

Governance ambientale e partecipazione democratica

1. Introduzione. - 2. La Convenzione di Aarhus in tema di partecipazione. - 3. La tutela dell'ambiente tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa. - 4. Conclusioni.

1. - *Introduzione.* Le problematiche ambientali sono caratterizzate da diversi fattori: il bisogno di provvedere e prevenire tutti quei fenomeni, i cui effetti negativi sono destinati a manifestarsi nel futuro; la compresenza di molteplici soggetti pubblici, la cui azione è indirizzata e va coordinata; il coinvolgimento di differenti e rilevanti interessi pubblici; l'impiego di risorse finanziarie, pubbliche e private, finalizzato alla tutela e al risanamento dei danni ambientali.

Per tali ragioni, nel corso degli ultimi decenni, è stato incentivato l'utilizzo di strumenti ordinamentali adatti alle molteplici esigenze di tutela dell'ambiente¹.

I cambiamenti sociali dell'epoca attuale, inoltre, hanno messo in luce la necessità di far evolvere anche le procedure e l'organizzazione poste alla base dei tradizionali sistemi politici, amministrativi e decisionali. E proprio per questo la più recente riflessione teorica e il dibattito istituzionale hanno evidenziato la necessità di sostituire ai meccanismi rigidi della regolamentazione pubblica dei modelli più idonei a garantire una tutela ambientale efficace².

Le politiche pubbliche specie in ambito ambientale ai diversi livelli istituzionali mostrano numerosi limiti rispetto alla soluzione di problemi emergenti e di fronte a nuovi bisogni diversificati, provenienti da attori del mondo economico, istituzionale e dalla società civile. Processi di delocalizzazione e internazionalizzazione in ambito economico hanno generato incertezza rispetto alle prospettive future di molte filiere produttive e rispetto all'opportunità di promuovere investimenti e ricerca, ponendo la necessità di rinnovare le modalità gestionali ed organizzative del sistema economico³.

Dunque, a fronte della crisi generale degli strumenti democratici tradizionali, emerge una tendenza che punta a governare la complessità sociale, economica e istituzionale dando maggiore voce ai cittadini.

La gestione delle politiche ambientali è passata, così, da modelli e strutture di *government* a processi di *governance*: ossia dal rigido modello gerarchico istituzionale alla interazione di iniziative e risorse fondate sul principio della responsabilità condivisa⁴.

Ciò vuol dire garantire un'effettiva collaborazione tra attori pubblici e privati ai diversi livelli, dalla formulazione delle politiche alla loro attivazione. Gli attori coinvolti nei processi di *governance* devono avere una sufficiente discrezionalità che consenta loro di allineare le attività alle condizioni richieste dai contesti politico-sociale ed economico ai vari livelli; i nuovi strumenti di tutela

1 CANGELOSI G., *Tutela dell'ambiente e territorialità dell'azione ambientale*, Milano, 2009, 175; ed anche, DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2003, 158 ss.

2 CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Annuario 2006: analisi economica e diritto amministrativo*, Milano, 2007, 104.

3 AA.VV., *Partecipare e decidere. Insieme è meglio. Una Guida per amministratori e tecnici*, Bologna, 2009, 23.

4 ZORTEA M., *Integrazione ambientale nei progetti di sviluppo*, Milano, 2013, 37.

ambientale devono lasciare alle autorità competenti e agli *stakeholders* discrezionalità nell'attuazione degli obiettivi fissati⁵.

In questa organizzazione che diventa «a rete», la *governance* appunto, il coinvolgimento dei diversi attori a vari livelli diventa partecipazione attiva con strumenti di supporto alle decisioni⁶.

2. - La Convenzione di Aarhus in tema di partecipazione. La *governance* persegue il duplice obiettivo di consentire una gestione coordinata degli strumenti di programmazione e gestione delle politiche propri dei soggetti istituzionali e di favorire, al contempo, un processo di decisione «dal basso» di tutti i soggetti pubblici e privati interessati ai temi dello sviluppo territoriale attraverso lo strumento della concertazione.

E la materia ambientale rappresenta un settore in cui si manifestano con maggiore forza interessi conflittuali e che mobilita la società civile verso processi di democrazia partecipativa.

Proprio per questo, l'argomento ambiente costituisce uno degli interessi preminenti della Comunità europea, che, già nel 1998, ha siglato la Convenzione di Aarhus sull'accesso alla informazione, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale⁷.

