

**INFORMAZIONE AMBIENTALE:
IL PERCORSO DELLE AUTORITA'
PUBBLICHE VERSO
L'ADEGUAMENTO NORMATIVO.**



Valentina Rossi

WORKSHOP "INFORMAZIONE AMBIENTALE NELLA PA:
STRUMENTI ED ESPERIENZE A CONFRONTO".

IEFE – UNIVERSITA' BOCCONI
Milano, 28 settembre 2007

INFORMAZIONE AMBIENTALE E PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI

Caratteristiche delle decisioni ambientali:

- Trasversalità
- Irreversibilità di alcuni effetti
- Coinvolgimento di una pluralità di attori
- Distribuzione non uniforme dell'informazione
- Incertezza (sviluppo nel tempo delle conoscenze disponibili)
- Asimmetria distributiva di costi e benefici

Evoluzione normativa:

- Logiche di protezione ambientale preventiva e integrata
- Informazione e partecipazione pubblica ai processi decisionali

INFORMAZIONE AMBIENTALE E PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI

Informazione ambientale

- Strumento indispensabile a **supporto delle politiche ambientali**: sia nella fase di pianificazione degli interventi (*ex ante*) sia in quella di verifica della loro efficacia (*ex post*);
- Condizione necessaria per **modificare il ruolo del pubblico** nel perseguimento degli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo, trasformandolo in soggetto attivo, in grado di fare scelte consapevoli (*demand side management*) e di esercitare un controllo sull'operato dei soggetti pubblici.



Trasparenza, efficacia, legittimazione
dei processi decisionali

EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

- **L. 349/1986** istitutiva del Ministero dell'Ambiente;
- **L. 241/1990** sul procedimento amministrativo ed il diritto d'accesso ai documenti amministrativi;
- **D.P.R. 352/92** Regolamento che disciplina modalità di esercizio e casi di esclusione del diritto di accesso;
- **D.Lgs. 29/1993** istituzione URP (D.Lgs. 165/2001);
- **D.Lgs. 39/1997** libertà di accesso all'informazione ambientale (Dir. 1990/313/CEE);
- **L. 150/2000** disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle PPAA;
- **D.Lgs. 267/2000** TU sugli enti locali;

EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

- **L. 108/2000** ratifica della Convenzione di Århus;
- **L. 15/2005 e 80/2005** modifiche alla L. 241/1990;
- **D.P.R. 184/2006** nuovo Regolamento in materia di accesso ai documenti amministrativi;;
- **D. Lgs. 195/2005** sull'accesso all'informazione ambientale (Direttiva 2003/4/CE);
- Normative specifiche e settoriali: IPPC (D.Lgs. 59/05 e Registro INES - D.Lgs. 372/99), Rumore (D.Lgs. 194/05), OGM (D.Lgs. 224/03) (VIA, VAS, ET, Ispezioni ambientali..).

EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

- **D.Lgs. 196/2003** Codice in materia di protezione dei dati personali;
- **D.Lgs, 82/2005** Codice dell'amministrazione digitale;
- **D.Lgs. 36/2006** Attuazione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico.

IL RUOLO DELLE AUTORITA' PUBBLICHE

Attori principali → *AUTORITÀ PUBBLICHE*

1. Attività di acquisizione, elaborazione, gestione dei dati ambientali secondo modalità che garantiscano:
 - la **trasparenza dei flussi informativi** gestiti dalle AAPP
 - la **qualità dell'informazione ambientale** detenuta (completa, oggettiva, aggiornata, confrontabile).
2. **Strumenti di informazione e comunicazione** ambientale facilmente reperibili e consultabili, comprensibili anche per i non addetti ai lavori, gratuiti, che assicurino l'efficacia e la continuità dei canali di informazione rivolti al pubblico.
 - **Ruolo passivo:** Accesso all'informazione su richiesta
 - **Ruolo attivo:** Diffusione dell'informazione
3. **Promozione di strumenti volontari** di informazione ambientale presso le imprese: EMAS, Ecolabel, Bilanci e rapporti ambientali.

OBIETTIVI

1. Garantire il ***diritto di accesso*** all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche e stabilire i termini, le condizioni e le modalità per il suo esercizio. (C. Cost. sent. 399 del 01/12/2006)
2. 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 fine, in particolare, l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

Ambito d'applicazione oggettivo: INFORMAZIONE AMBIENTALE

- Concetto di *informazione*
- Informazione *detenuta*
 - in possesso di una autorità pubblica in quanto dalla stessa **prodotta o ricevuta**
 - materialmente detenuta da persona fisica o giuridica **per suo conto**.
- **Forma** scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale.

