



Ministero dell'Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare

PRIMO AGGIORNAMENTO DEL 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) Dicembre 2007

PREMESSA

Il rapporto nazionale dell'Italia, così come quello degli altri Stati Parti o Firmatari della Convenzione, è stato presentato alla Seconda Conferenza delle Parti (Kazakhstan, maggio 2005). Entro dicembre 2007 gli Stati Parti devono aggiornare i rapporti nazionali per fare in modo che le versioni aggiornate vengano presentate e valutate alla Terza Conferenza delle Parti (Lettonia, giugno 2008). Il rapporto italiano del 2005 e le successive integrazioni sono stati redatti dalla Direzione Ricerca Ambientale e Sviluppo del Ministero dell'Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare (MATTM). La prima bozza del rapporto aggiornato è 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. Le parti aggiornate sono visibili in modalità revisione. Le correzioni meramente grammaticali/stilistiche e formali non sono indicate in modalità revisione.

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 n. 241 del 1990, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", stabilisce le regole a cui deve attenersi una pubblica

amministrazione nel rapporto con i cittadini/utenti. In particolare prevede l'obbligo di nominare un "responsabile del procedimento" per ogni processo decisionale della pubblica amministrazione, il quale è incaricato di contattare i soggetti a cui il procedimento potrebbe arrecare pregiudizio al fine di informarli e consultarli e le tempistiche per la conclusione del procedimento amministrativo

In materia di accesso ai documenti amministrativi gli articoli 22 e seguenti della Legge 241/1990 (come modificati dalla legge 15/2005 che ha reso la disciplina più organica e completa) stabiliscono che l'accesso ai documenti amministrativi costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione ad essa e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza. Include, altresì, nella definizione di soggetti "interessati" privati anche quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso. La PA deve dare massima pubblicità a tutte le disposizioni attuative della legge 241/1990. Gli istituti del Difensore Civico e della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi svolgono funzione rispettivamente di assistenza e garanzia in caso l'accesso sia negato.

Il D.P.R. n. 184/2006, "Regolamento recante disciplina in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi", emanato in ottemperanza all'articolo 23 della legge n. 15/2005, in particolare prevede che il diritto di accesso sia esercitabile nei confronti di tutti i soggetti pubblici e di tutti quei soggetti privati coinvolti in attività di pubblico interesse, limitatamente a tale attività.

La richiesta di accesso può essere anche solo informale (anche verbale) nel caso in cui non risulti l'esistenza di controinteressati, sempre però specificando l'interesse connesso alla propria richiesta e dimostrando la propria identità. In caso contrario occorre richiesta formale.

Il regolamento identifica il responsabile del procedimento di accesso e delinea le modalità di accoglimento della richiesta e dell'accesso medesimo, definendo altresì la disciplina dei casi di esclusione.

L'articolo 13 del D.P.R. n. 184/2006 prevedendo inoltre che il diritto di accesso si esercita anche in via telematica obbliga le pubbliche amministrazioni ad organizzarsi perché tale diritto possa essere concretamente esercitato ed a pubblicare i regolamenti in siti pubblici accessibili per via telematica.

Il D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni, ha stabilito le modalità di invio delle domande e le relative sottoscrizioni.

L'accesso esercitabile per via telematica deve tenere conto del D.Lgs. 7 marzo 2005, n.82 "Codice dell'Amministrazione digitale", del D.Lgs. 4 aprile 2006, n.159 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82", 11 nonché del D.P.R. 1 marzo 2005, n. 75 che favorisce l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici.

Il diritto di accesso va considerato in rapporto al diritto alla riservatezza. E' indispensabile tenere conto del D.Lgs. 196/2003 - •Codice della Privacy:

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. 195/2005 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 sul territorio e nei Parchi.

A livello nazionale 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 MATTM e dalle Regioni (tramite un apposito tavolo presso la Conferenza Stato/Regioni), con la partecipazione del Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca (MIUR) e co-finanziato dal MATTM, e da alcune risorse provenienti dalle Regioni e dal settore privato. Il programma INFEA è stato rilanciato nel 2007 con l'approvazione in Conferenza Stato-Regioni e Province autonome del documento "Orientamenti e obiettivi per il nuovo quadro programmatico per l'Educazione all'ambiente e allo sviluppo sostenibile" e del "Nuovo Quadro programmatico Stato-Regioni e province autonome di Trento e Bolzano per l'educazione all'ambiente e alla sostenibilità" che mira ad attuare il documento di indirizzo.

Ogni Regione ha realizzato il programma regionale INFEA. Per esempio la regione Emilia Romagna ha realizzato il Programma regionale INFEA 2005/2007 con specifiche azioni in varie aree di intervento finanziando progetti in rete tra istituti scolastici della regione e aderendo alla rete europea di regioni per l'educazione alla sostenibilità

Il Ministero dell'Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) ha inoltre organizzato nel giugno 2007 un Forum nazionale "Educazione all'ambiente e alla sostenibilità" che ha riunito istituzioni di governo, enti locali, rappresentanti della società civile, associazioni non governative, mondo accademico e settore privato in un grande dibattito per confrontarsi, discutere e gettare solide basi per la costruzione di una cultura della sostenibilità.

Il Forum ha rappresentato il punto di partenza per rilanciare le politiche nazionali sull'educazione ambientale con un nuovo approccio che consideri l'educazione lo strumento necessario per acquisire consapevolezza e senso di responsabilità verso l'ambiente e il territorio in cui viviamo tenendo in considerazione le tre dimensioni formale, informale e non formale dell'educazione.

