

## *Accesso all'informazione, partecipazione pubblica e accesso alla giustizia nelle questioni riguardanti l'ambiente e la salute*

### *(Access to information, public participation and access to justice in environment and health matters)*

*Terza Conferenza Ministeriale della Regione Europea  
sull'Ambiente e la Salute - Londra, Gran Bretagna, 16-18 giugno 1999*

*Partecipazione pubblica e accesso all'informazione sono riconosciuti sempre più come elementi essenziali nel realizzare la necessaria transizione verso forme di sviluppo rispettose dell'ambiente, favorevoli alla salute e sostenibili.*

*Negli ultimi anni sono stati compiuti progressi significativi nell'individuare i presupposti per un efficace coinvolgimento della popolazione nelle questioni riguardanti l'ambiente e la salute, anche se molto rimane ancora da fare. Questo documento si propone di identificare le aree che richiedono ulteriori passi avanti.*

*La Convenzione di Århus, adottata nel Giugno 1998 e sottoscritta da 39 governi e dalla Comunità Europea, costituisce attualmente la cornice più significativa per rafforzare i diritti pubblici all'informazione, alla partecipazione nel processo decisionale e all'accesso al ricorso giurisdizionale, nel contesto della protezione dell'ambiente e della salute legata all'ambiente. I governi sono sollecitati ad accelerare l'entrata in vigore della Convenzione e, allo stesso tempo, ad applicare i suoi articoli con la massima estensione possibile. Si raccomanda inoltre di dare una forte enfasi agli aspetti che riguardano la salute, nelle fasi di implementazione e ulteriore sviluppo della Convenzione.*

*Si riconosce anche che la questione dei diritti all'informazione, alla partecipazione e alla giustizia, per quanto riguarda la sfera della salute, merita di per se una specifica attenzione. Si propone pertanto di istituire, con il patrocinio dell'Ufficio Regionale Europeo dell'OMS, un gruppo di lavoro, formato da rappresentanti delle organizzazioni governative e non governative, con il compito di esplorare le possibilità di rafforzare tali diritti.*

*Le tecnologie elettroniche della comunicazione, in primo luogo Internet, forniscono nuove opportunità per fornire al pubblico informazioni sull'ambiente e la salute, in modo efficiente, a basso costo e in tempo reale. Per realizzare questo potenziale si propone di costituire una task force che comprenda rappresentanti dell'OMS, del Programma Ambiente dell'ONU, della Commissione Economica per l'Europa dell'ONU, dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica e dell'Agenzia Europea per l'Ambiente nonché delle organizzazioni governative e*

*non governative. Questa task force dovrebbe essere finalizzata, fra l'altro, a stabilire e sviluppare connessioni fra le banche dati esistenti; ad individuare lacune nei dati e a migliorare la loro comparabilità; a sviluppare e ad applicare i criteri allo stato dell'arte per realizzare accessi user-friendly e infine a estendere l'accesso a Internet nella Regione europea.*

*Una comunicazione efficace con la cittadinanza ed una efficiente diffusione dell'informazione sono elementi determinanti nello sviluppo e nell'implementazione delle politiche per l'ambiente e per la salute.*

*I governi sono sollecitati ad applicare le misure opportune per incoraggiare l'utilizzo dei media per promuovere gli obiettivi ambientali e di salute. Si propone di costituire un gruppo di lavoro, guidato dall'Ufficio Regionale e di cui facciano parte i partners principali, per valutare e comunicare i rischi e per elaborare linee guida sulla comunicazione del rischio.*

*Altre raccomandazioni indirizzano verso il rafforzamento e l'estensione dell'utilizzo della valutazione di impatto ambientale e sulla salute; l'importanza di far crescere il coinvolgimento della popolazione nei processi decisionali inerenti le questioni dell'ambiente e della salute, compresi l'elaborazione e l'implementazione dei NEAPs (National environmental health action plans – Piani nazionali d'azione per l'ambiente e la salute) e il bisogno di un manuale di buone pratiche nell'ambito della partecipazione pubblica alle questioni ambientali e di salute. Sono anche raccomandate varie misure per ridurre le barriere di accesso al ricorso giurisdizionale. A livello internazionale si raccomanda infine di consentire alle organizzazioni non governative di partecipare efficacemente alla preparazione dei documenti e degli atti giuridici che hanno rilevanti implicazioni per l'ambiente e la salute della popolazione.*

## **INTRODUZIONE**

1. Man mano che ci si avvicina alle soglie del nuovo millennio appare sempre più chiaro che non è certo isolandosi dal resto della società che i governi possono risolvere i principali problemi inerenti l'ambiente e la salute nel nostro tempo.
2. La transizione verso uno sviluppo fondato sul rispetto dell'ambiente, il miglioramento della salute, la sostenibilità richiedono non soltanto una forte iniziativa da parte dei governi ma anche un riorientamento dei comportamenti dell'intera società. Sono necessari cambiamenti negli stili di vita personali, così come mutamenti a tutti i livelli dei processi decisionali, in ambito politico ed istituzionale.
3. Questa transizione può essere attuata solo con l'impegno attivo ed il sostegno della società civile. Questo implica una forma nuova e maggiormente partecipativa di democrazia: sia per incoraggiare un maggior coinvolgimento della popolazione nello sviluppare i necessari cambiamenti, che per incrementare la trasparenza e la responsabilità delle istituzioni di governo e delle imprese. Accesso all'informazione, partecipazione alle decisioni e diritto di ricorso giurisdizionale contro le decisioni, sono parti integranti di questo processo di cambiamento.

4. Progressi significativi sono stati fatti in anni recenti nello stabilire i prerequisiti necessari per un effettivo coinvolgimento della popolazione nelle questioni dell'ambiente e della salute. Ma molto resta ancora da fare. Questo documento evidenzia i prossimi passi da fare.

## **IL QUADRO INTERNAZIONALE DI RIFERIMENTO PER L'AZIONE**

5. Il valore della partecipazione della cittadinanza nel processo decisionale nel settore pubblico ha guadagnato negli anni recenti un crescente riconoscimento politico. A livello globale, l'Agenda 21 ha sottolineato la necessità di coinvolgere l'intera società nel processo evolutivo verso uno sviluppo sostenibile e la Dichiarazione di Rio ha messo l'accento sulla necessità di informazione, partecipazione e possibilità di adire al ricorso tramite la giustizia amministrativa quando si affrontano le tematiche ambientali.
6. La "Carta Europea sull'Ambiente e la Salute", adottata dalla Prima Conferenza Ministeriale Europea sull'Ambiente e la Salute (Francoforte, 1989), ha riconosciuto che la partecipazione pubblica è un elemento importante nel contesto delle questioni ambientali e della salute. Nella seconda Conferenza (Helsinki, 1994) questo riconoscimento si è riflesso sull'enfasi data, nell'ambito del Piano di Azione Europeo per la Salute Ambientale, all'obiettivo di rafforzare il coinvolgimento delle organizzazioni pubbliche e non governative (ONG) nei processi decisionali riferiti alla salute ambientale.
7. La partecipazione pubblica è emersa come elemento prioritario anche in altri consessi, soprattutto quelli concernenti il tema "Ambiente per l'Europa". Alla terza Conferenza ministeriale "Ambiente per l'Europa" (Sofia, ottobre 1995) i Ministri per l'Ambiente di tutti gli Stati che partecipano alla ECE (United Nations Economic Commission for Europe) hanno approvato le Linee guida ECE per l'Accesso alle informazioni sull'Ambiente e per la Partecipazione pubblica alle decisioni in materia ambientale.
8. In ogni caso l'adozione, lo scorso anno, della Convenzione ECE sull'Accesso all'informazione, sulla Partecipazione pubblica nei processi decisionali e sull'Accesso al ricorso giurisdizionale nelle questioni ambientali, rappresenta senza dubbio lo sviluppo internazionale più significativo in questo ambito. Questa nuova normativa, adottata nella città danese di Århus dalla Quarta Conferenza Ministeriale "Ambiente per l'Europa" (giugno 1998), molto probabilmente costituirà il principale quadro di riferimento giuridico per il rafforzamento dei diritti ambientali dei cittadini dei paesi aderenti all'ECE nel prossimo futuro. Ad oggi 39 Paesi e l'Unione Europea hanno firmato la Convenzione.

