

**RELAZIONE SUL CORSO « LA PROTECTION EFFECTIVE DE L'ENVIRONNEMENT  
LA MISE EN OEUVRE DE LA CONVENTION D'AARHUS »**

tenutosi a **PARIGI dal 15 al 16 maggio 2008**.

Il corso avente ad oggetto la protezione dell'ambiente e l'attuazione della Convenzione d'Aarhus ha affrontato in particolare i seguenti temi :

**1) ACCESSO ALL'INFORMAZIONE**

**2) PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI AL PROCESSO DECISIONALE**

**3) ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA DI AMBIENTE**

Il **giorno 15 maggio 2008** Monsieur **Raphael ROMI**, avvocato e professore di diritto all'Università di Nantes, ha presentato la **CONVENZIONE D' AARHUS** procedendo alla sua illustrazione dal punto di vista generale, fornendo anche un breve excursus storico, quindi alla approvazione europea e alla sua effettiva attuazione.

La Convenzione Internazionale d'Aarhus, dopo i lavori preparatori che risalgono al 1995 (Commissione Europea delle Nazioni Unite per l'Europa; conferenze paneuropee dei ministri dell'ambiente – Sofia 1995), è stata firmata il 25 giugno 1998 a Aarhus in Danimarca da 40 paesi della CEE ed è stata ratificata dalla Francia l'8 luglio 2002.

Per quanto attiene le sue origini, la Convenzione si è sviluppata partendo dal Principio 10 della Conferenza di Rio sull'ambiente e lo sviluppo che affermava che “il miglior modo di trattare le questioni sull'ambiente è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati secondo il proprio livello”, per cui ogni individuo deve avere accesso alle informazioni che riguardano l'ambiente in possesso delle autorità pubbliche.

Principio fondamentale della Convenzione è dunque che i cittadini prendano coscienza di poter partecipare alle decisioni in materia di ambiente.

Per quanto attiene l'effettiva attuazione della Convenzione che rappresenta indubbiamente il problema più importante, significative sono le disposizioni degli artt. 6), 7) e 8) della Convenzione che riguardano in particolare:

**L'ART. 6): LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA ALLE DECISIONI RELATIVE AD ATTIVITA' SPECIFICHE.**

Tale articolo stabilisce che i cittadini interessati devono essere informati, sin dalla fase iniziale del processo decisionale, dall'autorità responsabile, sull'oggetto in merito al quale la decisione deve essere presa; sulle procedure decisionali che riguardano l'ambiente, in relazione all'attività proposta e sulla natura della possibile decisione nonché se l'azione è soggetta ad una procedura di valutazione di impatto ambientale nazionale o transfrontaliero.

**L'ART. 7): LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA AI PIANI, AI PROGRAMMI ED ALLE POLITICHE IN MATERIA AMBIENTALE.**

Tale articolo stabilisce che ogni parte deve mettere in atto appropriate misure procedurali o di altra natura per permettere al pubblico di partecipare durante la preparazione di piani e programmi in materia ambientale, avendo fornito le informazioni necessarie. Il pubblico che potrà partecipare deve essere identificato dalle autorità competenti e deve essere favorita la sua partecipazione all'elaborazione delle politiche in materia ambientale, nonché delle norme legislative che possono avere effetti significativi sull'ambiente, tenendo in conto gli obiettivi della Convenzione.

**L'ART. 8): LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA DURANTE L'ELABORAZIONE DI DECRETI ESECUTIVI E/O STRUMENTI NORMATIVI GIURIDICAMENTE VINCOLANTI E DI APPLICAZIONE GENERALE.**

A questo scopo per rendere la partecipazione del pubblico efficace: a) si dovrebbero fissare degli intervalli di tempo sufficienti per una partecipazione effettiva; b) le bozze dei testi dovrebbero essere pubblicate o rese comunque accessibili al pubblico e c) il pubblico dovrebbe avere la possibilità di manifestare la propria opinione, direttamente o tramite i propri organi rappresentativi.

Il risultato della partecipazione pubblica dovrebbe essere preso in considerazione per quanto possibile.