In tema di partecipazione ai procedimenti ambientali la Convenzione ha proclamato che una tutela dell'ambiente adeguata è essenziale per il benessere dell'uomo e ha riconosciuto espressamente il diritto di ognuno a vivere in un ambiente adatto a garantire la propria salute e il proprio benessere, nonché il dovere, sia individuale che collettivo, di tutelare e valorizzare l'ambiente nell'interesse delle generazioni presenti e future.

La Convenzione ha rappresentato applicazione del decimo principio della Dichiarazione di Rio de Janeiro secondo cui «*i problemi ambientali sono meglio gestiti se vi è partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli*», e ha dato pieno riconoscimento ai diritti umani ambientali e ai diritti ambientali procedurali⁸.

Peraltro, la Convenzione ha costituito a lungo il principale riferimento in materia fino all'approvazione della direttiva 2003/35/CE sulla partecipazione del pubblico all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale.

In merito, si è dato ampio spazio alla necessità di sviluppare ed incentivare, sul piano dell'attività amministrativa, l'impiego dei c.d. strumenti negoziali, rappresentati dagli accordi volontari, che risponde all'esigenza di favorire la diretta assunzione di responsabilità da parte di soggetti privati che agiscono nel quadro di un rapporto di collaborazione con gli organi pubblici nel perseguimento dei comuni obiettivi di tutela dell'ambiente.

3. - La tutela dell'ambiente tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa. Per favorire la *governance*, si rende necessario rendere disponibile e fruibile l'informazione ambientale quale

⁵ ALBERTON M. - MONTINI M., *Vecchi e nuovi modelli di governance nel diritto ambientale: quali limiti e quali prospettive?*, in ID. (a cura di), *La governance ambientale europea in transizione*, Milano, 2008, 184.

⁶ Così, FLORI M., *Pianificazione territoriale e urbanistica sostenibile: una rassegna critica introduttiva*, in FERLAINO F. (a cura di), *Strumenti per la valutazione ambientale della città e del territorio*, Milano, 2010, 35.

⁷ DE PASCALI P., *Governance & Governance del territorio: introduzione ad un quadro incerto*, in ID. (a cura di), *Territori della governance. Indagini ed esperienze sulla governance ambientale nella pianificazione territoriale*, Milano, 2008, 32-33.

⁸ PIZZANELLI G., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere*, Milano, 2010, 179.

strumento essenziale a favorire comportamenti collaborativi, a condividere le decisioni pubbliche, a controllare i risultati dell'attività amministrativa, in una parola, ad incentivare la partecipazione⁹. Partecipazione che, come riconosciuto dalle norme internazionali, assume, nella materia ambientale, delle connotazioni particolari.

L'ambiente, infatti, per la sua forte carica valoriale, che «*sollecita un elevato grado di responsabilità sociale, di dovere dei cittadini e di amministrazione partecipata e condivisa, si presenta come uno spazio giuridico aperto, desoggettivato, in cui si staglia massimamente la funzione, ossia l'attività funzionalizzata all'obiettivo, in luogo di "chi" la svolge. La tensione morale della società civile assume, nel campo elettivo della tutela dell'ambiente, maggiore forza, accrescendo il vincolo di solidarietà e di responsabilità*»¹⁰.

La ricerca della *governance* appare il punto chiave della riflessione ambientale. Essa, infatti, richiede una maggiore attenzione al coinvolgimento dell'opinione pubblica, quale soggetto partecipante all'organizzazione e al controllo della cosa pubblica.

E la partecipazione assume, in questo modo, «*una forma democratica di accrescimento della legittimazione delle decisioni assunte dal pubblico potere di stampo rappresentativo, secondo una logica inclusiva (...)*»¹¹.

Le «*decisioni ambientali mostrano sempre più la tendenza all'attenuazione del carattere autoritario del potere pubblico, per preferire metodi consensuali "partecipativi" di produzione delle regole (...)*». E «*la soluzione dei problemi ambientali non dipende più in via esclusiva dalla responsabilità delle istituzioni pubbliche, ma da una nuova etica ambientale di tutti gli attori sociali, con la consapevolezza che solo una decisione condivisa riesce ad essere effettiva*»¹².

L'ambiente rappresenta un ambito in cui la specialità della normativa consente un'esperienza di democrazia partecipativa, in cui società ed istituzioni si incontrano entro procedure fondate sui ruoli previsti dei vari attori e aventi spesso un forte elevato di istituzionalizzazione, di innovazione organizzativa. Società e istituzioni sono connesse tra loro entro una stessa operazione, e si produce una oggettiva affermazione della legittimità di entrambe¹³.