## **COSTRUIRE SULLA BASE DELLA CONVENZIONE DI ÅRHUS**

9. Mentre è competenza dell'Assemblea delle parti sorvegliare l'attuazione della Conven-

zione dopo la sua entrata in vigore, i firmatari di Århus decisero “di cercare di applicare la Convenzione nella misura massima possibile nell’attesa della sua entrata in vigore”.

La Conferenza di Londra fornisce a questo proposito una tempestiva occasione per delineare alcuni indirizzi per l’applicazione della Convenzione, specialmente per quanto concerne gli obiettivi di salute, che in seguito potranno essere presi in considerazione anche dall’Assemblea.

La Convenzione di Århus, come risultato del processo “Ambiente per l’Europa”, si sviluppò come convenzione per l’ambiente. Conseguentemente gli obiettivi di salute in quanto tali non ebbero un ruolo centrale nell’ambito dei negoziati. Per questo motivo la Conferenza di Londra, come parte del processo di crescita della cooperazione internazionale nei settori dell’ambiente e della salute, può contribuire a dare una rilevanza maggiore agli obiettivi di salute all’interno della Convenzione.

10. Di fatto in molte parti del testo della Convenzione si fa esplicito riferimento alla salute. L’art.1, che stabilisce l’obiettivo della Convenzione, fa riferimento al “diritto di ogni persona, della presente e delle future generazioni, a vivere in un ambiente adeguato alla sua salute ed al suo benessere” e questa affermazione è supportata anche da altre enunciazioni simili presenti nel preambolo.
11. Più concretamente la definizione della Convenzione inerente l’informazione ambientale contiene un circoscritto ma esplicito riferimento alla salute e alla sicurezza nonché alle condizioni per l’esistenza umana. Pur essendo questo riferimento correlato in modo più evidente alle direttive della Convenzione riguardanti l’informazione, è logico e coerente interpretare il significato dei termini “ambiente” e “ambientale” allo stesso modo, anche quando sono utilizzati negli altri ambiti della Convenzione. Infatti è chiaramente auspicabile che l’intera Convenzione - e non soltanto la parte che riguarda l’informazione - sia interpretata come un’applicazione, almeno nel senso qui definito, degli obiettivi di salute.
12. Per quanto riguarda la gamma di obiettivi di salute considerati, pare ragionevole assumere una definizione di salute che ricomprenda almeno gli elementi contenuti nella definizione di “salute ambientale” utilizzata dall’Ufficio Regionale per l’Europa dell’OMS (WHO/EURO).  
Tale definizione include “sia gli effetti patologici diretti di agenti chimici, radiazioni e agenti biologici che gli effetti (spesso indiretti) su salute e benessere, dell’ambiente, dal punto di vista fisico, psicologico, sociale ed estetico, comprendendo l’edilizia abitativa, lo sviluppo urbano, l’utilizzo del territorio e i trasporti”.
13. Un’ulteriore questione è se la Convenzione debba anche stabilire i diritti all’informazione ed alla partecipazione in relazione a obiettivi di salute pubblica che non hanno una connessione diretta con l’ambiente, o se tali diritti debbano essere tutelati in altro modo. Le attività di produzione alimentare o di medicinali sono esempi di aree con significative implicazioni per la salute pubblica, dove vi sono ragioni forti per

rispondere alle richieste di partecipazione pubblica e di trasparenza e che tuttavia non necessariamente ricadono nel campo di previsione della Convenzione di Århus. Dal punto di vista della ragione, è difficile comprendere perché i diritti di pubblico accesso all'informazione nella sfera della salute pubblica dovrebbero essere più deboli dei diritti di informazione ambientale e la stessa cosa si può dire per quanto riguarda il diritto di partecipazione ai processi decisionali.

## **ACCESSO ALL'INFORMAZIONE**

14. Un'efficace politica dell'informazione è fondamentale per coinvolgere la popolazione nella promozione della salute ambientale. L'informazione non è soltanto un prerequisito per una partecipazione effettiva nei processi decisionali: è anche necessaria per consentire ai singoli di fare scelte consapevoli nella loro vita, con beneficio alla loro salute e all'ambiente.
15. Una politica dell'informazione dovrebbe mirare ad assicurare la responsabilità e la trasparenza delle istituzioni pubbliche e a creare un'utenza più informata, attraverso misure che favoriscano la crescita della conoscenza e della consapevolezza nella popolazione. Le autorità pubbliche sono in possesso delle informazioni per conto dei cittadini. Tali informazioni dovrebbero pertanto essere accessibili pubblicamente, salvo alcune eccezioni, chiaramente definite in considerazione del pubblico interesse. Certe informazioni, inoltre, dovrebbero essere prontamente fornite alla popolazione.
16. La Convenzione di Århus individua gli elementi essenziali di un sistema che soddisfi le domande di accesso degli amministrati all'informazione posseduta dalle autorità pubbliche. Vi è un orientamento generale a favore dell'accesso nonché definizioni di "informazione ambientale" e di "autorità pubbliche" che delincono la gamma delle informazioni riservate e gli elementi richiesti per la loro fornitura; sono individuate in larga misura le modalità di accesso (limiti temporali, costi, modulistica, etc.) e le condizioni per un limitato numero di esenzioni.
17. L'accesso alle informazioni riguardanti la salute è parzialmente contemplato dalla Convenzione, per la parte che è interrelata con le problematiche ambientali. I dati epidemiologici e tossicologici dovrebbero essere in via di principio disponibili al pubblico, pur considerando la possibilità di esclusioni previste dalla Convenzione per quanto riguarda, per esempio, dati personali, informazioni commerciali riservate ed informazioni tutelate da diritti di proprietà intellettuale. Al fine di consentire il massimo grado di accesso pubblico ai dati epidemiologici, senza infrangere la privacy personale, tali dati dovrebbero essere strutturati in modo tale che ogni minima informazione che potrebbe portare all'identificazione di un particolare soggetto possa essere separata, fornendo soltanto l'informazione rimanente. In tali casi si dovranno altresì prevedere accessi privilegiati ai dati riservati da parte di ricercatori nominati da coloro che rappresentano interessi pubblici, essendo tale accesso comunque tutelato da un accordo di riservatezza.

18. Non dovrebbe essere possibile per un'Autorità pubblica avvalersi di una eccezione per trattenere un'informazione la cui pubblicazione potrebbe prevenire una significativa minaccia alla salute. Inoltre si dovrebbe considerare la possibilità di procedure veloci o l'esenzione da pagamenti per ottenere l'accesso a questo tipo di informazioni.
19. Il cittadino dovrebbe avere sempre il diritto di accedere alle informazioni riguardanti la propria salute, salvo casi eccezionali, previsti dalla legge, allorché vi sono buone ragioni per credere che l'accesso a tali informazioni, senza che vi sia alcun effetto positivo, potrebbe recargli grave danno. Le informazioni sullo stato di salute di una persona deceduta dovrebbero essere sempre disponibili per i parenti stretti.
20. È necessario dare urgentemente indirizzi precisi per quanto riguarda il problema delle informazioni possedute dal settore privato, dato che la maggior parte delle norme sulla libertà di informazione si applicano soltanto all'informazione posseduta dalle autorità pubbliche. È essenziale prevedere meccanismi per assicurare un adeguato flusso di informazione dal settore privato al dominio pubblico.
21. Si dovrebbe dedicare una speciale attenzione alle necessità di informazione dei lavoratori esposti a particolari rischi nell'ambiente di lavoro, dato che tali bisogni non sono soddisfatti attraverso l'informazione pubblica generale. Accordi collettivi fra i lavoratori e il management hanno incluso clausole relative all'informazione e un quadro istituzionale e legislativo in evoluzione hanno rafforzato i diritti dei lavoratori in quest'area. Tuttavia è necessario un ulteriore progresso, come dimostra, fra l'altro, il numero relativamente piccolo di paesi che hanno ratificato la Convenzione ILO del 1981 (No. 155) per la Sicurezza e la Salute sul lavoro.

