



Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio

**RAPPORTO NAZIONALE SULL'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI AARHUS
(Convenzione UN/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi
decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale)**

Il rapporto italiano, così come quello degli altri Stati Parti o Firmatari della Convenzione sarà presentato alla prossima Conferenza delle Parti (Kazakhstan, maggio 2005). Il rapporto è stato redatto dalla Direzione Ricerca Ambientale e Sviluppo del Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio. La prima bozza è stata sottoposta a consultazione pubblica attraverso pubblicazione sul sito web del Ministero e l'invio alle associazioni di protezione ambientale riconosciute.

N.B. Il questionario richiede informazioni sull'attuazione degli articoli da 3 a 9 della Convenzione .

ARTICOLO 3 (disposizioni generali)

Elencare le misure legislative, regolamentari, e di altra natura, poste in essere per dare attuazione all'articolo 3, con particolare riferimento alle misure atte a :

- assicurare assistenza e guida al pubblico (par 2),***
- promuovere educazione ambientale e sensibilizzazione(par 3),***
- riconoscere e sostenere le associazioni ed i gruppi di protezione ambientale (par 4),***
- promuovere i principi della Convenzione nei fori internazionali (par 7),***
- assicurare che chi esercita i diritti ai sensi della Convenzione non sia per questo penalizzato (par 8),***

Varie sono le disposizioni normative, sia di tipo generale che particolare, che prevedono **l'obbligo di fornire assistenza al pubblico** al fine di facilitare l'effettivo esercizio del diritto di accesso (informazione/partecipazione/giustizia).

La legge 241/90 sul procedimento amministrativo prevede ad esempio l'obbligo di nominare un "responsabile del procedimento" per ogni processo decisionale della pubblica amministrazione, il quale è, tra le altre cose, incaricato di contattare i potenziali interessati al fine di informarli e consultarli. Uno specifico responsabile del procedimento deve essere inoltre nominato, ai sensi della medesima legge, per garantire l'accesso ai documenti.

Il d. lgs. 80/98, modificato nel 2001 (d. lgs. 165/01), prevede inoltre che l'amministrazione sia organizzata secondo criteri di trasparenza ed imparzialità, e di conseguenza che siano messe a punto le adeguate strutture per informare il pubblico.

Il d. lgs. 29/93 prevede poi l'istituzione degli "Uffici per le Relazioni con il Pubblico" - URP, aventi il compito di:

- garantire al pubblico l'esercizio dei propri diritti di informazione, accesso ai documenti, partecipazione, secondo quanto previsto dalla legge 241/90
- facilitare al pubblico la fruizione dei servizi forniti dalle medesime istituzioni, informandolo, tra le altre cose, sulle competenze e la strutture delle stesse nonché riscontrare presso il pubblico la qualità dei servizi forniti.

La legge 150/2000 disciplina le attività di comunicazione pubblica che ogni amministrazione è tenuta ad espletare, ivi inclusa l'adozione, da parte delle istituzioni centrali, di appositi piani di comunicazione.

Il DPR 422/01 indica infine i requisiti professionali che devono possedere i funzionari pubblici incaricati dell'informazione e della comunicazione.

Per quanto concerne nello specifico l'informazione ambientale, il d.lgs. 39/97 richiede ad ogni autorità pubblica di individuare al suo interno le strutture e le modalità idonee a garantire l'effettività del diritto di accesso. Tale disposizione va ad integrare le altre generali sull'accesso alle informazioni sopra indicate.

L'Italia è attivamente impegnata nel **campo della sensibilizzazione e dell'educazione ambientale**.

Gran parte delle attività di educazione ambientale viene effettuata dai Parchi. Nell'ambito del sistema INFEA (INformazione, Formazione ed Educazione Ambientale) è stata creata una rete di centri territoriali di educazione ambientale. I centri in questione, attualmente pari a 150, molti dei quali situati all'interno di aree protette, sono coordinati da centri regionali e gestiti dal governo locale in collaborazione con enti vari, quali associazioni ambientaliste, imprese private, università, centri di ricerca, etc. Indirizzano le loro attività, perlopiù di sensibilizzazione, a varie categorie di discenti, e di varie età. Alcuni progetti si svolgono all'interno delle scuole, o in collaborazione con le stesse.

Un programma nazionale INFEA è stato predisposto per il periodo 2002-2005, coordinato congiuntamente dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (MATT) e dalle Regioni (tramite un apposito tavolo presso la Conferenza Stato/Regioni), co-finanziato dal MATT, e da alcune risorse provenienti dalle Regioni e dal settore privato.

Anche il Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca (MIUR) partecipa al Tavolo INFEA.

Relativamente ai rapporti MATT/MIUR, è in via di definizione un accordo per la formazione degli insegnanti e altre attività volte ad introdurre lo sviluppo sostenibile nei programmi didattici, nonché per l'organizzazione della seconda conferenza nazionale sull'educazione ambientale (la prima tenutasi a Genova nel 2000).

Da menzionare infine, sempre relativamente alle scuole, il programma del CONAI- Consorzio Nazionale Imballaggi, realizzato in collaborazione con MATT e MIUR, che prevede seminari per gli insegnanti sul tema dei rifiuti, in particolare nelle regioni meridionali in condizione d'emergenza ambientale.

Il Sistema delle Agenzie ambientali (APAT-ARPA-APPA), detentore dei dati tecnico scientifici raccolti, elaborati, monitorati e diffusi sulle matrici ambientali (aria, acqua, suolo, ecc.) ha avviato iniziative di coordinamento delle attività di Educazione Ambientale al suo interno sul piano nazionale per promuoverle ed orientarle ad un fondamento rigoroso basato sui dati rilevati e verso la qualità.

Inoltre, numerosi progetti di educazione ambientale vengono annualmente realizzati presso istituti di istruzione primaria e secondaria con il supporto di organizzazioni esterne (generalmente NGO ambientali).

Per quanto concerne il **supporto ai gruppi/associazioni**, è la stessa Costituzione della Repubblica italiana che riconosce il valore delle associazioni di cittadini. La tutela degli interessi legittimi inoltre, prevista dalla legge 241/90, prevede che le stesse possibilità di partecipare al processo decisionale vengano fornite sia ai singoli interessati, che alle associazioni che rappresentano interessi collettivi, laddove tali interessi possano venir pregiudicati dalla decisione in questione. Di rilievo ancora maggiore è la legge 349/86, che stabilisce che le associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero dell'Ambiente hanno la possibilità di ricorrere in giudizio per contestare la legittimità degli atti od omissioni della p.a. sia a livello nazionale che locale, e di intervenire nei giudizi per risarcimento del danno ambientale.

I requisiti cui le associazioni devono rispondere per ottenere il riconoscimento sono:

- obiettivo di protezione ambientale,
- carattere nazionale o presenza almeno in 5 Regioni,
- ordine interno democratico,
- continuità dell'azione e sua rilevanza esterna.

In linea con il principio di tutela degli interessi legittimi di cui sopra, la possibilità di agire in giudizio caso per caso è inoltre concessa dal giudice a qualsiasi associazione, anche non riconosciuta, che rappresenti interessi passibili di essere pregiudicati (in sostanza qualsiasi associazione ambientalista pertinente).

