

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. CLIII
n. 2

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL DECRETO
LEGISLATIVO RIGUARDANTE LA DIRETTIVA 90/313/
CEE CONCERNENTE LA LIBERTÀ DI ACCESSO ALLE
INFORMAZIONI IN MATERIA DI AMBIENTE

(Aggiornata all'anno 2003)

(Articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 24 febbraio 1997, n. 39)

Presentata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio

(MATTEOLI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 22 dicembre 2003
—————

INDICE

—

INTRODUZIONE	<i>Pag.</i>	5
1. La Convenzione di Aarhus	»	6
2. Normativa Comunitaria	»	9
3. Normativa Nazionale	»	10
4. Analisi delle schede pervenute	»	12
5. Conclusioni	»	16

Introduzione

Il decreto legislativo n. 39 del 24 febbraio 1997 regola la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente.

L'articolo 8 prevede che venga effettuata annualmente una verifica dello stato di attuazione delle norme previste nel decreto stesso e che il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio presenti una relazione in materia al Parlamento.

Il principio secondo il quale i cittadini hanno il pieno diritto di accedere alle informazioni in materia di ambiente, in possesso delle amministrazioni ed altri enti, è stato affermato per la prima volta nel corso del *Vertice della terra su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro* (1992).

Il Principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro afferma, infatti, che la maggiore efficienza nell'attuazione delle politiche ambientali si raggiunge con la partecipazione di tutti i cittadini e, senza dubbio, l'accesso alle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche favorisce tale processo di cooperazione, rendendo la popolazione consapevole delle problematiche e della situazione corrente.

Per raggiungere l'obiettivo di gestione ottimale dell'ambiente e di tutti i settori ad esso inerenti, l'*Agenda 21*, anch'essa adottata a Rio, sottolinea il ruolo attivo che i governi devono avere nella diffusione delle informazioni e nel processo di sensibilizzazione dei cittadini, allo scopo di promuovere la sostenibilità.

1. La Convenzione di Aarhus

La Convenzione UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini, l'accesso alla giustizia in materia di ambiente, firmata ad Aarhus nel 1998 ed entrata in vigore nel 2001, ha come obiettivo quello di sensibilizzare i cittadini sui problemi ambientali favorendo l'accesso all'informazione e la loro partecipazione al processo decisionale.

La Convenzione propone un intervento in tre settori:

- sviluppare l'accesso dei cittadini alle informazioni di cui dispongono le autorità pubbliche;
- favorire la partecipazione dei cittadini alle attività decisionali aventi effetti più o meno diretti sull'ambiente;
- estendere le condizioni per l'accesso alla giustizia.

Le parti contraenti la Convenzione si impegnano ad adottare le misure legislative, regolamentari o le altre misure necessarie all'attuazione della stessa Convenzione e a promuovere l'educazione dei cittadini e aumentare la loro consapevolezza dei problemi ambientali.

La Convenzione prevede diritti ed obblighi precisi in materia di accesso all'informazione, concernenti in particolare i tempi di trasmissione delle informazioni richieste e le motivazioni di cui possono avvalersi le autorità pubbliche per rifiutare l'accesso a determinati tipi di informazione.

Il rifiuto è ammesso nei seguenti casi:

1. l'autorità pubblica non è in possesso dell'informazione richiesta;
2. la questione è manifestamente irragionevole o formulata in modo troppo generico;
3. la richiesta concerne documenti in corso di elaborazione;
4. per motivi di segreto delle deliberazioni delle autorità pubbliche, di difesa nazionale, di pubblica sicurezza, per permettere il buon funzionamento della giustizia;

5. per conformarsi al segreto commerciale e industriale, ai diritti di proprietà intellettuale o al carattere confidenziale dei dati.

Le autorità pubbliche devono tenere aggiornate le informazioni in loro possesso e a tale scopo devono tenere elenchi, registri e schedari accessibili al pubblico. Deve essere favorita l'utilizzazione di basi di dati elettroniche, comprendenti le relazioni sulla situazione dell'ambiente, la legislazione, i piani o le politiche nazionali, le convenzioni internazionali.

L'Italia ha ratificato la Convenzione nel 2001 (legge n. 108 del 16 marzo 2001) e la sua attuazione è compito del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

In questo contesto, l'Italia ha ospitato il Primo Incontro delle Parti della Convenzione di Aarhus (MOP1), che si è tenuto a Lucca dal 21 al 23 ottobre 2002. Le Parti della Convenzione (gli Stati che hanno non solo firmato, ma anche ratificato la Convenzione, assumendo in tal modo sul piano internazionale l'obbligo di rispettarne le disposizioni) sono attualmente 22; numerosi Stati stanno completando le procedure di ratifica.

