

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. CLIII
n. 1

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE ATTIVITÀ
RELATIVE ALL'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI
AMBIENTALI

(Anno 2001)

(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 12 agosto 2002
—————

INDICE

1. Introduzione	<i>Pag.</i>	5
2. Le fonti normative	»	6
2.1. La Convenzione di Aarhus	»	6
2.2. Normativa europea e ordinamento italiano	»	7
2.3. Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile	»	8
3. Le informazioni in materia di ambiente	»	8
3.1. Definizione	»	8
3.2. Soggetti pubblici coinvolti	»	9
3.3. Procedure di attuazione	»	9
3.4. Schede informative inoltrate dalla Pubblica amministrazione al Ministero	»	10
3.5. Diffusione delle informazioni relative all'ambiente e ruolo della Relazione sullo stato dell'ambiente .	»	12
3.6. La comunicazione del Ministero e la diffusione delle informazioni	»	12
4. Conclusioni	»	14
4.1. Analisi delle schede pervenute	»	14

1 Introduzione

In sede internazionale, nazionale e comunitaria si è affermato il principio che i cittadini hanno il pieno diritto di accedere, mediante richiesta, alle informazioni ambientali di cui le amministrazioni e gli altri enti dispongono.

Parimenti si è consolidato il dovere, per le autorità pubbliche, di esercitare un ruolo attivo nella diffusione delle informazioni, attraverso la creazione di reti automatizzate delle informazioni o la pubblicazione di relazioni sullo stato dell'ambiente, testi legislativi, piani e programmi di politica ambientale.

La libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente è regolata in Italia dal decreto legislativo n. 39 del 24 febbraio 1997.

L'articolo 8 prevede infatti che il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio presenti ogni anno una relazione al Parlamento per la verifica dello stato di attuazione delle norme previste nel decreto stesso.

"A tal fine, entro il 30 giugno di ogni anno, le autorità pubbliche, di cui all'articolo 2, comma. 1, lett. b), trasmettono al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio i dati degli archivi automatizzati, previsti dagli articoli 11 e 12 del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, relativi alle richieste di accesso in materia

ambientale, nonché una relazione dettagliata sugli adempimenti posti in essere in applicazione del presente decreto”.

In quest’ambito è stata redatta la presente “Relazione al Parlamento sulla libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente”.

2 Le fonti normative

2.1 La Convenzione di Aarhus

La Convenzione UN/ECE 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, prevede specifici obblighi in materia di accesso alle informazioni ambientali.

La Convenzione, denominata di Aarhus, afferma il diritto dei cittadini di accedere, mediante richiesta, alle informazioni ambientali di cui le amministrazioni e gli altri enti dispongono, ammettendo il rifiuto solo per determinati motivi, specificatamente indicati.

La Convenzione determina inoltre il dovere per le autorità pubbliche di esercitare un ruolo attivo nella diffusione delle informazioni, attraverso la creazione di reti automatizzate delle informazioni o la pubblicazione di relazioni sullo stato dell’ambiente, testi legislativi, piani e programmi di politica ambientale.

L’Italia ha ratificato la Convenzione di Aarhus nel 2001 (legge n. 108 del 16 marzo 2001) e, attraverso il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio, è fortemente impegnata nella sua attuazione sia sul piano nazionale che internazionale, partecipando alle riunioni plenarie ed ai gruppi di lavoro su tematiche specifiche quali i registri di emissioni e trasporto di inquinanti, gli organismi geneticamente modificati, l’attuazione in sede nazionale (*compliance*), l’accesso alla giustizia e gli strumenti elettronici di diffusione delle informazioni.

In questo periodo la presidenza del Bureau del Segretariato della Convenzione è detenuta dall'Italia.

Il nostro Paese ospiterà a Lucca in ottobre il Primo Incontro delle Parti, che vedrà la partecipazione di decine Ministri dell'Ambiente di vari paesi, rappresentanti di organizzazioni internazionali, esponenti della società civile ed altre personalità di rilievo.