Il MATTM sta elaborando in collaborazione con il Ministero della pubblica istruzione e quello dell'università e ricerca un accordo interministeriale finalizzato alla realizzazione di attività di

formazione dei docenti sull'educazione ambientale, promozione di nuovi strumenti informativi e realizzazione di un piano nazionale in attuazione della Strategia UNECE sull'educazione per lo sviluppo sostenibile.

Da menzionare infine, sempre relativamente alle scuole, il programma del CONAI- Consorzio Nazionale Imballaggi, realizzato in collaborazione con MATTM 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 orientate allo sviluppo sostenibile. Tra le attività comuni all'intero sistema si ricorda la realizzazione di un Corso laboratorio itinerante, suddiviso in otto moduli formativi nell'arco di due anni (2005-2007) sulle principali tematiche di educazione ambientale riferite allo sviluppo sostenibile e l'organizzazione, in parallelo alla Conferenza Nazionale sui Cambiamenti Climatici, la *Conferenza Junior* (Roma, 13 settembre 2007). L'evento, organizzato da APAT in collaborazione con le ARPA/APPA, ha avuto l'obiettivo di coinvolgere, attraverso un'attività di gioco-simulazione, la fascia più giovane della cittadinanza nella costruzione di una consapevolezza e di un impegno individuale e collettivo per affrontare il problema dei cambiamenti climatici. Sono state coinvolte 7 scuole per un totale di 110 ragazzi provenienti da varie regioni del territorio italiano. Questa iniziativa si inquadra nel decennio ONU dell'Educazione allo Sviluppo Sostenibile (DESS).

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 esempio il progetto di monitoraggio della qualità dell'aria nelle scuole medie (SEARCH) portato avanti dal MATTM e dal Centro Regionale Ambientale Europeo (REC).

Per fornire una valida risposta alle istanze giunte dal mondo imprenditoriale e da tanti operatori del settore, sono state istituite Scuole EMAS ed Ecolabel, riconosciute a livello nazionale in modo da formare figure professionali di riferimento, qualificate ad assistere le organizzazioni, soprattutto le piccolissime imprese che caratterizzano, con le proprie attività di settore, un territorio ben definito, lungo l'intero percorso EMAS, e quello relativo all'ottenimento del marchio Ecolabel per prodotti e/o servizi (Revisori e Consulenti ambientali EMAS e consulenti Ecolabel).

Per quanto riguarda le attività realizzate in ambito internazionale, l'Italia ha avuto un ruolo attivo nel sostenere la realizzazione di una sessione congiunta Ambiente/Educazione, nell'ambito della Conferenza ministeriale UNECE "Ambiente per l'Europa" che si è tenuta a Belgrado dal 10 al 12 ottobre 2007, durante la quale è stata approvata una Dichiarazione ministeriale sull'Educazione per lo sviluppo sostenibile.

Inoltre, l'Italia presiede dal 2006 una Task force internazionale sull'Educazione al consumo sostenibile quale contributo al Processo di Marrakech in attuazione delle raccomandazioni espresse nel cap.III del Piano di implementazione di Johannesburg. La Task force si è già riunita in un primo incontro (Genova il 16-17 aprile 2007) durante il quale si è definito il piano di lavoro 2007-2009.

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 attribuisce alle associazioni di protezione ambientale la potestà di:

- designare propri rappresentanti in diversi organi collegiali fra cui il Consiglio Nazionale dell'Ambiente, le Commissioni provinciali che definiscono gli Ambiti Territoriali di Caccia ed i consigli di amministrazione degli Enti Parco
- denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza
- intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi articolo.
- Inoltre, a norma dell'articolo 4 della legge 3 agosto 1999, n. 265, proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettino al Comune e alla Provincia, conseguenti a danno ambientale. L'eventuale risarcimento è liquidato in favore dell'ente sostituito e le spese processuali sono liquidate in favore o a carico dell'associazione.

Come si evince da quanto sopra illustrato, la norma ha voluto riconoscere alle associazioni di protezione ambientale la capacità di stare in giudizio anche nel caso in cui l'associazione stessa non sia direttamente danneggiata (giudizi penali e civili) ed anche nel caso in cui non abbia un interesse legittimo diretto (giudizi amministrativi). Questo perché si riconosce all'associazione di protezione ambientale la capacità di rappresentare i cosiddetti interessi diffusi ovvero interessi di cui sono portatori indistinti i membri della comunità e la generalità della popolazione.

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.

Il MATTM è incaricato del riconoscimento e tiene aggiornato il registro delle associazioni riconosciute.

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).

Le associazioni ambientali in Italia hanno a disposizione vari canali di supporto finanziario tra cui la possibilità di essere inserite nella lista delle associazioni a cui i contribuenti possono devolvere il 5x1000 delle tasse pagate.

Inoltre possono accedere a speciali finanziamenti Europei, nazionali, regionali e/o locali. IL MATTM inoltre ha avviato rapporti di collaborazione (e supporto finanziario) con varie ONG internazionali, tra cui ANPED, WEDO, ICTS, sui temi della governance ambientale internazionale, prospettiva di genere e ambiente, commercio e ambiente.

Ha inoltre messo a disposizione fondi ad hoc per la partecipazione di ONG a vari incontri internazionali su tematiche ambientali.

Per quanto concerne la **promozione dei principi della Convenzione nelle sedi internazionali**, l'Italia ha fortemente appoggiato e fornito leadership per la redazione, adozione e consultazioni relativamente alle Linee Guida di Almaty sulla partecipazione del pubblico nei fori internazionali (PPIF).