Per quanto concerne la **promozione dei principi della Convenzione nelle sedi internazionali**, esistono vari esempi che attestano l'impegno italiano in tal senso. Per citarne alcuni l'Italia ha contribuito a:

- formulare la proposta, presentata dall'UE durante la preparazione del Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile (Johannesburg 2002), di predisporre linee-guida globali sull'attuazione del Principio 10 (non accolta),
- preparare le linee-guida sulla partecipazione del pubblico nella VIA transfrontaliera, adottata dalle Parti della Convenzione di Espoo nel 2004 (anche mediante supporto finanziario),
- preparare la Strategia UNECE sull'educazione allo sviluppo sostenibile, adottata nel 2005 (anche mediante supporto finanziario),
- attuare i principi stabiliti dalla Convenzione delle Nazioni Unite per la Lotta alla Desertificazione (UNCCD) sul tema dell'accesso alle informazioni (articolo 16) attraverso la predisposizione di una Clearing House volta a facilitare lo scambio di informazioni tra i paesi del Mediterraneo settentrionale (progetto CLEMDES),
- migliorare l'informazione e la partecipazione del pubblico secondo i dettami della Convenzione di Barcellona sulla protezione dell'ambiente marino e delle regioni costiere del Mediterraneo (UNEP/MAP). In tale ambito l'Italia si è impegnata e sta provvedendo a ri-focalizzare il Centro d'Azione Regionale sul telerilevamento di Palermo (ERS/RAC), estendendo le sue attività all'informazione, la comunicazione ambientale secondo quanto deciso dalle Parti Contraenti della Convenzione di Barcellona alla loro 13° riunione ordinaria.
- altre iniziative di cooperazione e partenariati quali MEDIES (Mediterranean Initiative on Education for Environment and Sustainability), PP10 (Partnership for Principle 10), UMANA DIMORA (progetto per promuovere la cooperazione e i contatti tra le ONG del Sud-Est europeo).

L'Italia ospita a Torino ad ottobre 2005 il terzo Congresso Mondiale sull'educazione ambientale, patrocinato dal UNESCO, UNEP, FAO.

A marzo 2004 è stato organizzato dal MATT il primo forum internazionale delle partnership (iniziative volontarie per la sostenibilità che vedono il coinvolgimento di governi, istituzioni internazionali e società civile). Numerose ONG ed altri stakeholders vi hanno partecipato per presentare le iniziative dagli stessi promosse e discutere il valore aggiunto delle partnership.

APAT and MATT stanno lavorando alla creazione di un banca-dati globali sulla biodiversità, sulla base dei pertinenti accordi internazionali e delle esigenze nazionali, volto a fornire informazioni gratuite per il pubblico e per gli Istituti di ricerca pubblici e privati. Tale iniziativa contribuirà anche a mettere a punto il Centro Nazionale per la Biodiversità e Geodiversità, basato su un sistema georeferenziato, al fine di facilitare tramite il web lo scambio delle informazioni e l'accesso al pubblico delle stesse.

Per quanto concerne la partecipazione italiana alle Conferenze internazionali sul tema ambiente e sviluppo sostenibile, vengono indette, per gli eventi di maggior rilievo (ad es. Vertice di Johannesburg, Convenzione Cambiamenti Climatici etc), riunioni preparatorie con la partecipazione dei principali partner, sia istituzionali che non-governativi. Si provvede inoltre ad inserire nella delegazione italiana le ONG ad altri soggetti che ne fanno richiesta.

Tra le iniziative provenienti dall'associazionismo, un esempio è il progetto SEAM (Sistema di Educazione Ambientale Marina nel Mediterraneo) della ONG "Forum per la Laguna di Venezia", che comporta la creazione di una rete di centri di educazione ambientale marina nel Mediterraneo, indirizzata alle scuole, alle associazioni, operatori turistici, al cittadino ed alle istituzioni locali.

La **tutela dei diritti** e degli interessi legittimi previsti dalla legge è garantita attraverso l'accesso ai rimedi giudiziari che prevedono un doppio grado di giudizio. Ispezioni, sanzioni, ed altre misure restrittive sono ammesse solo nei limiti in cui sono previste dalla legge, e nel rispetto dei diritti di libertà ed equità costituzionalmente garantiti.

Disposizioni ulteriori o più specifiche sono previste nella normativa di settore o a livello regionale/locale.

Ostacoli incontrati:

Sono numerose le p.a. che ad oggi non hanno ancora istituito l'URP ai sensi della legge 29/93, o equivalenti strutture incaricate dell'informazione e dei contatti con il pubblico, perlopiù a causa di mancanza di risorse sufficienti.

In una situazione del genere, il ruolo attivo dei cittadini non è sviluppato in tutta la sua potenzialità, e varia a seconda dei casi e delle regioni.

La promozione dei principi della Convenzione nei fori internazionali è a volte ostacolata dal fatto che ogni istituzione/processo internazionale ha le sue regole e le sue caratteristiche, difficilmente modificabili, ed il risultato spesso è influenzato dalla posizione di altri partner di rilievo (Stati, organizzazioni), non vincolati dalla Convenzione.

Dati concreti:

150 centri INFEA, co-finanziati dal MATT per una somma complessiva pari a 10 milioni di euro.

52 le associazioni riconosciute dal MATT

ARTICOLO 4 (accesso alle informazioni)

Elencare le misure legislative, regolamentari, e di altra natura, poste in essere per dare attuazione all'articolo 4, con particolare riferimento alle misure atte a garantire che :

- il richiedente non sia tenuto a manifestare il proprio interesse e che il materiale sia fornito come richiesto (par1),*
- i termini siano rispettati (par2),*
- le deroghe all'accesso siano fissate e l'interesse pubblico sia comunque preso in considerazione (par 3 e 4),*
- l'autorità pubblica che non possiede l'informazione si attivi di conseguenza (par 5),*
- che il diniego possa riguardare anche solo parte di un documento (par 6),*
- che il diniego sia soggetto a limiti temporali (par 7),*
- che i costi non siano inadeguati o sproporzionati (par 8).*

Il decreto legislativo 39/97 disciplina la libertà di accesso alle informazioni ambientali fornendo specifiche disposizioni riguardanti, in particolare, compiti delle autorità pubbliche, casi in cui è ammesso il diniego, limiti temporali, rimedi giurisdizionali in caso di violazione del diritto di accesso e reporting sullo stato d'attuazione.

E' attualmente in preparazione un nuovo decreto legislativo, che sostituirà il precedente al fine di porre la normativa nazionale in linea con la recente direttiva 2003/4/CE sull'accesso alle informazioni ambientali. In particolare verranno integrate disposizioni specifiche relative alle modalità con cui le autorità pubbliche organizzano le informazioni e le diffondono, ivi incluso attraverso l'uso di strumenti elettronici; verrà altresì ampliata la gamma delle informazioni da mettere a disposizione del pubblico.

Il decreto lgs 39 prevede che chi richiede le informazioni non è tenuto a dimostrare il proprio interesse. Prevede inoltre che il procedimento debba essere concluso entro 30 giorni dal giorno in cui la richiesta di accesso è inoltrata, altrimenti la stessa si intende respinta ed è possibile ricorrere in giudizio per contestare tale diniego.

Il decreto elenca poi i casi che giustificano il diniego (riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, relazioni internazionali, difesa nazionale, ordine e sicurezza pubblici, questioni in discussione o sotto inchiesta, anche disciplinare, informazioni commerciali o industriali, ivi compresa la proprietà intellettuale, riservatezza di dati o schedari personali, materiale fornito da terzi senza che questi sia tenuti legalmente a fornirlo).

Precisa poi che l'accesso, in tali casi, può essere negato solo laddove in grado di recare un pregiudizio concreto ed attuale agli interessi sopra elencati; ed il rifiuto di accedere a materiali e documenti è ammesso solo per la parte di tali documenti connessa agli interessi passibili di ricevere un pregiudizio.

Il procedimento deve concludersi entro 30 giorni con decisione motivata. Una proroga di tale termine è ammessa, anch'essa solo se motivata, per la tutela temporanea degli interessi sopra indicati che giustificano un eventuale diniego. L'accesso implica la possibilità di ottenere copie.

La visione e l'esame delle informazioni è gratuita; il rilascio di copie e' subordinato al rimborso dei costi relativi alla riproduzione, fatte salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, di diritti di ricerca e di misura.

Il Ministro dell'Ambiente presenta ogni anno una relazione al Parlamento sullo stato d'attuazione del d.lgs 39/97, sulla base delle informazioni trasmesse dalle pubbliche autorità. Tale relazione è consultabile presso il Parlamento.

Per tutti gli aspetti non specificamente regolati dal decreto in questione, trova applicazione la più generale normativa sull'accesso ai documenti amministrativi, contenuta nella **legge 241/90** e nei relativi regolamenti attuativi.

