

Università Bocconi
IEFE – Istituto di Economia e politica dell'energia e dell'ambiente

Workshop
Informazione ambientale nella pubblica amministrazione
Milano, 27 settembre 2007

Relazione
Politiche e strumenti per l'informazione pubblica in materia ambientale

Rita Calicchia

*APAT – Responsabile Settore Reporting
Servizio Reporting ambientale e strumenti di sostenibilità
Dipartimento Stato dell'ambiente e metrologia ambientale*

Sommario: Ruolo dell'informazione in materia ambientale. – L'azione politica e l'informazione sull'ambiente detenuta dall'autorità pubblica: la Convenzione di Aarhus. – L'APAT e l'informazione ambientale. – Il Sistema ARPA/APPA e l'informazione ambientale. – Appendice: Elenco norme citate ed elementi per la rintracciabilità.

Ruolo dell'informazione in materia ambientale.

La diffusione (informazione/comunicazione) dei risultati dell'attività conoscitiva sviluppata in un qualsiasi ambito – attività conoscitiva che è momento fondante di ogni azione efficace che si voglia intraprendere nei confronti del medesimo ambito di interesse – è azione imprescindibile se si vuole assicurare il necessario proseguimento degli interventi al riguardo. E ciò è vero anche, e in modo particolare, se ci si riferisce all'ambiente.

L'ambiente, infatti, è per se stesso un *continuum* fortemente integrato, tanto che modifiche in una sua componente possono far riscontrare ripercussioni in altre, anche notevolmente differenti dalla prima. È, pertanto, della massima importanza conoscere i meccanismi alla base di tali rapporti e portarli a conoscenza del maggior numero possibile di persone in modo che, ciascuno per quanto di propria competenza, possa contribuire efficacemente alla tutela dell'ambiente.

La conoscenza dell'ambiente, proprio per la forte integrazione che lo connota, richiede azioni che, nella maggior parte dei casi, sono complesse ed esigono la cooperazione sinergica di molte diverse competenze. Tutto ciò fa sì che l'attività conoscitiva rivolta all'ambiente e la diffusione dei risultati a cui giunge siano presenti tra gli impegni dei governi di vari paesi.

Negli ultimi anni la percezione dell'ambiente nei termini ora esposti, in virtù di strumenti di comunicazione/informazione più facilmente accessibili e disponibili per un numero sempre maggiore di persone, si è andata diffondendo in strati via via più vasti dell'opinione pubblica, e ha suscitato una crescente sensibilità nei confronti dell'ambiente.

L'UE ha regolato con atti formali l'accesso alle informazioni ambientali, riconoscendolo come uno specifico diritto dei suoi cittadini.

L'azione politica e l'informazione sull'ambiente detenuta dall'autorità pubblica: la Convenzione di Aarhus.

Nel 1990, l'allora Comunità Economica Europea ha approvato la direttiva 90/313/CEE, concernente la libertà d'accesso all'informazione in materia di ambiente. È la prima iniziativa comunitaria tesa ad assicurare, a qualsiasi persona fisica o giuridica, il libero accesso all'informazione ambientale (abrogata, nel 2003, con la direttiva DIR 2003/4/CE).

La direttiva è stata recepita, a livello nazionale, con il decreto legislativo n. 39 del 25/2/1997, con il quale ne è prevista l'attuazione. Con questa norma è stabilito che le autorità pubbliche rendano disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse, con possibilità di riproduzione o esame di informazioni riguardanti lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali.

È, qui, doveroso porre in evidenza, come in Italia, già più di dieci anni prima, il legislatore, con una qual certa apprezzabile lungimiranza – seppure secondo un approccio in linea con la sensibilità dell'epoca verso l'ambiente – con la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (n. 349/86) avesse in qualche modo affrontato questo aspetto della gestione dell'ambiente. Infatti, all'art. 1, comma 3, è previsto che il Ministro adotti, con i mezzi dell'informazione, le iniziative idonee a sensibilizzare l'opinione pubblica alle esigenze e ai problemi dell'ambiente e all'art. 10, comma 1, lettera c), in riferimento alla struttura del Ministero, è stabilito che sia istituito il Servizio “Valutazione dell'impatto ambientale, *informazione ai cittadini* e per la relazione sullo stato dell'ambiente”.

Riprendendo a seguire il percorso che ha condotto alla Convenzione di Aarhus, è da notare che, negli anni successivi al 1990, a livello comunitario e internazionale, in forza di alcuni atti ufficiali e di alcuni eventi di portata globale – Trattato di Maastricht, Conferenza ONU su “Ambiente e sviluppo” (Rio de Janeiro), Quinto Programma di azione ambientale dell'UE (tutti nel 1992) – è stata posta in evidenza l'importanza, da un lato, che i governi operino, anche nelle politiche ambientali, secondo principi di trasparenza e partecipazione, dall'altro, che i cittadini abbiano diritto di accesso alle informazioni ambientali per un più incisivo coinvolgimento nei processi decisionali riguardanti l'ambiente.