Democrazia partecipativa il cui scopo è quello di evolversi sempre più in democrazia deliberativa, affinché i cittadini possano contribuire direttamente alle politiche pubbliche ed ai loro processi di formazione e le istituzioni rispondere del loro operato. Una forma di partecipazione che va oltre la mera attività consultiva per realizzare il coinvolgimento pieno delle organizzazioni della società civile nel processo decisionale sulla base di un confronto informato, argomentato e orientato alla ricerca di soluzioni condivise¹⁴.

9 MAIOLI C. - ORTOLANI C., *Sui profili giuridici della gestione dell'informazione territoriale della Pubblica Amministrazione*, in www.altalex.com, 2007.

10 FEOLA M., *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, 2014, 68.

11 FEOLA M., *op. cit.*, 72.

12 FEOLA M., *op. cit.*, 75. Si vedano anche in ordine al rapporto tra strumenti negoziali, partecipazione e democrazia VITALE A., *Diritto pubblico*, Salerno, 2008; ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011.

13 PICERNO R., *Fondamenti costituzionali della cittadinanza attiva*, in DE MARTIN G.C. - BOLOGNINO D. (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Milano, 2010, 17.

14 FALASCA C., *L'ambiente e l'informazione*, Tricase (Le), 2014.

4. - *Conclusioni*. Se appropriatamente definite, dunque, le esigenze di partecipazione e le tecniche di *governance* mostrano un elevato potenziale, consentendo di mettere insieme un numero rilevante di attori e contribuendo a far crescere il senso di responsabilità e cooperazione, migliorando i flussi di conoscenza esperta verso i regolatori, in un ambito, quale quello ambientale, generalmente caratterizzato da asimmetria informativa¹⁵.

I processi partecipati, ove attuati, potrebbero potenzialmente determinare un miglioramento della qualità ambientale, favorendo l'innovazione tecnologica; incoraggiando un approccio proattivo da parte del settore industriale; supportato gli strumenti regolamentativi in situazioni amministrative complesse¹⁶.

La caratteristica precipua della partecipazione è quella di migliorare le modalità attraverso cui vengono perseguiti gli obiettivi di pubblico interesse, favorendo la definizione concordata tra i diversi attori sociali, economici ed istituzionali degli obiettivi e lo scambio delle informazioni. Questo aspetto presenta delle potenzialità interessanti dal punto di vista della capacità di cogliere e sfruttare, in particolare, le specificità locali dei sistemi territoriali coinvolti, con una migliore aderenza alle problematiche peculiari, e di conseguenza, con l'ottimizzazione dell'azione rispetto ad obiettivi determinati, misurati e adattati alle reali necessità e a determinate condizioni di funzionamento¹⁷.

Sfruttare in pieno questo potenziale potrebbe aiutare ad affrontare i molti problemi ambientali irrisolti.

I diversi problemi a livello ambientale di cui ancora, troppo spesso, si sente parlare dovrebbero costituire la spinta per una maggiore e più efficace attenzione alle norme che disciplinano e tutelano il diritto di ognuno a vivere in un ambiente migliore.

Proprio perché l'ambiente rappresenta l'insieme delle condizioni indispensabili allo svolgimento della vita umana, la sua conservazione risponde ad un interesse diffuso che deve essere tutelato come un diritto precipuo della persona umana nella sua dimensione sociale¹⁸.

Ciò implica la necessità del raggiungimento di uno *standard* minimo di qualità ambientale, e l'affermazione di diritti procedurali quale quello ad una buona amministrazione, con particolare riferimento al diritto di partecipazione, che tutelino l'aspettativa e l'esigenza della protezione ambientale¹⁹.

15 REHO M., *Le misure per la tutela e valorizzazione del paesaggio introdotte dalla nuova PAC. Valutazioni di efficacia in relazione ai fattori di contesto e alle modalità di gestione*, in MARANGON F. (a cura di), *Gli interventi paesaggistico-ambientali nelle politiche di sviluppo rurale*, Milano, 2006, 35.

16 BALLARIN DENTI A. - GRASSO M. - PAREGLIO S., *Aspetti biologici ed economici nel rapporto tra inquinamento e ambienti agro-forestali*, in CELLERINO R. (a cura di), *Economisti ambientali italiani, Atti della quarta riunione*, Milano, 1999, 28.

17 KÜHTZ S., *Energia e sviluppo sostenibile. Politiche e tecnologie*, Soveria Mannelli, 2005, 57.

18 LECCESE E., *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Milano, 2011, 54 ed anche CORASANITI A., *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1978, 180.

19 GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, 73.

In tal senso, dovrebbero essere sfruttate le potenzialità del sistema di *governance*, specie a livello locale, il cui scopo è sempre di più quello di democratizzare l'azione di governo, attraverso la diffusione di strumenti di collaborazione.

Wanda D'Avanzo