

**Articolo 12**  
***(Disposizioni in materia di partecipazione del pubblico  
nell'elaborazione di taluni piani o programmi in materia ambientale –  
Caso EU pilot 1484/10/ENVI)***

L'articolo 12 disciplina le **modalità** attraverso le quali l'autorità competente all'elaborazione ed all'approvazione di taluni piani o programmi **in materia ambientale** assicura la **partecipazione del pubblico** al procedimento di **elaborazione, modifica e riesame dei medesimi piani o programmi**.

In particolare, l'articolo 12 novella l'articolo 3-sexies del decreto legislativo n. 152/2006 (recante norme in materia ambientale) allo scopo di rispondere ai rilievi avanzati dalla Commissione europea, nell'ambito della procedura EU Pilot 1484/10/ENVI, e di un corretto recepimento dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2003/35/CE.

**L'articolo 3-sexies del d.lgs. 152/2006**, introdotto dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 4/2008, in attuazione della legge n. 241 del 1990 (in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e della Convenzione di Aarhus (ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108), consente l'accesso alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale, a prescindere dalla dimostrazione della sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante.

Gli articoli 3-5 del **decreto legislativo n. 195 del 2005** (attuativo della direttiva 2003/4 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, adottata per allineare la normativa europea alla Convenzione di Aarhus) disciplinano il diritto all'informazione ambientale, prevedendo in particolare che l'informazione ambientale venga resa disponibile dall'autorità pubblica a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse. In particolare, i casi di esclusione del diritto di accesso all'informazione ambientale sono disciplinati dall'articolo 5.

La Convenzione ONU/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (cd. Convenzione di Aarhus) è stata firmata il 25 giugno 1998 dall'Unione europea.

La **direttiva 2003/35/CE** (di seguito direttiva), che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, ha modificato le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE, relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, ed è stata adottata in attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus.

Passando nel dettaglio all'analisi del contenuto della norma, l'articolo 12 aggiunge **sei nuovi commi** al citato articolo 3-sexies del d.lgs. 152/2006. In particolare:

1) il **comma 1-bis** prevede che l'autorità competente all'elaborazione dei piani o programmi, specificati nell'Allegato I della direttiva 2003/35/CE, a cui non

si applica la procedura di valutazione ambientale nei casi indicati dall'articolo 6, comma 2, del D.Lgs. 152/2006, assicura la partecipazione del pubblico nell'ambito del procedimento di elaborazione, modifica e riesame dei predetti piani o programmi;

**L'Allegato I** della direttiva prevede la partecipazione del pubblico ai piani e ai programmi relativi ai rifiuti, alle pile ed agli accumulatori contenenti sostanze pericolose, alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, ai rifiuti pericolosi, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente.

L'**articolo 2** della direttiva disciplina, al **paragrafo 1**, la partecipazione del pubblico ai piani e ai programmi specificamente indicati nell'**Allegato I** alla direttiva medesima, prevedendo che gli Stati membri garantiscano tempestive ed effettive opportunità di partecipazione del "pubblico", intendendosi per "pubblico" una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone. L'**articolo 2, paragrafo 2**, prevede che gli Stati membri provvedono affinché:

a) il pubblico sia informato, attraverso pubblici avvisi oppure in altra forma adeguata quali mezzi di comunicazione elettronici, se disponibili, di qualsiasi proposta relativa a tali piani o programmi o alla loro modifica o riesame, e siano rese accessibili al pubblico le informazioni relative a tali proposte, comprese tra l'altro le informazioni sul diritto di partecipare al processo decisionale e sull'autorità competente a cui possono essere sottoposti osservazioni o quesiti;

b) il pubblico possa esprimere osservazioni e pareri quando tutte le opzioni sono aperte prima che vengano adottate decisioni sui piani e sui programmi;

c) nell'adozione di tali decisioni, si tenga debitamente conto delle risultanze della partecipazione del pubblico;

d) dopo un esame delle osservazioni e dei pareri del pubblico, l'autorità competente faccia ragionevoli sforzi per informare il pubblico in merito alle decisioni adottate.

L'**articolo 2, paragrafo 3**, della direttiva dispone che gli Stati membri definiscono il pubblico ammesso alla partecipazione ai fini di cui al paragrafo 2, includendo le organizzazioni non governative interessate che soddisfano i requisiti imposti dalla legislazione nazionale, quali quelle che promuovono la protezione dell'ambiente.

L'**articolo 2, paragrafo 5**, della direttiva dispone che il medesimo articolo non si applica a piani e programmi di cui all'allegato I per i quali è attuata una procedura di partecipazione del pubblico ai sensi della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, o ai sensi della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

L'**articolo 6, del D.Lgs. 152/2006** stabilisce, al **comma 2**, i piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale:

a) elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II (Progetti di competenza statale), III (Progetti di competenza delle regioni e

delle province autonome di Trento e di Bolzano) e IV del decreto (Progetti di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano);

b) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza nella pianificazione e programmazione territoriale ai sensi dell'articolo 5 del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357.

Il **comma 3** dell'articolo 6 prevede inoltre che per i suddetti piani e programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei medesimi piani e programmi, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni riguardanti la verifica di assoggettabilità, di cui all'articolo 12, e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento.