Ambito d'applicazione oggettivo: INFORMAZIONE AMBIENTALE

▣ **Informazione inerente:**

- lo stato degli elementi dell'ambiente
- i fattori
- le misure, anche amministrative, ed attività suscettibili di incidere su elementi o fattori o volte a proteggerli;
- le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività;
- le relazioni sull'attuazione della legislazione;
- lo stato della salute e della sicurezza umana, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti ed edifici d'interesse culturale.

Ambito d'applicazione oggettivo: INFORMAZIONE AMBIENTALE

▣ **Misure amministrative e attività**

- Giurisprudenza della Corte di Giustizia CE.
- Atti di diritto privato, formati dalla PA e/o da privati, ed utilizzati ai fini dell'attività amministrativa sono suscettibili di accesso.
- Atti provenienti da privati purché utilizzati e rilevanti nel procedimento.
- Atti interni

Ambito d'applicazione oggettivo: INFORMAZIONE AMBIENTALE

- Nuova definizione di **documento amministrativo** (art. 22 L. 241/1990 dopo riforma):
 - atti, anche interni *o non relativi ad uno specifico procedimento*
 - *detenuti (formati) da una PA*
 - *e concernenti attività di pubblico interesse indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale*
 - *(utilizzati ai fini dell'attività amministrativa).*

Ambito d'applicazione oggettivo: INFORMAZIONE AMBIENTALE

□ **Qualità dell'informazione**

- Il MATT garantisce, se possibile, che l'informazione ambientale detenuta dall'autorità pubblica sia **aggiornata, precisa e confrontabile**.
- A tal fine, l'APAT elabora, se necessario, apposite **specifiche tecniche** in collaborazione con ARPA e APPA, anche attraverso gruppi di lavoro, e sentito il Tavolo Stato-Regioni per il sistema informativo.

Ambito d'applicazione soggettivo: **AUTORITÀ PUBBLICA e PUBBLICO**

□ **Autorità Pubblica**

- Amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali
- Aziende autonome e speciali, Enti pubblici e concessionari di pubblici servizi
- Ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico.

□ **Pubblico**

- Una o più persone, fisiche o giuridiche
- Associazioni, organizzazioni o gruppi di persone fisiche o giuridiche.

ACCESSO alle informazioni ambientali su RICHIESTA

- ❑ **Chiunque** ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse.
- ❑ **Termine**
 - quanto **prima possibile**
 - entro **30 gg** dalla richiesta
 - **60 gg** in caso di **entità e complessità della richiesta** e previa comunicazione tempestiva della proroga e dei **motivi** al richiedente.
 - Termine **perentorio** (Corte di Giustizia CE)
- ❑ **Silenzio-Rifiuto?**

ACCESSO alle informazioni ambientali su RICHIESTA

□ **FORMA**

- **Forma o formato richiesto.** Salve ipotesi in cui:
 - informazione già disponibile al pubblico in altra forma o formato e facilmente accessibile per il richiedente;
 - è ragionevole renderla disponibile in altra forma;
 - **obbligo di motivare** e comunicarlo entro 30 gg.
- **Richiesta d'accesso concernente i "fattori":** informazioni relative al procedimento di misurazione, compresi metodi d'analisi, di prelievo di campioni e di preparazione degli stessi, o alla metodologia normalizzata.
- **Obbligo delle autorità pubbliche** di mantenere l'informazione ambientale detenuta in **forme o formati facilmente riproducibili** e, per quanto possibile, **consultabili tramite reti di telecomunicazione informatica o altri mezzi elettronici.**

IPOSTESI di ESCLUSIONE del DIRITTO DI ACCESSO

□ INFORMAZIONE NON DETENUTA

➤ Obbligo di trasmettere rapidamente la richiesta all'autorità che la detiene, se conosciuta, informando il richiedente ovvero di comunicargli l'autorità cui rivolgersi.

□ RICHIESTA MANIFESTAMENTE IRRAGIONEVOLE

□ RICHIESTA ESPRESSA IN TERMINI ECCESSIVAMENTE GENERICI

➤ autorità pubblica **può** chiedere al richiedente, di specificare i dati da mettere a disposizione, supportandolo, o se lo ritiene **"opportuno"** respingere la richiesta.

□ MATERIALI O DATI INCOMPLETI O IN CORSO DI COMPLETAMENTO

➤ Autorità pubblica informa il richiedente circa l'autorità che prepara il materiale e la data entro cui esso sarà disponibile.

□ COMUNICAZIONI INTERNE

➤ tenuto conto dell'interesse pubblico tutelato dal diritto di accesso.