### ***I meccanismi di raccolta delle informazioni***

22. Sia gli aspetti attivi che quelli passivi della politica dell'informazione, dipendono da adeguati sistemi di produzione, raccolta, organizzazione e presentazione delle informazioni. Vi sono vari strumenti per produrre o raccogliere informazioni:
  - a) Reports sullo stato dell'ambiente e/o della salute forniscono un'utile base per una analisi politica periodica. Il valore di tale attività di rilevazione come strumento per guidare le scelte politiche aumenta se, oltre al fatto di rendere disponibili informazioni fattuali sul presente e proiezioni sulla situazione futura dell'ambiente e della salute, essa analizza i trends in atto alla luce di indicatori di sviluppo sostenibile.
  - b) La valutazione di impatto ambientale (VIA) è ampiamente utilizzata per prevedere il probabile impatto sull'ambiente e/o sulla salute di progetti e di attività proposti, e in minor misura anche per quanto riguarda programmi, piani o linee politiche. La valutazione di impatto sulla salute e la VIA stanno peraltro emergendo anche come utili discipline accademiche.

- c) Il controllo ambientale delle attività produttive e delle imprese, attraverso programmi come lo Schema dell'Unione Europea per la Gestione e la Certificazione Ambientale (European Union's Environmental Management and Auditing Scheme), e l'analisi dell'intero ciclo di vita dei prodotti può contribuire alla crescita della consapevolezza, nei produttori e nei consumatori, delle implicazioni ambientali delle loro azioni. Tali schemi dovrebbero essere, per quanto possibile, vincolanti, onde assicurare la massima copertura possibile e stabilire un "campo di gioco uniforme", comprendendo anche le implicazioni per la salute.
- d) I registri inerenti gli scarichi e i trasporti di materiali inquinanti (Pollutant release and transfer registers, PRTRs), aggiornati attraverso il rilevamento periodico degli scarichi e dei trasporti di una gamma specifica di sostanze derivanti da attività potenzialmente inquinanti, si sono dimostrati mezzi altamente efficaci e di costo relativamente basso per la raccolta di informazioni ambientali dal settore privato e per l'acquisizione delle stesse al dominio pubblico, esercitando in tal modo una pressione atta a diminuire i livelli di inquinamento. Tuttavia, pochissimi Paesi nella Regione europea, hanno istituito tali registri.
- e) I sistemi di reporting dei dati sulla salute sono necessari anche per fornire una base per la ricerca delle possibili relazioni causali fra problemi della salute e fattori ambientali. Sono necessari una migliore sorveglianza delle malattie ed il monitoraggio degli indicatori ambientali che possono essere correlati con la salute, inclusa la salute sul lavoro. Oltre ai dati sulla mortalità, che danno soltanto un crudo e tardivo segnale d'allarme circa l'esistenza di problemi potenziali, i registri sulle ricorrenze delle malattie tumorali e il monitoraggio di "eventi sentinella" dovrebbero essere utilizzati e organizzati in modo da massimizzare l'accesso pubblico alle informazioni più significative, senza compromettere la tutela della privacy. Infine sono di grande importanza i registri pubblici delle sostanze con proprietà pericolose per la salute, come ad esempio il Registro Internazionale dei Prodotti Chimici Potenzialmente Tossici.
23. Alcuni passi dovrebbero essere fatti per migliorare il valore combinato di questi diversi sistemi di reporting.
- a) Gli stessi sistemi dovrebbero essere attivati (laddove questo non è già stato fatto), rafforzati e ampliati. Nel caso dei PRTRs, la cornice legale offerta dalla Convenzione di Arhus, combinata con la considerevole esperienza accumulata in questo ambito da Istituzioni come l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE / Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD), con la cornice del Programma Inter-organizzazionale per la Corretta Gestione delle Sostanze Chimiche (Inter-Organizational Programme for the Sound Management of Chemicals), dovrebbe essere utilizzata per dare nuovo impulso all'uso dei PRTRs nella Regione.

- b) Al fine di incrementarne significativamente l'utilità dovrebbero essere rafforzate le connessioni fra questi diversi sistemi informativi.
- c) In terzo luogo, per consentire una maggiore comparabilità fra i dati, si dovrebbero incoraggiare misure per armonizzare i sistemi di raccolta delle informazioni nella Regione Europea.
- d) Si dovrebbe rendere disponibile al pubblico l'informazione in modo facilmente accessibile e "user-friendly". Ciò comporterà, di consuetudine, la prassi di rendere compatibili con i bisogni e gli interessi del pubblico l'interpretazione, l'organizzazione e l'analisi delle informazioni, senza che ciò comunque impedisca l'accesso ai dati originali. Vi è un considerevole aumento dell'utilizzo pubblico delle informazioni quando le stesse sono offerte con modalità "user friendly", attraverso applicazioni elettroniche "one-stop-shop", come è dimostrato dallo stato dell'arte dei siti web in Internet che connettono banche dati inerenti le emissioni nell'ambiente (nella forma di sistemi informativi su base geografica) con banche dati circa le implicazioni sulla salute dei prodotti chimici tossici. Vi è inoltre la necessità di fornire alle Organizzazioni non governative (NGOs) ed al pubblico maggiori informazioni su come interpretare i dati inerenti le problematiche dell'ambiente e della salute.

## **LA COMUNICAZIONE PUBBLICA**

- 24. La comunicazione con il pubblico e un'efficace diffusione dell'informazione sono elementi essenziali nello sviluppo e nell'implementazione delle politiche per l'ambiente e per la salute. Una popolazione bene informata è maggiormente in grado di partecipare efficacemente ai processi decisionali e più interessata a sostenere politiche rivolte alla creazione di un ambiente più salubre.
- 25. A livello individuale, una buona comunicazione può avere benefici diretti per l'ambiente e per la salute, sia avvertendo i cittadini su quando e come evitare l'esposizione ai rischi (p. es. l'esposizione ai raggi ultravioletti, l'ozono, lo smog), sia dissuadendo dall'adottare comportamenti dannosi per l'ambiente (p.es. utilizzando l'automobile in città, quando sono disponibili mezzi di trasporto pubblico meno inquinanti).

### ***Chi comunica?***

- 26. La comunicazione nell'ambito dell'ambiente e della salute non è semplicemente un processo unidirezionale attraverso il quale un'informazione obiettiva passa da chi è informato a chi non lo è. Essa può e dovrebbe comprendere momenti di dibattito, dialogo e informazione di ritorno (feedback), specialmente nel contesto dei processi decisionali.
- 27. I governi devono considerare con attenzione come gli organismi sotto il loro diretto

controllo comunicano con il pubblico. I media hanno un ruolo particolarmente importante nella comunicazione delle informazioni e nello sviluppo di una “alfabetizzazione per la salute”. Media liberi, indipendenti e critici sono elementi chiave di una sana democrazia. Pertanto le istituzioni pubbliche che intendono diffondere i loro messaggi devono lavorare con i media con modalità proattiva, evitando la segretezza ed incoraggiando la trasparenza. Entrambe le parti dovrebbero essere consapevoli della loro responsabilità e della necessità di comunicare in modo aperto e professionale l’uno con l’altro, in particolare in situazioni di calamità (quando la tempestività può essere la cosa più importante e i protocolli di comportamento devono essere già stati predisposti).

28. Altri attori importanti nella comunicazione delle informazioni sull’ambiente e la salute sono i medici, i professionisti della salute ambientale, le istituzioni educative, le imprese, i sindacati e le ONG. La comunicazione delle politiche di sanità pubblica, le idee e gli sviluppi dipendono anche dal loro coinvolgimento attivo e dal loro accordo.
29. Tutte queste componenti sono state invitate, insieme con gli uffici informazione governativi, nel Network Europeo per la Comunicazione sulla Salute (WHO European Health Communications Network), recentemente costituito presso il WHO/EURO (Ufficio Regionale per l’Europa dell’Organizzazione Mondiale della Sanità), che sosterrà lo sviluppo di competenze e provvederà a diffondere le informazioni sulle buone pratiche, stabilendo anche un codice etico e linee guida per i professionisti.

### ***I mezzi di comunicazione***

30. Le tecnologie della comunicazione si stanno evolvendo rapidamente. E’ dunque necessario che i Governi adattino le loro politiche tenendo conto dei cambiamenti tecnologici, riconoscendo che essi portano con sé nuovi rischi ma anche nuove opportunità.
31. La televisione è diventata la maggior fonte di notizie e informazioni in Europa, come nel resto del mondo. E’ un mezzo molto potente per trasmettere messaggi, sia positivi che negativi, circa le problematiche dell’ambiente e della salute. La recente crescita degli investimenti sulla televisione digitale e su altri canali televisivi significa che gli spettatori hanno accesso ad una moltitudine di canali commerciali, oltre a quelli di proprietà dello Stato, alcuni dei quali hanno una larga copertura satellitare, che non tiene in alcun conto i confini nazionali. Questo ha inevitabilmente ridotto la possibilità dei governi di avere voce in capitolo per quanto riguarda i messaggi a cui le loro popolazioni sono esposte. D’altra parte, l’arrivo della televisione digitale può portare un grande numero di canali a basso budget rivolti alle comunità locali, accrescendo le opportunità per i cittadini e per le Organizzazioni non governative, di partecipare all’utilizzo del mezzo e alla diffusione di messaggi socialmente utili, ma aumentando anche nel contempo, a causa della frammentazione dell’audience, la difficoltà di raggiungere con un messaggio l’intera popolazione.