Tali disposizioni prevedono dunque che i cittadini devono partecipare sin dall'inizio della procedura, quando cioè tutte le opzioni, le soluzioni e le decisioni sono ancora possibili, al fine appunto di esercitare una reale ed effettiva influenza.

Il relatore ha poi sottolineato come si sia pervenuti ad una definizione del concetto di “ambiente” estremamente ampia, comprensiva anche della salute pubblica, con la partecipazione quindi dei cittadini anche alle decisioni riguardanti la diffusione volontaria degli OGM nell'ambiente, con conseguenti rischi per l'alimentazione.

Con la direttiva 2003/35 del Parlamento Europeo del 26 maggio 2003 si è cercato di contribuire a rendere effettive le disposizioni previste dalla Convenzione, prevedendo la partecipazione dei cittadini alla elaborazione di alcuni piani e programmi in materia ambientale e migliorando la detta partecipazione con la previsione di disposizioni relative all'accesso alla giustizia.

In particolare con la detta direttiva si precisa che per “**pubblico**” si intende una o più persone fisiche o morali nonché le associazioni, le organizzazioni e i gruppi costituiti da tali persone.

E si aggiunge che per “**pubblico interessato**” si intende il pubblico colpito ovvero che rischia di essere colpito dalle decisioni in materia ambientale o che ha un interesse da far valere in tale materia. Ai fini di tale definizione anche le organizzazioni non governative che operano per la protezione dell'ambiente e che hanno le condizioni richieste nel diritto interno, sono ritenute avere “un interesse” nel senso sopra indicato.

Per quanto riguarda poi l'applicazione delle disposizioni della Convenzione d'Aarhus alle istituzioni e organi della Comunità Europea, il Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006 insiste sulla necessità di assicurare l'informazione e la consultazione dei cittadini in tutti gli stadi, in modo da rafforzare l'obbligo di trasparenza nell'ambito delle decisioni adottate, sensibilizzare l'opinione pubblica e ottenere la sua adesione alle decisioni prese.

La Comunità Europea ha approvato la Convenzione d'Aarhus il 17 febbraio 2005 e si è impegnata ad adottare i provvedimenti necessari per assicurare un'applicazione effettiva della Convenzione.

Le disposizioni di diritto comunitario dovranno essere compatibili con quelle della Convenzione.

La novità della Convenzione d'Aarhus, secondo il relatore, è che l'autorità pubblica deve appunto facilitare l'informazione e ciò presuppone che ci sia "una pedagogia dell'informazione".

L'informazione deve essere ragionevole, durevole e permanente.

**L'ART. 4** che prevede **l'accesso alle informazioni ambientali**, stabilisce che le informazioni relative all'ambiente dovranno essere fornite nel più breve tempo possibile e, al più tardi entro un mese dalla presentazione della richiesta a meno che, per la complessità del materiale occorra un prolungamento di tale periodo fino a due mesi.

La richiesta di informazioni sull'ambiente può essere disattesa quando l'autorità pubblica a cui la richiesta viene inoltrata non è nel possesso del materiale ovvero perché la richiesta è obiettivamente irragionevole o formulata in modo troppo generica, o ancora perché la richiesta concerne documenti in corso di elaborazione. Ma può essere respinta anche qualora la divulgazione possa influenzare negativamente la segretezza di alcune procedure delle autorità pubbliche, le relazioni internazionali, la difesa nazionale o la sicurezza pubblica, la segretezza di informazioni industriali o commerciali, laddove tale segretezza è protetta dalla legge al fine di salvaguardare un legittimo interesse economico.

La Convenzione non produce effetti diretti salva eccezione. Esistono, infatti, delle disposizioni "self executing", per esempio quelle previste dall'art. 7) e dall'art. 9).

L'informazione è passiva e attiva mediante la partecipazione alla elaborazione o all'adozione dei testi normativi.

Altro aspetto saliente della Convenzione è **l'accesso alla Giustizia** ( art. 9 ) che va visto, secondo il relatore, come veicolo della partecipazione del pubblico.