Hanno partecipato, sotto la presidenza del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio italiano, i Ministri dell'Ambiente dei Paesi membri dell'UNECE, alcuni funzionari di organizzazioni internazionali ed i rappresentanti di Organizzazioni Non Governative.

Il MOP1 è stato anche il primo foro internazionale dove sono stati discussi e valutati i risultati del Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile di Johannesburg riguardanti il tema della democrazia ambientale.

Nel corso del MOP1 si è proceduto all'adozione della Dichiarazione di Lucca, i cui punti salienti sono di seguito elencati:

- volontà di costruire **partnership** all'interno della società civile ben informata ed influente, in un contesto di buon governo e di rispetto per i diritti umani;
- riconoscimento del fatto che la Convenzione di Aarhus è un nuovo tipo di **accordo ambientale**, che prende atto degli obblighi che abbiamo nei confronti delle generazioni sia presenti che future e conferisce diritti agli individui, a prescindere dalla loro nazionalità, cittadinanza o domicilio;
- invito a tutti i firmatari della Convenzione che ancora non l'hanno ratificata a farlo il prima possibile e a predisporre il quadro normativo per la sua attuazione, nonché le procedure ed i meccanismi per dare attuazione alle singole disposizioni in essa contenute;
- intenzione di coinvolgere attivamente le **organizzazioni non governative**, in particolare le organizzazioni ambientaliste, nel

- sostenere l'attuazione della Convenzione sia a livello nazionale che internazionale, nonché le **organizzazioni intergovernative** e quelle a carattere internazionale che supportano l'attuazione della Convenzione;
- riconoscimento della necessità di accrescere la **consapevolezza pubblica** della Convenzione, di incoraggiare il pubblico ad esercitare i diritti che la Convenzione conferisce e a contattare i singoli individui, inclusi quelli che non sono membri di alcuna organizzazione;
 - agevolazione dell'attuazione della Convenzione mediante assistenza tecnica e finanziaria ai paesi ad economia in transizione, soprattutto nella fase iniziale, per aiutarli ad adempiere agli obblighi della Convenzione;
 - interventi per allargare la base finanziaria della Convenzione e per garantire un **finanziamento stabile e prevedibile** alle attività della stessa, mediante la creazione di accordi finanziari;
 - istituzione di un adeguato sistema di **reporting** (relazioni) e un effettivo meccanismo di **compliance** (vigilanza sull'attuazione), che includano il coinvolgimento del pubblico, al fine di assicurare una concreta e tempestiva attuazione della Convenzione;
 - creazione di **Registri per le emissioni inquinanti e i loro trasferimenti (PRTR)**, quali importante meccanismo per accrescere la responsabilità delle imprese, ridurre l'inquinamento e promuovere lo sviluppo sostenibile;
 - disposizioni più precise in materia di **organismi geneticamente modificati** mediante l'adozione e l'attuazione di linee-guida;
 - riesamina del campo degli **strumenti di informazione e pubblicazione in forma elettronica**;
 - riconoscimento della necessità che i principi della Convenzione di Aarhus vengano in modo opportuno integrati nel testo della proposta di protocollo sulla valutazione ambientale strategica della **Convenzione di Espoo**;
 - rafforzamento della **cooperazione internazionale** e di accordi multilaterali ambientali, coinvolgendo anche gli Stati che non appartengono all'ECE.

2. Normativa Comunitaria

In ambito Comunitario, la vecchia Direttiva inerente la libertà d'accesso all'informazione in materia di ambiente, ossia la 90/313/CE, del 7 giugno 1990, è stata recentemente abrogata dall'entrata in vigore della nuova direttiva 2003/4/CE (GUCE del 14.02.2003 n.41) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 Gennaio 2003.

La nuova Direttiva 2003/4/CE è stata approvata al fine di allineare la normativa comunitaria alla Convenzione di Aarhus (di cui riprende il settore relativo all'accesso dei cittadini alle informazioni di cui dispongono le autorità pubbliche). Essa, rispetto alla vecchia Direttiva, fornisce una più ampia definizione di informazione ambientale oltre a stabilire i contenuti ritenuti minimi della documentazione amministrativa disponibile per il pubblico in generale.