Nel 1998 è stata firmata la Convenzione di Aarhus (25 giugno), sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (ratificata in Italia con la legge 108/01).

Tre gli ambiti principali su cui è fondata la Convenzione.

Il primo: la garanzia ai cittadini di accedere all'informazione ambientale (in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o altra forma) – fatto comunque salvo un margine di riservatezza – sullo stato delle componenti ambientali: aria, acqua, suolo, paesaggio, biodiversità; dei determinanti: energia, radiazioni, ecc.; piani e programmi ambientali; lo stato di salute, la sicurezza e le condizioni di vita delle persone, nonché lo stato dei siti e degli edifici di interesse culturale, nella misura in cui siano o possano essere influenzati dallo stato delle componenti e fattori ambientali.

Da evidenziare che con la Convenzione le amministrazioni pubbliche competenti sono tenute, da un lato, a raccogliere e diffondere l'informazione ambientale, dall'altro, a soddisfare le richieste dei cittadini.

Il secondo ambito è costituito dalla partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia di politiche ambientali.

Il terzo ambito della Convenzione riguarda l'accesso alla giustizia ambientale, nel senso che i governi devono garantire che i cittadini possano intraprendere azioni legali nei casi in cui ravvisino una violazione dei propri diritti in materia di accesso all'informazione o partecipazione al processo decisionale.

Nel 2003 è approvata la direttiva comunitaria DIR 2003/4/CE "sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale", è garantito il diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche, e sono stabilite condizioni e modalità per il suo esercizio. Con la direttiva – che abroga la precedente 90/313/CEE – è disposto che gli stati membri rendano l'informazione ambientale progressivamente disponibile in banche dati elettroniche, che possano garantire la qualità dell'informazione ambientale (aggiornata, precisa e confrontabile).

A livello nazionale, la direttiva è stata recepita con il decreto legislativo n. 195 del 19/8/2005.

Da ultimo, nel 2006, la CE ha varato il "Regolamento (CE) n. 1367/2006" (06/09/06) "sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale".

Le norme e gli atti di livello internazionale, comunitario e nazionale sin qui citati rappresentano un potente strumento politico a doppia valenza. Con essi, infatti, da un lato, ci si rivolge ai soggetti istituzionali sia facendo opera di sensibilizzazione sia offrendo loro il supporto necessario perché l'azione politica che promuovono sia sempre più caratterizzata dall'integrazione con le esigenze dell'ambiente, dall'altro, si cerca di stimolare una maggiore sensibilità dei cittadini verso gli aspetti ambientali della convivenza civile, esortandoli a una partecipazione più consapevole in ordine sia all'adozione di stili di vita più rispettosi dell'ambiente sia all'azione politica diretta.

L'APAT e l'informazione ambientale.

Con riferimento al precedentemente citato decreto legislativo n. 195/05, l'APAT ha il compito (art. 9, comma 2), se necessario, di elaborare – con la collaborazione delle ARPA/APPA – specifiche tecniche ai fini di dare supporto al Ministero dell'ambiente nella funzione di garante che l'informazione ambientale detenuta dall'autorità pubblica sia aggiornata, precisa e confrontabile.

Tenendo ciò presente, si può affermare che organi tecnici come l'APAT rappresentano importanti soggetti attuatori delle politiche di diffusione dell'informazione ambientale adottate dai governi, in quanto – attraverso l'intera più complessa attività di *reporting* – svolgono il prezioso ruolo di "intermediari" tra le autorità che detengono l'informazione e i destinatari della medesima, facendo sì che il trasferimento avvenga in modo efficace al punto che questi ultimi possano essere resi più consapevoli dei meccanismi ambientali ed essere indotti ad adottare stili di vita maggiormente eco-compatibili.

L'attività di diffusione di dati e informazioni ambientali dell'Agenzia – parte della più ampia attività di *reporting* – è sviluppata principalmente attraverso la pubblicazione di alcuni documenti a cadenza annuale, quali:

- Annuario dei dati ambientali (rapporto analitico che tratta diverse componenti/fattori ambientali; prima edizione 2002- ultima edizione 2006)
- Rapporto rifiuti (tematico; prima edizione 1998 - ultima edizione 2006)
- Qualità dell'ambiente urbano (tematico; prima edizione 2004 - ultima edizione 2006)
- Gli indicatori del clima in Italia (tematico; prima edizione 2005 - ultima edizione 2006)

Tale attività è alimentata in modo significativo, tra l'altro, anche dalla possibilità di disporre di banche dati – a suo tempo realizzate – dedicate a varie componenti/fattori ambientali e tempestivamente aggiornate da parte di un'articolata rete di contributori (ARPA/APPA, Regioni, ecc.).

