

SARA FIORAVANTI - DÉSIÉE MARTINOJA

Guida alla
INFORMAZIONE AMBIENTALE

Guida all'informazione ambientale

© 2010 Irnerio Editore
www.irnerioeditore.it

tutti i diritti sono riservati

Finito di stampare nel mese di
Aprile 2010 da Tip.Le.Co. - Piacenza
Printed in Italy

*A Elisa, per non essere nata prima del tempo
e a Leo, Aurora e Antonio per la loro pazienza.*

Premesse

Sappiamo, per esperienza storica e attuale, che il diritto all'informazione è un pilastro fondamentale di un sistema democratico: il cittadino per accedere ai diritti democratici deve disporre dell'accesso ad una informazione corretta, plurale e indipendente. Ogni dittatore, quando prende il potere, si preoccupa di chiudere l'informazione indipendente e/o di occupare i mezzi d'informazione, per filtrare, controllare notizie e commenti e manipolare l'opinione pubblica. Sappiamo bene quanto anche in un sistema democratico l'informazione reale sia lontana dal modello ideale, dominata com'è da grandi gruppi economici e finanziari che controllano gran parte dei principali mezzi di comunicazione, e quindi di informazione, di massa. Anche se resta comunque, in un sistema democratico, una possibilità significativa, maggiore per un cittadino preparato e consapevole, di scegliere i mezzi di informazione che ritiene più corretti e quindi, in un certo senso, di incidere sugli orientamenti del mercato dell'informazione, o almeno di una sua parte. Per diversi aspetti, l'informazione ambientale segue le medesime sorti dell'informazione in generale, con tutte le difficoltà che l'accesso ad una corretta informazione ha incontrato nei regimi dittatoriale ed, in modo diverso, anche in quelli democratici. Non trascurerei queste difficoltà generali. La Cina, per esempio, si sta muovendo con lentezza e preoccupanti ritardi nell'adottare misure adeguate di riduzione delle sue emissioni di gas di serra anche perché l'opinione pubblica cinese dispone di un limitatissimo accesso a una informazione indipendente. Ma la stessa ricostruzione storica dell'evoluzione internazionale ed europea del diritto all'informazione ambientale, fatta in questa Guida da Sara Fioravanti e Désirée Martinoja, richiama con evidenza un fatto: l'informazione ambientale ha avuto uno sviluppo lento e difficile, ha richiesto un diritto distinto e specifico che ne promuovesse e ne garantisse l'accesso. Come mai? La risposta a questa domanda penso possa aiutare a capire perché, anche in un sistema democratico, l'informazione ambientale corretta sia ancora piuttosto scarsa e vada spesso conquistata: per accedervi richiede impegno ed anche la disponibilità di una buona ed efficace strumentazione tecnica e giuridica. L'informazione ambientale è stata a lungo compresa come dimostrano, ad esempio, i numerosi siti contaminati, nei primi decenni del dopoguerra, da produzioni, gestioni di processi produttivi e di rifiuti, con pesantissimi inquinamenti, prodotti nel silenzio generale dei mezzi di informazione e ignorati dai cittadini che abitavano anche nelle vicinanze. Ciò è avvenuto perché l'inquinamento era ritenuto un problema secondario, trascurabile, rispetto ai prevalenti interessi economici e occupazionali. Per questo l'informazione, relativa ad un interesse "debole", a fronte di altri interessi economici più "forti", poteva affermarsi solo con specifiche tutele che ne garantissero l'accesso democratico. Oggi sappiamo che la situazione è cambiata: la consapevolezza e l'informazione ambientale sono cresciute. Commetteremmo, tuttavia, un grave errore se pensassimo che la tendenza a privilegiare interessi economici a breve, fosse ormai scomparsa. Va considerato, inoltre, un altro aspetto, ben evidenziato da questa Guida: l'informazione è uno strumento necessario per sollecitare la partecipazione dei cittadini alla valutazione delle scelte, dei progetti, delle opere e dei programmi che