2) il **comma 1-ter** dispone, nei casi disciplinati dal comma 1-*bis*, **l'avviso a mezzo stampa** e mediante pubblicazione sul proprio **sito web** da parte dell'autorità competente, contenente l'indicazione del titolo del piano o del programma, l'autorità competente e le sedi ove può essere presa visione del piano o programma;

2) il **comma 1-quater** prevede che l'autorità competente mette, altresì, a **disposizione del pubblico il piano o programma** mediante il deposito presso i propri uffici e la pubblicazione sul proprio sito web;

3) il **comma 1-quinquies** stabilisce che, entro 60 giorni dalla pubblicazione dell'avviso di cui al comma 1-*ter*, chiunque può prendere **visione** del piano o programma e presentare proprie osservazioni o pareri in forma scritta;

4) il **comma 1-sexies** dispone che l'autorità competente tiene adeguatamente conto delle **osservazioni** del pubblico nell'adozione del piano o programma;

5) il **comma 1-septies** prevede che **il piano o programma adottato è pubblicato sul sito web** dell'autorità competente unitamente ad una dichiarazione di sintesi nella quale si da conto delle considerazioni che sono state alla base della decisione. Detta dichiarazione contiene, altresì, informazioni sulla partecipazione del pubblico.

### ***Procedure di contenzioso***

Le disposizioni riguardanti la partecipazioni del pubblico nell'elaborazione di taluni piani o programmi in materia ambientale sono volte alla risoluzione della procedura **Eu Pilot 1484/10/ENVI**<sup>7</sup>, con la quale la Commissione europea ha

---

<sup>7</sup> Il sistema EU PILOT (strumento informatico EU pilot - IT application) dal 2008 è lo strumento principale di comunicazione e cooperazione tramite il quale la Commissione, mediante il Punto di contatto nazionale - che in Italia è la struttura di missione presso il Dipartimento Politiche UE della Presidenza del Consiglio -, trasmette le richieste di informazione agli Stati membri (tutti

richiesto alle autorità italiane chiarimenti in merito al **recepimento della direttiva 2003/35/CE** relativa alla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale.

In particolare, con una lettera del **29 ottobre 2010**, cui il Governo italiano ha risposto il 16 febbraio 2011, la Commissione, dopo avere elencato le disposizioni del diritto dell'UE e i precedenti giurisprudenziali in materia, chiede come sia stata data attuazione alle seguenti previsioni della medesima direttiva:

- **controllo giurisdizionale in merito alla decisione amministrativa** (art. 3.7 e 4.4 paragrafo 3): la Commissione chiede se la normativa italiana conferisce al pubblico la facoltà di impugnare le decisioni, le azioni o le omissioni in termini di legalità procedurale e sostanziale.

**Le autorità italiane** precisano che per il diritto di impugnazione occorre fare riferimento alle **disposizioni generali del processo amministrativo** (decreto legislativo n. 104/2010) nonché a quelle riguardanti il ricorso straordinario al Capo dello Stato;

- possibilità di **adire ad un giudice** in merito alla partecipazione ad un procedimento specifico (art. 3.7 e 4.4): la Commissione chiede se gli individui e le organizzazioni non governative devono necessariamente avere partecipato al procedimento per poter adire il giudice e impugnare una decisione amministrativa.

**Le autorità italiane** sottolineano che, ai fini dell'impugnazione di una decisione amministrativa, il nostro ordinamento **non prevede la previa partecipazione al procedimento** di autorizzazione di impatto ambientale (AIA);

- soddisfacimento dei **requisiti di tempestività, onerosità non eccessiva, assistenza giudiziaria ed efficacia** del provvedimento (art. 3.7, 4.4 paragrafo 5): la Commissione chiede all'Italia come garantisce l'accesso alla giustizia senza spese eccessivamente onerose; se la parte soccombente deve sostenere le spese processuali e a che cosa queste corrispondono; quali sono le norme che garantiscono un'efficace tutela giurisdizionale e quali sono i tempi e i modi del giudizio amministrativo.

A giudizio delle **autorità italiane**, le richieste della Commissione non attengono specificamente alle procedure inerenti l'AIA ma alle condizioni generali della giustizia amministrativa in Italia;

- **pubblicità delle informazioni pratiche** sull'accesso alle procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale (art. 3.7 e 4.4 paragrafo 6): la

---

gli Stati membri hanno aderito a questo strumento di pre-contenzioso) al fine di assicurare la corretta applicazione della legislazione UE e prevenire possibili procedure d'infrazione. Il sistema viene utilizzato quando per la Commissione la conoscenza di una situazione di fatto o di diritto all'interno di uno Stato membro è insufficiente e non permette il formarsi di un'opinione chiara sulla corretta applicazione del diritto UE e in tutti i casi che potrebbero essere risolti senza dovere ricorrere all'apertura di una vera e propria procedura di infrazione.

Commissione chiede alle autorità italiane qual è la struttura del sistema adottato per garantire al pubblico un effettivo accesso alle informazioni.

Ad avviso delle **autorità italiane**, il nostro ordinamento **soddisfa pienamente l'esigenza di pubblicità delle informazioni pratiche** in esame, mediante la notifica al richiedente e la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'avvenuto rilascio dell'AIA nonché mediante la messa a disposizione del pubblico, sia in forma cartacea sia tramite internet, degli atti dei procedimenti AIA, conclusi o ancora in corso;

- recepimento degli altri articoli della direttiva, con particolare riferimento alla **partecipazione del pubblico ai piani e ai programmi** (art. 2 e allegato I). **Le autorità italiane** rinviano al **decreto legislativo n. 152/2006 e successive modificazioni**, che ha provveduto alla trasposizione nell'ordinamento italiano dei restanti articoli della direttiva 2003/35/CE.