Per quanto attiene l'accesso alla giustizia, la Convenzione stabilisce che chiunque ritenga che la

propria richiesta sia stata ignorata o ingiustamente respinta, abbia diritto di accedere ad una procedura giurisdizionale, o ad un altro organo imparziale ed indipendente stabilito dalla legge.

Per esercitare tale diritto occorre che i cittadini abbiano **un sufficiente interesse ovvero in alternativa asseriscano l'indebolimento di un diritto, nel caso in cui la legge di uno Stato richieda questo come condizione di partenza.**

**Ciò che costituisce un interesse sufficiente o un indebolimento di un diritto è determinato dalla normativa nazionale conformemente all'obiettivo di dare al pubblico interessato ampio accesso alla giustizia, nell'ambito stabilito dalla Convenzione.**

**Quindi anche le organizzazioni non governative che rispondano ai requisiti enunciati nell'art. 2, paragrafo 5 della Convenzione, sono titolari di diritti che possono essere indeboliti.**

Per quanto attiene gli atti oggetto di accesso, la norma stabilisce che i cittadini possano accedere a procedure giurisdizionali od amministrative per contestare atti ed omissioni di privati o di autorità pubbliche che contravvengono alle previsioni della normativa nazionale in materia ambientale.

Per rendere effettivo tale diritto devono infine essere previsti rimedi efficaci ed adeguati, ivi comprese misure ingiuntive, e le procedure devono essere “ eque, valide, tempestive e ad un costo accessibile. Le decisioni devono essere comunicate in forma scritta ed essere accessibili al pubblico”.

Al fine di aumentare l'efficacia di tali disposizioni ogni Stato assicura che vengano fornite al pubblico informazioni circa il modo di accedere alle procedure giurisdizionali ed amministrative e deve fornire assistenza per rimuovere o comunque ridurre gli ostacoli economici o di altro tipo che impediscano l'accesso alla giustizia. □

Successivamente **Madame Svitlana KRAVCHENKO**, Professore di diritto internazionale

dell'ambiente all'università d'Orégon, ha parlato “

**dell'applicazione della Convenzione d'Aarhus nei diversi paesi sottoscrittori “ , ed in particolare sul recepimento della**

Convenzione

Convenzione nell'ordinamento comunitario, soffermandosi sugli aspetti più salienti della Convenzione che sono appunto il diritto alla informazione e l'accesso alla giustizia.

Ha quindi illustrato i meccanismi di rispetto delle disposizioni della Convenzione, i controlli, le funzioni del Comitato, evidenziando la necessità di un quadro trasparente, dettagliato, chiaro che indichi le procedure e i problemi principali.

Quanto all'accesso alla giustizia ha evidenziato l'esistenza di problemi in particolar modo per alcuni Stati dell'Europa centrale ( Belgio) e dell'Europa dell'Est ( Albania), legati alla mancata conoscenza delle procedure di applicazione della Convenzione, alla mancanza di esperienza, ma anche allo scarso interesse.

Quanto alle funzioni del comitato, ha precisato che esso si riunisce una volta l'anno e prepara i piani, le comunicazioni, le modalità di funzionamento.

Il Regolamento adottato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio nel 2006 ha come finalità quella di contribuire all'evoluzione degli obblighi nascenti dalla Convenzione della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite, sull'accesso alla informazione, la partecipazione del pubblico, al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, stabilendo disposizioni dirette ad applicare alle istituzioni e agli organi comunitari, le prescrizioni della Convenzione d'Aarhus e l'obbligo per gli Stati membri di osservarle.

Il Regolamento in particolare si propone di contribuire all'attuazione degli obblighi nascenti dalla Convenzione, prescrivendo alle istituzioni e agli organi comunitari di garantire al pubblico il diritto di accesso alle informazioni ambientali in loro possesso, fissando le condizioni essenziali e le modalità pratiche per l'esercizio di tale diritto nonché prevedendo la messa a disposizione e la diffusione sistematica e la più ampia possibile di tali dati, utilizzando anche tecnologie informatiche o elettroniche, laddove disponibili.