Esistono vari esempi che attestano l'impegno italiano nella promozione dei Principi della Convenzione. 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),
- 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.
- nell'ambito della UNCCD organizzare, insieme a Cina ed Algeria una conferenza internazionale sul ruolo delle donne nella lotta contro la desertificazione.
- nell'ambito della CBD promuovere la consapevolezza del pubblico come strumento determinante per raggiungere l'obiettivo di fermare la perdita di biodiversità
- attivo supporto ad una migliorata partecipazione dei major groups in ambito della CSD e promozione di un ruolo sempre più importante della società civile all'interno dell'UNEP.

Nel 2007, al fine di sensibilizzare tutti i funzionari italiani che si occupano di negoziati internazionali nei fori ambientali o nei fori internazionali le cui decisioni hanno influenza sull'ambiente, il MATTM ha organizzato delle consultazioni sia al suo interno che con il Ministero degli Affari Esteri. Ha inoltre in programma l'organizzazione di un Workshop per la società civile durante il 2008

Negli eventi internazionali organizzati in Italia dal MATTM rappresentanti della società civile sono normalmente invitati a partecipare e ad esporre il loro punto di vista e presentare le loro iniziative (per esempio durante il primo forum internazionale delle partnership nel 2004 o durante vari convegni sulle bio-energie e sui cambiamenti climatici nel 2006-2007)

Nel settore della biodiversità il perfezionamento e affinamento del set di indicatori sulla biodiversità, la razionalizzazione e messa a sistema delle informazioni già disponibili, la loro integrazione attraverso attività di monitoraggio più diffuse e specifiche da parte di APAT sono azioni che potranno migliorare nel futuro il quadro informativo offerto alle istituzioni pubbliche e ai decisori politici, così come ai comuni cittadini. Inoltre questo potrà alimentare i sistemi informativi a più ampia diffusione quale il meccanismo di clearing-house (Clearing House Mechanism) stabilito dalla Convenzione sulla Diversità Biologica al fine di promuovere la cooperazione scientifica e tecnologica, lo scambio di informazioni e lo sviluppo di network.

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.

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 gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico, ovvero che, pur avendoli istituiti per adempiere alla norma, non sono state in grado di cogliere l'aspetto di evoluzione dei compiti che a tali Uffici ha affidato la produzione normativa. Il legislatore ha infatti spostato progressivamente i compiti degli URP dall'attuazione dei diritti della legge 241/90 all'ascolto dei bisogni, facendo sì che gli URP siano, quindi, chiamati a dare voce istituzionale alle attese dei cittadini; azione questa necessariamente prodromica alla partecipazione dei cittadini alle decisioni di valenza pubblica.

Le cause di tale disfunzione sono varie, le principali sono riconducibili essenzialmente: ad una scarsa capacità da parte delle P.A. di cogliere la differenza che intercorre fra informazione e comunicazione ed, in ogni caso, nella scarsa abilità di gestire queste attività/funzioni in maniera strategica; al privilegiare, soprattutto in situazione di scarsità di risorse, le attività di informazione, che si ritiene diano maggiore visibilità alle P.A., a scapito delle attività di comunicazione, che sono soprattutto finalizzate al miglioramento della organizzazione delle P.A., al fine di una maggiore rispondenza all'interesse (diritti/doveri) dei cittadini.

In una situazione del genere, il ruolo attivo dei cittadini rimane non ancora 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. Ci si aspetta che l'attuazione delle Linee Guida di Almaty contribuisca a migliorare la situazione nei prossimi anni.

Dati concreti:

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

8 Uffici per le Relazioni con il Pubblico istituiti, su un totale di 21 Agenzie regionali per la protezione dell' ambiente + URP dell' APAT. L'URP del MATTM è in fase di creazione.

19 scuole EMAS attualmente operanti sul territorio.

21 nuove associazioni riconosciute dal MATTM tra il 2005 e il 2007 (da 52 a 73)

Siti web:

<http://www2.minambiente.it/SVS/associazioni/associazioni.htm> (Lista delle associazioni riconosciute dal MATTM)

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 19 agosto 2005, n. 195, in attuazione della direttiva comunitaria (2003/4/CE) disciplina l'accesso del pubblico all'informazione ambientale ed abroga il predente decreto legislativo 39/1997.

Le finalità del d.l. 195/2005 sono quelle di garantire il diritto d'accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche; stabilire i modi ed i termini dell'accesso; garantire che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, anche attraverso i mezzi di telecomunicazione e gli strumenti informatici, in forme o formati facilmente consultabili, promuovendo a tale scopo, in particolare, l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Secondo l'art. 3 l'informazione deve essere resa disponibile a chiunque (quindi a singoli, associazioni, comitati ecc.) senza che questi sia tenuto a dichiarare il proprio interesse all'informazione.

L'autorità pubblica mette a disposizione l'informazione quanto prima possibile e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta ovvero entro 60 giorni dalla stessa data nel caso in cui l'entità e la complessità della richiesta sono tali da non consentire di soddisfarla entro il termine più breve (ma deve, in questo caso, dare comunicazione della proroga sempre entro il trentesimo giorno indicandone le ragioni).

Sempre entro il termine massimo di 30 giorni può essere chiesto al richiedente di specificare i dati da mettere a disposizione quando la domanda di accesso sia formulata in maniera eccessivamente generica. In questo caso, però, l'autorità pubblica deve prestare la propria collaborazione al richiedente ma può anche respingere la richiesta.

E' importante ricordare che, nel caso in cui la richiesta d'accesso riguardi fattori come le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni o i rifiuti, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, la pubblica amministrazione deve indicare, se espressamente richiesto, dove possono essere reperite, se disponibili, le informazioni relative al procedimento di misurazione (compresi i metodi d'analisi, di prelievo di campioni e di preparazione degli stessi) utilizzato per raccogliere l'informazione oppure deve fare riferimento alla metodologia utilizzata. Ciò consente, come è evidente, una successiva verifica dell'esattezza delle verifiche compiute.