Ai sensi di tale normativa, il responsabile del procedimento è tenuto ad indicare al richiedente tutte le pubblicazioni connesse con l'informazione richiesta, mostrare tutti i documenti pertinenti, e provveder attraverso ogni altra modalità idonea. L'autorità che, per errore, riceve una richiesta relativa a un documento che non è in suo possesso, è tenuta a trasmettere tempestivamente tale richiesta all'autorità competente e informare il richiedente di tale trasmissione. L'autorità competente in possesso il documenti, appena riceve la richiesta è poi tenuta a contattare l'interessato per consentire l'accesso.

Da rilevare inoltre il fatto che, sempre ai sensi della legge 241/90, è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio un'apposita "Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi", composta da rappresentanti del Governo e del Parlamento, con il compito di monitorare lo stato d'attuazione della normativa in questione e relazionare al Parlamento e al Presidente del Consiglio.

Misure ulteriori e più dettagliate sono adottate a livello regionale/locale.

Ostacoli incontrati

Di fatto il pubblico non fa ampio uso dei diritti di accesso alle informazioni ambientali di cui è titolare ai sensi del d.lgs 39/97. Il livello di richieste di accesso dipende dal grado di consapevolezza delle tematiche ambientali raggiunto dalle comunità locali, dagli sforzi profusi nel divulgare le informazioni, e dal dibattito generatosi intorno a determinate questioni maggiormente controverse. Il recepimento della direttiva 2003/4/CE, in via di ultimazione, permetterà di intensificare le misure volte a sensibilizzare la popolazione sui problemi ambientali.

Uno dei principali ostacoli all'accesso è stato risolto dal d.lgs. 39/97, in quanto la normativa precedentemente vigente (articolo 25 della legge 241/90, che continua ad applicarsi a tutti i documenti amministrativi che non contengono informazioni ambientali) prevedeva che la richiesta di accesso fosse motivata. La distinzione tra documenti amministrativi (disciplinati dalla l.241/90, per i quali è necessaria la motivazione) e informazioni ambientali (disciplinate dal d.lg. 39/97) non è sempre chiarissima.

Dati concreti

Nonostante gli obblighi di trasmissione periodica dei dati da parte delle autorità pubbliche al MATT, non sono disponibili informazioni complete sullo stato d'attuazione della normativa sull'accesso alle informazioni ambientali. Tale situazione è tra le altre cose dovuta all'ingente numero di autorità pubbliche presenti nel Paese (nel territorio sono presenti più di 100 Province ed oltre 8000 Comuni) ed alle difficoltà spesso incontrate nel raccogliere ed inviare i dati.

ARTICOLO 5 (diffusione delle informazioni)

Elencare le misure legislative, regolamentari, e di altra natura, poste in essere per dare attuazione all'articolo 5, con particolare riferimento alle misure atte a garantire che :

- le autorità pubbliche siano in possesso delle informazioni e le aggiornino; vi sia un adeguato flusso di informazioni, e una tempestiva diffusione delle informazioni in caso di emergenza (par1),***
- la diffusione sia trasparente e le informazioni effettivamente disponibili (par2),***
- le informazioni siano progressivamente trasferite su banche dati elettroniche accessibili al pubblico (par 3),***
- siano pubblicati rapporti nazionali sullo stato dell'ambiente (par 4),***
- siano rese accessibili anche le leggi ambientali, i decreti, i trattati internazionali, i piani, programmi etc (par 5 e 7),***

- *le imprese ed i soggetti potenzialmente inquinanti siano incoraggiati ad informare il pubblico sull'impatto derivante dalle loro attività/prodotti (par 6),*
- *siano diffuse sufficienti informazioni sui prodotti (par 8),*
- *siano istituiti registri nazionali di inquinanti (par 9).*

Il **Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - MATT**, come previsto dalla legge istitutiva (349/86), è tenuto a diffondere le informazioni sullo stato dell'ambiente e sensibilizzare l'opinione pubblica sulle questioni ambientali.

Tale compito viene eseguito attraverso:

- il sito web (www.minambiente.it), al cui interno viene anche pubblicata la rivista on-line "L'Ambiente Informa", con giochi interattivi indirizzati ai più giovani, ed una sezione specifica dedicata alla Convenzione di Aarhus, ed è dotato di facilitazioni per i poco-vedenti. Il sito contiene inoltre un link alla Biblioteca Nazionale dell'Ambiente on-line, in via di completamento, che conterrà una vasta gamma di documentazione ambientale, quale pubblicazioni scientifiche, normativa ambientale, materiale divulgativo, opuscoli informativi e altro.
- la Relazione sullo Stato dell'Ambiente (vedi sotto) ed altre pubblicazioni,
- il coordinamento, con le Regioni, del programma INFEA sull'informazione, formazione ed educazione ambientale (vedi risposta art.3).

Buona parte delle misure volte a diffondere le informazioni ambientali provengono poi dalle **agenzie per la protezione dell'ambiente (APAT, ARPA, APPA)** così come dalle varie istituzioni centrali e locali.

Ampio uso viene fatto dei siti web, anche allo scopo di diffondere la normativa ambientale, le politiche, i rapporti, le proposte, gli studi ed altri documenti simili. Il sito dell'APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e i servizi tecnici), in particolare, contiene un'ampia gamma di informazioni, suddivisi per comparti ambientali (acqua, aria, certificazioni ambientali, emergenze, industria, tecnologie...). Il sito dell'APAT contiene inoltre la versione on-line "IdeAmbiente", il mensile dell'Agenzia, che viene regolarmente inviato in copia cartacea alle autorità, imprese, stampa, ONG e altri stakeholders

Vengono offerti nel sito anche una serie di servizi all'utente, tra cui ad esempio la promozione della formazione ambientale attraverso l'offerta di corsi, stages, tirocini, formazione ambientale a distanza e divulgazione dei dati ambientali a livello locale sul territorio.

L'APAT produce inoltre una serie di documenti importanti, quali i rapporti nazionali (ad es. rapporto rifiuti, rapporto sulla qualità dell'aria negli ambienti urbani...), pubblica e distribuisce ogni anno, in italiano ed in inglese, l'"annuario" dei dati ambientali.

APAT gestisce e pubblica sul web anche dati ambientali: GELSO (buone pratiche di sostenibilità locale), CORINAIR-IPCC (inventari di emissioni in atmosfera), INES (registro sul rilascio e trasferimento di inquinanti, vedi più avanti), BRACE (banca-dati nazionale sulla qualità dell'aria), Dati sulla Meteorologia Marina.

Il sistema agenziale, presieduto dal Direttore Generale dell'APAT, collega in rete le agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA, APPA), ha tra le altre cose dato vita ad una rete di biblioteche ambientali e centri di documentazione.

Le fonti principali d'informazione per le pubbliche autorità sono i vari **istituti ed enti incaricati di compiere studi e raccogliere dati**. Tra questi, si possono menzionare le agenzie per la protezione ambientale (APAT, ARPA, APPA), il CNR, l'ENEA, l'ISTAT, l'ICRAM, l'ISS, le Università, le ONG..

Al fine di assicurare un adeguato flusso d'informazioni è stato creato il **Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINAnet)**, una rete con il compito di raccogliere, elaborare e diffondere dati ed informazioni derivanti dal monitoraggio ambientale e dai sistemi informativi nazionali e locali attraverso la rete delle "istituzioni di riferimento".

Nello specifico, i nodi principali del sistema sono rappresentati da:

- APAT, responsabile del coordinamento generale e dei rapporti con la rete europea EIONet,
- i focal point regionali, che assumono il ruolo di punti di riferimento sul territorio,
- i Centri Tematici Nazionali, che forniscono il supporto operativo all'APAT per la gestione dei dati e delle informazioni relative a un tema ambientale specifico attraverso una serie di Istituzioni di Riferimento.

Ad esempio, per il tema acqua, le agenzie agiscono da coordinatori, mentre le Istituzioni di Riferimento sono l'ICRAM, l'ISS, il CNR, le Università etc.