2.2 Normativa europea e ordinamento italiano

Il decreto legislativo n. 39 del 24 febbraio 1997 pubblicato sulla G.U. n.54 del 6 marzo 1997, suppl. ord.n.48, ha provveduto a recepire nell'ordinamento nazionale la direttiva 90/313/CEE, relativa alla libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente.

Il decreto 39/97 regola la materia del diritto di accesso alle informazioni ambientali con disposizioni che possono definirsi anche più garantiste rispetto alla normativa generale concernente la libertà di accesso agli atti amministrativi così come regolata dalla legge n. 241 del 7 agosto 1990. Infatti l'art.3 del citato decreto legislativo recita "*Le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse*", mentre la legge n. 241/90 riconosce il diritto di accesso ai documenti amministrativi solo per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e solo per chi vi abbia un interesse giuridicamente qualificato.

Il decreto determina inoltre i casi in cui è ammesso il diniego, stabilisce le modalità del procedimento di accesso e la procedura di ricorso giurisdizionale, e specifica infine alcuni obblighi governativi di diffusione delle informazioni, quale la Relazione al Parlamento sullo Stato dell'Ambiente, di cui all'art. 1 legge 349 del 1986.

La possibilità di richiedere informazioni senza dimostrare un interesse legittimo, così come altre disposizioni del decreto, si pongono in linea con la citata Convenzione di Aarhus.

La direttiva 90/313/CEE sulla libertà di accesso alle informazioni ambientali è in corso di revisione al fine di rendere le disposizioni in essa contenute conformi alla Convenzione di Aarhus e consentirne in tal modo la ratifica da parte dell'Unione Europea nel suo complesso.

2.3 Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile

Sul piano internazionale, la tematica dell'accesso alle informazioni riceverà un ulteriore impulso in occasione del prossimo *Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile* (Johannesburg, 26 agosto - 4 settembre). Come risulta infatti dal Piano d'azione che verrà adottato in quella sede, ed il cui contenuto è già stato delineato nel corso del processo preparatorio, i Capi di Stato e di Governo che si riuniranno a Johannesburg rinnoveranno l'impegno a garantire l'accesso alle informazioni ambientali e a dare maggiore attuazione al principio già formulato al Vertice di Rio di dieci anni fa (Principio 10 della Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo, 1992).

3 Le informazioni in materia di ambiente

3.1 Definizione

Ai sensi dell'art.2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 39/1997, per informazione relativa all'ambiente, si intende "*qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati riguardanti lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché le attività, comprese quelle nocive, o le misure che incidono o possono incidere negativamente sulle predette componenti ambientali e le attività o le misure destinate a tutelarle, ivi compresi le misure amministrative e i programmi e di gestione dell'ambiente*".

3.2 Soggetti pubblici coinvolti

Per quanto riguarda i destinatari della norma, le disposizioni della direttiva sono state recepite nella maniera più ampia. Infatti le "autorità pubbliche" che sono tenute a rendere disponibili le informazioni ambientali sono rappresentate, secondo l'art.2, comma 1 b), da *"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"*.

La definizione è conforme alla Convenzione di Aarhus (art.2), che estende la nozione di autorità pubbliche ai soggetti che esercitano pubbliche funzioni o forniscono pubblici servizi.

3.3 Procedure di attuazione

Come si è detto, il decreto legislativo prevede che all'art.8 il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio presenti in 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 è stata elaborata la circolare ministeriale del 22.7.1997, pubblicata sulla G.U. n. 245 del 20.10.1997 ed indirizzata alle amministrazioni pubbliche. 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 ente preposto all'attuazione della normativa sull'accesso, nonché circa la tipologia delle richieste di accesso. La seconda scheda 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.

Presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 549/99 e, successivamente, del D.P.R. 27

marzo 2001, n. 178, la competenza per la trattazione della materia relativa al diritto di accesso alle informazioni ambientali è stata attribuita alla Direzione per lo Sviluppo Sostenibile

Le modifiche normative relative alle competenze ed uffici apportate dal D.P.R. 549/99 hanno reso necessario predisporre l'aggiornamento della circolare ministeriale applicativa del decreto n. 39/97, cui si è provveduto attraverso la circolare ministeriale dell'11.01.01, pubblicata nella G.U. n.27 del 02.02.2001.

3.4 Schede informative inoltrate dalla Pubblica Amministrazione al Ministero

Dalla disamina delle schede pervenute emerge che le richieste di accesso alle informazioni ambientali inoltrate dai cittadini o da altre persone giuridiche, riguardano in genere i 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 1998, sono pervenute circa 400 schede, conformi al modello allegato alla circolare, 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 del diritto di accesso, le eventuali richieste di informazioni in materia ambientale, vengono soddisfatte sulla base di tale regolamento, che si richiama espressamente alla legge 241/90, applicabile anche ai casi ambientali. Del resto, per quanto riguarda le modalità del procedimento, la tutela del diritto di

accesso, nonché le norme di rinvio per l'esercizio del diritto di accesso, il decreto legislativo n.39/97 si richiama espressamente alla legge n. 241/90.

Un dato costante, desumibile dai dati trasmessi dalle amministrazioni al Ministero, è che la ripartizione territoriale dei soggetti pubblici che hanno inviato le schede informative, è rappresentata da una maggiore valenza geografica dell'area nord rispetto al centro ed al sud del Paese, e che gli adempimenti posti in essere hanno riguardato in particolare l'istituzione di uffici preposti all'attuazione delle modalità di accesso.

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

Malgrado il numero ridotto delle schede pervenute, dall'analisi delle stesse, si è potuto appurare che la tipologia delle richieste è allineata con quella degli anni precedenti. Si tratta anche in questo caso di richieste relative all'esame o alla duplicazione di:

- verbali di sopralluogo, effettuati da enti preposti al controllo, nel corso di istruttorie e o procedimenti amministrativi
- atti amministrativi, quali provvedimenti e pareri, in materia di rifiuti, relazioni idrografiche, autorizzazioni per le emissioni in atmosfera, tutela delle acque
- altre informazioni contenute in archivi e banche dati

Il calo numerico nell'invio delle citate schede, con le quali - si ricorda - la Pubblica Amministrazione informa Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio delle richieste ad essa pervenute di dati ambientali può essere attribuita a diversi fattori, fra cui la recente riorganizzazione prevista dal citato D.L.vo 178/01, non comunicata sulla G.U. come nel caso del D.L.vo 549/99

Si ricorda comunque che il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha potuto provveduto a ricordare l'adempimento tramite avviso sulla home-page del proprio sito web. E' inoltre appena il caso di rilevare che l'obbligo delle PA di inoltrare le schede non è sanzionato.

3.5 Diffusione delle informazioni relative all'ambiente e ruolo della Relazione sullo stato dell'ambiente

Il decreto legislativo n. 39/97 oltre agli obblighi sopra citati all'art. 7 prevede che *"La Relazione sullo stato dell'ambiente, prevista dal comma 6 dell'articolo 1 della legge 8 luglio 1986, n. 349," venga " diffusa e pubblicizzata dal Ministero dell'ambiente con modalità atte a garantire l'effettiva disponibilità al pubblico "*.

Il Ministero dell'Ambiente si è attenuto a questo obbligo. La espone i contenuti della politica ambientale, il quadro dei cambiamenti registrati e l'efficacia degli strumenti adottati e rappresenta quindi un veicolo di informazione e di orientamento sull'evoluzione dei problemi ambientali. La situazione ambientale è illustrata tramite un modello costituito da indicatori di pressione (emissioni delle attività produttive, rifiuti), di stato (qualità dell'aria, dell'acqua) e di risposte (azioni legislative e di governo, investimenti pubblici).