32. Nonostante la limitata influenza che i Governi possono avere sul contenuto della programmazione televisiva, è importante che ciascun Paese, i cui cittadini costituiscono gli spettatori dei canali televisivi, manifesti con chiarezza ciò che ci si attende per quanto riguarda la responsabilità delle emittenti TV. In passato alcuni governi hanno stabilito il quadro di riferimento all'interno del quale le stazioni televisive dovrebbero operare per ottenere la licenza di trasmettere. Questo può voler dire stipulare l'accordo che una certa percentuale di programmi siano "socialmente utili", per esempio per la promozione della salute, o su problematiche sociali e ambientali. Questa categoria può anche includere i "programmi dell'accesso", o programmi che incoraggiano gli spettatori a partecipare e ad esprimere la loro opinione. Gli annunci di pubblica utilità sulle tematiche sociali o della salute, solitamente realizzati da agenzie governative o da ONG facenti parte di campagne per la salute pubblica o altro e inseriti fra un programma e l'altro, possono essere mezzi molto efficaci per lo sviluppo della consapevolezza dei cittadini. Ci sono tutte le ragioni per incoraggiare le emittenti nazionali a trasmetterli con regolarità, gratuitamente o a pagamento. Così come ci sono forti argomentazioni morali per limitare la pubblicità di prodotti dannosi per la salute o per l'ambiente.
33. Le tecnologie elettroniche della comunicazione, specialmente Internet, stanno rivoluzionando le modalità con cui la società tratta le informazioni. Inserire le informazioni su siti web o su homepages, utilizzando nel contempo i media convenzionali, vuol dire utilizzare una via efficace per mettere a disposizione tali informazioni del crescente numero di utenti del computer, risparmiando tempo e denaro sia da parte del pubblico, che delle autorità e permettendo agli utenti di commisurare le informazioni ai loro bisogni ed ai loro interessi. La Convenzione di Århus richiede alle parti interessate di produrre informazioni ambientali gradualmente fruibili anche in questa forma, con particolare enfasi per alcune categorie di informazione. Tuttavia, molti non sono ancora collegati con Internet, in forma diretta o indiretta, e c'è la necessità di aumentare il numero dei contatti, per esempio attraverso punti di accesso situati in centri pubblici di informazione.
34. Le agenzie educative costituiscono una fonte essenziale di informazione sulle questioni dell'ambiente e della salute e dovrebbero essere incoraggiate a includere con decisione nei loro programmi didattici le tematiche dell'ambiente e della salute. Questo non solo migliorerà la qualità della partecipazione della popolazione ai processi decisionali, nel breve e medio termine, ma produrrà anche benefici sul lungo periodo per quanto riguarda la salute ambientale del futuro, attraverso la costituzione di un "capitale di intelligenza" nella popolazione.
35. Le etichette dei prodotti sono uno strumento importante di informazione al pubblico. Possono essere uno strumento neutrale (p.es. fornendo una lista obiettiva degli ingredienti) o valutativo (p.es. sottolineando il fatto che quel prodotto può nuocere alla salute o all'ambiente). E' essenziale che al pubblico siano fornite informazioni sufficienti e in forma appropriata, affinché tutti siano in grado di scegliere consapevol-

mente ciò che porta beneficio alla salute ed all'ambiente. Criteri minimi per la compilazione delle etichette dovrebbero essere stabiliti su base obbligatoria, per assicurare un minimo comun denominatore, con la possibilità di integrarli utilmente con modalità di etichettatura supplementari e volontarie. In entrambi i casi, il contenuto dell'etichetta dovrebbe essere coerente con i risultati delle analisi inerenti l'intero ciclo di vita del prodotto, affinché il consumatore possa ottenere il quadro complessivo delle implicazioni del consumo di quel prodotto sull'ambiente e sulla salute. I criteri di compilazione delle etichette dovrebbero inoltre tener conto delle preoccupazioni della popolazione, p. es. rendendo obbligatoria la menzione che il prodotto contiene o trae origine da materiali geneticamente modificati.

### ***La comunicazione dei rischi per la salute e l'ambiente***

36. La comunicazione dei rischi e dei pericoli per la salute e per l'ambiente è una delle aree più delicate e controverse della comunicazione pubblica. Fornire alla popolazione informazioni insufficienti o incomplete circa una situazione di rischio può privare i cittadini della possibilità di prendere misure precauzionali o preventive e può avere serie conseguenze, in qualche caso può costare letteralmente la vita. Quando un'informazione tempestiva può ridurre o eliminare una minaccia per la salute o per l'ambiente, dovrebbe essere obbligatorio, per chi possiede tale informazione, renderla immediatamente disponibile alla popolazione potenzialmente interessata.
37. La comunicazione del rischio dovrebbe tendere a trasmettere alla popolazione potenzialmente interessata un'informazione obiettiva sul reale livello di rischio al quale è o potrebbe essere esposta. Tuttavia ci sono molti ostacoli che rendono difficile il conseguimento di questo obiettivo.
38. Comunicare al pubblico situazioni di rischio per la salute vuol dire spesso riferirsi a fatti tecnici complessi utilizzando una terminologia da profani senza perdere in esattezza dell'informazione. Talvolta ciò comporta la necessità di colmare una lacuna fra percezione pubblica e fatto oggettivo, al fine di ristabilire la realtà della situazione. In alcuni campi questo può significare anche comunicare incertezza o diversità di opinioni. Questioni etiche e politiche possono essere messe in gioco. Ma tutte queste non sono comunque buone ragioni per evitare la comunicazione; al contrario queste sono le aree in cui si risconterà il maggiore interesse pubblico.
39. Se le autorità pubbliche sottostimano i rischi o i pericoli per la salute derivanti da incidenti, attività o prodotti, o se semplicemente l'informazione non viene diffusa, ciò può portare all'instaurarsi di un circolo vizioso di scarsa comunicazione e comporterà una perdita della fiducia da parte dei cittadini. La popolazione non crederà più alle informazioni di fonte ufficiale, adottando la propria versione molto concreta del principio di precauzione. Le autorità pubbliche saranno così rinforzate nella loro credenza che il pubblico è irrazionale, e saranno sempre meno portate a condividere con la popolazione le informazioni sui rischi per timore che esse provochino reazioni sproporzionate.

40. Se il rischio è sovrastimato, ciò può causare un ingiustificato stress psicologico, che può a sua volta essere costituire o essere causa di un significativo e misurabile impatto sulla salute pubblica. Una comunicazione efficace del rischio dovrebbe perciò percorrere la strada che passa tra il causare compiacenza (complacency) ed il causare allarme. D'altra parte non si dovrebbero mai invocare i problemi per la salute indotti dall'informazione come scusa per trattenere le informazioni, quando queste potrebbero consentire l'adozione di azioni precauzionali atte a ridurre una minaccia significativa per la salute o per l'ambiente.
41. Forse la maggior sfida nella comunicazione delle situazioni di rischio si attua nelle situazioni di incertezza circa il livello o la natura del rischio. Sebbene la valutazione possa basarsi spesso su alti livelli di certezza scientifica, tuttavia la valutazione di rischio poggia su un'ampia gamma di modelli previsionali, e perciò il livello di incertezza - e la possibilità di produrre valutazioni di rischio ampiamente differenti - è di gran lunga più grande. E' dunque cruciale che la comunicazione di rischio rispetti pienamente il principio di precauzione alla luce di ogni possibile incertezza, e che ogni realistico dubbio e lacuna nella conoscenza siano comunicati alla popolazione.