Dal 1998 l'Agenzia, a seguito del trasferimento dal Ministero dell'ambiente del Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA), con il Programma "Centri Tematici Nazionali" ha riorganizzato il SINA e la relativa rete di soggetti e di collegamenti telematici, creando SINAnet (DPR 207/02, art. 15, comma 1). Attualmente SINAnet comprende varie banche dati, ma ve ne sono altre gestite direttamente dalle Unità tematiche di APAT.

Tali banche dati nonché le pubblicazioni sopra ricordate e la quasi totalità dei documenti prodotti da APAT – compresi i dati provenienti da attività di monitoraggio ambientale (per esempio, bollettini meteo-marini aggiornati con frequenza giornaliera) – sono disponibili sul sito web dell'Agenzia www.apat.gov.it, nel rispetto dei principi della Convenzione di Aarhus

Il Sistema ARPA/APPA e l'informazione ambientale.

Come noto, le Agenzie ambientali territoriali svolgono, a livello locale e secondo gli indirizzi dell'APAT, le medesime attività tecnico-scientifiche per la protezione dell'ambiente previste a livello nazionale per l'Agenzia centrale (DPR 207/02, art. 14, comma 1), quindi, anche la diffusione dei dati sullo stato dell'ambiente. Tale dettato normativo è recepito, in vario modo, con le leggi regionali istitutive delle Agenzie locali che, in forza di questo, svolgono attività di diffusione di dati e informazioni ambientali anche attraverso la realizzazione – diretta o assicurando il necessario supporto alle competenti autorità locali – sia di documenti a cadenza periodica, quali Relazioni sullo stato dell'ambiente (documenti di valutazione, *assessment*) e Annuari statistici (documenti analitici), sia tematici sia di altra natura (dati provenienti da attività di monitoraggio ambientale, simulazioni al *computer*, ecc., quali bollettini meteo, sulla qualità dell'acqua, sull'aria, sulle radiazioni solari, sui pollini, ecc.).

Anche per le Agenzie locali l'attività di diffusione di dati e informazioni ambientali è alimentata significativamente dalle banche dati di cui dispongono, dedicate alle varie componenti/fattori ambientali e tempestivamente aggiornate da specifiche reti di contributori a livello territoriale. In genere, le Agenzie realizzano e gestiscono il Sistema Informativo Regionale Ambientale (SIRA) o, in ogni caso, danno supporto alle autorità regionali competenti per la realizzazione/gestione del medesimo. Le banche dati e la quasi totalità dei documenti prodotti sono disponibili sui rispettivi siti web, nel rispetto dei principi della Convenzione di Aarhus.

Appendice

Elenco norme citate e riferimenti per la rintracciabilità

DIR 90/313/CEE concernente la libertà d'accesso all'informazione in materia di ambiente (7/6/1990, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 158 del 23/06/1990 pag. 0056 – 0058).

[la prima iniziativa tesa ad assicurare a qualsiasi persona fisica o giuridica il libero accesso all'informazione ambientale; abrogata, nel 2003, con la direttiva DIR 2003/4/CE]

Decreto legislativo n. 39 del 24 febbraio 1997: Attuazione della Direttiva 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente.

(Gazzetta Ufficiale n. 54 del 6 marzo 1997 - Supplemento Ordinario n. 48)

[questa legge prescrive che le autorità pubbliche rendano disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse, con possibilità di riproduzione o esame di informazioni riguardanti lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio, del territorio e degli spazi naturali]

Legge n. 108 del 16 marzo 2001, Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998.

(Gazzetta Ufficiale n. 85 dell'11 aprile 2001 - Supplemento Ordinario n. 80)

Direttiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio.

(14/2/2003, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 41/26 IT)

[garantisce il diritto di accesso all'informazione ambientale posseduta dalle autorità pubbliche, stabilendo condizioni e modalità per il suo esercizio; la direttiva dispone che gli stati membri rendano l'informazione ambientale progressivamente disponibile in banche dati elettroniche, che possano garantire la qualità dell'informazione ambientale (aggiornata, precisa e confrontabile)]

Decreto legislativo n. 195 del 19/8/2005, in attuazione della Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

(Gazzetta Ufficiale n. 222 del 23 settembre 2005)

Regolamento (CE) del n. 1367/2006 Parlamento Europeo e del Consiglio del 06/09/06 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

(25/9/2006, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 264/13 IT)