In alcuni casi, tuttavia, l'accesso alle informazioni può essere legittimamente negato dall'autorità che le detiene. Il diniego deve però essere scritto (o trasmesso per via informatica se richiesto) indicandone i motivi ed informando il richiedente della procedura di riesame. La legge stabilisce espressamente che l'autorità è obbligata ad applicare le disposizioni sul diniego in modo restrittivo, effettuando, in relazione a ciascuna richiesta di accesso, una "valutazione ponderata fra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione dall'accesso".

I casi di diniego elencati nel d.l. 195/2005 all'art. 5 sono espressi ricalcando quanto viene indicato nella direttiva recepita. Cio' dovrebbe garantire a livello della Comunità europea, un sistema coerente di criteri di esclusione.

Contro i provvedimenti dell'autorità pubblica sul diritto di accesso o in caso di mancata risposta è possibile presentare ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) che decide secondo la procedura stabilita in via generale dalla legge 241/90 (articolo 25) ovvero richiedere il riesame della decisione di diniego con l'assistenza del difensore civico. (si veda risposta all'art. 9)

Il MATTM dovrà elaborare una relazione sull'attuazione del decreto legislativo 2005/195 entro il 14 febbraio 2009.

Per tutti gli aspetti non specificamente regolati dal d.l. 195/2005, trova applicazione la più generale normativa sull'accesso ai documenti amministrativi, contenuta nella **legge 241/90, così' come modificata dalla legge 15/2005** 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 provvedere 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 dei 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 195/2005. 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.

Un aspetto che rimane problematico è assicurare che a livello regionale e locale i casi di esclusione del diritto di accesso vengano trattati in maniera il più possibile uniforme.

Inoltre la distinzione tra documenti amministrativi (disciplinati dalla l.241/90, per i quali è necessaria la motivazione) e informazioni ambientali (disciplinate dal D.Lgs 195/2005) non è sempre chiarissima.

Dati concreti

Nonostante gli obblighi di trasmissione periodica dei dati da parte delle autorità pubbliche al MATTM, 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).*

L'informatizzazione della pubblica amministrazione è funzionale al raggiungimento degli obiettivi di efficacia, trasparenza, semplificazione e riduzione di tempi e costi, indicati da una serie di provvedimenti legislativi susseguitisi dal 1990 in poi.

L'articolo 22 del DPR 513/97 prescrive che "entro il 31 dicembre 1998 le pubbliche amministrazioni provvedono a definire e a rendere disponibili per via telematica moduli e formulari elettronici validi ad ogni effetto di legge per l'interscambio dei dati nell'ambito della rete unitaria e con i soggetti privati".. L'applicazione di questa norma da parte di tutti gli uffici è il primo passo della pubblica amministrazione nella società dell'informazione.

Il Decreto legislativo 5 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'amministrazione digitale", il Decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale", la Direttiva 18 novembre 2005 della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie "Linee guida per la Pubblica amministrazione digitale", mirano a razionalizzare lo sfruttamento delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'espletamento delle molteplici attività che compongono la funzione amministrativa.

Il Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 195 prevede, in particolare, lo svolgimento di alcune attività da parte dell'amministrazione.

Le attività previste dal decreto sono: redazione di cataloghi pubblici dell'informazione ambientale contenenti l'elenco delle tipologie dell'informazione ambientale detenuta, da rendere disponibili anche presso gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP) ; informazioni adeguate al pubblico sul diritto di accesso alle informazioni ambientali (art.4).

Inoltre, recita l'art.8, occorre: dotarsi di un piano per rendere l'informazione ambientale progressivamente disponibile in banche dati elettroniche facilmente accessibili al pubblico tramite reti di telecomunicazione pubbliche; trasferimento, entro 2 anni, delle seguenti informazioni nelle banche dati: la normativa ambientale vigente; le politiche, i piani e i programmi ambientali; la relazione sullo stato dell'ambiente; dati di monitoraggio; autorizzazioni e pareri; studi sull'impatto ambientale; rendere disponibile l'informazione creando collegamenti a sistemi informativi e banche dati elettroniche, anche gestiti da altre autorità pubbliche; diffondere informazioni in caso di minaccia per la salute umana e l'ambiente.

Il MATTM, 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), anche nella modalità per per i poco-vedenti. Il sito riporta rassegne stampa, bandi di consorso e la principale normativa ambientale divisa per settore. La sezione dedicata alla Convenzione di Aarhus è in fase di aggiornamento.
- 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).
- la Biblioteca Nazionale dell'Ambiente prevista dal comma 7 dell'art. 3 della legge 9 dicembre 1998, n. 426. Attualmente la biblioteca dispone di due funzionari che, avendo svolto un periodo di addestramento ed un corso, destinano parte delle loro attività ai rapporti con il pubblico, che attualmente non può accedere alle collezioni, ma che comunque può disporre di consulenze ed indirizzi e alla classificazione ed archiviazione dei volumi. La biblioteca dispone di circa 3000 pezzi fra volumi, riviste e documenti dei quali diverse centinaia già catalogate.

Oltre al MATTM, anche le agenzie per la protezione dell'ambiente APAT, ARPA, APPA svolgono un ruolo centrale nella diffusione dell'informazione ambientale. Tale compito viene adempiuto anche attraverso i siti web.

Il portale web di APAT (www.apat.gov.it) consente la fruizione delle informazioni ambientali all'utenza (generica e specialistica), secondo i criteri di accessibilità e di usabilità imposti dal D.Lgs 82 del 7/03/2005. In particolare, oltre a consentire la fruizione di dati, norme, rapporti e informazioni ambientali, suddivisi per temi (acqua, aria, suolo, emergenze ambientali, industria, tecnologie ecc.) garantisce l'accesso ad un'ampia gamma di servizi rivolti all'utenza.