IPOSTESI di ESCLUSIONE del DIRITTO DI ACCESSO

▣ LA DIVULGAZIONE DELL'INFORMAZIONE RECA PREGIUDIZIO A:

- **Riservatezza** delle **deliberazioni interne** di autorità pubbliche, in base alle disposizioni vigenti in materia;
- **Riservatezza delle informazioni commerciali o industriali**, secondo le disposizioni vigenti in materia, per la **tutela di un legittimo interesse economico e pubblico** (compresa riservatezza statistica e segreto fiscale)
- **Riservatezza dei dati personali** o riguardanti una persona fisica, salvo consenso alla divulgazione dell'informazione al pubblico (D.Lgs.196/2003)

IPOSTESI di ESCLUSIONE del DIRITTO DI ACCESSO

- **Relazioni internazionali, ordine e sicurezza pubblica, difesa nazionale;**
- Svolgimento di **procedimenti giudiziari** o di **indagini** per l'accertamento di illeciti;
- **Diritti di proprietà industriale** (D.Lgs. 30/2005).
- Interessi di chi ha **fornito di sua volontà** le informazioni, in assenza di un obbligo di legge, salvo consenso dell'interessato;
- **Tutela dell'ambiente e del paesaggio**, cui si riferisce l'informazione, come nel caso dell'ubicazione di specie rare.

IPOTESI di ESCLUSIONE del DIRITTO DI ACCESSO

□ CRITERI INTERPRETATIVI

➤ INTERPRETAZIONE RESTRITTIVA

➤ **VALUTAZIONE PONDERATA** tra fra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione dall'accesso.

➤ INFORMAZIONI SULLE EMISSIONI NELL'AMBIENTE

L'accesso non può essere negato per la tutela di:

- Riservatezza delle autorità pubbliche
- Riservatezza commerciale e industriale
- Riservatezza personale
- Diritti di proprietà industriale
- Informazioni fornite volontariamente
- Tutela dell'ambiente e paesaggio

➤ ACCESSO PARZIALE

- Documenti o dati incompleti o in corso di completamento
- Comunicazioni interne

IPOTESI di ESCLUSIONE del DIRITTO DI ACCESSO

- ❑ **OBBLIGO DI MOTIVAZIONE**
- ❑ **OBBLIGO DI FORNIRE INFORMAZIONI SU PROCEDURA DI RIESAME**
- ❑ **Riforma L. 241/1990 e D.P.R. 184/2006:**
 - Controinteressati (“soggetti ... che dall’esercizio dell’accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza”)
 - Procedimento di accesso formale
 - PA che riceve la richiesta: Obbligo di comunicazione ai controinteressati (attività difensiva e collaborativa)
 - Tutela

METAINFORMAZIONE

□ METAINFORMAZIONE

- L'autorità pubblica, al fine di fornire al pubblico tutte le notizie utili al reperimento dell'informazione ambientale, istituisce e aggiornare almeno annualmente **Cataloghi pubblici dell'informazione ambientale** contenenti l'elenco delle **tipologie dell'informazione ambientale detenuta** ovvero si avvale degli **Uffici per le relazioni con il pubblico** già esistenti.
- L'autorità pubblica può evidenziare in tali cataloghi le informazioni detenute escluse dal diritto di accesso.
- L'autorità pubblica informa in maniera adeguata il pubblico sul **diritto di accesso** alle informazioni ambientali.

TARIFFE

□ TARIFFE

- Accesso ai cataloghi pubblici dell'informazione ambientale ed esame dell'informazione presso il detentore: **gratuiti**.
- Rilascio di copie: rimborso del **costo di riproduzione**, salve le disposizioni vigenti in materia di **bollo**, nonché i diritti di **ricerca e di visura** (L. 241/90).
- L'autorità pubblica può, *in casi specifici*, applicare una **tariffa** per rendere disponibile l'informazione ambientale, determinata sulla base del **costo effettivo del servizio**.
- **Obbligo di informare** adeguatamente il pubblico su entità della tariffa e circostanze in cui è applicata.

TARIFFE

- Nei casi in cui l'autorità pubblica mette a disposizione l'informazione ambientale **a titolo commerciale** e l'esigenza di garantire la **continuazione della raccolta e della pubblicazione dell'informazione** l'impone, può essere prevista una **tariffa calcolata sulla base del mercato**, predeterminata e pubblica.

TUTELA DEL DIRITTO DI ACCESSO

▣ TUTELA AMMINISTRATIVA

- **Richiesta di riesame** del provvedimento di rifiuto a
 - **Difensore civico** competente per territorio, avverso atti di amministrazioni comunali, provinciali e regionali
 - **Commissione per l'accesso** ai documenti amministrativi avverso atti di amministrazioni centrali o periferiche dello Stato.
- Termine: **30 gg.**
- In caso di accoglimento, comunicazione a richiedente e autorità. Accesso consentito, salvo provvedimento confermativo motivato dell'autorità disponente, entro 30 gg dalla comunicazione.