La più recente edizione della Relazione sullo Stato dell'Ambiente è stata presentata al Parlamento il 31 gennaio 2001 alla presenza del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Commissario Europeo dell'Ambiente e delle massime cariche istituzionali

Essa è consultabile sul sito web del Ministero all'indirizzo http://www.minambiente.it/Sito/pubblicazioni/Collana_RSA/RSA_2001/RSA2001_elenco.asp. Di essa ne sono state pubblicate circa diecimila copie.

All'inizio del 2002 è stata prodotta anche una versione "Junior" della Relazione. Essa è destinata ai ragazzi dagli 11 ai 14 anni. In collaborazione con le regioni se ne intende promuoverne la diffusione, in primo luogo presso le scuole. Anche essa è consultabile sul sito istituzionale del Ministero.

3.6 La comunicazione del Ministero e la diffusione delle informazioni

Come si è detto la Convenzione di Aarhus invita i paesi aderenti ad esercitare un ruolo attivo nella diffusione delle informazioni, attraverso la creazione di reti

automatizzate delle informazioni o la pubblicazione di relazioni sullo stato dell'ambiente, testi legislativi, piani e programmi di politica ambientale.

Mentre l'art. 1 del Decreto Legislativo n. 39/1997, oltre a garantire l'accesso alle informazioni di carattere ambientale ne promuove la diffusione.

La Direzione per lo Sviluppo Sostenibile, con il coordinamento dell'Ufficio Stampa del Ministero, ai fini di una più efficace attività di comunicazione, ha presentato al Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri il "Piano Strategico della Comunicazione 2002". Si tratta di uno strumento innovativo, previsto dalla legge 150/00 sulla comunicazione pubblica, che ha il compito di delineare strutture, modalità, strumenti e iniziative promozionali che il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio intende adottare nell'arco del 2002, per sensibilizzare, informare ed educare i cittadini sulle tematiche generali e sulle specifiche linee guida della politica ambientale del governo. Nel piano sono indicati i temi primari e quelli secondari della strategia di comunicazione del Ministero, che si fonda sull'integrazione di diversi strumenti, canali e linguaggi, necessari per raggiungere un pubblico vasto e differenziato e gestire in maniera adeguata la trasversalità delle tematiche ambientali.

Uno degli strumenti utilizzati dal Ministero al fine di veicolare le informazioni è il sito web istituzionale. Nato nel 1999, il sito www.minambiente.it ha dall'aprile 2001 una nuova veste grafica e strutturale, ed è stato realizzato nel rispetto delle indicazioni dell'AIPA (Agenzia per l'informatica nella pubblica amministrazione), delle linee guida degli organismi internazionali (W3C) e utilizzando le tecnologie più innovative. Al suo interno è possibile trovare l'organigramma di ciascuna Direzione generale e i documenti prodotti rispetto agli ambiti di competenza: dalla difesa del suolo e del mare alla gestione dei rifiuti, dall'inquinamento atmosferico alle fonti rinnovabili, dalla protezione della natura allo sviluppo sostenibile, fino alla valutazione di impatto ambientale e alla protezione internazionale dell'ambiente.

In particolare la Direzione per lo Sviluppo Sostenibile ha curato la creazione del "Sistema informativo SVS", all'interno delle opportunità previste dalla L. 344 dell'8.10.97, relativamente alle attività finalizzate a promuovere e rafforzare la diffusione delle informazioni in campo ambientale. Sono presenti in un unico sistema di gestione le informazioni delle due basi di dati esistenti: ANDREA per l'educazione ambientale, e ANFORA per la formazione.

Oltre la comunicazione via web la diffusione di informazioni ha utilizzato canali diversi, come la rivista "Ambiente Informa", nata nel 1998. Nel 2001 la rivista ha avuto una tiratura di 50000 copie distribuite in abbonamento postale a utenti italiani e esteri. L'elevato numero di richieste del periodico ha determinato una ridefinizione del progetto della rivista, che presto assumerà la veste di un giornale on-line, conservando tuttavia il taglio divulgativo che ne ha caratterizzato l'ampia diffusione.