Il portale APAT pubblica inoltre la versione on-line "della rivista IdeAmbiente", il mensile dell'Agenzia. Oltre alla versione inglese, sono in fase di realizzazione le versioni francese e spagnola del portale.

In linea con i principi della Convenzione Aarhus, l'APAT ha realizzato un'iniziativa di coinvolgimento e di partecipazione dei cittadini attraverso una Web Conference in diretta sul portale tra l'Amministrazione ed i cittadini in preparazione della Conferenza Nazionale sui cambiamenti climatici 2007. Tale iniziativa ha ricevuto una menzione speciale nell'ambito del premio "la PA che si vede" (COM-PA, Bologna, novembre 2007).

Tra i servizi rivolti all'utenza offerti da APAT, anche raggiungibili attraverso il portale, vanno segnalate:

1. le attività di formazione e divulgazione ambientale che comprende seminari sul territorio, corsi, stages e tirocini, i cui contenuti sono divulgati on line (www.formeducambiente.apat.gov.it). I corsi, a titolo gratuito, sono rivolti al personale del MATTM, del Sistema agenziale, di enti della P.A. ed aperti alla cittadinanza;
2. la Biblioteca, certificata UNI EN ISO 9001:2000 è specializzata nelle scienze della Terra e nelle tematiche ambientali, è aperta all'utenza interna ed esterna. Tra i servizi erogati consente la fruizione del patrimonio, sia in sede che attraverso le pagine del sito (www.biblioteca.apat.gov.it), nonché tramite il prestito interbibliotecario (SBN-ILL Interlibrary Loan) e il *document delivery* (sistema NILDE).

L'APAT produce inoltre tre rapporti annuali (in italiano e in inglese): il Rapporto rifiuti, l'Annuario dei dati ambientali, il Rapporto sulla qualità dell'ambiente urbano, che propongono informazioni ambientali per il territorio nazionale con diversi livelli di dettaglio territoriale.

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 banche 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.

Un'altra iniziativa di APAT che facilita la diffusione e l'accesso all'informazione ambientale è la realizzazione del "Repertorio comparato degli atti internazionali, delle norme ambientali, dei reports e delle convenzioni"

Il Repertorio registra i documenti delle attività e dei prodotti tecnico-scientifici dell'APAT e delle Agenzie regionali ed il quadro di riferimento tecnico e normativo inerente il governo dell'ambiente e del territorio:

- Gli Accordi, Convenzioni e Trattati internazionali per la protezione dell'ambiente,

- La normativa giuridica comunitaria e nazionale,
- Le convenzioni stipulate dall'APAT e dalle Agenzie con la pubblica amministrazione inerenti la documentazione e l'informazione ambientale,
- I reports ambientali e pubblicazioni ufficiali tecniche e scientifiche.

E' in corso lo sviluppo di una seconda fase del Repertorio, che permetterà di estendere le funzioni di banca dati a nuovi temi e di ampliare i collegamenti con altre banche dati.

L'informazione e la comunicazione pubblica sono disciplinate, in termini generali (non unicamente in relazione alle tematiche ambientali), da un ampio corpus normativo.

Il D.Lgs. 80/98, modificato dal D.Lgs 165/01, prevede che l'amministrazione sia organizzata secondo criteri di trasparenza ed imparzialità e, di conseguenza, che siano istituite strutture, gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (art.11 del D.Lgs 165/01), che hanno il compito di essere da stimolo per l'intera struttura amministrativa cosicché tali requisiti divengano patrimonio stabile di tutta l'organizzazione.

La legge 150/2000 in maniera più puntuale 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 e nel rimarcare la distinzione fra attività di informazione e comunicazione individua anche le strutture organizzative più appropriate per lo svolgimento di tali attività: gli Uffici stampa per le attività di informazione e gli Uffici per le relazioni con il pubblico per le attività di comunicazione.

La strategicità che tali attività dovrebbero rivestire per le amministrazioni pubbliche, in virtù della missione costituzionale che a queste è affidata, "il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3 della Costituzione italiana), è rinvenibile nella disposizione normativa, il DPR 422/01, che si preoccupa di indicare i requisiti professionali che devono possedere i funzionari pubblici incaricati dell'informazione e della comunicazione.

La Direttiva della Funzione Pubblica del 7 febbraio 2002, "Attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni", indica inoltre a ciascuna amministrazione, l'opportunità di istituire al proprio interno una struttura di coordinamento, costituita dal direttore dell'URP e delle analoghe strutture ove esistenti, dal direttore dell'ufficio stampa e dal portavoce, se presente all'interno dell'amministrazione.

La struttura di coordinamento ha funzioni di programmazione, indirizzo e raccordo delle attività da realizzare e ha il compito di presentare al vertice dell'amministrazione, entro il 30 novembre di ogni anno, il programma delle iniziative di comunicazione.

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 MATTM 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 2001 è stata realizzata una RSA particolarmente dettagliata, con l'obiettivo di rispondere in maniera approfondita alle nuove esigenze di informazione ambientale sia del pubblico che dei decisori politici. La Relazione ha trattato in maniera sistematica e molto dettagliata tutte le matrici ambientali di riferimento, con un'ottica particolare alle emergenze ambientali e alle inter-relazioni con il sistema produttivo. Particolare attenzione, infatti, è stata data alla descrizione del contesto economico e normativo di riferimento, e all'individuazione delle "risposte" da mettere in atto, compresi gli approcci volontari contemplati nel V Programma Quadro per l'Ambiente.