Per quanto attiene la partecipazione del pubblico ai piani e ai programmi sull'ambiente il

Regolamento prevede che nella elaborazione delle relative decisioni, le istituzioni e gli organi comunitari tengono nel dovuto conto il risultato della partecipazione del pubblico e informano il

pubblico del piano o programma, compresi il testo, i motivi e le considerazioni poste a base della decisione nonché le informazioni sulla partecipazione.

In tema di accesso alla giustizia il Regolamento prevede che una organizzazione non governativa è autorizzata a presentare domanda di riesame interno a condizione che si tratti di un ente morale indipendente e senza finalità di lucro, in base al diritto nazionale dello Stato membro; che detta organizzazione abbia per obiettivo principale di promuovere la protezione dell'ambiente nell'ambito del diritto ambientale e che esista da più di due anni.

Infine l'organizzazione non governativa che abbia introdotto domanda di riesame interno può fare ricorso davanti alla Corte di Giustizia.

Il Regolamento prevede anche un meccanismo per la messa in esecuzione dell'accesso alla giustizia, nonché dei meccanismi di controllo, tramite la commissione di accesso ai documenti amministrativi ( CADA ) ovvero la Commissione di Lussemburgo.

La Francia ha ratificato la Convenzione d'Aarhus l'8 luglio 2002 e per quanto attiene l'attuazione delle disposizioni relative all'accesso alla informazione, prevede il diritto di accesso per tutti (persone fisiche o giuridiche), senza alcun obbligo di vantare un interesse specifico.

Sono state quindi esaminate nel corso della relazione:

le funzioni del comitato,

le procedure per l'esame delle domande, comprendenti le domande presentate dalle parti e le questioni trasmesse dal Segretariato nonché le comunicazioni provenienti dal pubblico.

Le riunioni del Comitato sono aperte al pubblico e vi partecipano osservatori provenienti da tutti i paesi. All'esito vengono emesse le decisioni che comportano generalmente raccomandazioni agli Stati interessati, consigli, suggerimenti circa la strategia da seguire per rispettare le disposizioni della Convenzione.

Il Comitato esamina tutte le questioni a meno che si tratti di comunicazioni anonime, illecite, chiaramente irragionevoli, incompatibili con gli articoli della convenzione.

Sono state quindi esaminate le procedure osservate in alcuni paesi come ad esempio l'Albania, il Belgio, il Kazakistan.

I Comitati hanno inoltre il potere di pubblicare le dichiarazioni di mancato rispetto, di inviare le diffide di sospensione dei diritti e privilegi speciali accordati allo Stato, secondo il titolo della Convenzione.

## **QUESTIONI GENERALI RELATIVE ALLA ESECUZIONE DELLA CONVENZIONE**

- 1) applicazione diretta della Convenzione nel diritto nazionale.**
- 2) Conformità del quadro legislativo e istituzionale**
- 3) Informazione ( artt. 4 e 5 )**
- 4) Confidenzialità della documentazione**
- 5) Partecipazione (artt. 6,7 e 8)**
- 6) Notificazione ( chi informare; come informare )**
- 7) Responsabilità in ordine alla mancata previsione della partecipazione del pubblico.**

Per quanto attiene l'accesso alla giustizia la relatrice ha sottolineato la necessità per l'effettiva attuazione di tale diritto di sensibilizzare ancora di più i cittadini e naturalmente di superare gli ostacoli finanziari.

È stata presa in esame in particolare la legislazione del Belgio che applica la Convenzione, ma che, secondo il Comitato, nonostante abbia fatto di tutto per migliorare l'applicazione e l'esecuzione della Convenzione, non l'osserva correttamente.

Il giorno **16 maggio 2008** si è svolta una tavola rotonda sul tema : “ **La Convenzione d'Aarhus e le giurisdizioni amministrative e giudiziarie francesi**” cui hanno partecipato **Monsieur YANN Aguila, Consigliere di Stato, M.me Frédérique Agostini, Consigliere della Corte di cassazione e Monsieur Alexandre Faro, avvocato a Parigi.**

Nel corso della tavola rotonda Monsieur Faro ha illustrato in particolare le problematiche relative all'accesso alla giustizia e alla documentazione amministrativa, sottolineando il principio informatore della Convenzione, stabilito all'art. 1 ), **il diritto, cioè, di ogni individuo, nelle**