L'informazione e la comunicazione pubblica sono disciplinate, in termini generali (non unicamente in relazione alle tematiche ambientali), da un ampio corpus normativo, composto da: d.lgs. 80/98, legge 29/93; legge 150/2000; d.lgs. 165/01. Tali norme prevedono che le amministrazioni debbano essere organizzate secondo criteri di trasparenza ed imparzialità, e di conseguenza debbano creare e coordinare le apposite strutture per informare il pubblico; ogni p.a. è pertanto tenuta a nominare un responsabile del procedimento specificamente incaricato dell'accesso ai documenti e a dotarsi di un "URP" - Ufficio Relazioni con il Pubblico (vedi sopra- art.3); ogni p.a. deve inoltre metter in atto una serie di attività di comunicazione pubblica, quali per es l'uso dei media e della pubblicità, la diffusione di pubblicazioni, gli avvisi, la organizzazione di eventi e la partecipazione agli stessi, nonché la designazione di un portavoce e di un ufficio stampa; infine le p.a. a livello centrale devono dotarsi di un "piano di comunicazione", accompagnato da programmi e progetti specifici da aggiornare annualmente.

Il quadro normativo che regola la produzione, conservazione e distribuzione di documenti prodotti dalla pubblica amministrazione è fornito dal DPR 445 del 28/12/2000, che detta anche le regole di base afferenti ai **documenti elettronici**. Una serie di regolamenti attuativi del DPR 445 disciplina poi alcuni aspetti specifici quali la firma elettronica, l'accesso ad internet per i disabili, gli standard dell'e-learning, l'uso della posta elettronica...

Il recepimento della direttiva 2003/4 sull'accesso alle informazioni ambientali, attualmente in corso, ha lo scopo di incrementare la diffusione delle informazioni ambientali, l'uso delle tecnologie disponibili, e il numero di informazioni messe a disposizione.

Per quanto concerne le **emergenze**, il Servizio di Protezione Civile, come ri-organizzato in base alla legge 225/92, ha lo scopo di tutelare la popolazione e l'ambiente in caso di emergenze e altre calamità, sia naturali che prodotte dall'uomo. La normativa sulla protezione civile prevede l'obbligo di adottare tutte le possibili misure, soprattutto nell'ambito dei piani provinciali d'emergenza, per prevenire e far fronte a tali eventi, ivi inclusa la disseminazione di ogni informazione utile.

Per quanto concerne il **rapporto sullo stato dell'ambiente**, la legge 349/86 prevede che il MATT presenti ogni 2 anni al Parlamento una Relazione nazionale sullo Stato dell'Ambiente (RSA). IL d.lgs 39/97 precisa che tale relazione deve essere diffusa e resa accessibile al pubblico. Obiettivi della RSA sono: rappresentare lo stato dell'ambiente, identificare gli elementi sensibili e le pressioni che vi

agiscono, selezionare e quantificare gli obiettivi ambientali, monitorare periodicamente l'ambiente e le pressioni che lo minacciano.

Numerosi sono inoltre gli enti regionali e locali che provvedono a pubblicare periodicamente la loro RSA.

Nel 2002 è stata prodotta una versione per ragazzi della RSA nazionale (RSA Junior) al fine di fornire ai più giovani una visione onnicomprensiva delle questioni ambientali. La RSA Junior è stata utilizzata in via sperimentale nelle scuole, all'interno di 4 Regioni. L'esperimento ha prodotto risultati positivi e verrà ripetuto.

La RSA 2004 è in corso di ultimazione. Maggiore attenzione verrà dedicata al rapporto tra ambiente e crescita economica, allo scopo di evidenziare i reciproci benefici e diffondere la visione positiva dell'ambiente "come opportunità".

Tra le **misure per incoraggiare gli operatori economici** ad informare il pubblico sull'impatto derivante dalle loro attività e prodotti, sono da menzionare gli accordi volontari tra imprese e MATT e la periodica presentazione dei "rapporti o bilanci ambientali", cui sempre più imprese provvedono. I rapporti in questione descrivono le misure e le strategie adottate dall'impresa per migliorare la sua performance ambientale. Tradizionalmente prodotti da grandi società o gruppi (per es. Autostrade s.p.a.), i rapporti sono stati recentemente redatti anche da PMI (piccole e medie imprese), fornitori di pubblici servizi ed organizzazioni rappresentative di categorie professionali.

Numerosi sono inoltre i siti industriali certificati EMAS (Schema UE di gestione ed audit ambientale), che contiene alti profili di trasparenza ed informazione (pubblicazione del rapporto, la certificazione con logo). Al fine di incoraggiare la PMI ad aderire ad EMAS, il MATT ha siglato nel 2001 un accordo con Confindustria, ed ha istituito un fondo pubblico per coprire i costi di consulenza sostenuti dalle imprese. Inoltre la possibilità di registrarsi EMAS è stata concessa, oltre che a singoli siti, anche a "distretti industriali", che comprendono tutte le PMI di una medesima zona che operano nello stesso settore (o catena di produzione). Un esempio da citare è quello del distretto del mobile di Pordenone, basato su un accordo tra Provincia, Regione, MATT e consorzio delle fabbriche di mobili. L'Accordo prevede che sia condotta una valutazione dell'impatto dei prodotti (componenti per mobili) estesa al loro intero ciclo di vita, e conseguentemente sviluppata una dichiarazione ambientale di prodotto, nonché sia effettuata un'analisi ambientale iniziale dell'area dove è situato il distretto; il tutto con il coinvolgimento delle imprese, delle comunità locali e di autorità pubbliche (Comuni e Provincia).

L'applicazione di EMAS ed IPP (Politiche Integrate di Prodotto) è stata inoltre estesa con successo a siti turistici (Jesolo, Bibione, Olimpiadi invernali di Torino).

Infine, nell'ambito di progetti di "Corporate and Social Responsibility" - CSR, viene incoraggiata presso le imprese l'adozione volontaria, e conseguente pubblicazione, di elevati standard sociali ed ambientali.

Per quanto concerne **l'informazione sui prodotti**, molte sono le imprese italiane (l'Italia è al secondo posto dopo la Francia) che aderiscono ad Eco-label (sistema UE di etichettatura ecologica), che copre attualmente più di 200 tipi di prodotti in 9 settori (i principali sono detersivi, carta, tessuti, scarpe, tinture). Il MATT è impegnato a promuovere l'uso di Ecolabel e migliorare l'informazione che viene fornita sul prodotto. Vengono in tale ambito organizzati seminari per le autorità locali al fine di diffondere l'uso di EMAS, Ecolabel, e pratiche di appalti verdi. A quest'ultimo riguardo, è in corso di definizione un accordo tra MATT e CONSIP (società del Ministero delle Finanze che fornisce consulenza alla Pubblica Amministrazione, soprattutto per quanto riguarda l'informatizzazione e gli acquisti) per promuovere acquisti verdi da parte della p.a.

Altre etichettature di tipo obbligatorio sono previste da direttive UE, quale ad es. quella energetica per elettrodomestici.

L'Italia ha istituito nel 1999 un **registro nazionale sul rilascio e trasferimento di inquinanti**, c.d. registro INES (d.lgs. 372/99). Si tratta di un catasto che contiene informazioni qualitative e quantitative sulle sostanze inquinanti emesse in acqua ed in aria da determinati impianti, secondo quanto definito a livello UE. Gli impianti tenuti a rispondere all'apposito questionario INES sono quelli elencati dalla Direttiva IPPC (96/61), che soddisfano i requisiti indicati nel Decreto Ministeriale 23.11.2001. I questionari vengono inviati all'autorità competente, che certifica i dati e li trasmette all'Apat (agenzia per la protezione dell'ambiente), la quale a sua volta li elabora e compila il registro INES. Il registro, una volta completo, è inviato al MATT, e da questi alla Comunità europea. INES è consultabile su Internet, ed il registro si può compilare on-line. Tutte le informazioni relative ad INES sono prodotte e diffuse dall'APAT attraverso un apposito sito web creato nel 2004. Al momento, come previsto dai regolamenti attuativi, sono stati completati tre cicli di reporting.

