

COINVOLGERE I CITTADINI NELLE SCELTE AMBIENTALI

LE DECISIONI SULLE POLITICHE AMBIENTALI DEVONO BASARSI SU PARERI PROVENIENTI DA STRUTTURE IMPARZIALI, SCIENTIFICHE E CON UNO SGUARDO OBIETTIVO SULLE POSSIBILI CONSEGUENZE. LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE DEVONO CIOÈ TENERE UN ATTEGGIAMENTO PROATTIVO E RENDERE I CITTADINI CO-PROTAGONISTI DELLE SCELTE SULL'AMBIENTE.

Il coinvolgimento dei cittadini è uno degli aspetti centrali nelle politiche dell'Unione europea; lo è oggi, con la necessità di dare respiro e azione all'ambizioso programma *Next generation Eu*, e lo è sempre stato nell'ambito delle politiche comunitarie di *command and control*, trattandosi di uno dei diritti fondamentali dei cittadini nei confronti del governo della cosa pubblica. Questo approccio risale alla convenzione di Århus¹, un accordo multilaterale in materia ambientale promosso dalla Commissione economica delle Nazioni unite per l'Europa (Unece), che è entrato in vigore nel 2001, e di cui l'Ue e tutti i suoi Stati membri sono parti contraenti. In materia ambientale, esso garantisce ai cittadini tre diritti fondamentali: la partecipazione del pubblico ai processi decisionali, l'accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche e il

diritto all'accesso alla giustizia, a difesa di eventuali violazioni dei primi due.

Democrazia rappresentativa e partecipativa

La convenzione di Århus certo non sorprende. È indubbio che la partecipazione del pubblico sia un aspetto cruciale nella *governance* pubblica. Tutte le democrazie moderne, per qualsiasi politica venga intrapresa, vivono permanentemente il conflitto tra il modello dirigista, apparentemente sbrigativo ed efficace, e il cd. modello partecipato: è il salto culturale tra la democrazia intesa come meramente rappresentativa e quella partecipativa. Il tutto può essere ricondotto al secolare dilemma su dove debba essere riposta la

fiducia quando si deve individuare il più corretto decisore in merito all'interesse pubblico.

Il nostro modello di società, fondato sulla democrazia parlamentare, prevede che le decisioni siano in capo a coloro che governano. Ma chi governa non è necessariamente competente, dipende in molti casi da coloro che conoscono le specifiche materie e potrebbe non avere interesse a scegliere la soluzione ritenuta migliore quanto piuttosto quella che gli darà miglior ritorno e magari maggiore popolarità.

Platone² a questo proposito, citando Socrate, direbbe che la democrazia non è il miglior sistema di governo. Noi pensiamo lo sia. Ma che sia anche terribilmente difficile, ad esempio proprio quando si deve bilanciare l'interesse dei cittadini a essere informati e coinvolti nelle scelte e l'interesse della collettività



FOTO: ANTONELLA GAKOMINI - CC BY 4.0

al completamento tempestivo ed efficace delle azioni intraprese dal governo.

Ambiente e interesse pubblico

Non a caso le parole chiave della serie di seminari Tea sono: *presto e bene*. Per le autorizzazioni e i controlli ambientali questi avverbi includono un profilo di qualità molto particolare che è proprio quello della partecipazione pubblica, l'esercizio fondamentale della tanto celebrata, ma anche tanto temuta, democrazia.

Le norme europee che hanno regolamentato inizialmente il diritto della partecipazione pubblica, ancor prima della menzionata e nota convenzione di Århus, lo hanno fatto proprio nel contesto ambientale, già a partire dalla prima direttiva sulla "valutazione d'impatto ambientale"³ e dunque soprattutto per la fase autorizzativa e/o concessiva.

Nella materia ambientale, infatti, si coagulano tanti aspetti critici in tema di interessi pubblici⁴. Analizzarli può aiutare a comprendere l'importanza del coinvolgimento pubblico e a trovarne modalità utili di realizzazione.