In particolare la direttiva presenta le seguenti innovazioni:

- assicura che le amministrazioni pubbliche e tutti i soggetti che svolgono funzioni pubbliche o forniscono pubblici servizi connessi all'ambiente rendano disponibile l'informazione ambientale da essi detenuta, ivi comprese le disposizioni normative, i piani, i programmi politici, gli accordi ambientali, le relazioni sullo stato di attuazione, le informazioni sugli organismi geneticamente modificati, sulle emissioni e i rilasci nocivi per l'ambiente, nonché sullo stato della salute e della sicurezza umana
- garantisce l'attiva e sistematica diffusione al pubblico delle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche
- promuove a tal fine l'uso delle tecnologie elettroniche o di telecomunicazione per la consultazione e la diffusione al pubblico dell'informazione ambientale, l'istituzione di uffici o sportelli per la consultazione dell'informazione, la progressiva creazione di banche dati elettroniche, l'istituzione di registri o elenchi consultabili gratuitamente
- garantisce che il pubblico sia adeguatamente informato in merito ai diritti di cui gode e che riceva gli orientamenti e l'assistenza di cui ha bisogno, anche nella formulazione della richiesta di informazioni
- garantisce che le informazioni messe a disposizione siano aggiornate, precise e confrontabili

La nuova direttiva, dovrà essere recepita dagli stati membri entro il 14 Febbraio 2005.

3. Normativa Nazionale

Nell'ordinamento Nazionale è in vigore il decreto legislativo n. 39 del 24 febbraio 1997 che recepisce la direttiva 90/313/CE. In tale decreto si intende per *informazione relativa all'ambiente* qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati in merito allo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché alle attività o misure che incidono o possono incidere negativamente sugli stessi, nonché alle attività o misure destinate a tutelarli, ivi comprese misure amministrative e programmi di gestione dell'ambiente.

Le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a qualsiasi persona, fisica o giuridica, che ne faccia richiesta, senza che questa debba dimostrare il proprio interesse.

Una richiesta di informazioni può essere respinta dagli Stati membri ove riguardi:

- la riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche, le relazioni internazionali e le attività necessarie alla difesa nazionale;
- la sicurezza pubblica;
- questioni che sono in discussione, sotto inchiesta (ivi comprese le inchieste disciplinari) o oggetto di un'indagine preliminare, o che lo siano state;
- la riservatezza commerciale e industriale, ivi compresa la proprietà intellettuale;
- la riservatezza dei dati e/o schedari personali;
- i materiali forniti da terzi senza che questi siano giuridicamente tenuti a fornirli;
- informazioni dalla cui divulgazione possono derivare danni all'ambiente.

Qualunque ne sia il motivo, il rifiuto di fornire le informazioni richieste deve essere motivato dalle *autorità pubbliche*, definite nella legge come "tutte le amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali, le aziende autonome, gli enti pubblici e i concessionari di pubblici servizi, con l'eccezione degli organi che esercitano competenze giurisdizionali o legislative".

Il decreto legislativo citato di recepimento della direttiva del 1990, all'art. 8, prevede che il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio presenti al Parlamento una relazione annuale sullo stato di attuazione del decreto stesso e che, a tal fine, le autorità pubbliche trasmettano al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio i dati relativi alle richieste di accesso ad informazioni in materia ambientale loro pervenute, nonché una relazione dettagliata sugli adempimenti posti in essere in applicazione del decreto.

In applicazione di tali disposizioni il decreto del Presidente della Repubblica del 17 giugno 2003, n. 261, sul "Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio", all'art. 4, attribuisce la competenza per la trattazione della materia relativa al diritto di accesso alle informazioni ambientali alla Direzione Generale per la Ricerca Ambientale e lo Sviluppo.

Alla circolare in questione sono state allegate due schede informative per la trasmissione dei dati al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. La prima contiene informazioni circa l'amministrazione o l'ente preposto all'attuazione della direttiva sull'accesso, nonché la tipologia delle richieste di accesso. La seconda riguarda i dati relativi ai casi di esclusione del diritto di accesso, con riferimento ai motivi di esclusione previsti all'art. 4 del decreto legislativo n. 39 del 1997.

4. Analisi delle schede pervenute

Per l'anno **1998**, sono pervenute circa 400 schede, conformi al modello allegato alla circolare citata, trasmesse dalle amministrazioni pubbliche al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e, solo in minima parte, sono state presentate relazioni aggiuntive di ulteriori adempimenti posti in essere. Tali adempimenti hanno riguardato in particolare l'istituzione di uffici preposti all'attuazione delle modalità di accesso.