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 quattro Regioni. L'esperienza ha prodotto risultati molto positivi, specialmente dal lato dell'interesse suscitato tra i ragazzi per le tematiche ambientali.

Nel 2006 è stata pubblicata una nuova versione della RSA. L'approccio alla trattazione è stato diverso rispetto al passato, concentrandosi in maniera più diretta sulla relazione tra il settore ambientale e i comparti produttivi di maggiore rilievo (energia, industria, trasporti, agricoltura, turismo, aree urbane), analizzando sia l'impatto prodotto da questi settori sull'ecosistema, sia valutando però le opportunità che possono derivare dalla protezione dell'ambiente come motore di sviluppo, nell'ottica più generale dell'ambiente "come opportunità".

La nuova RSA si è posta anche l'obiettivo di fornire una adeguata conoscenza dei processi, delle problematiche e delle dinamiche ambientali sia per il decisore pubblico – incaricato di pianificare corrette politiche di intervento per la salvaguardia dell'ambiente – quanto per i cittadini, che esigono risposte sempre più esaurienti da parte degli organismi di governo. Uno degli obiettivi principali, infatti, è stato quello di migliorare la comunicazione ambientale, al fine evitare una distorta percezione del rischio ambientale sul territorio.

Su base volontaria, una regione ha inoltre compilato il rapporto regionale 2007 sull'attuazione della convenzione di aarhus. Tale rapporto è stato messo in rete sul sito del MATTM..

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 MATTM 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 MATTM 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 Livenza (Pordenone), basato su un accordo tra Provincia, Regione, MATTM 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 Intergrate di Prodotto) è stata inoltre estesa con successo a siti turistici (Jesolo, Bibione, Olimpiadi invernali di Torino). Un altro esempio di best practice è rappresentato dalla provincia autonoma di Trento che ha attivato il processo di certificazione ambientale in 136 Comuni, in aziende di gestione dei servizi pubblici, in 6 Comprensori e in due Enti Parco nonché 5 aziende artigiane che operano in settori particolarmente impattanti sull'ambiente.

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 si colloca al primo posto in Europa) che aderiscono ad Eco-label (sistema UE di etichettatura ecologica). Tale sistema ha attualmente 26 gruppi di prodotti per i quali sono stati definiti dei criteri. In Italia esistono 13 categorie di prodotti per le quali sono presenti sul mercato prodotti certificati, tra queste vi sono: servizi di ricettività turistica, detersivi, carta, tessuti, scarpe, pitture e vernici. MATTM e APAT insieme al Comitato Ecolabel Ecoaudit sono impegnati a promuovere l'uso del marchio attraverso seminari e campagne 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 MATTM 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 abrogato e sostituito dal d.lgs 59/05). 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, la quale a sua volta li elabora e compila il registro INES. Il registro, una volta completo, è inviato al MATTM, e da questi alla Comunità europea con frequenza triennale. La raccolta delle informazioni per il registro nazionale è annuale e avviene mediante una procedura telematica on-line ospitata da un sito web dedicato. Il registro nazionale INES è consultabile on-line e tutte le informazioni relative ad INES sono prodotte e diffuse dall'APAT attraverso un apposito sito

web creato nel 2004. Attualmente sono stati completati cinque cicli di reporting nazionale (relativi agli anni di riferimento dal 2002 al 2006) e due cicli di reporting alla Commissione (dati relativi al 2002 e al 2004, come previsto dalla decisione EPER). Sono stati attivati gli indirizzi di posta elettronica (INES.info@apat.it e EPER.info@apat.it) per consentire l'interazione con il Pubblico in termini di richieste di chiarimenti sui dati del Registro, sulla sua consultabilità e accessibilità e interpretazione delle informazioni in esso contenute.

L'adozione del Regolamento (CE) n. 166/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 gennaio 2006 relativo all'istituzione di un registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti e che modifica le direttive 91/689/CEE e 96/61/CE del Consiglio, prevede anche l'istituzione di un nuovo registro nazionale delle emissioni (Registro PRTR) che sostituirà il registro INES. L'Italia, quindi, sta provvedendo alla stesura degli atti normativi per l'adeguamento ai requisiti previsti dal Regolamento stesso. In particolare, è in elaborazione un decreto legislativo per le sanzioni e un decreto del Presidente della Repubblica che disciplina le modalità di attuazione del Regolamento (CE) n. 166/2006 con riferimento all'individuazione delle autorità competenti, agli obblighi dei gestori delle attività individuate nell'allegato I del Regolamento stesso, ai contenuti della comunicazione e alla pubblicità dei dati e alla sensibilizzazione del pubblico.

L'Italia ha firmato il Protocollo PRTR il 21 maggio 2003 e ha avviato la procedura interna per la ratifica che conta di concludere entro il 2008.

Ostacoli incontrati:

Oltre alle difficoltà nella certificazione dei dati riportate nel 2005, l'attuazione del Regolamento(CE) n. 166/2006 presenta delle criticità in quanto estende il numero di attività industriali soggette alla comunicazione e prevede la valutazione della qualità dei dati comunicati. Queste modifiche hanno comportato l'individuazione di nuove autorità competenti e la creazione di una procedura per la valutazione della qualità dei dati .

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.

800 i siti industriali certificati EMAS (l'Italia occupa il terzo posto in Europa)

5 cicli di reporting con INES e due cicli di reporting con EPER

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 addizionali 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, sostituito dal d.lgs. 59/2005 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 tenuti 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.