TUTELA DEL DIRITTO DI ACCESSO

▣ TUTELA GIURISDIZIONALE

- Ricorso al **TAR**
- Termine **30 gg.**
- In caso di richiesta di riesame il termine decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa.

DIFFUSIONE

delle informazioni ambientali

- Obbligo dell'autorità pubblica di rendere disponibile l'informazione ambientale **detenuta, rilevante ai fini delle proprie attività istituzionali**, avvalendosi delle tecnologie di telecomunicazione informatica e delle tecnologie elettroniche disponibili:
 - **Piano per rendere l'informazione ambientale progressivamente disponibile in banche dati elettroniche** facilmente accessibili al pubblico tramite reti di telecomunicazione pubbliche, da aggiornare annualmente.
 - Termine 6 mesi dall'entrata in vigore D.Lgs.195/05.

DIFFUSIONE

delle informazioni ambientali

▣ **Obbligo di trasferire nelle banche dati istituite**

- **Normative** ambientali
- **Politiche, piani e programmi** relativi all'ambiente
- **Relazioni sullo stato d'attuazione** dei citati elementi se elaborati o detenuti in forma elettronica;
- **Relazione sullo stato dell'ambiente**
- Dati o sintesi di dati ricavati dal **monitoraggio** di attività che incidono o possono incidere sull'ambiente
- **Autorizzazioni e pareri** rilasciati dalle competenti autorità in applicazione delle norme sulla VIA e **accordi in materia ambientale** o un riferimento al luogo in cui l'informazione è accessibile su richiesta;
- **Studi sull'impatto ambientale, valutazioni dei rischi** relativi agli elementi dell'ambiente, o un riferimento al luogo in cui è accessibile su richiesta.

(termine: 2 anni dall'entrata in vigore D.Lgs. 195/05)

DIFFUSIONE

delle informazioni ambientali

- L'informazione ambientale può essere resa disponibile creando **collegamenti a sistemi informativi e a banche dati elettroniche, anche gestiti da altre autorità pubbliche**, da rendere facilmente accessibili al pubblico.
- In caso di **minaccia imminente per la salute umana e per l'ambiente**, causata da attività umane o dovuta a cause naturali, le autorità pubbliche diffondono, senza indugio le informazioni detenute che permettono, a chiunque possa esserne colpito, di adottare misure atte a prevenire o alleviare i danni derivanti da tale minaccia.

OBBLIGHI DI RELAZIONE

- ❑ Obbligo dell'autorità pubblica di inviare al MATT una **Relazione sugli adempimenti** posti in essere in applicazione del Decreto ed i **dati degli archivi automatizzati delle istanze di accesso** (DPR 352/92), relativamente all'informazione ambientale:
 - dall'anno 2005 e fino al 2008
 - entro il 30 dicembre di ogni anno

- ❑ Il MATT entro il 14 febbraio 2009 elabora una **Relazione sulla attuazione del Decreto**, trasmessa alla CE, presentata al Parlamento e resa accessibile al pubblico.

Aspetti organizzativi e procedurali delle Regioni e degli Enti locali

□ In attuazione del principio di leale collaborazione, gli **aspetti organizzativi e procedurali** sono individuati sulla base di **ACCORDI** da raggiungere in sede di **Conferenza Unificata**:

- **Le modalità di coordinamento** tra le PPAA
- **I livelli minimi omogenei di informazione al pubblico** in applicazione delle disposizioni relative alle informazioni su emissioni nell'ambiente, in coerenza con le norme in materia di protezione di dati personali e nel rispetto della normativa in materia di riutilizzo delle informazioni nel settore pubblico;
- I criteri di riferimento per l'applicazione dei **casi di esclusione**;
- Le modalità di produzione della **Relazione annuale**.

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE: ACCESSO e PARTECIPAZIONE

- ❑ **Diritto all'uso della tecnologia**
- ❑ **Partecipazione democratica elettronica.**
 - “La partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione” (accesso telematico, moduli e formulari, utilizzo PEC..)
- ❑ **Sito internet** strumento disciplinato per la I volta:
 - accessibilità
 - semplicità di consultazione
 - chiarezza nel linguaggio
 - completezza dell' informazione
 - interoperabilità

IL RUOLO DELLE AUTORITA' PUBBLICHE

Trasferimento di conoscenza = indicatore dell'evoluzione del rapporto tra AAPP e cittadini

- ▣ **Processo di riorganizzazione strutturale e procedurale:**
 - Individuazione di strutture e competenze
 - Definizione di procedure, responsabilità, strumenti operativi

- ▣ **Mutamento di mentalità in un'ottica di servizio al pubblico**