Per l'anno **1999**, sono state trasmesse circa 250 schede informative e, si è potuto constatare che, ove le amministrazioni hanno provveduto a regolamentare la materia, ciò è stato fatto sulla base delle disposizioni relative al diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui alla legge 241/90.

Per l'anno **2000**, si è riscontrata una ulteriore diminuzione delle schede inviate, circa 150, ed in particolare, così come già rilevato, laddove gli enti hanno provveduto ad adottare, con apposite deliberazioni, il regolamento per la disciplina di accesso, questi si riferiscono espressamente alla legge 241/90, applicabile anche ai casi ambientali.

Un dato costante, desumibile dai dati trasmessi dalle amministrazioni al Ministero, riguarda la ripartizione territoriale dei soggetti pubblici che hanno inviato le schede informative. In particolare si è rilevata una predominanza dell'area settentrionale rispetto al centro ed al sud del Paese.

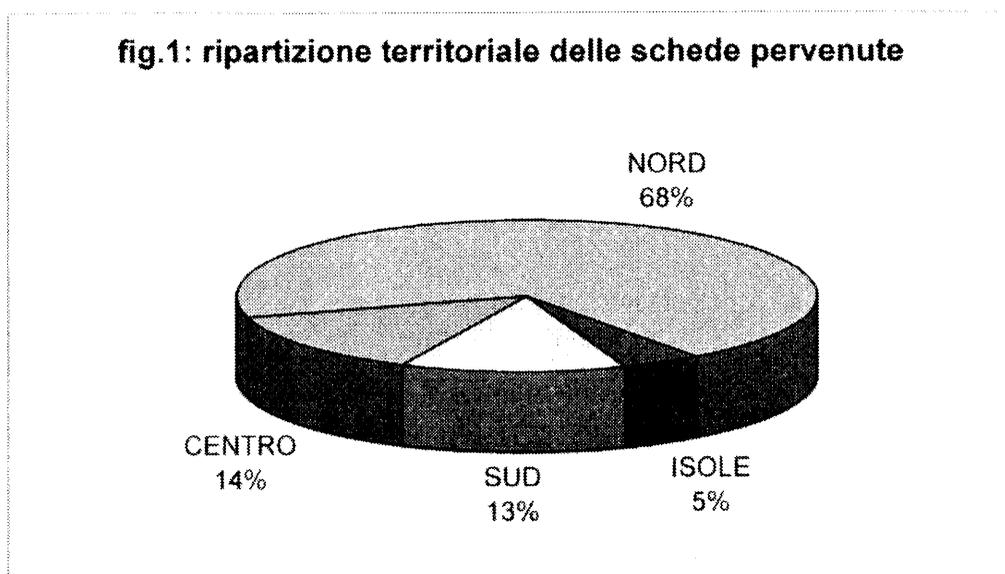
Per l'anno **2001**, le schede informative pervenute al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio sono state 79.

Dall'analisi delle schede si è potuto appurare che la tipologia delle richieste è allineata con quella degli anni precedenti e riguarda, in particolare, dati inerenti la

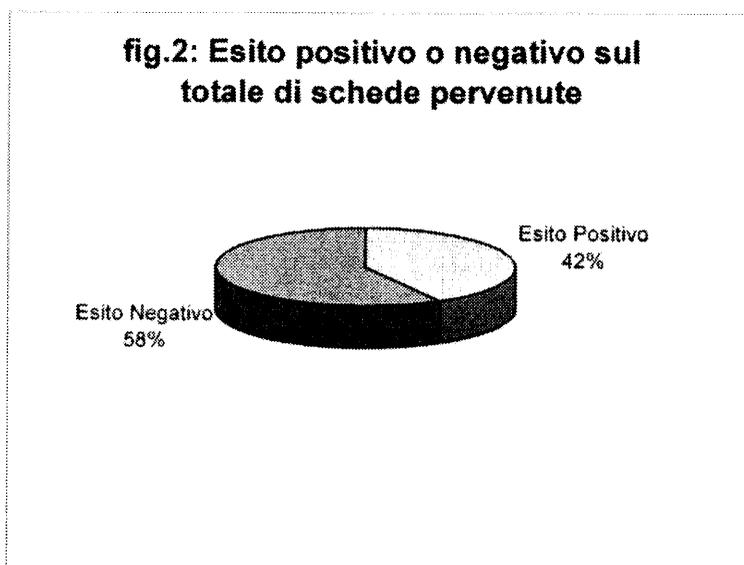
situazione ambientale e le attività produttive presenti nel territorio, nonché le autorizzazioni, i provvedimenti e le istruttorie avviate dalle amministrazioni.