L'Italia ha firmato il Protocollo PRTR il 21 maggio 2003

Ostacoli incontrati:

Per quanto concerne i registri di inquinanti, dal momento che i questionari INES non sono stati compilati correttamente da tutti gli operatori, la certificazione dei dati risulta ancora difficoltosa.

Dati concreti

L'esperienza acquisita con l'URP dell'APAT dimostra che le richieste più frequenti riguardano la conservazione della natura (biodiversità e gestione sostenibile di ecosistemi) e la pianificazione territoriale.

Siti web:

www.minambiente.it

www.apat.gov.it

www.eper.sinanet.apat.it (per registro INES)

www.dichiarazioneINES.it (per questionario INES)

ARTICOLO 6 (partecipazione del pubblico a processi decisionali)

Elencare le misure legislative, regolamentari, e di altra natura, poste in essere per dare attuazione all'articolo 6, con particolare riferimento alle misure atte a assicurare che:

- ***le disposizioni dell'art. 6 siano applicate alle attività elencate nell'Allegato I della Convenzione, e altresì alle attività che, anche se non comprese nella lista all'allegato I, possono avere effetti significativi sull'ambiente (par1);***
- ***che il pubblico interessato sia informato in una fase iniziale della procedura di decisione ambientale ed in maniera adeguata, tempestiva ed efficace (par 2);***
- ***le tempistiche della procedura di partecipazione ottemperino ai requisiti del par. 3;***
- ***la partecipazione del pubblico avvenga negli stadi iniziali (par. 4);***
- ***i richiedenti siano incoraggiati, laddove appropriato, a identificare il pubblico interessato e avviare le discussioni in fase preliminare (par 5);***
- ***le autorità pubbliche competenti diano al pubblico interessato tutte le informazioni rilevanti disponibili (par 6);***
- ***sia consentito al pubblico di inviare commenti, informazioni, analisi (par. 7);***

- *che vengano presi in dovuta considerazione i risultati della partecipazione del pubblico (par. 8);*
- *il pubblico sia prontamente informato della decisione (par. 9);*
- *le disposizioni dell'art.6 siano applicate quando sono riconsiderate o modificate le condizioni per la conduzione di una attività (par. 10);*
- *le disposizioni dell'art.6, laddove possibile ed appropriato, siano applicate alle decisioni sul rilascio deliberato di OGM nell'ambiente (par. 11).*

Il più rilevante campo di applicazione dell'art.6 (par.2-6) è rappresentato dalla procedura di **valutazione di impatto ambientale**, regolata a livello nazionale e regionale. La legislazione nazionale in materia di VIA è stata adottata per recepire la normativa comunitaria – rappresentata dalla Direttiva 85/337 sulla VIA, come modificata nel 1997 e dalla Direttiva 2003/35, che integra nella procedura di VIA le disposizioni della Convenzione di Aarhus in tema di partecipazione del pubblico.

Uno degli atti legislativi più importanti in tema di VIA, il DPCM 377/88 (adottato nel 1988 e in seguito integrato e modificato), enumera i progetti soggetti alla procedura di VIA a livello nazionale. Esso presenta una lista di attività (che riproduce l'Allegato I della Direttiva 85/337) per le quali la VIA è obbligatoria a livello nazionale, poiché ritenute avere un impatto significativo. Ulteriori attività (per esempio quelle enumerate all'Allegato II della direttiva succitata) sono pure soggette a VIA a livello regionale, come previsto dal DPR 12 aprile 1996. Queste attività aggiuntive sono enumerate in due elenchi: l'Allegato A riguarda i progetti che devono essere obbligatoriamente soggetti alla VIA regionale e l'Allegato B riguarda i progetti che sono soggetti a procedure di controllo (screening) che verifichino se essi possano avere un impatto importante. I progetti inseriti nell'Allegato B devono tuttavia essere soggetti ad una valutazione obbligatoria quando debbano essere realizzati in aree protette. I criteri di screening sono stabiliti per legge, in accordo con la direttiva VIA. In alcuni casi (leggi regionali) il pubblico può partecipare alla procedura di screening.

La legislazione in materia di VIA prevede che il pubblico sia informato nello stadio iniziale della procedura. Il proponente dell'attività soggetta a VIA deve quindi informare le autorità pubbliche ed il pubblico allo stesso tempo. Un avviso, riportante le informazioni generali sull'attività proposta ed indicante in quale luogo e per quanto tempo la documentazione sarà disponibile, come pure le informazioni pratiche riguardo la partecipazione del pubblico, devono essere pubblicati a cura del proponente sia in una testata nazionale sia in una testata locale.

Il proponente, a sue spese, deve prendersi cura della pubblicazione, mettendo a disposizione la documentazione (che comprende uno studio riguardo gli impatti sull'ambiente), e copia dei documenti.

Riguardo i termini per inviare commenti, la norma prevede un tempo limite di 30 giorni dal giorno che la documentazione è resa disponibile, ma questo termine è interpretato in maniera flessibile, cosicché commenti ricevuti dopo la scadenza sono pure tenuti in considerazione.

La legge 349/86 prevede che qualsiasi persona possa presentare dei commenti. I commenti devono essere inviati per iscritto alle autorità competenti indicate nel bando pubblicato sui quotidiani. Nel caso di impianti per la produzione di energia elettrica sono organizzate anche audizioni pubbliche.

La procedura di VIA in Italia si conclude con il decreto di "compatibilità ambientale". Il decreto è emesso dal Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e dal Ministero per i Beni Culturali, sulla base del parere di una commissione indipendente denominata "Commissione VIA", la quale è

incaricata di esaminare la documentazione inviata dal proponente. Il parere emesso dalla Commissione VIA, motivato, è basato anche sulle osservazioni inviate dal pubblico.

Il parere, e conseguentemente il decreto, può essere negativo (il progetto non è ambientalmente compatibile; ciò significa che non potrà essere realizzato) oppure positivo (in questo caso specifiche condizioni e prescrizioni per l'esecuzione del progetto possono essere definite al fine di evitare o mitigare possibili impatti ambientali). La decisione (la valutazione data dalla Commissione VIA ed il decreto di compatibilità ambientale del progetto) è pubblicata sui quotidiani, sulla Gazzetta Ufficiale e normalmente anche sul sito web del Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio.

Come stabilito dalla legge 2001/443 e dal D.Lgs. 190/2002 sulle opere "strategiche", una procedura di VIA semplificata si applica ai progetti identificati dal Governo (CIPE Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) come "strategici" o "di interesse nazionale". Le disposizioni sulla partecipazione del pubblico rimangono tuttavia invariate.

In materia di modifiche proposte per un progetto esistente, una nuova procedura di VIA (compresa la partecipazione del pubblico) dovrà essere condotta per valutare se da tali modifiche deriverà una attività sostanzialmente differente da quella originale. Per facilitare l'esame caso per caso si tengono consultazioni tra il Ministero dell'Ambiente, il Ministero dei Beni Culturali ed altre istituzioni pubbliche competenti al fine di identificare ex ante, sulla base di programmi presentati dalle istituzioni interessate, se un progetto sia escluso dalla procedura di VIA non essendo considerato un cambiamento sostanziale. Inoltre l'identificazione delle modifiche soggette alla VIA a livello regionale è regolata dalle Regioni stesse.

La normativa sull'IPPC (Protezione e Controllo Integrati dell'Inquinamento – d.lgs. 372/99 che recepisce la direttiva UE 96/61) prevede un'analoga procedura di partecipazione del pubblico alla decisione sull'autorizzazione integrata ambientale.