potrebbero avere significativi impatti sull'ambiente. Ovviamente non sono in pochi, fra i decisori politici e fra gli operatori economici, a temere che, fornendo informazioni sugli impatti ambientali, si alimentino, insieme alla partecipazione, anche contestazioni e conflitti locali. È stato quindi necessario scomodare trattati internazionali e direttive europee per affermare il diritto dei cittadini di essere informati per partecipare e anche di contestare attività, proposte e progetti che producano rilevanti impatti sull'ambiente. Per esercitare questo sacrosanto diritto in coerenza con la sua principale finalità, quella di una migliore tutela ambientale, occorre una certa perizia: questa Guida ci aiuta a conoscere meglio la cassetta degli attrezzi che è a disposizione che, non a caso, è piuttosto articolata e va utilizzata con competenza. Chi ha partecipato, per esempio, ad un'assemblea di residenti in un Parco sa che non sempre la prima preoccupazione dei cittadini che vi partecipano è quella ambientale e che non è raro che i partecipanti manifestino interessi diversi e contrastanti con la tutela ambientale. Così come non va sottovalutato, nella società dell'informazione ridondante e spettacolarizzata, il rischio di una proliferazione di allarmi ambientali, anche su questioni non fondate, che potrebbe produrre un indistinto rumore di fondo che rende meno credibili, e percepibili, i reali problemi e pericoli ambientali. In altri termini, in materia di accesso all'informazione ambientale, non c'è solo un problema di quantità, ma direi, soprattutto, di qualità: qualità della conoscenza tecnica e scientifica, qualità della disponibilità di dati e di informazioni attendibili, ottenuti con idonei strumenti e metodi di analisi, di monitoraggio e di controllo, qualità della competenza tecnica e scientifica di chi interpreta e diffonde tali conoscenze ed anche della formazione e informazione di base dei cittadini coinvolti. L'informazione ambientale ha un necessario e rilevante contenuto tecnico-scientifico che può diventare una vera barriera nei confronti di un accesso democratico: questo mi pare un nodo importante non ancora adeguatamente affrontato dalla normativa, europea e nazionale. Basta guardare, per esempio, lo stato degli organi tecnici preposti, a livello regionale e nazionale, ai controlli ambientali, alle indagini tecniche, all'elaborazione e produzione di dati sull'ambiente, per rendersi conto che il blocco lunghissimo dei concorsi, le carenze insostenibili di personale tecnico, la mancanza di fondi e di attrezzature, hanno prodotto una situazione veramente critica. L'accesso alle fonti dell'informazione ambientale richiede una condizione di base: che queste fonti non siano solo accessibili, ma siano vive, pienamente attive e di elevata qualità.

EDO RONCHI

“Presidente Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile”

L'informazione è alla base di ogni costruttivo rapporto relazionale, perché è la base del sapere e del conoscere. Senza informazione non c'è scienza, ma solo pregiudizio e ignoranza. Ciò vale per ogni settore, ma ancor di più per la tutela dell'ambiente.

Il perseguimento di uno sviluppo sostenibile con la capacità di carico del pianeta richiede, infatti, un radicale cambiamento del modello di vita e di produzione attualmente imperante e una condivisione comune da parte di tutti delle azioni da intraprendere. Per ottenere ciò occorre assicurare una piena e corretta informazione, in tutte le sue prospettive.

Innanzitutto quella di riconoscere il diritto di ciascuno ad accedere ai dati e ai documenti necessari per informarsi, poi quella di far funzionare strutture che siano in grado di garantire questo diritto e non solo in caso di sua violazione, infine quello di porre in grado anche i soggetti in difficoltà di essere informati.

Le società, quindi, devono stabilire norme per la tutela del diritto di accesso all'informazione, per l'istituzione di uffici che conservino e mettano a disposizione le informazioni e quelle per portare le informazioni fuori dai propri uffici, anche quanto non vengano espressamente richieste.

Ma assicurare l'informazione non basta. Essa è solo uno strumento, ma non è il fine. Questo invece è dato dalla partecipazione. Senza conoscenza si è in balia dei più colti e dei più furbi. Senza conoscenza ci sarà sempre chi sarà soggiogato da un altro, anche senza rendersene conto. Ha poco senso essere chiamati a partecipare, se non si è maturata una propria opinione e ciò può avvenire solo se si assicura l'informazione.

Pertanto, la partecipazione può avere un significato solo se consente a chi partecipa di essere attore positivo, ossia di poter fornire un contributo. Questo consentirà di poter condividere e comprendere le scelte che verranno operate, perché senza questa consapevolezza le politiche attuative si scontreranno con la reazione della gente. E non dimentichiamo che la partecipazione è il sale della democrazia e della libertà.

Insomma, l'informazione sostanzia diritti fondamentali e il funzionamento delle società complesse. E quindi non può non essere essenziale nelle politiche di tutela dell'ambiente.

Per chi vuole occuparsi di ambiente o già se ne occupa deve, dunque, disporre di un manuale come questo libro. Sapere dove andare e come avanzare le proprie istanze, disporre di strumenti operativi per partecipare ai procedimenti amministrativi, essere consapevole dei diritti di cui si può avvalere e come tutelarli è fondamentale. Altrimenti si corre il rischio di essere esclusi.