Per l'anno **2002**, le schede pervenute sono state 91. Di queste 66 provengono da Comuni, 9 da Province, 3 dalle Arpa (Veneto, Piemonte e Emilia Romagna) e le rimanenti da Capitanerie di porto, Comunità Montane e Enti di distribuzione di energia elettrica, nonché da due direzioni generali del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e dal Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente.

La ripartizione territoriale delle schede pervenute risulta decisamente disomogenea. Il seguente grafico (fig. 1) chiarisce la distribuzione percentuale dei dati nelle quattro aree nel Paese.



Delle 91 schede pervenute il 53% (48 schede) hanno fornito esito negativo, mentre le 38 schede rimanenti hanno fatto registrare un interesse da parte dei cittadini o degli altri soggetti titolari del diritto d'accesso alle informazioni, di entità più o meno rilevante (fig. 2).

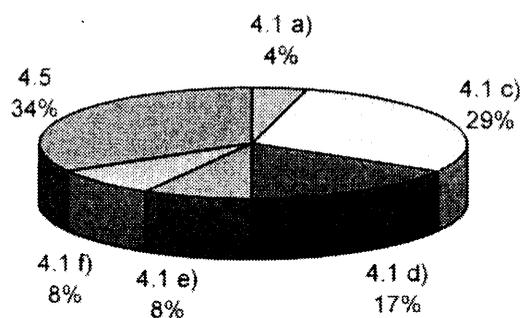


Si sono registrati anche 24 schede in cui l'Ente in possesso delle informazioni in materia ambientale ha registrato dei casi di rifiuto alla richiesta di accesso a tali informazioni, invocando i casi previsti all'art. 4 del decreto legislativo n. 39 del 1997 (tab. 1) (fig. 3).

articolo	motivazioni	Casi registrati (n° schede)
4.1	Evitare la divulgazione di informazioni dalle quali possono derivare danni all'ambiente.	0
4.1 a)	Salvaguardare la riservatezza delle autorità pubbliche, le relazioni internazionali e le attività necessarie alla difesa nazionale	1
4.1 b)	Salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblici	0
4.1 c)	Salvaguardare la riservatezza in caso di questioni in discussione, sotto inchiesta, ivi comprese le inchieste disciplinari, o oggetto di un'azione investigativa preliminare, o che lo siano state.	7
4.1 d)	Salvaguardare la riservatezza commerciale ed industriale, ivi compresa la proprietà intellettuale.	4
4.1 e)	Salvaguardare la riservatezza dei dati o schedari personali.	2
4.1 f)	Salvaguardare il materiale fornito da terzi senza che questi siano giuridicamente tenuti a fornirlo.	2
4.5	Impossibilità di fornire informazioni quando tale richiesta comporti la trasmissione di documenti o dati incompleti o di atti interni, ovvero la generica formulazione della stessa non consenta l'individuazione dei dati da mettere a disposizione.	8

tab. 1 Casi di rifiuto registrati nelle schede pervenute

fig.3: cause dei 24 casi di esclusione



5. Conclusioni

Dalle considerazioni finora esposte, è possibile trarre alcune conclusioni.

Il diritto di accesso alle informazioni ambientali, di cui godono tutti i cittadini Italiani, ai sensi del decreto legislativo n. 39 del 24 febbraio 1997, non è ancora sufficientemente avvertito. Questo potenzialmente avviene per numerose ragioni tra cui, la più importante, è indubbiamente la mancanza di conoscenza che gli stessi soggetti hanno di tale diritto. E' compito delle amministrazioni assicurare il pieno coinvolgimento del pubblico nelle problematiche di tipo ambientale, informare i cittadini non solo di quello che avviene localmente ma anche dei diritti e doveri che gli stessi possono e devono esercitare.

Una seconda ed altrettanto importante considerazione riguarda la qualità dell'impegno degli enti nel dare attuazione ai principi in parola e l'assolvimento dell'obbligo da parte degli stessi di inviare al Ministero le citate schede sull'attuazione della normativa. In sostanza tale impegno e tale obbligo risultano generalmente disattesi dalla maggior parte degli enti territoriali e pubblici operanti in campo ambientale.

Il Direttore Generale
Corrado Clini