### ***La valutazione dei rischi***

42. La comunicazione del rischio spesso equivale al comunicare i risultati della valutazione di rischio. Per questo motivo la questione di come i rischi vengono valutati assume rilevanza centrale.
43. La valutazione del rischio può costituire uno strumento potente quando riguarda sistemi ben delineati, dove i rischi sono ben definiti (p.es. il traffico). Ma in passato è stata applicata troppo frequentemente anche a sistemi complessi, dove i rischi sono scarsamente definiti e/o completamente imprevedibili (p.es. per gli organismi geneticamente modificati). Questo ha contribuito, in qualche modo, ad accrescere lo scetticismo con cui la gente ha accolto negli ultimi decenni le informazioni sulla salute e la sicurezza.
44. I Governi dovrebbero incoraggiare l'identificazione e la quantificazione del rischio nella misura massima possibile in ogni valutazione di rischio, riducendo in tal modo, per quanto possibile, il numero delle valutazioni basate su modelli. Per quanto riguarda le valutazioni rimanenti è importante che siano chiaramente precisate e che il principio di precauzione sia rigorosamente applicato.
45. A parte la difficoltà di quantificare i rischi in modo accurato e affidabile, la questione della loro accettabilità dipende da un ventaglio di altri problemi che interessano i giudizi soggettivi di valore. Ciò implica la necessità di un ampio apporto sociale nei processi decisionali inerenti le situazioni di rischio. Il ruolo dei giudizi di valore e il trattamento dell'incertezza scientifica nella valutazione di rischio sono sviluppati più ampiamente nell'allegato 1.

### ***La prevenzione dei rischi***

46. La maggior parte dei rischi e dei pericoli nella società moderna non sono inevitabili, piuttosto nascono come risultato, diretto o indiretto, delle attività umane. L'obiettivo di fondo di qualsiasi politica inerente la comunicazione dei rischi deve essere quello di diminuire e, dove possibile, di eliminare i rischi evitabili. La comunicazione del rischio non dovrebbe essere un processo attraverso cui il governo o l'industria tentano di far apparire più accettabili per la popolazione rischi evitabili, presentandoli come "dati di fatto".
47. La comunicazione di rischio dovrebbe essere vista nel più ampio contesto di un approccio preventivo. Un'efficace comunicazione di rischio dovrebbe in molti casi non soltanto guidare gli individui a minimizzare la loro esposizione al pericolo, ma anche esercitare una pressione pubblica per eliminare la fonte del pericolo.
48. Allo stesso modo, la valutazione dei rischi dovrebbe essere vista nel più ampio contesto di un movimento verso una società il cui sviluppo è sostenibile, basata su una produzione pulita. Le valutazioni di rischio standard possono fornire informazioni, con le sopracitate limitazioni, circa la probabilità del verificarsi di determinati eventi e delle loro possibili conseguenze. Comunque questo dovrebbe costituire soltanto uno degli elementi nel processo decisionale circa l'opportunità di continuare o meno con un'attività che dà origine a situazioni di rischio. Un'eccessiva enfasi su questo aspetto può diminuire la considerazione di altre problematiche quali i bisogni sociali, la disponibilità di soluzioni alternative o l'irreversibilità degli effetti dannosi.
49. In fin dei conti la società ha bisogno di adottare un approccio completamente nuovo ai rischi ed ai pericoli - un approccio preventivo e proattivo, piuttosto che reattivo e basato sulla riduzione del danno dopo che l'evento si è verificato. Le tecnologie pervasive, che si ritiene ragionevolmente abbiano la potenzialità di produrre effetti dannosi sostanziali, irreversibili e incontrollabili non dovrebbero essere sviluppate fino a quando non sia stato stabilito, senza ragionevole dubbio, che esse non produrranno tali effetti.

### **LA PARTECIPAZIONE DEL PUBBLICO E DELLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE**

50. La partecipazione della popolazione e delle ONG ai processi decisionali di carattere istituzionale per quanto riguarda le questioni della salute e dell'ambiente è auspicabile poiché tende a migliorare la qualità delle decisioni e ad accresce il livello del consenso pubblico rispetto alle conseguenze di tali decisioni. In modo meno tangibile, ma non meno importante, ci si può aspettare che una società in cui la gente si rende conto che può far sentire la propria voce e può influire sulle decisioni abbia un morale più alto rispetto a una in cui la popolazione percepisce di non avere alcuna voce in capitolo per quanto riguarda le condizioni di vita e di lavoro. Questo fattore ha implicazioni numerose e di vasta portata che non dovrebbero essere ignorate, anche se difficili da quantificare.

51. La Convenzione di Århus fornisce un'ampia cornice legislativa a tale partecipazione, stabilendo i requisiti minimi per la partecipazione pubblica alle decisioni su iniziative specifiche (art. 6), su piani, programmi e politiche (art. 7) e in generale su norme e regolamenti (art. 8) relative all'ambiente.
52. È necessario rafforzare ulteriormente le possibilità di partecipazione pubblica ai processi decisionali che hanno significative conseguenze per la salute, sia attraverso la Convenzione che con altre iniziative. Per esempio, si dovrebbero compiere altri passi avanti per contemplare la partecipazione pubblica nei processi autorizzativi inerenti il trasporto delle scorie nucleari o di altri rifiuti pericolosi, un'attività che ha evidenti implicazioni sulla salute. Analogamente le incertezze nel campo degli organismi geneticamente modificati rendono obbligatoria la scelta di prevedere una partecipazione pubblica nei processi decisionali riguardanti questo ambito quanto meno pari a quella attuata per le altre attività (elencate nell'Allegato 1 della Convenzione).
53. Non si dovrebbe permettere che decisioni assunte in ambito imprenditoriale o di investimento finanziario limitino la partecipazione pubblica in alcun modo, ma piuttosto si dovrebbero incoraggiare i governi a mantenere ed ampliare i meccanismi di partecipazione già esistenti.

#### ***Le valutazioni di impatto sull'ambiente e la salute***

54. Negli ultimi decenni, la valutazione di impatto ambientale (VIA) dei progetti ha rappresentato un meccanismo particolarmente importante per coinvolgere la popolazione in alcune categorie di processi decisionali, in un numero crescente di Paesi. Nondimeno si deve riconoscere che nella presente forma la VIA, come la correlata disciplina della valutazione del rischio, non ha impedito la diffusione di tecnologie e di pratiche pericolose per l'ambiente.
55. È possibile avvalersi dell'esperienza fatta con la VIA e incrementare la sua efficacia in tre modi: in primo luogo assegnando alla valutazione di impatto sulla salute un rilievo maggiore di quello attribuito fino ad ora; in secondo luogo allargando la partecipazione del pubblico, specialmente quando si tratta di stabilire il campo d'azione della VIA; in terzo luogo aumentando il numero delle categorie di processi decisionali considerati, includendo quelli inerenti le politiche, i piani, i programmi, le leggi sull'ambiente o sulla salute correlata all'ambiente. Limitare la VIA a livello dei processi decisionali sui progetti è come fidarsi di una soluzione sull'ultimo anello della catena.

#### ***Buone pratiche***

56. Vi sono precise condizioni, tutte altrettanto importanti, per raggiungere una vera partecipazione pubblica, evitando un coinvolgimento che sia solo di facciata. Fra i principali fattori di una efficace partecipazione vi sono:
  - a. la possibilità di un coinvolgimento della popolazione nei processi decisionali,

nelle fasi preliminari e in itinere;

- b. una comunicazione adeguata e tempestiva nei confronti delle parti interessate;
  - c. l'accesso pubblico alle informazioni rilevanti per il processo decisionale, con un'attiva diffusione delle informazioni chiave al pubblico interessato;
  - d. la dovuta attenzione agli input che provengono dal pubblico;
  - e. decisioni ponderate nei confronti di tutte le controversie sostanziali originate dalla partecipazione pubblica;
  - f. la trasparenza nei processi decisionali, mettendo a disposizione del pubblico anche la raccolta di tutte le opinioni espresse e i resoconti delle riunioni tenute con i soggetti decisori ;
  - g. la formazione dei funzionari pubblici al fine di sostenere la partecipazione pubblica;
  - h. una infrastruttura di supporto per la partecipazione del pubblico e delle ONG, comprese le misure necessarie per superare gli ostacoli finanziari alla partecipazione;
  - i. la costruzione di competenze e capacità produttive a lungo termine che rafforzino le ONG.
57. Non si dovrebbe considerare la partecipazione pubblica come una pura questione di adempimenti procedurali e formali. Per quanto possibile il contenuto delle decisioni dovrebbe rispecchiare gli input derivanti dalla partecipazione pubblica, specialmente gli input di soggetti i cui diritti o legittimi interessi sono particolarmente coinvolti dal processo decisionale in corso.