Al fine di contribuire all'attuazione degli obiettivi della Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD) del 1992, ratificata dall'Italia con Legge, n.124 il 14 Febbraio1994, ed in particolare di favorire le consultazioni col pubblico, è stata creato il portale nazionale (ospito sul sito del Minambiente) collegato con il "portale della biosicurezza" della Convenzione (la Biosafety Clearing House) . La BCH è lo strumento che consente un rapporto sinergico di interscambio tra le Parti contraenti e tutti i soggetti coinvolti nei processi di valutazione e di gestione del rischio da organismi geneticamente modificati (OGM) e l'opinione pubblica. In particolare, la BCH italiana permette un aggiornamento costante per quanto riguarda gli aspetti legislativi, tecnico/scientifici nonché in merito alle attività di sperimentazione e autorizzazione sugli OGM. Il meccanismo è garantito, attraverso la connessione con i siti dei principali organismi nazionali, comunitari e internazionali in grado di fornire costantemente tutte le informazioni pertinenti nel campo degli OGM. Nella sezione descrittiva della BCH italiana sono indicati i compiti degli organismi competenti a livello nazionale e i relativi punti di contatto nazionali. Nella sezione rilasci ed usi è prevista la consultazione e partecipazione del pubblico che permette a chiunque di essere inserito in una mailing list per essere informato prontamente, all'avvio di ogni nuova consultazione pubblica, in merito alle 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 italiane (Valle D'Aosta, Piemonte, Alto Adige, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Sardegna), appartenenti al network europeo delle Regioni che pongono il veto sugli OGM, insieme a 41 province e oltre 2350 comuni, dal 2004 hanno deliberato 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 ha pubblicato nel 2000 delle linee guida rivolte alle pubbliche amministrazioni locali in tema di applicazione dell'Agenda 21 Locale (l'ultima versione del manuale è stata pubblicata nel 2004). APAT svolge inoltre dal 2003 un Progetto di survey e monitoraggio sullo stato di attuazione dei processi, riguardante le maggiori realtà urbane e territoriali italiane.

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 stata recepita dallo Stato italiano con Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, nella Parte II (che tratta la materia della VAS unitamente alla VIA e all'IPCC) e che è entrato in vigore il 31 luglio 2007.

Nelle more del recepimento nazionale, molte Regioni hanno legiferato autonomamente in materia di VAS introducendo delle procedure che ricalcano l'iter della VAS comunitaria, spesso in occasione dell'adozione della normativa sulla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

Per quanto riguarda l'applicazione della direttiva 2001/42/CE sulla VAS alla programmazione dei fondi strutturali 2007/2013, è stato costituito un "Gruppo tecnico di coordinamento per l'applicazione della Direttiva 2001/42/CE alla programmazione 2007-2013 dei Fondi Strutturali" per favorire e rendere coerente l'attuazione dei processi di VAS ai diversi livelli amministrativi. In tal modo il Ministero dell'Ambiente, ha espresso quale autorità ambientale nazionale competente, il proprio parere sui Programmi Operativi Nazionali, Interregionali e di Cooperazione Europea, attivati nell'anno 2007.

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. Per il ciclo di programmazione 2007-2013 dei **Fondi Strutturali** sono stati definiti 3 nuovi Obiettivi: Convergenza, Competitività regionale e Occupazione e Cooperazione Territoriale. All'Obiettivo Convergenza, volto ad accelerare proprio “la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione”, sono destinate gran parte delle risorse finanziarie.

Sia il Regolamento generale (Reg. CE 1083/2006) che i Regolamenti specifici per ciascun fondo, come pure le norme e i provvedimenti nazionali che stanno avendo corso in questa fase di fine programmazione, fanno esplicito riferimento ai principi della sostenibilità, dirigendo l'azione verso “lo sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile della comunità” e alla partecipazione degli *stakeholders* e del pubblico come elemento imprescindibile per la definizione dei Programmi Operativi.

Nello specifico, a livello nazionale, il Quadro Strategico Nazionale che definisce le risorse che la politica di coesione destinerà al nostro Paese, sia nelle aree del Mezzogiorno sia in quelle del Centro-Nord, ha visto in tutte le fasi per la sua stesura e definizione un forte confronto con il partenariato economico-sociale e con le rappresentanze degli Enti locali.

L'applicazione della Direttiva 2001/42/CE sulla Valutazione Ambientale Strategica ai programmi afferenti il ciclo della programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 ha, inoltre, rafforzato i processi di partecipazione e consultazione con le autorità con competenze ambientali degli *stakeholders* e del pubblico.

Le esperienze di programmazione condivisa così realizzate troveranno, durante la fase di attuazione dei programmi, modalità e strumenti atti a garantirne la piena attuazione sia nelle sedi istituzionali preposte all'accompagnamento dell'attuazione (i Comitati di Sorveglianza, Comitati di Indirizzo e Attuazione)

sia nelle modalità di attuazione delle linee di intervento stesse (Progettazione Integrata, Accordi di Programma), sia nelle fasi di monitoraggio del programma previste.

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 condividerne 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.

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 (art1.14).

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**. Il D.Lgs 195/05 prevede che contro le determinazioni dell'autorità pubblica concernenti il diritto di accesso e nel caso di mancata risposta entro i termini previsti, il richiedente può presentare ricorso in sede giurisdizionale o chiedere il riesame in sede amministrativa; la norma rinvia alle procedure previste in tema di accesso ai documenti amministrativi (L. 241/90 art.25, così come modificata dalla L. 15/05). Il ricorso in sede giurisdizionale deve essere presentato dall'interessato entro 30 giorni, presso il TAR, il quale decide in camera di consiglio entro i successivi 30 giorni (si tratta di una procedura abbreviata). La decisione del TAR è appellabile, entro trenta giorni, al Consiglio di Stato; il TAR (e/o il Consiglio di Stato) dispone direttamente l'accesso all'informazione, con sentenza scritta e vincolante. Nei giudizi in materia di accesso, le parti possono stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore.