**generazioni attuali e in quelle future, a vivere in un ambiente sano, atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, e quindi l'interesse concreto del cittadino ad essere informato e a chiedere informazioni in materia ambientale.**

Ha poi illustrato alcuni casi giudiziari in cui era intervenuto come legale di associazioni ambientaliste, in particolare Greenpeace France e nei cui processi era stata accolta dall'A.G. la possibilità per le associazioni di intervento nel giudizio in considerazione delle finalità perseguite dalle dette associazioni, cioè la protezione dell'ambiente e la conservazione degli equilibri fondamentali della terra per assicurare il benessere a tutte le popolazioni ( v. decisione della Corte d'Appello di PARIGI n. 05/06407 del 22 aprile 2005 in una controversia tra l'Associazione nazionale di difesa delle vittime dell'amianto e il Ministero delle finanze, il Prefetto di Parigi e il Consorzio Internazionale SDI )

Il relatore si è poi soffermato sulla giurisdizione amministrativa ed in particolare sull'interesse ad agire (l'oggetto sociale deve essere messo in rapporto con l'interesse concreto della decisione per stabilire l'interesse ad agire) e sull'accesso ai documenti amministrativi.

Monsieur Yann Aguila ha illustrato, a sua volta, il contenuto della Convenzione d'Aarhus, esponendo il suo pensiero in ordine al diritto all'informazione, comprensivo del principio di accesso e del dovere delle autorità di rispondere, sostenendo una concezione molto ampia degli obblighi delle autorità amministrative pubbliche.

Ed ha suggerito di prevedere un responsabile nei vari Ministeri, per rendere efficace l'attuazione dell'obbligo dell'Autorità pubblica di diffondere le informazioni sull'ambiente.

Ha altresì sottolineato i difetti della Convenzione, rilevando come i principi di partecipazione ed informazione del pubblico sono già previsti in altri testi nazionali ( Costituzione, Codice dell'Ambiente, direttive comunitarie).

Nell'evidenziare i punti critici ha poi rilevato che nell'attuale giurisprudenza la Convenzione non ha effetti diretti e che tali effetti si producono solamente se ci sono delle disposizioni self executing ( per esempio l'art. 6 paragrafi 2 e 3 e l' art. 7 ).

## **Diritto all'informazione**

Accesso ai documenti amministrativi, ivi compresi quelli concernenti l'ambiente.

Informazione ambientale. Un insieme di disposizioni che prevedono la possibilità per tutte le persone di chiedere informazioni, senza fornire alcuna giustificazione della loro richiesta.

## **Principio di partecipazione del pubblico**

Valutazione dell'impatto di una decisione amministrativa sull'ambiente.

Le autorità pubbliche sono tenute alla descrizione iniziale del sito, del progetto, a prevedere le misure compensative per ridurre l'impatto.

La giurisprudenza amministrativa è esigente da questo punto di vista e il Giudice deve valutare le finalità degli studi d'impatto.

In giurisprudenza c'è una decisione importante relativa allo smantellamento di una centrale nucleare. Il Consiglio di Stato nel giugno 2007 ha annullato la decisione per una questione procedurale, cioè la mancanza di comunicazione al pubblico prima di adottare la decisione.

Secondo il relatore la Convenzione d'Aarhus enuncia alcuni principi fondamentali che occorre rapportare al diritto nazionale e che possono servire per interpretare la legislazione nazionale come forma d'ispirazione del Giudice.

MOUSSY

**E' stato infine trattato da Séverine MOUSSY, magistrato addetto alla Direzione affari civili e da Emmanuelle SWYNGHEDAUF, addetta al Ministero dell'Ambiente il tema relativo al "ruolo dei Ministeri della giustizia e dell'ambiente nell'attuazione della Convenzione".**

**Le relatrici hanno esposto gli interventi adottati in materia dei detti Ministeri, i rapporti intercorrenti, soffermandosi in particolare sugli aspetti prettamente amministrativi della esecuzione della Convenzione.**

**Anzio 25 giugno 2008**

**Dott. ssa Adele Durante**