### ***La partecipazione pubblica nei piani nazionali e locali per la salute ambientale***

58. Sebbene il processo decisionale per quanto riguarda i piani nazionali e locali per la salute ambientale (National and Local Environmental Health Action Plans, rispettivamente NEHAPs e LEHAPs) si riferisca soltanto ai piani concernenti la salute e l'ambiente, si tratta evidentemente di un processo importante in questo contesto. La risoluzione che accompagna l'adozione della Convenzione di Århus enfatizza indirettamente l'applicabilità della Convenzione ai processi decisionali riguardanti i piani nazionali per la salute ambientale.
59. L'indicazione data dal gruppo di lavoro NEHAP del Comitato Europeo per l'Ambiente e la Salute (European Environment and Health Committee's NEHAP Task Force) contiene varie raccomandazioni e suggerimenti per quanto riguarda la consultazione e la parte-

cipazione pubblica. Oltre a sottolineare la rilevanza delle Linee Guida di Sofia (vedi paragrafo 7), l'indicazione fa riferimento alla necessità di una strategia della partecipazione pubblica e definisce come "assiomatico" il fatto che i pareri della cittadinanza siano influenti.

60. Un consulto dell'Ufficio Regionale per l'Europa dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (VHO/EURO) sull'informazione e la partecipazione pubblica nelle questioni della salute ambientale ha analizzato la situazione nei Paesi europei ed ha prodotto un elenco di raccomandazioni su come affrontare questi problemi.
61. Lo studio di scenario diffuso dal Centro Regionale per l'Ambiente dell'Europa Centrale e Orientale (Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, REC) mostra che mentre alcuni paesi hanno dato alla popolazione ampie possibilità di partecipazione nei processi decisionali inerenti i NEHAP, in altri si verifica un coinvolgimento minimo o nullo. Nel caso dei piani locali LEHAPs (o di iniziative simili come l'"Agenda locale 21" o le "Città sane") sembra che si sia realizzato un più elevato livello di partecipazione. Sebbene l'analisi REC abbia coperto una selezione di paesi relativamente piccola e in una fase iniziale dei processi NEHAP/LEHAP, i suoi risultati indicano che c'è ancora molto spazio per migliorare.

### ***Forme di partecipazione***

62. Nella maggior parte dei processi decisionali pubblici, lo scopo della partecipazione pubblica è quello di assicurare che la popolazione sia stata adeguatamente consultata e che i punti di vista espressi siano stati realmente presi in esame. Le decisioni vere e proprie sono generalmente adottate dalle amministrazioni pubbliche operanti sotto l'autorità di governi eletti.
63. In alcuni casi tuttavia, per esempio dove vengono utilizzati lo strumento referendario o il diritto di iniziativa legislativa popolare, la cittadinanza o le ONG sono realmente soggetti decisori o co-decisori. L'uso fruttuoso di questi strumenti di "democrazia diretta" in un piccolo numero di Paesi non soltanto fornisce modelli interessanti da seguire in altri Paesi, ma suggerisce anche che è necessario non circoscrivere la partecipazione pubblica nella realizzazione di consultazioni pubbliche all'interno di un processo decisionale in corso. Può anche voler dire esaminare le stesse strutture del processo decisionale e svilupparne di nuove (p.es. opzioni a scelta multipla) in grado di rafforzare la partecipazione della popolazione.
64. I computer aprono nuove possibilità per il coinvolgimento della popolazione nei processi decisionali. Così come l'uso della tecnologia informatica ha trasformato la modalità di trattamento delle informazioni, allo stesso modo potrebbe avere un impatto simile sui processi di formazione delle decisioni.

### ***Chi ha il diritto di partecipare?***

65. In linea di principio, l'obiettivo della partecipazione popolare è dare a ciascuno dei componenti la società l'opportunità di partecipare. I processi decisionali di livello locale dovrebbero in generale permettere la diretta partecipazione del pubblico, e dovrebbe essere lo stesso, per quanto possibile, anche negli altri processi decisionali.
66. In pratica normalmente i cittadini devono organizzarsi in gruppi per poter partecipare efficacemente ai processi decisionali su larga scala. In tal modo la partecipazione pubblica assume frequentemente la forma delle ONG. Questo può comportare qualche ambiguità, dato che il concetto di ONG comprende un'ampia gamma di enti con differenti interessi, motivazioni e risorse, alcuni dei quali sono autentiche organizzazioni di base dei cittadini.
67. È pertanto cruciale distinguere fra partecipazione pubblica e partecipazione di soggetti portatori di interessi, e fra le ONG che rappresentano interessi collettivi ed altri soggetti. È auspicabile il coinvolgimento di tutti i soggetti portatori di interessi nei processi decisionali riguardanti l'ambiente e la salute, tenendo conto dei loro differenti bisogni e motivazioni. In ogni caso un'attenzione particolare dovrebbe essere dedicata a incoraggiare la partecipazione delle ONG che perseguono un interesse pubblico promuovendo obiettivi inerenti l'ambiente e la salute e per superare gli ostacoli alla loro partecipazione, compresa la ristrettezza di risorse. Dato che le donne sono i principali soggetti di cura dei bambini, malati e disabili, è importante assicurare anche loro pari opportunità nonché il rispetto dei diritti dei bambini.

### ***Trasparenza ed equità nei processi decisionali***

68. La buona amministrazione richiede l'indipendenza inequivocabile delle istituzioni con compiti regolamentari da coloro la cui azione le stesse cercano di regolare. Per questo motivo, per una questione di correttezza, coloro la cui attività è controllata da un'istituzione non dovrebbero avere una rappresentanza nella stessa o avere con la stessa relazioni finanziarie.
69. È altresì importante che l'influenza che i soggetti portatori di interesse hanno sia esercitata in modo trasparente. Si dovrebbero pertanto redigere e conservare su un registro pubblico i verbali di ogni riunione dei decisori competenti per la regolamentazione negli ambiti dell'ambiente e della salute con i rappresentanti di lobby di qualsivoglia interesse, nonché la registrazione dei contributi finanziari ricevuti da qualsiasi fonte e in qualunque forma.
70. Le considerevoli somme di denaro impiegate dalle grandi compagnie multinazionali nel mantenere gruppi di pressione e staff di ricerca in tutti i maggiori centri di governo superano ampiamente il finanziamento che può essere raccolto dalle ONG di interesse pubblico. Mentre alcune parti in causa hanno consolidati canali di comunicazione con il governo, la stessa cosa non si può spesso dire per le ONG di interesse pubblico. Perciò si dovrebbero intraprendere gli sforzi necessari per compensare l'am-

pia sperequazione fra le risorse e le capacità di influenza a disposizione delle differenti categorie dei soggetti portatori di interesse, al fine di creare un campo di confronto maggiormente equilibrato.

71. Gli studi realizzati in occasione del rilascio di licenze per lo smaltimento di sostanze potenzialmente inquinanti dovrebbero essere progettati e realizzati da enti indipendenti, e i costi relativi dovrebbero essere calcolati come parte dei costi di sviluppo ed essere sostenuti dalle società interessate.

## **ACCESSO ALLA GIUSTIZIA**

72. I diritti di partecipazione e informazione, o per meglio dire, il diritto ad un ambiente salubre, sono di valore limitato se non vi è alcuno strumento che consenta di contestare le violazioni di tali diritti. Perciò l'accesso alla giustizia è un elemento chiave nel promuovere un significativo coinvolgimento dei cittadini nelle questioni dell'ambiente e della salute.
73. La Convenzione di Århus fornisce una cornice legale minimale per quanto riguarda la possibilità di rivolgersi alla giustizia per le questioni ambientali e la definizione di "ambientale" contenuta nella Convenzione suggerisce che essa dovrebbe essere estesa alle questioni della salute collegate all'ambiente. La possibilità di rivolgersi alla giustizia per le questioni più generali della salute, che attualmente esula dal campo d'azione della Convenzione, dovrebbe essere incoraggiata, rafforzando anche la parte inerente la salute e la sicurezza dei lavoratori.
74. Estesi diritti alla costituzione in giudizio dovrebbero essere garantiti laddove sono in gioco interessi che riguardano l'ambiente e la salute pubblica, accrescendo in tal modo, attraverso il sostegno pubblico, la forza della legge. Laddove possono essere intaccati interessi di carattere generale o di varia natura (inclusi interessi non riguardanti il genere umano), si dovrebbe garantire alle ONG che rappresentano tali interessi di costituirsi come parte civile.
75. Si dovrebbe cercare di abbattere le barriere, di carattere pratico o finanziario, che impediscono il ricorso in giudizio, p. es. attraverso la fornitura di meccanismi di aiuto legale e di esenzione dai costi processuali qualora si tratti di casi di pubblico interesse. Ci dovrebbe essere la possibilità di emanare decreti ingiuntivi per prevenire azioni che potrebbero causare seri e irreversibili danni alla salute o all'ambiente.
76. Dato che le possibilità di garantire la facoltà di costituirsi in giudizio o di ottenere un'ingiunzione dipendono spesso dal riuscire a stabilire un certo grado di probabilità di nesso causa-effetto, è auspicabile definire chiare regole giuridiche per la determinazione del nesso causale e per l'ammissibilità della prova dinanzi alla corte nei casi riguardanti l'ambiente e la salute, tenendo conto della necessità di applicare il principio di precauzione, qualora ci si trovi di fronte a situazioni di incertezza scientifica

o di divergenza degli standard.