A cominciare dall'incertezza. Le decisioni ambientali fondamentali, come molte altre scelte di governo, sono prese oggi per domani, quando le conseguenze si manifesteranno, un domani che spesso è ben oltre l'orizzonte di interesse del decisore, così come il raggio di influenza della maggior parte dei portatori di interesse. Spesso tutto si basa su analisi previsionali, affidate alla scienza, alla ricerca e alla tecnologia, che soffrono di un'intrinseca approssimazione.

La soluzione oggettivamente migliore ed evidente non esiste. Deve essere ricercata con il paradigma della ricerca scientifica, formulando ipotesi credibili, sviluppando modelli di analisi scientificamente solidi, interpretando i risultati in modo precauzionale, accettando un margine di approssimazione o di errore. Un paradigma che poco affascina una società sempre più orientata verso il pensiero semplice, ma forse povero, fatto di presunte certezze.

Altro aspetto critico delle scelte ambientali è la loro irreversibilità. Spesso le scelte ambientali (autorizzare un'infrastruttura o l'esercizio di un'attività umana sul territorio) sono – o comunque vengono percepite – come comportanti effetti irreversibili e dunque con errori potenzialmente non recuperabili. In parte si tratta di una verità, poiché taluni



impatti ambientali sono certamente caratterizzati da un effetto non recuperabile in tempi certi e con risorse ragionevoli, in parte è una naturale conseguenza del confronto tra gli interessi contrastanti che sono coinvolti. E infatti l'altra criticità è proprio la trasversalità delle scelte, poiché le decisioni ambientali normalmente interferiscono con interessi economici e sociali largamente contrastanti, con le conseguenze di dover ripartire premialità ovvero far accettare limitazioni e perdite. Poi vale la pena di considerare l'universalità delle politiche ambientali, che impattano su popolazioni ampie e sono estremamente interconnesse con altre scelte politiche, con la tentazione di un travaso dei conflitti verso ambiti meno presidiati in termini di diritti fondamentali.

Verso un coinvolgimento proattivo

E infine occorre considerare l'intrusività delle scelte in materia di ambiente, decisioni che talvolta hanno come conseguenza il cambiamento, anche significativo, dei territori con il conseguente rischio di influire sulle tradizioni e la cultura delle regioni interessate.

Se ci pensiamo, è esattamente lo scenario che abbiamo visto durante l'emergenza sanitaria per la pandemia da Covid-19. Un fenomeno poco noto, o per nulla noto, estremamente intrusivo nella vita della collettività, con evidente universalità e trasversalità rispetto a tutti i diritti fondamentali dei cittadini, che è stato

affrontato ricorrendo alla scienza e dovendo conseguentemente gestire, con tanta difficoltà, l'approssimazione e il margine di errore che è intrinseco nell'approccio scientifico.

Come si affronta questa complessità? Come si garantisce la partecipazione del pubblico nelle scelte così complesse e difficili?

Il sistema di regolamentazione ambientale è oggi ampio e ben strutturato, come detto in apertura, e impone ai governi specifiche modalità di coinvolgimento dei cittadini.

Ma i tanti conflitti che quotidianamente viviamo in campo ambientale ci mostrano chiaramente che la soluzione normativa sinora non è stata sufficiente. La soluzione, come spesso accade, è nel comportamento non nella norma.

Occorre mutare l'atteggiamento storico di tipo passivo, peraltro anche supportato dalla giurisprudenza dell'epoca, per cui l'amministrazione pubblica interessata, avendo concesso l'accesso alle informazioni, avendo condotto un'istruttoria in cui sono state acquisite le osservazioni del pubblico, ritiene di essere legittimata a decidere in solitudine.

Il comportamento deve essere invece il più possibile proattivo, come la più recente giurisprudenza oggi largamente testimonia, e l'amministratore del pubblico interesse deve adottare misure positive di coinvolgimento dei cittadini⁵, senza limitarsi a rimanere inattivo. La Corte di giustizia europea ha efficacemente descritto questo cambio di comportamento, sottolineando la differenza "tra diritti procedurali e diritti sostanziali".

