuni decenni, parallelamente all'aggravamento delle questioni ambientali e alla presa di coscienza della complessità delle soluzioni, si è sviluppata la necessità di informare i cittadini su tali argomenti, per sensibilizzare e, al contempo, contribuire alla crescita della consapevolezza, ma soprattutto della responsabilità. Da qui è maturato l'orientamento che per far fronte in maniera efficace ai problemi ambientali e perseguire uno sviluppo economico e sociale sostenibile, in grado di preservare l'ambiente in cui viviamo e garantirlo alle generazioni future, i governi e le amministrazioni debbano informare e coinvolgere la collettività nelle decisioni che investono il territorio e la qualità della vita. Sono queste le ragioni profonde che collocano il diritto all'informazione ambientale nel più generale quadro della evoluzione della democrazia, poiché

rappresentano la risposta delle istituzioni, in questo contesto delle pubbliche amministrazioni, alla crescente domanda di trasparenza e di aperture dell'operato pubblico. Ne consegue che una pubblica amministrazione che nelle sue articolazioni non corrisponde a questo principio, di fatto mina il sistema democratico, impedendo ai cittadini di esercitare pienamente un loro diritto fondamentale.

E allora come stanno veramente le cose nel nostro Paese? Il diritto all'informazione ambientale in che misura viene garantito? Perché l'azione della Pubblica amministrazione, anche nei casi ispirati a criteri di trasparenza, rimane sempre avvolta da un alone di mistero che l'allontana dai cittadini? Dalla ricerca condotta per il CNEL quello che è emerso è che la risposta va ricercata tanto nelle modalità con cui l'amministrazione pubblica si pone nei confronti dei cittadini nel concepire e rendere agibile l'esercizio di questo diritto, quanto nel carattere dell'interlocuzione che il cittadino pensa di avere con la pubblica amministrazione, al fine di veder soddisfatto il suo diritto. In altre parole, si pone un problema complesso di qualità di relazioni tra cittadini e amministrazioni pubblica. Non a caso in sede europea e internazionale, ma anche in alcune realtà italiane il diritto all'informazione si accompagna sempre più frequentemente con l'idea di partecipazione dei cittadini.

Per comprendere pienamente il senso di queste considerazioni, ma anche per misurare più esattamente lo scarto che separa la pratica dalle affermazioni di principio, è utile percorrere brevemente le tappe fondamentali dell'affermazione di questo diritto partendo dal livello internazionale, passando per l'Unione europea, per giungere infine all'Italia.

È con la “Conferenza ONU su “Ambiente e Sviluppo” tenutasi nel 1992 a Rio de Janeiro, con la partecipazione di più di 170 governi e altri attori istituzionali ed economici provenienti da tutto il mondo, che il tema dell'informazione, coinvolgimento e partecipazione della società civile alle decisioni che riguardano l'ambiente si afferma e si diffonde a livello internazionale. Il documento fondamentale della Conferenza di Rio, ancora oggi punto di riferimento, è la così detta “Agenda 21”, strumento volontario sottoscritto da molti paesi e contenente gli impegni (agenda) per l'umanità nel ventunesimo secolo, tra i quali spicca un capitolo intero dedicato al ruolo delle pubbliche amministrazioni, in particolare locali, affinché adottino decisioni orientate ad obiettivi di sviluppo sostenibile prevedendo - aspetto fondamentale - la partecipazione dei diversi attori della società civile e quindi favorendo la migliore diffusione dell'informazione sui temi ambientali.

Successivamente sarà con la Convenzione di Aarhus, sottoscritta nel 1998, che viene sancito a livello internazionale il diritto all'accesso all'informazione ambientale e, soprattutto, viene esteso il diritto alla partecipazione ai processi decisionali e all'accesso alla giustizia in materia ambientale. Come si può comprendere si tratta di un documento fondamentale per la sua portata e di un vero strumento di democrazia.

In Europa, sarà con il Trattato di Maastricht del 1990 che viene avviato quel processo che assegna all'informazione ambientale e successivamente, ampliandone la portata, un ruolo sempre più strategico per gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Nell'Atto finale del trattato, l'Unione europea assume l'obiettivo della promozione di uno sviluppo sostenibile e afferma il diritto di accesso dei cittadini alle informazioni di cui dispongono le istituzioni. A partire dal Trattato di Maastricht il quadro normativo e programmatico comunitario in materia ambientale subisce un forte impulso verso l'obiettivo di orientare le politiche degli stati membri verso l'integrazione dell'ambiente nelle politiche per lo sviluppo.

In questo processo si rafforza progressivamente l'obbligo, ma anche la necessità per gli Stati membri e le amministrazioni ai vari livelli, in particolare quelle locali, di promuovere politiche e strategie d'informazione, affinché i cittadini possano avere le informazioni necessarie sulle tematiche ambientali. La Direttiva CE 313 dl 1990 sarà il primo riferimento normativo di livello europeo sulla

libertà di accesso all'informazione ambientale per il pubblico, che afferma per la prima volta l'importanza di garantire l'accesso a tutte le informazioni in materia di ambiente in possesso degli Stati membri.