77. Al fine di abbassare la soglia di accesso alla giustizia ed assicurare valutazioni specialistiche di merito nel corpo giudicante, i governi dovrebbero considerare la possibilità di istituire un ufficio di Difensore Civico, con competenze nelle materie inerenti l'ambiente e la salute.

## **RACCOMANDAZIONI PER L'AZIONE**

- A. I Governi dovrebbero adoperarsi per accelerare l'entrata in vigore della Convenzione ECE sull'Accesso all'Informazione, sulla Partecipazione Pubblica ai Processi Decisionali e sull'Accesso alla Giustizia nelle Questioni Ambientali (ECE Convention on Access to Information, Public participation in decision-making and Access to Justice in Environmental Matters/ Convenzione di Århus) e applicare quanto prevede la Convenzione con la massima estensione possibile in attesa della sua entrata in vigore. Gli Stati non firmatari dovrebbero essere incoraggiati ad approvarla, ad accettarla o ad aderirvi non appena se ne verifichi l'opportunità.
- B. Si dovrebbe dare grande enfasi alle problematiche della salute nel corso delle prossime fasi di implementazione e ulteriore sviluppo della Convenzione di Århus. La Segreteria esecutiva dell'ECE dovrebbe essere invitata a prendere in considerazione gli aspetti più rilevanti di questo documento, in preparazione della Prima Assemblea delle Parti che hanno aderito alla Convenzione. VHO/EURO dovrebbe convocare un piccolo gruppo di lavoro, che comprenda rappresentanti dei Governi e delle ONG operanti nei settori dell'ambiente e della salute, per analizzare le varie opzioni possibili al fine di rafforzare i diritti della popolazione all'informazione, la partecipazione e la giustizia nella sfera della salute, includendo anche la possibilità di assistere, quando richiesto, all'Assemblea delle Parti che hanno sottoscritto la Convenzione di Århus.
- C. Si dovrebbe utilizzare la tecnologia elettronica dell'informazione, compreso Internet, per massimizzare l'accessibilità pubblica all'informazione sull'ambiente e la salute. A livello nazionale, i governi dovrebbero identificare le categorie di informazioni sull'ambiente e la salute da rendere disponibili su Internet. A livello internazionale si dovrebbe costituire una rete completa, integrata e "user-friendly" delle banche dati riguardanti le questioni dell'ambiente e della salute, con lo scopo di fornire alla popolazione, da un capo all'altro della Regione, un accesso continuo, tempestivo e a basso costo, all'informazione sull'ambiente e la salute, tramite Internet. Si dovrebbe istituire una task force formata da rappresentanti dell'OMS, UNEP/Infoterra, ECE, OCSE, e dell'Agenzia Europea per l'Ambiente, dei Governi e delle ONG, per svolgere questo compito, anche attraverso queste azioni:
- a. realizzando e migliorando le connessioni tra le banche dati esistenti;

- b. colmando le lacune nei dati e migliorando la loro comparabilità;
  - c. sviluppando e applicando i criteri più evoluti per definire quali siano gli elementi costitutivi di un accesso "user friendly";
  - d. identificando e, per quanto possibile, mettendo in atto misure per incrementare l'estensione dell'accesso pubblico a Internet nella Regione Europea, inclusa la fornitura di assistenza tecnica e finanziaria;
  - e. coordinandosi con altre iniziative simili mirate a soddisfare i bisogni di istituzioni scientifiche, organismi legislativi ed altri.
- D. Pur rispettando l'indipendenza dei mezzi di comunicazione, i governi dovrebbero utilizzare la loro influenza per incoraggiare l'utilizzo dei media per la promozione di obiettivi di protezione ambientale e di salute, attraverso modalità come, ad esempio, annunci televisivi di pubblica utilità, condizionando la concessione di licenze con la richiesta di inserire nel palinsesto una data percentuale di programmi socialmente utili, limitando la pubblicità di prodotti dannosi per la salute o per l'ambiente.
- E. Si dovrebbe costituire un gruppo di lavoro guidato dall'Ufficio Regionale per l'Europa dell'OMS, coinvolgendo i rappresentanti dei media, i professionisti della salute legata all'ambiente, le ONG e altri partner che hanno un ruolo chiave nella valutazione o nella comunicazione del rischio, per elaborare linee guida per la comunicazione fra questi partners e con il pubblico in generale, per quanto riguarda le minacce all'ambiente o alla salute, comprese le calamità, tenendo in conto la necessità di:
- a. coordinare tale attività con il rilevante lavoro che sta svolgendo il Network della Comunicazione per la Salute in Europa dell'OMS ( WHO's European Health Communication Network) e altri organismi come il Programma Internazionale per la Sicurezza Chimica (International Programme on Chemical Safety);
  - b. applicare il principio di precauzione nella valutazione dei rischi e adottare un approccio più preventivo e pro-attivo nei confronti dei pericoli, fra l'altro trasferendo l'onere della prova su coloro che promuovono nuove tecnologie potenzialmente pervasive, chiedendo che sia stabilito, al di là di ogni ragionevole dubbio e prima della loro implementazione, che tali tecnologie non comportano effetti contrari alla salute o all'ambiente rilevanti, irreversibili o incontrollabili.
- F. I Ministeri della Sanità e dell'Ambiente dovrebbero cooperare nello sviluppare sistemi nazionali per la valutazione strategica dell'impatto sull'ambiente e sulla salute, che prevedano il requisito della partecipazione pubblica. Si dovrebbe invitare l'Assemblea della Convenzione ECE per la Valutazione di Impatto Ambientale in Contesto Transfrontaliero (ECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context) a prendere in considerazione l'avvio di un negoziato per un Protocollo sulla

Valutazione Strategica di Impatto sull'Ambiente e la Salute in contesto transfrontaliero e non, che preveda la partecipazione pubblica e che sia in grado di affrontare le conseguenze sulla salute umana.

- G. Al fine di stimolare una maggiore attenzione nei confronti della partecipazione pubblica, nell'ambito della Regione Europea, l'Ufficio Regionale per l'Europa dell'OMS (WHO/EURO) dovrebbe provvedere alla produzione di un manuale di buone pratiche per quanto riguarda la partecipazione pubblica nelle questioni inerenti l'ambiente e la salute, avvalendosi delle esperienze già realizzate in quest'area.
- H. I Governi dovrebbero mantenere e rafforzare i loro sforzi nel coinvolgere il pubblico e le ONG nei processi decisionali in materia di ambiente e salute. Si dovrebbe dedicare una particolare attenzione a incoraggiare la partecipazione delle ONG di interesse pubblico che stanno perseguendo obiettivi di salute e di tutela dell'ambiente, al superamento degli ostacoli alla loro partecipazione, compresa la limitata disponibilità di risorse. In particolare si dovrebbe prevedere la partecipazione pubblica nell'elaborazione e nell'implementazione dei Piani nazionali e Locali di azione per la salute ambientale (NEHAPs e LEAPs) e delle iniziative correlate riferentesi all'Agenda 21., tenendo conto delle linee guida REC, delle raccomandazioni emerse dalla consultazione di Michelstadt e dalle indicazioni della Task Force NEHAP.
- I. Si dovrebbe assicurare la possibilità del ricorso alla giustizia affinché la popolazione possa contrastare il mancato rispetto dei diritti di informazione e partecipazione e le infrazioni delle leggi sulla tutela della salute e dell'ambiente. Si dovrebbe applicare una interpretazione ampia del diritto di costituirsi in giudizio. Si dovrebbe garantire alle ONG di pubblico interesse, che promuovono la protezione della salute e dell'ambiente, il diritto di costituirsi parte civile laddove gli interessi che le stesse tutelano possano essere minacciati. Dovrebbero essere messi in atto gli sforzi necessari per superare le barriere pratiche ed economiche che ostacolano l'accesso alla giustizia, per esempio attraverso strumenti di supporto legale e attraverso la riduzione o l'esenzione da oneri finanziari. Inoltre dovrebbe esserci la possibilità di emanare decreti ingiuntivi nel caso possano verificarsi danni gravi o irreversibili alla salute o all'ambiente. I Governi dovrebbero prendere in esame l'istituzione di un Difensore civico competente per le questioni dell'ambiente e della salute.
- J. I principi della Convenzione di Århus dovrebbero essere applicati ai processi decisionali di carattere internazionale attinenti l'ambiente e la salute. In particolare si dovrebbe permettere alle ONG di partecipare efficacemente alla predisposizione, da parte delle organizzazioni intergovernative, dei documenti che hanno significative implicazioni sulla salute e sull'ambiente.