La legislazione ambientale settoriale è completata da disposizioni generali riguardo la partecipazione del pubblico nel procedimento amministrativo (legge 241/90), che si applica in presenza di aspetti non specificamente regolati da normativa settoriale. Ai sensi di tale legge non solo la persona che prevedibilmente verrà direttamente danneggiata dalla decisione, ma anche chiunque vanti un interesse pubblico o privato nella decisione può partecipare alla formazione della decisione dell'autorità pubblica, come pure le associazioni che rappresentano interessi comuni possono partecipare nel processo decisionale allorché tali interessi rischiano di essere danneggiati. Più specificamente, il pubblico interessato ha il diritto di avere accesso a tutte le informazioni ed i documenti, e di intervenire durante la procedura inoltrando osservazioni che dovranno essere tenute in considerazione. Per la tutela giurisdizionale del diritto di accesso vedi risposta art.9

Infine riguardo il par.11, il processo di decisione circa il **rilascio deliberato di OGM** è regolato dalla direttiva 2001/18 che detta alcuni requisiti sull'informazione e consultazione del pubblico. La direttiva 2001/18 in Italia è stata attuata con l'adozione del decreto legislativo 224/2004 che identifica l'Autorità Nazionali Competenti nel Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio.

La consultazione pubblica effettuata a livello nazionale riguarda esclusivamente il rilascio di OGM a scopo sperimentale, in quanto le notifiche a scopo di commercializzazione sono esaminate nell'ambito di una procedura comunitaria centralizzata, secondo cui sono le autorità UE a provvedere alla

consultazione del pubblico (nello specifico la Commissione per la direttiva 2001/18 e l' Agenzia per la Sicurezza Alimentare per il Reg. 1829/2003). La procedura nazionale prevede che, appena una notifica è inoltrata, l'Autorità Nazionale Competente ha il compito di fornire al pubblico tutte le informazioni pertinenti che non siano confidenziali, così che qualsiasi persona fisica o giuridica, così come le istituzioni, le organizzazioni e le associazioni, possano presentare osservazioni o fornire ulteriori informazioni.

Allo stato attuale lo strumento utilizzato per la consultazione è il sito web del Ministero. È tuttavia in fase di preparazione un altro strumento web, il "portale della bio-sicurezza" che conterrà le misure informative e partecipative richieste dalla normativa UE e lo scambio di informazioni previsto nell'ambito del Protocollo di Cartagena sulla Biosicurezza, essendo tale portale il nodo nazionale della Clearing House bio-sicurezza.

Al fine di facilitare la consultazione del pubblico sulle notifiche relative ad uso sperimentale di OGM, sarà presto creata una mailing list, che comprenderà tutti gli attori istituzionali (a livello locale e centrale) e i portatori d'interesse, quali organizzazioni di cittadini ed associazioni ambientaliste. Chiunque, individuo, gruppo, associazione od istituzione, potrà richiedere di essere inserito in tale lista. I membri della lista verranno informati prontamente, all'avvio di ogni nuova consultazione pubblica, delle informazioni disponibili sul sito.

La pubblica consultazione dura un massimo di 30 giorni, dopodiché l'autorità nazionale competente trasmette le osservazioni ricevute ad una Commissione interministeriale incaricata di valutarle. La Commissione Nazionale Interministeriale sugli OGM è incaricata di prendere in considerazione l'opinione espressa dal pubblico.

Il decreto legislativo 224/2003 ha inoltre creato 2 registri pubblici relativi agli OGM: uno centralizzato sul rilascio sperimentale, gestito dall'Autorità Nazionale Competente, ed uno regionale sulle coltivazioni di piante GM, gestito dalle autorità regionali.

Alcune Regioni, leader del network europeo delle Regioni che pongono il veto sugli OGM, hanno recentemente deliberato (ottobre 2004) il divieto totale della coltivazione e produzione di OGM nel proprio territorio. Tali deliberazioni sono per lo più basate sugli esiti di consultazioni pubbliche locali o addirittura su richiesta diretta del pubblico (petizioni o iniziative pubbliche, si veda anche la risposta l'art. 7).

Ostacoli incontrati e dati concreti

Non sono stati rilevati specifici ostacoli; tuttavia deve essere fatto notare che le modalità correnti per la consultazione pubblica nella procedura VIA, consistenti in osservazioni inviate dal pubblico per iscritto, non permettono un dibattito effettivo tra gli attori interessati.

Per quanto concerne gli OGM, da notare la richiesta, formulata da varie associazioni ambientaliste, che la consultazione pubblica locale abbia carattere vincolante e preceda tutte le decisioni riguardanti la coltivazione e la produzione di OGM.

ARTICOLO 7 (partecipazione a piani, programmi, politiche)

a. Elencare le disposizioni pratiche o di altro genere che prevedono la partecipazione del pubblico alla preparazione di piani e programmi di natura ambientale.

La partecipazione del pubblico alla redazione di piani e programmi viene promossa principalmente a livello locale.

Processi volontari di **Agenda 21 Locale** sono stati avviati in tutta Italia, con il coinvolgimento di circa 800 enti locali (alla data di ottobre 2004). Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

contribuisce al finanziamento delle Agende tramite bandi periodici rivolti a comuni e altri enti pubblici locali (il primo bando risale al 2000), al fine di sostenere l'avvio e il rafforzamento dei relativi piani. Attualmente i processi co-finanziati dal Ministero sono 118, per un importo complessivo di circa 13 milioni di Euro. La partecipazione del pubblico è intrinseca nel processo di Agenda 21 Locale, poiché per i programmi di sviluppo sostenibile locali è prevista una procedura di discussione e consultazione nell'ambito di un forum in cui sono rappresentati una varietà di portatori di interessi, tra cui i cittadini. L'APAT (agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici) ha pubblicato nel 2000 delle linee guida rivolte alle pubbliche amministrazioni locali in tema di applicazione dell'Agenda 21 Locale. Una nuova versione del manuale è stata pubblicata nel 2004.

La Direttiva comunitaria sulla **valutazione ambientale strategica** (VAS – 2001/42/CE), che comprende una fase di consultazione del pubblico sugli impatti ambientali del progetto di piano o programma, è in corso di recepimento: nonostante la mancanza di un quadro normativo nazionale, a livello locale e regionale sono state avviate numerose azioni in materia. Si tratta di progetti pilota su base volontaria, in particolare in relazione a piani territoriali e urbani e a programmi di sviluppo rurale: come ad esempio il piano per i giochi olimpici invernali che si terranno a Torino, per il quale è stata avviata una procedura di consultazione al pubblico,

Molte Regioni hanno comunque introdotto delle procedure che ricalcano l'idea della VAS comunitaria, spesso in occasione dell'adozione della normativa sulla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA): alcune fra queste hanno previsto una disciplina apposita per i settori rifiuti, energia e industria. È inoltre da sottolineare la partecipazione di 6 Regioni al progetto Interreg "ENPLAN", che ha definito una metodologia comune in tema di VAS in vista del recepimento della Direttiva.

A livello locale sono poi previsti altri **meccanismi di partecipazione del pubblico**, in base a disposizioni normative e/o statutarie a livello di regione, provincia o comune. Il D. Lgs. 267/2000 ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali") sancisce l'obbligo per comuni e province di disciplinare nei propri statuti la promozione della partecipazione del pubblico e l'accesso alle informazioni.

Esempi sporadici di coinvolgimento del pubblico in processi decisionali a livello locale in materia ambientale possono essere nominati in tema di piani su gestione di acque reflue, impatto acustico e inquinamento atmosferico. Uno degli strumenti utilizzati è la creazione di forum con i cittadini. In alcuni casi sono attivate consultazioni pubbliche o procedure simili, in particolar modo a livello comunale, in merito a pianificazione urbana, interventi strutturali, piani territoriali, ATO (ambiti territoriali ottimali) e in generale sviluppo locale.

La L. 394/1991 "**Legge quadro sulle aree protette**" prevede la partecipazione del pubblico nella predisposizione del piano per la creazione e la gestione dell'area. Il piano è messo a disposizione del pubblico per commenti per un periodo di 40 giorni; è stabilito l'obbligo per l'autorità dell'area protetta e le amministrazioni regionali e locali di rispondere ai commenti ricevuti. Le ONG ambientali fanno parte dell'organo di governo dell'area protetta e partecipano attivamente alla gestione.