Successivamente, alla Conferenza di Rio l'Unione Europea, con il Quinto Programma di Azione Ambientale Comunitario, assume la strategia per lo sviluppo sostenibile e dà avvio ai principali provvedimenti legislativi e di politica settoriale, sottolineando con forza il ruolo dell'informazione ambientale, al punto che, in occasione della sua revisione, questo aspetto viene ribadito come prioritario. In esso l'Unione Europea sottolinea l'impegno a lavorare con particolare attenzione al miglioramento della qualità e dell'efficacia delle informazioni ambientali prodotte, intendendo in questo senso tutta l'attività di *reporting* delle pubbliche amministrazioni (relazioni sullo stato dell'ambiente, basi dati, sistemi di contabilità ambientale).

Nel 1995 l'Unione recepisce i principi affermati nell'Agenda XXI emanando le "Linee guida sull'accesso all'informazione ambientale e la partecipazione pubblica ai processi decisionali in materia ambientale", da considerare tra i primi strumenti di lavoro per orientarsi nella complessa attività di informazione al pubblico.

Un ulteriore passo decisivo nell'evoluzione normativa dell'Unione europea avverrà con la sottoscrizione della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Un atto che testimonia la volontà di adeguare la legislazione degli Stati membri, ma anche degli organismi comunitari, alle direttrici previste dalla Convenzione. A conclusione di un percorso di adeguamento durato alcuni anni, la Convenzione di Aarhus è stata infine accolta dall'Unione Europea con la Decisione 370 del 2005.

Per rafforzare l'efficacia della attuazione dei principi della Convenzione, l'Unione Europea con la Direttiva 2003/35 sulla partecipazione del pubblico a taluni piani e programmi ambientali evidenzia come: "l'adeguamento non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'azione, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato".

Nel 2001 l'Unione, con la Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile (conosciuta come "Agenda di Goteborg" adottata il 16 giugno 2006 dopo un lungo iter di riesame), indica le priorità per il 2005-2010 e, in particolare, la finalità di integrare gli obiettivi di sostenibilità ambientale con quelli di sviluppo economico e sociale che caratterizzano l'altra strategia comunitaria prioritaria per i prossimi anni. L'Agenda di Lisbona, si impegna a rafforzare le attività di informazione, crescita della consapevolezza e comunicazione, per diffondere nuove idee e scambio di buone pratiche ed aumentare la conoscenza dello sviluppo sostenibile.

Infine, con il Programma "Ambiente2010: il nostro futuro", l'Unione Europea, nel delineare una strategia integrata di interventi per la tutela dell'ambiente e della qualità della vita delle generazioni future, torna ad indicare la necessità che imprese e consumatori siano coinvolti nella ricerca di soluzioni ambientali e, a questo fine, sottolinea la necessità di stimolare la fornitura di informazioni sull'ambiente ai cittadini, insistendo sulla qualità e l'accessibilità dell'informazione delle amministrazioni, ma anche sulla responsabilizzazione dei cittadini nelle scelte e nei comportamenti quotidiani.

Ma anche al di là delle politiche ambientali, l'informazione, il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini si affermano con sempre maggiore evidenza come punti chiave e trasversali a tutte le politiche. Più di recente, il dibattito sul ruolo della comunicazione e della partecipazione è entrato

con forza all'interno del più ampio dibattito sul rafforzamento della cittadinanza europea e sulla necessità di avvicinare i cittadini alle istituzioni comunitarie, in un processo sempre più sistematico di coinvolgimento nelle politiche che riguardano aspetti della vita quotidiana (ambiente, salute, mobilità sostenibile, governabilità urbana), dando anche vita a diverse iniziative e documenti volti a promuovere e incentivare azioni in tale direzione.

Ultimi atti di questo processo, sono il “Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito”, adottato dalla Commissione europea il 13 ottobre 2005, che si propone di favorire la comunicazione e il dibattito sulle attività dell'UE, rispondendo alla necessità di cogliere le attese dei cittadini, e il “Libro Bianco sulle Politiche di Comunicazione” presentato dalla commissione nel 2006, che evidenzia il ruolo fondamentale dei governi locali nel rafforzare la comunicazione con i cittadini.

Nel nostro Paese, il tema dell'informazione ambientale comincia a svilupparsi con l'istituzione del Ministero dell'Ambiente nel 1984, in cui il compito di occuparsi dell'informazione al pubblico fu affidato al Servizio di Valutazione di Impatto Ambientale. Una scelta importante, ma, tutto sommato, ancora marginale rispetto alla rilevanza del problema.