## **ALLEGATO 1**

### **Alcune considerazioni chiave sulla valutazione del rischio**

#### ***Introduzione***

1. La metodologia di valutazione del rischio si è sviluppata rapidamente negli ultimi decenni e su di essa si è fatto sempre maggior affidamento come strumento per l'assunzione di decisioni circa le attività a rischio. Dato che le varie tecniche di valutazione del rischio sono largamente utilizzate dai decisori, e considerando il fatto che gli esiti della valutazione spesso formano la sostanza di ciò che viene comunicato al pubblico, è importante che si riconoscano e si comprendano i limiti della valutazione del rischio così come essa viene correntemente svolta. Altrimenti il suo utilizzo può portare a una fiducia mal riposta nei confronti di attività potenzialmente pericolose e la comunicazione del rischio così basata è fuorviante.
2. La pratica della valutazione del rischio, come è stata esercitata negli ultimi decenni, ha accompagnato, e in un certo senso legittimato, molte attività distruttive per l'ambiente, per esempio l'introduzione nell'ambiente e la produzione di prodotti chimici tossici e non biodegradabili. Pertanto non è sorprendente che il processo di valutazione sia guardato dalla cittadinanza con un certo scetticismo.

#### ***L'incertezza scientifica***

3. Una delle questioni fondamentali nella valutazione del rischio consiste nel fare i conti con l'incertezza scientifica. Con il crescere della complessità della società moderna, crescono anche le difficoltà nel valutare in dettaglio e con cura i rischi e i pericoli. Ci può essere incertezza sia sulla probabilità che un evento si verifichi che sulla dimensione e la natura delle sue conseguenze. Queste incertezze possono nascere o possono essere accresciute da vari fattori:
  - a. mancanza di dati: per esempio la sola quantità dei prodotti chimici che stanno arrivando sul mercato rende utopistica la possibilità di eseguire dei test globali;
  - b. fonti dei dati non disinteressate: talvolta le principali informazioni disponibili circa i rischi connessi con una tecnologia provengono da coloro che hanno interesse nel promuoverla;
  - c. la notevole complessità delle interazioni fra l'uomo e l'ambiente: ci sono troppe possibili cause per ogni effetto e troppi parametri da considerare per ogni causa;
  - d. l'emergere di nuove tecnologie (p.es. l'ingegneria genetica) per le quali non c'è ancora un corpus consistente e accumulato negli anni di esperienze e di dati;
  - e. la separazione di causa ed effetto nello spazio (p.es. nel caso di inquinamento ampiamente diffuso) e nel tempo (p. es. per quanto riguarda gli effetti intergenerazionali) rende difficile provare le connessioni causali;

- f. gli effetti sinergici, aggiuntivi e cumulativi ( p.es. il non tener conto di un preesistente accumulo di sostanze tossiche nel corpo);
- g. sorgenti di pericolo non previste o non identificate;
- h. sensibilità variabili fra le popolazioni.

Nella misura in cui la valutazione del rischio manca di ammettere e sottolineare esplicitamente queste incertezze, essa dà l'illusione di una precisione e di un'obiettività che non è giustificata.

- 4. Ci sono vari gradi di incertezza in ogni valutazione del rischio. Questa incertezza rende imperativa l'applicazione del principio di precauzione, tenendo conto globalmente dei bisogni della società. Storicamente si sarebbero potuti evitare un maggior numero di danni per la salute e/o per l'ambiente attraverso una più stretta applicazione del principio di precauzione. Ciò vale tanto per gli eventi non pianificati e non di routine (per esempio gli incidenti chimici o nucleari) che per i rischi connessi con attività routinarie o con l'esposizione continuativa ai fattori dell'ambiente (p. es. raggi ultravioletti, piombo, organofosfati, fumo del tabacco). Il principio di precauzione dovrebbe essere il fattore determinante nel valutare l'introduzione nell'ambiente di fattori inquinanti che possono avere un effetto dannoso per la salute della popolazione.
- 5. Il principio di precauzione richiede che i decisori tengano conto non solo della possibilità che un'ipotesi sia sbagliata (grado di incertezza) ma anche della natura e della dimensione delle conseguenze, se tale ipotesi fosse sbagliata. Alcune situazioni di rischio sono inaccettabili non perché abbiano un'alta probabilità di verificarsi, ma perché le conseguenze, se dovessero accadere, sono gravi. Alla luce di tutto ciò, l'eventualità di effetti irreversibili o duraturi (come nel caso di inquinanti organici persistenti) richiede un approccio differente da quello necessario nel caso di situazioni che comportano effetti transitori.

### ***I giudizi di valore***

- 6. Un secondo elemento importante che deve essere considerato per quanto riguarda la valutazione del rischio è il ruolo giocato dai giudizi di valore nei processi decisionali inerenti le situazioni di rischio e di pericolo.
- 7. La comunità scientifica ha una particolare responsabilità nell'effettuare al meglio la valutazione del rischio e del pericolo e nell'identificare il livello di incertezza insito in tale valutazione. Tuttavia, persino nel caso di valutazioni semplicemente quantitative, gli scienziati possono avere opinioni molto discordanti. La valutazione scientifica non interviene in una situazione politicamente neutra. Quando si utilizzano, per descrivere un livello di rischio, attributi qualitativi come "improbabile", "significativo", "apprezzabile", o "rilevante", viene chiamato in causa un giudizio che va ben al di là

della piena conoscenza dei fatti. Pertanto è necessario assicurare che , per quanto possibile, i processi decisionali sui rischi si avvalgano di pareri scientifici indipendenti da ogni pressione economica o politica.

8. Mentre la scienza fornisce la base di partenza per una valutazione del rischio, la decisione su quale sia un rischio accettabile è essenzialmente un giudizio di valore. L'accettabilità del rischio può dipendere da molti altri fattori oltre alla sua valutazione quantitativa, p. es. se si tratta di un rischio scelto o imposto, se si possa evitarlo facilmente, se i vantaggi di una data attività o prodotto superano i rischi conseguenti, se la distribuzione di tali rischi sulla popolazione sia correlata alla distribuzione dei benefici.
9. Sebbene parte della valutazione del rischio sia di competenza della scienza, il fatto che la valutazione coinvolga giudizi di valore rende essenziale la partecipazione in tutte le fasi del processo decisionale di coloro che dovranno sopportare il rischio. Sono stati adottati vari modelli per riunire esperti, legislatori e cittadini, al fine di dibattere circa la gestione dei rischi: conferenze per la formazione del consenso, comitati consultivi di cittadini ("juries and citizens" advisory committees). Tuttavia l'utilizzo di tali metodi costituisce l'eccezione piuttosto che la regola. Dovrebbero essere più ampiamente utilizzati e le esperienze fatte dovrebbero essere diffuse.
10. Al fine di assicurare la trasparenza nella valutazione dei rischi, i particolari degli studi presentati per la valutazione di rischio onde ottenere la concessione di licenze dovrebbero essere resi di pubblico dominio ed essere completamente disponibili tramite Internet.

---

*La versione originale è disponibile all'indirizzo [www.who.dk/London99/PUBLIC02e.htm](http://www.who.dk/London99/PUBLIC02e.htm)  
Traduzione di Vittorio Curzel*