CLEAR (City and Local Environmental Accounting and Reporting) è il primo progetto italiano per la contabilità e il report ambientali di città e comunità locali. Avviato nell'ottobre 2001, CLEAR è co-finanziato dall'Unione Europea nell'ambito di LIFE Ambiente e prevede la realizzazione e

l'approvazione di “bilanci verdi” da parte di un campione di 12 comuni e 6 province. Il progetto prevede la partecipazione del pubblico nella stesura dei bilanci.

Negli ultimi anni, altri progetti sono stati realizzati allo scopo di sviluppare modelli da utilizzare per la contabilità ambientale per le pubbliche amministrazioni, come ad es. ContaRoma (Comune di Roma), STADERA (Provincia di Milano) ContAre (Regione Toscana); molti dei quali nel quadro di A21 locale.

La politica comunitaria di coesione riveste in Italia un ruolo fondamentale per favorire lo sviluppo delle regioni del Mezzogiorno che ricadono nell'Obiettivo 1, al fine di colmare il divario sia economico, sia sociale che l'area presenta rispetto alla media dell'Unione e, soprattutto, al resto del Paese, sotto il principio orizzontale della sostenibilità ambientale. L'attuale quadro normativo nazionale (2000-06) dei **Fondi Strutturali**, principale strumento finanziario della politica comunitaria di coesione, prevede meccanismi di partecipazione del pubblico: in primo luogo, ONG ambientali e organizzazioni socio-economiche sono componenti (seppur senza potere decisionale) dei Comitati di Sorveglianza semestrali. In secondo luogo, sempre più regioni prevedono la partecipazione del pubblico, in forma di comitati o gruppi, nei lavori dei “Progetti Integrati”, strumento che prevede l'attuazione congiunta e coerente su un determinato territorio di più interventi finanziati dai fondi strutturali.

L'Italia ha avviato dei processi di “**EMAS territoriale**”, la certificazione comunitaria EMAS relativa ad un determinato territorio (cfr. 2001/681/CE). I processi avviati riguardano il settore industriale di Prato, l'area turistica di Bibione in Veneto e l'area della Tuscia vicino Roma (progetto New Tuscia). La procedura richiama il processo di Agenda 21 Locale per quanto riguarda il coinvolgimento del pubblico, dato il ruolo che gruppi e comitati socio-economici rivestono. Il “piano ambientale territoriale” deve essere approvato da tutte le parti coinvolte, per dividerne sia gli obiettivi, sia le responsabilità. L'intero programma di EMAS territoriale è inoltre a disposizione del pubblico per osservazioni.

b. Illustrare quali opportunità di partecipazione del pubblico esistono nella preparazione di politiche ambientali.

Il termine “politiche” non è comunemente usato per definire documenti politico/strategici, che più spesso prendono il nome di strategie o programmi, e in alcuni casi si traducono in atti di tipo normativo. Di conseguenza alcune delle risposte fornite alla domanda precedente relativa a piani e programmi, e a quella successiva relativa alla legislazione, possono valere anche per questa sezione.

Per la redazione della **Strategia nazionale ambientale per uno sviluppo sostenibile**, adottato nel 2002 con delibera CIPE, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha predisposto un ampio processo di consultazione con differenti categorie di attori, dai sindacati alle ONG ambientali e ai rappresentanti dell'industria. Tutti i soggetti coinvolti hanno avuto la possibilità di presentare emendamenti, in forma sia scritta, sia verbale. Prima dell'approvazione, la Strategia è inoltre stata messa a disposizione sul sito web del Ministero per commenti.

Ad agosto 2004 il Ministro dell'Ambiente ha istituito con decreto il “Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali” – CESP, un organo consultativo per facilitare il dialogo con i partner socio-economici, ottimizzare le politiche ambientali e promuovere l'eco-efficienza. Presieduto dal Ministro stesso, riunisce tutte le principali organizzazioni di categoria (sindacati, industriali, agricoltori, commercio, servizi..).

A livello locale (D.Lgs. 267/2000), alcuni enti – regioni, province e comuni – hanno regolato tramite atto normativo meccanismi di partecipazione del pubblico, tra cui la predisposizione di referendum consultativi e la presentazione di petizioni, proposte e richieste.

I **referendum** consultativi sono spesso utilizzati, anche a livello nazionale, per sondare l'opinione pubblica su un determinato argomento. Un esempio è legato al divieto di produzione di energia nucleare in territorio italiano, in vigore dal 1987 in seguito al risultato referendario relativo.

Ostacoli incontrati e dati concreti :

Mentre a livello locale è presente una pratica consolidata ed efficace di coinvolgimento del pubblico nell'ambito di politiche di sviluppo sostenibile, tra cui l'Agenda 21 Locale (800 enti coinvolti), a livello nazionale la partecipazione del pubblico non presenta ancora un quadro organico e necessita di essere ulteriormente disciplinata.

Siti web:

Coordinamento agende 21 locali: www.a21italy.it

ARTICOLO 8 (partecipazione ad atti normativi)

Illustrare le azioni intraprese per promuovere una effettiva partecipazione del pubblico alla preparazione di atti normativi attinenti l'ambiente o con un impatto significativo sull'ambiente.

Allo stato corrente non esiste una procedura istituzionale che disciplini la partecipazione del pubblico alla preparazione di atti legislativi di livello nazionale.

Sono comunque stati istituiti alcuni meccanismi che consentono il coinvolgimento del pubblico nelle attività legislative. Il primo riferimento è alle “**audizioni parlamentari**”, durante le quali rappresentanti del pubblico (o loro associazioni) sono invitati, anche su propria iniziativa, ad esprimere commenti su progetti normativi in discussione a livello di commissione parlamentare.

Un altro meccanismo cui viene fatto ricorso, in base alla legge 352/70, è quello delle “**petizioni**” (nella forma di proposta di legge o denuncia di esigenze comuni): possono essere presentate da minimo 50.000 cittadini e sono analizzate direttamente dalla Commissione Parlamentare pertinente oppure trasmesse al Governo. Lo strumento delle petizioni è diffuso anche a livello di governo locale.

Inoltre, tutte le proposte normative e informazioni sulle attività parlamentari in corso sono pubblicate sul sito del Parlamento (www.parlamento.it): è poi possibile contattare i membri del parlamento tramite posta elettronica.

Viene inoltre fatto ampio ricorso allo strumento di democrazia diretta del “**referendum**”, essenzialmente di tipo abrogativo di un atto normativo, in misura totale o parziale. Il referendum ha luogo se richiesto da almeno 500.000 cittadini iscritti alle liste elettorali o da almeno 5 regioni. L'esito del referendum è positivo qualora la metà più uno dei cittadini aventi diritto si sia recato alle urne e la maggioranza dei votanti si sia espressa a favore dell'abrogazione.

La recentissima legge delega sul riordino, coordinamento, e integrazione della legislazione ambientale (l. 308/2004) prevede che, ai fini della predisposizione dei decreti legislativi, con atto del Ministro dell'ambiente siano individuate forme di consultazione delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali e delle associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori (art.14).

Per quanto riguarda il **livello locale**, sono presenti esempi di previsione di meccanismi di partecipazione del pubblico disciplinati in vari statuti, regolamenti e normative regionali/provinciali/comunali, principalmente sotto forma di consultazione e presentazione di petizioni e richieste da parte del pubblico.

ARTICOLO 9 (accesso alla giustizia)

Elencare le misure legislative, regolamentari, e di altra natura, poste in essere per dare attuazione all'articolo 9, con particolare riferimento alle misure atte a garantire che:

- ***in caso di diniego di richiesta di accesso alle informazioni il richiedente abbia accesso a rimedi giurisdizionali e riesami amministrativi (par1),***
- ***il pubblico interessato abbia la possibilità di ricorrere contro decisioni/atti/omissioni di autorità pubbliche illegittime, e contro violazioni della normativa ambientale, come previsto da par 2 e 3,***
- ***le procedure forniscano rimedi efficaci (par 4),***
- ***il pubblico sia informato sulla possibilità di ricorrere in via amministrativa e giurisdizionale (par 5).***

Per quanto concerne l'**art. 9, par 1**, l'accesso alla giustizia è assicurato dalla stessa normativa **sull'accesso alle informazioni ambientali** (d.lgs., 39/97), che rinvia alle disposizioni sull'accesso ai documenti amministrativi di cui alla l.241/90, che prevedono che in caso di accesso negato o ritardato, l'interessato può ricorrere in giudizio entro 30 giorni presso il TAR. Si tratta di procedura abbreviata in quanto il TAR è tenuto a deliberare entro i successivi 30 giorni; e contro la sentenza si può poi ricorrere in appello presso Consiglio di Stato entro 30 giorni. Il TAR (e/o Consiglio di Stato) dispone direttamente l'accesso all'informazione, con sentenza scritta e vincolante.