In alternativa, l'interessato può chiedere il riesame alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (L.241/90), nel caso di atti delle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato, o al difensore civico competente per territorio, nel caso di atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali. Per porre rimedio al fatto che non tutte le amministrazioni hanno nominato il difensore civico, è previsto che qualora tale figura non sia stata istituita, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, scaduto tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione ritengono illegittimo il diniego dell'accesso, ne danno comunicazione all'autorità disponente ed informano il richiedente. La decisione non è, tuttavia, vincolante per l'autorità disponente che può emanare un provvedimento confermativo del diniego, motivato, entro trenta giorni; in caso contrario l'accesso è consentito. Il ricorso dinanzi alla Commissione per l'accesso è disciplinato nel dettaglio dal D.P.R. 184/06 ("Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi"), le cui disposizioni si applicano, in quanto compatibili, al ricorso presentato al difensore civico.

Il riesame in sede amministrativa è uno strumento preliminare ma facoltativo, che non intacca l'esperibilità dell'azione dinanzi al giudice amministrativo; la richiesta di riesame, infatti, sospende il termine di 30 giorni per il ricorso al TAR, che ricomincia a decorrere dalla data di ricevimento da parte del richiedente dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione.

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.

Il D.Lgs. 152/2006 ribadisce che contro le decisioni, gli atti o le omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico stabilite in tema di VIA (Titolo III, Parte Seconda) è sempre ammesso il ricorso secondo le norme generali in materia di impugnazione degli atti amministrativi illegittimi. 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 ad 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.

Norme specifiche vigono per il risarcimento del **danno ambientale**: il D.Lgs. 152/06 individua nello Stato, precisamente nel Ministero dell'Ambiente, l'autorità competente ad agire per la tutela preventiva e risarcitoria del danno ambientale. In particolare, il Ministero è legittimato ad agire per il risarcimento del danno ambientale sia in via giurisdizionale, anche esercitando l'azione civile in sede penale, sia in via amministrativa attraverso un'ordinanza immediatamente esecutiva.

Gli enti territoriali e le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantano un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino possono solo sollecitare il Ministero presentando denunce e osservazioni (sono incluse le associazioni ambientaliste riconosciute). Tali soggetti possono, poi, agire in sede amministrativa per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni del decreto o contro il silenzio inadempiuto del Ministero. Il ricorso al giudice amministrativo può essere preceduto dal deposito di un'opposizione presso il Ministero stesso che, comunque, non preclude il ricorso al giudice amministrativo. Tali soggetti possono, infine, ricorrere in via giurisdizionale per ottenere il risarcimento dei danni subiti a causa del ritardo nell'attivazione da parte del Ministero, non potendo, invece, agire contro i diretti

responsabili. Resta ferma la facoltà di ricorrere in via straordinaria al Presidente della Repubblica contro i provvedimenti illegittimi o lesivi.

Alle associazioni ambientaliste riconosciute dal Ministero, la L. 349/86 riconosce il potere di intervenire nei giudizi per danno ambientale già avviati.

Appare significativo l'orientamento giurisprudenziale che, nonostante il principio generale della titolarità esclusiva in capo allo Stato della pretesa risarcitoria in tema di danno ambientale, tende a riconoscere la legittimazione ad agire di associazioni, enti territoriali o singoli in considerazione della complessità dei profili risarcitori collegati alla lesione del bene ambiente. In particolare, secondo tale orientamento, le associazioni ecologiste, ancorché non riconosciute, sono legittimate in via autonoma e principale all'azione di risarcimento per il danno ambientale, e quindi a costituirsi parte civile nel processo penale, quando siano, in base al loro statuto, portatrici di interessi ambientali territorialmente delimitati, lesi in modo concreto dalla attività illecita. Le associazioni ambientaliste, quindi, possono sia intervenire nel processo penale (ai sensi dell'art. 91 c.p.p.) con poteri identici a quelli della persona offesa, al cui consenso è subordinato l'esercizio dell'intervento stesso, sia potrebbero costituirsi parte civile, quando sussistano i presupposti (*ex plurimis* Cass. Pen. Sez. III, sent. 36514, 3 novembre 2006; Cass. Pen. Sez. III, n.33887, 9 ottobre 2006; Cass. Pen. Sez. 3, sent.554, 15 gennaio 2007).

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 (come visto in materia di accesso ai documenti). 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 per l'esercizio di attività produttive.

In generale, queste azioni "ispettive" sono richieste dalle autorità ambientale competenti (Amministrazione centrale, Regioni, Province, ect.) o dalla magistratura, ma possono essere avviate con semplice segnalazioni fatte dai cittadini se ritenute fondate.

Degli esiti dei controlli ispettivi viene informata l'autorità ambientale competente e qualora si ravvisa una violazione delle norme ambientali o delle condizioni di autorizzazione viene avviato il procedimento sanzionatorio. La sanzione può essere di natura amministrativa (multa, sospensione dell'autorizzazione) o penale.

Infine, possono essere previste **misure amministrative di salvaguardia e prevenzione più stringenti** (sospensione dell'attività, chiusura dell'impianto, confisca), messe in atto immediatamente con ordinanza di un' Autorità Pubblica quale il Sindaco, il Magistrato, il ministro dell'Ambiente o il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Per quanto concerne **l'art. 9, par 5**, il D.Lgs. 195/2005, prevede che nei casi in cui il diritto di accesso è rifiutato in tutto o in parte, l'autorità pubblica informi il richiedente della procedura di riesame.

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.