Le autrici sono riuscite a dare una completa illustrazione di questi aspetti e hanno realizzato un prodotto che riesce non solo risolvere casi pratici, ma anche a fornire i fondamenti del settore e a stimolare riflessioni da parte del lettore. Insomma, un prodotto non solo utile, ma addirittura indispensabile.

STEFANO LEONI
Presidente WWF Italia

Indice

<i>Premessa di Edo Ronchi</i>	VII
<i>Premessa di Stefano Leoni</i>	IX

Capitolo I

L'informazione ambientale in Europa e nel mondo 1

L'informazione ambientale nell'ordinamento internazionale 1

<i>Le Convenzioni internazionali sull'accesso alle informazioni ambientali.</i>	
<i>Dagli anni '50 agli anni '70 e '80.</i>	1
<i>Gli anni '90 e la Dichiarazione di Rio de Janeiro.</i>	3
<i>La Convenzione di Lugano e l'obbligo di informazione dei gestori</i>	4
<i>Le Convenzioni internazionali sugli incidenti industriali o nucleari</i>	4
<i>Le Convenzioni internazionali delle Organizzazioni non Governative.</i>	6
<i>La Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico in materia di ambiente e accesso alla giustizia</i>	7
<i>Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus.</i>	13
<i>Strategia dell'Unione europea per la terza riunione delle Parti che aderiscono alla Convenzione di Aarhus</i>	16

L'informazione ambientale nell'ordinamento comunitario 16

<i>I primi anni '70. Necessità di creare una disciplina comunitaria sull'informazione ambientale</i>	16
<i>I Piani di azione comunitari e l'ambiente.</i>	17
<i>Gli anni '80 e '90 per lo sviluppo dell'informazione ambientale comunitaria</i>	18
<i>Le direttive sulla Valutazione di impatto ambientale e l'accesso alle informazioni</i> .	20
<i>Gli anni '90. In attesa della direttiva 90/313/CEE</i>	21
<i>La direttiva 90/313/CEE sulla libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente.</i>	23
<i>Le direttive IPPC sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento</i>	25
<i>La direttiva 2003/04CE e la nuova disciplina sull'accesso alle informazioni in materia ambientale</i>	26
<i>L'applicazione della Convenzione di Aarhus alle istituzioni comunitarie.</i>	29

Capitolo II - L'informazione ambientale nell'ordinamento nazionale	33
Evoluzione dell'informazione ambientale in Italia. Gli anni '80 e '90	33
<i>L'articolo 14 della legge n. 349 del 1986. Primo passo verso la libertà di informazione ambientale</i>	33
<i>La legge n. 241 del 1990 e l'accesso agli atti amministrativi</i>	35
<i>La legge 142 del 1990 e gli istituti di partecipazione</i>	37
<i>Il decreto legislativo 39 del 1997 e la libertà di accesso alle informazioni ambientali. Confronto con la legge n. 241 del 1990</i>	38
<i>Il nuovo decreto legislativo n. 195 del 2005 di recepimento della direttiva 2003/04/CE</i>	40
Oltre l'informazione ambientale: la partecipazione ai processi decisionali	48
<i>Cos'è la partecipazione in campo ambientale</i>	48
<i>La partecipazione del pubblico nella Convenzione di Aarhus</i>	49
<i>La partecipazione del pubblico nelle normative comunitarie in materia di ambiente</i> .	52
<i>Il Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus</i> .	
<i>La partecipazione alle decisioni in materia ambientale in Italia</i>	56
Capitolo III - La diffusione delle informazioni ambientali in Italia e case history	63
Raccolta e diffusione delle informazioni ambientali da parte della Pubblica Amministrazione	63
<i>Il ruolo del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare</i>	64
<i>L'A.P.A.T. ed i relativi compiti in materia di informazione ambientale. Raccolta e coordinamento delle informazioni</i>	65
<i>La rete delle Agenzie regionali di protezione ambientale. Gli strumenti per la diffusione locale delle informazioni</i>	66
<i>L'informazione ambientale nelle Regioni: Portali Web e Case History</i>	68
Capitolo IV - Dieci anni di giurisprudenza. Dal 2000 al 2010	93
<i>Le pronunce dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato</i>	96
<i>Le pronunce della Corte Costituzionale</i>	111
<i>Le sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee</i>	112

Allegati	117
Fac simile di richiesta di accesso agli atti	119
Elenco delle principali normative citate	121
Bibliografia	123
Principali siti web citati	125
Appendice normativa	127
1. Legge 7 agosto 1990 n. 241 Legge sul procedimento amministrativo	129
2. Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla Giustizia in materia ambientale	135
3. DLvo 19 agosto 2005, n. 195 "Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale"	155
4. Direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2007 che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (Inspire)	161