Successivamente, anche come risposta alla domanda crescente di informazione ambientale, si è compreso che il tema richiede di essere collocato all'interno del processo di riforma della P.A. che, a partire dalle leggi 241/90 e 142/90, attribuisce un ruolo centrale agli enti locali. Il ruolo dell'amministrazione locale e il principio della trasparenza dell'operato della stessa, su cui fonda il diritto di accesso agli atti amministrativi, costituiscono i primi pilastri di quel processo di innovazione amministrativa che oggi attraversa la PA, in cui l'apertura, l'informazione e, in generale tutto ciò che significa *accountability* (nel senso di *rendere conto*) e *reporting* ai cittadini acquistano un significato fondamentale.

Sarà con la legge 61/94 che, a seguito di un referendum, istituisce il Sistema ANPA (oggi ISPRA)-ARPA-APPA, a consentire il processo di sistematizzazione e gestione delle informazioni ambientali a livello nazionale: è proprio la funzione di supporto alle regioni in materia di prevenzione e protezione ambientale che rende centrale per le Agenzie il ruolo dell'informazione ambientale.

Nel 2001 la “Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile”, purtroppo rimasta nel cassetto, evidenzia alcuni aspetti particolarmente significativi in merito alla partecipazione dei cittadini: la capacità di far comprendere le ragioni dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile e il ruolo delle amministrazioni pubbliche, in particolare quelle locali, nel favorire la consapevolezza per stimolare l'adozione di stili di vita e modelli comportamentali differenti.

Infine, con la Legge 108/2001 e con il D. lgs. 19 agosto 2005, n.195 il nostro Paese ratifica e dà esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con due allegati, rendendo esecutiva la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 e la direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

Da questo sintetico quadro ci possiamo rendere conto di come i temi dell'accesso all'informazione ambientale e della partecipazione, rappresentano un riferimento sempre più presente nel quadro normativo e programmatico comunitario, internazionale e nazionale, in quanto viene considerato fondamentale per migliorare la qualità delle politiche pubbliche e i processi decisionali.

La capacità di apertura delle istituzioni pubbliche, di rendere trasparenti i processi decisionali innescando meccanismi di coinvolgimento dei cittadini e dei diversi attori della società civile si pone, quindi, alla base del nuovo modo di concepire l'azione pubblica e riflette lo scenario diverso in cui oggi si guarda al processo di elaborazione delle politiche, improntato appunto a quei principi di tra-

sparenza, apertura e partecipazione, che, secondo l'Unione Europea, definiscono la buona *governance*.

Lo sviluppo di questi temi si può collocare all'interno del più ampio processo di evoluzione dal concetto di *government* a quello di *governance*, in risposta ad un deficit attuativo delle politiche pubbliche, che ha lasciato emergere la necessità di innovazione dei modelli di governo e di riforma della P.A.

Affrontare questi temi significa toccare diversi argomenti sotto diversi profili, dall'evoluzione del rapporto tra amministrazioni e cittadini, al miglioramento della qualità delle politiche pubbliche, al rafforzamento della cittadinanza, alla coesione sociale, allo sviluppo sostenibile.

È in questo ultimo ambito, dello sviluppo sostenibile, che l'informazione e la partecipazione rivestono particolare rilevanza poiché toccano uno dei diritti principali dell'individuo, il diritto alla salute e ad un ambiente sano e, in definitiva, una migliore qualità della vita. Tematiche quali i rifiuti, i consumi energetici, l'inquinamento atmosferico, la mobilità, la qualità delle acque, e le questioni che riguardano la *governance* urbana investono la vita quotidiana dei cittadini e, per affrontare in maniera efficace i problemi ad essi collegati, i governi e le amministrazioni, soprattutto a livello locale, debbono informare e coinvolgere la collettività nelle decisioni.

L'informazione aumenta la trasparenza dell'amministrazione e le conferisce maggiori responsabilità, ma soprattutto, supporta e migliora la qualità dei processi decisionali. È in questo senso che la realizzazione di attività di *reporting*, nelle sue diverse tipologie tematiche – report ambientale, di sostenibilità, partecipativo, sociale – diventa una modalità concreta per rendere conto ai cittadini dei risultati delle politiche perseguite e metterli in condizione di valutare le prestazioni delle amministrazioni rispetto a quanto promesso. Inoltre, contribuisce alla gestione dei conflitti ambientali, aumenta la coesione sociale e il senso di appartenenza alla comunità.

In questa impostazione è, quindi, compresa qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva sonora o contenuta in banche dati circa lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, degli organismi geneticamente modificati, nonché quelle riguardanti sostanze, energie, rumori o radiazioni, accordi ambientali, pratiche, legislazioni, piani, programmi che influenzano o potrebbero influenzare l'ambiente.

Evidentemente, però, per evitare il rischio insito nell'eccesso di informazione che, come è noto, si traduce nel suo opposto, è indispensabile che questa sia “organizzata” nell'ambito di un “sistema” facilmente agibile e sufficientemente finalizzato nel cogliere i quesiti di interesse dei cittadini. Ma, nel contempo, è indispensabile che al cittadino venga offerto anche un quadro di riferimento comparativo che gli consenta di valutare il senso della informazione che gli viene fornita.

Un passo avanti decisivo in questa direzione si è compiuto con la legge 15 del 2009 relativa a “Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti”.