Un osservatorio pubblico per la transizione ecologica?

Anche per le autorizzazioni e i controlli ambientali bisognerà promuovere e garantire diritti sostanziali e non solo procedurali, per tutti i portatori di interesse. Ci sono già alcune proposte in tal senso. L'inchiesta pubblica è una soluzione oggi resa possibile dal nostro codice ambientale⁶, che comunque limita gli aspetti partecipativi (spesso definiti consultivi) solo ad alcune fasi del procedimento.

Forse un'ulteriore soluzione la possiamo intravedere proprio riflettendo sulla gestione della crisi pandemica di quest'ultimo anno. Con tutti i limiti connessi all'impreparazione e alla cronica difficoltà nell'uniformità dei comportamenti, complessivamente le amministrazioni centrali e regionali hanno messo in atto una comunicazione capillare delle informazioni (nelle prime fasi addirittura con frequenza oraria e giornaliera) e il sistema dell'informazione ha conseguentemente attuato una delle campagne comunicative più imponente nella storia della nostra Repubblica. Quotidianamente sono andati in onda, o sono finiti sulla stampa, eventi, dibattiti, confronti, spiegazioni tecnico-scientifiche che hanno reso certamente più evidenti del solito i limiti nei quali le decisioni venivano prese e le incertezze sulle possibili soluzioni e sugli effetti. Istituzionalizzare questa rafforzata informazione, ovviamente prescindendo

da crisi così gravi come quella pandemica e modulandola sulla ordinarietà, è forse una possibilità di approccio innovativo. Occorre creare la sede in cui rendere questo possibile, integrando quello che nella pandemia sanitaria non è stato sempre possibile, ovvero dare la parola alle fasce sociali che non hanno la forza di occupare i sistemi di informazione.

Un osservatorio pubblico per la transizione ecologica, con caratteristiche dialogiche, potrebbe utilmente accompagnare il percorso del nostro Paese nei prossimi anni. L'osservatorio dovrebbe avere tra le proprie finalità la raccolta, l'elaborazione e la fornitura ai cittadini e ai portatori di interesse delle informazioni ambientali di riferimento per l'attuazione delle politiche di transizione ecologica, con un approccio proattivo e strutturato al fine della più ampia diffusione e comprensione di tali informazioni. L'osservatorio potrebbe altresì monitorare, e su richiesta supportare, le procedure di inchiesta pubblica di cui all'art. 24-bis del Dlgs 152/2006, rendendo disponibili le relazioni conclusive, potrebbe monitorare e su richiesta supportare gli osservatori ambientali, di cui all'art. 28 del Dlgs 152/2006, per il monitoraggio degli effetti sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di opere infrastrutturali di interesse nazionale e locale, nell'ambito dei piani per la transizione ecologica. L'Osservatorio potrebbe infine organizzare eventi di comunicazione e di formazione, per rafforzare la capacità

di coinvolgimento di tutti i portatori di interesse in materia di transizione ecologica.

Il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente pare essere il soggetto tecnico scientifico maggiormente qualificato per rappresentare la sede naturale di un siffatto osservatorio pubblico, per la connotazione squisitamente tecnico-scientifica che lo caratterizza, per la sua articolazione e conseguente strutturale vicinanza ai territori e soprattutto per la terzietà del proprio mandato.

Alfredo Pini

Direttore del Dipartimento per la valutazione, i controlli e la sostenibilità ambientale, Ispra

NOTE

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128056>

² <https://youmanist.it/categories/cultura/democrazia-critica-platonica>

³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_it

⁴ Valentina Rossi, *La partecipazione del pubblico in campo ambientale: linee evolutive e recenti sviluppi nel diritto internazionale*, www.researchgate.net/publication/321309666

⁵ https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/guide/ENV-18-004_guide_IT_web.pdf

⁶ www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/06152dl.htm



FOTO: RENATA ANDROLETTI - CC BY 4.0