Un rimedio alternativo è indicato nella legge 241/90 (come modificata nel 2000): il richiedente si può infatti rivolgere al difensore civico locale, il quale richiede all'autorità pubblica una decisione confermativa motivata, e dispone direttamente l'accesso in caso tale decisione non venga emessa. Il ricorso al difensore non pregiudica comunque la possibilità di agire presso il TAR.

Per quanto concerne l'**art. 9, par 2**, il sistema italiano è basato sulla tutela degli "interessi legittimi". Interesse legittimo significa un interesse diretto di un individuo in una decisione pubblica ma non garantito alla stregua di un vero e proprio diritto (per esempio un partecipante ad una pubblica gara può fare ricorso contro l'illegalità procedurale verificatasi durante le selezioni del vincitore facendo valere un interesse legittimo riguardo la validità della procedura alla luce del fatto che, in condizioni di regolarità, avrebbe potuto risultare vincitore della gara). Questo sistema assicura al pubblico che ha un interesse nella decisione amministrativa (ovverosia tutti i soggetti cui la decisione può recar pregiudizio, e le associazioni rappresentative di interessi potenzialmente danneggiati), la possibilità non solo di partecipare al processo decisionale, così che nella decisione si tenga dovuto conto di tali interessi (vedi risposta art 6), ma anche di ricorrere in giudizio contro qualsiasi decisione illegittima adottata dalle pubbliche autorità (Legge TAR 1034/71; Legge 241/90). Una decisione è considerata

illegittima anche nel caso in cui violi le norme che regolano l'esercizio del potere discrezionale della p.a., ivi incluse quelle relative alla consultazione degli interessati. Anche altri soggetti interessati, singoli o associazioni, possono inoltre intervenire nel giudizio una volta avviato.

Rientra nell'ipotesi sopra citata la possibilità di ricorrere presso il TAR, o il Presidente della Repubblica, contro il decreto di compatibilità ambientale di un progetto soggetto a VIA.

Da notare che il ricorso al Presidente della Repubblica è possibile contro qualsiasi decisione illegittima della pubblica amministrazione ed è gratuito.

Per quanto concerne **l'art. 9, par 3, con particolare riferimento agli atti/omissioni di soggetti pubblici**, qualsiasi persona o gruppo ha la possibilità di agire in giudizio contro decisioni od omissioni della autorità pubbliche che violano i propri diritti o interessi legittimi. Inoltre, come stabilito dalla l.349/86, le associazioni di protezione ambientale riconosciute con decreto del Ministero dell'Ambiente, possono comunque ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi. Ai fini del riconoscimento le associazioni devono rispondere a determinati requisiti (carattere nazionale o presenza in almeno 5 Regioni, etc. Vedi risposta all'art.3). Le associazioni di protezione ambientale riconosciute possono anche direttamente impugnare davanti al giudice amministrativo gli atti di competenza delle regioni, delle province e dei comuni che causano danno ambientale (l.127/97).

Altri membri del pubblico non hanno la possibilità di ricorrere direttamente contro atti delle p.a.; resta comunque il fatto che, in caso di comportamenti sanzionati penalmente, da qualsiasi soggetto messi in atto, chiunque può indirettamente attivare un procedimento giudiziario denunciando il fatto alla polizia o al p.m. (che deve obbligatoriamente avviare un procedimento in caso la notizia si riveli fondata), o anche comunicandolo all'ARPA competente.

Per quanto concerne **l'art. 9, par 3, con particolare riferimento alle atti/omissioni di soggetti privati**, anche qui chiunque (individuo o gruppo) veda lesa un proprio diritto od interesse legittimo ha diritto a ricorrere in giudizio per ottenere sia il risarcimento del danno che l'eventuale comminazione delle sanzioni penali. Qualsiasi altro membro del pubblico può, come detto sopra, denunciare il fatto alla polizia o al p.m., o anche comunicarlo all'ARPA competente, al fine di avviare un'indagine.

Norma specifiche vigono per il risarcimento del **danno ambientale**: ai sensi della l.349/86, l'azione è promossa dallo Stato (Ministero dell'Ambiente) nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo. Le associazioni ambientali riconosciute possono intervenire nei giudizi per danno ambientale già avviati, o, in caso di danno a livello locale, possono direttamente agire in giudizio in luogo dell'amministrazione territoriale (d.lgs.267/2000), anche se il destinatario del risarcimento monetario resta comunque lo Stato o il governo locale.

Qualsiasi cittadino o associazione, può in ogni caso denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali sia a conoscenza, comunicandoli alle autorità.

La figura del **Difensore Civico**, che gli enti locali hanno facoltà di nominare (d.lgs.267/2000), sta divenendo sempre più diffusa. L'evoluzione legislativa, sia a carattere regionale che nazionale, ha conferito nel tempo al Difensore Civico nuove funzioni e competenze che ne hanno esteso prerogative e campi di attività. Il Difensore, allorché riceve segnalazioni di casi di cattiva amministrazione, può riesame interno delle atti/omissioni delle p.a. Se il funzionario competente non adempie al suo dovere e non fornisce una giustificazione ammissibile, il Difensore può richiedere che sia avviato un procedimento disciplinare nei suoi confronti.

L'APAT e le ARPA, così come una serie di autorità di pubblica sicurezza (Polizia, Corpo Forestale, Carabinieri per l'Ambiente, Guardia di Finanza, etc.), hanno il compito di controllare, attraverso le **ispezioni** degli impianti e delle imprese, che siano rispettate le norme ambientali e le condizioni cui sono rilasciate le autorizzazioni. Tali autorità "ispettive" sono messe in azione dalle autorità competenti per il controllo ambientale (generalmente le Province o altra amministrazione centrale o locale, a seconda di quanto previsto dalla normativa di settore), ma possono anche essere attivate da cittadini o dalla magistratura. Esse hanno il potere di accertare la violazione della norma ambientale, o dell'autorizzazione, e di conseguenza possono o direttamente comminare una sanzione amministrativa (multa, sospensione dell'autorizzazione..), o avviare un procedimento penale, se del caso, segnalando la trasgressione alla magistratura.

Infine, sono previste stringenti **misure amministrative di salvaguardia e prevenzione** (quali la chiusura di un impianto, la confisca..), che possono essere deliberate da quelle autorità pubbliche incaricate del controllo ambientale che abbiano potere di ordinanza (per es il Sindaco, il Ministro dell'Ambiente..).

Ostacoli incontrati

L'accesso alla giustizia in Italia è ampiamente garantito, il che può essere considerato un positivo segno di democrazia "vivace". Tuttavia a volte si presentano situazioni di congestione "giudiziaria", anche dovute all'eccessiva durata delle procedure.

Per quanto concerne atti/omissioni dei privati che violano la normativa ambientale, che il meccanismo delle ispezioni è alquanto complesso, con un eccessivo numero di autorità pubbliche coinvolte; un coordinamento maggiore porterebbe probabilmente a maggiore efficienza e costi minori.

Infine, a parte alcune iniziative sporadiche di assistenza legale gratuita, c'è da rilevare che i costi, soprattutto relativamente al patrocinio legale, ancora possono rappresentare un problema in alcuni casi. Non è tuttavia semplice prevedere pratiche differenziate applicabili alle sole questioni ambientali, in quanto la giustizia è disciplinata in modo onnicomprensivo.