Nel rispetto di quanto previsto dal Piano Strategico della Comunicazione 2002, la Direzione per lo Sviluppo Sostenibile ha curato inoltre la collana "Quaderni di Comunicazione Ambientale". Si tratta di brochure dal taglio divulgativo che introducono o approfondiscono le principali tematiche ambientali.

Ulteriori pubblicazioni edite dal Ministero fanno parte della collana "monografie", che affrontano di volta in volta tematiche settoriali di grande interesse, quali - per citare i più recenti - la siccità la desertificazione e la classificazione dei comuni italiani soggetti a dissesto idrogeologico.

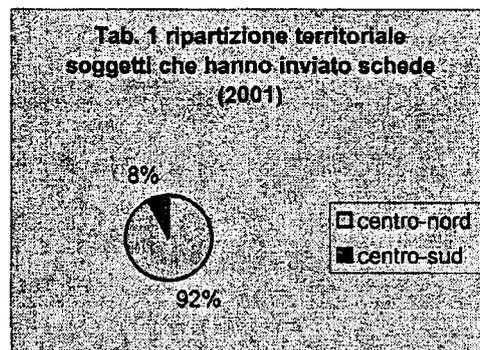
4 Conclusioni

4.1 Analisi delle schede pervenute

In base ai dati ricevuti dalle amministrazioni ed agli altri soggetti tenuti a far pervenire le schede informative al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, si possono trarre le seguenti conclusioni.

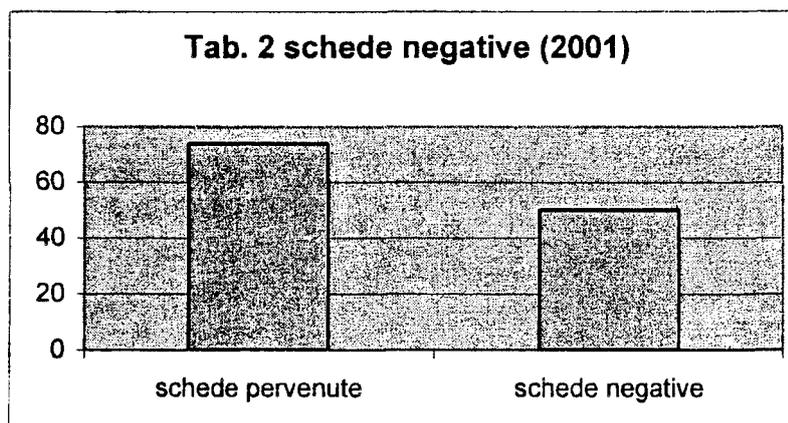
Le schede pervenute provengono per la maggior parte da Comuni. Pochissime sono le schede inviate da altri soggetti, quali Province e concessionari di pubblici servizi

Relativamente alla ripartizione geografica, le autorità pubbliche operanti nell'area centro settentrionale del Paese risultano essere le più diligenti nell'invio delle schede (*tabella 1*).



Nonostante la predisposizione delle strutture amministrative necessarie, il funzionamento delle strutture pubbliche non corrisponde sempre adeguatamente alle aspettative. Il più delle volte le schede sono compilate ed inviate da parte di uffici tecnici comunali, o, in alcuni casi, da uffici predisposti specificamente alle questioni ambientali.

Relativamente al contenuto delle schede inviate, numerose sono le amministrazioni che hanno dichiarato di non aver ricevuto alcuna richiesta di informazione da parte dei cittadini e degli altri soggetti titolari del diritto d'accesso (*tabella 2*)



Si ricorda che a suo tempo si provide ad informa i cittadini in merito alle possibilità di cui dispongono, al modo in cui le richieste vanno formulate ed ai soggetti a cui vanno indirizzate pubblicando una brochure, nel 1999, dal titolo "Diritto all'informazione in materia di ambiente", al fine di rendere i cittadini e gli

altri soggetti consapevoli della normativa sull'accesso alle informazioni ambientali. È in programma l'aggiornamento e la ripubblicazione di tale brochure informativa.

Il Ministro