

Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione

concernente l'approvazione e l'attuazione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus) e la modifica della Convenzione nonché la modifica della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)

Compendio

Il 25 giugno 1998 la Svizzera ad Aarhus, Danimarca, la convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus). La Convenzione è entrata in vigore il 30 ottobre 2001 ed è stata finora ratificata da 43 Stati europei, tra i quali anche la Comunità europea. Il Segretariato della Convenzione ha sede a Ginevra.

La Convenzione di Aarhus poggia su tre pilastri: il primo riguarda le informazioni relative all'ambiente. Le Parti contraenti devono consentire l'accesso a tali informazioni a chiunque anche in assenza di un interesse specifico. Qualora sussistano interessi pubblici o privati preponderanti, la richiesta di accesso può essere respinta. Le Parti contraenti devono inoltre assicurare la disponibilità di informazioni ambientali aggiornate e renderle pubbliche possibilmente in formato elettronico. Il secondo pilastro riguarda la partecipazione del pubblico ai processi decisionali. Nel caso di decisioni rilevanti dal punto di vista ambientale, le Parti devono concedere dei diritti di parte ai diretti interessati e consentire un'adeguata partecipazione del pubblico. Il terzo pilastro disciplina l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Per tutelare i diritti contemplati dalla Convenzione, Le Parti contraenti devono prevedere una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale. La modifica di Almaty del 27 maggio 2005, che tuttavia non è ancora in vigore, integra la Convenzione con requisiti minimi per quanto riguarda la partecipazione del pubblico a decisioni sull'emissione deliberata nell'ambiente e la messa in commercio di organismi geneticamente modificati.

Con il presente progetto si intendono creare i presupposti per la ratifica della Convenzione di Aarhus. A livello di leggi i cambiamenti richiesti sono minimi. Nell'ambito del primo pilastro (accesso alle informazioni ambientali) il diritto di accesso è già ampiamente garantito a livello federale dalla legge sulla trasparenza. Ora anche i Cantoni dovranno creare un simile diritto di accesso alle informazioni ambientali. Poiché quasi la metà dei Cantoni dispone già di una legge sulla trasparenza e sei Cantoni la stanno elaborando, in questo ambito la necessità di un adeguamento è ridotta. Per quanto riguarda il secondo pilastro (partecipazione del pubblico a decisioni rilevanti dal punto di vista ambientale), nella legge sulla protezione dell'ambiente si rende necessario un adeguamento in merito alla partecipazione generale del pubblico. I diritti di parte veri e propri rimangono immutati. Infine, anche l'accesso alla giustizia in materia ambientale che costituisce il terzo pilastro della Convenzione risulta, in linea di massima, sufficientemente garantito. Nell'ambito del diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente, la Svizzera inserirà tuttavia una riserva per quanto riguarda le radiazioni ionizzanti, poiché secondo il diritto svizzero queste ultime non rientrano nel diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente e si intende mantenere questo stato di cose.

Con la ratifica della Convenzione di Aarhus e la modifica di Almaty la Svizzera darebbe un forte segnale in vista di una migliore informazione sull'ambiente. Il consenso del pubblico nei confronti della politica ambientale ne risulterebbe aumentato e l'attuazione rafforzata. La Svizzera si assicurerebbe anche la possibilità di partecipare alle decisioni su un eventuale sviluppo della Convenzione e, infine, la ratifica e l'attuazione della Convenzione porterebbero a un'armonizzazione sensata con il diritto comunitario.

1 Aspetti principali della Convenzione

1.1 Situazione iniziale

La Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus) firmata dalla Svizzera il 25 giugno 1998 ad Aarhus, Danimarca, è il risultato degli sforzi fatti nel corso di diversi anni per sancire, con uno strumento internazionale vincolante, la grande importanza che assume l'informazione in ambito ambientale.

Un ampio accesso alle informazioni è la condizione essenziale per la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni non governative alle questioni pubbliche. Viene in questo modo promossa la trasparenza dell'amministrazione, ai cittadini viene data la possibilità di seguire e comprendere le attività dello Stato e viene promossa la fiducia dell'opinione pubblica nell'amministrazione. Un'ampia politica di informazione contribuisce quindi a rafforzare la democrazia.

Le informazioni sull'ambiente sono di particolare interesse per la popolazione. Per valutare l'entità dell'impatto ambientale, è necessario raccogliere periodicamente i dati ambientali rilevanti. Ciò richiede uno speciale know-how e adeguati strumenti di misurazione. Pertanto, la popolazione non ha modo di procurarsi autonomamente i dati rilevanti sull'ambiente e i cittadini devono fare affidamento sulle informazioni messe loro a disposizione. Solo quando dispongono di tali informazioni sono in grado di capire dove vi sono dei problemi, quali ripercussioni hanno questi problemi e come si possono risolvere. La disponibilità di una quantità sufficiente di informazioni sull'ambiente contribuisce quindi a rendere la popolazione consapevole delle problematiche ambientali e dell'importanza di uno sviluppo sostenibile e rispettoso dell'ambiente. Di conseguenza, una sufficiente informazione rende più efficace l'attuazione della politica ambientale.

A livello internazionale, l'importanza dell'accesso alle informazioni, della partecipazione ai processi decisionali e dell'accesso alla giustizia in materia ambientale in ambito nazionale è riconosciuta da tempo. Nel principio 19 la Dichiarazione di Stoccolma del 1972¹, scaturita dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, sottolinea l'importanza di sviluppare nell'opinione pubblica il senso di responsabilità per quanto concerne la protezione e il miglioramento dell'ambiente. I postulati per l'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico in materia ambientale sono contenuti anche nei principi 16 e 23 della Carta mondiale della natura² adottata nel 1982 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Nel rapporto Brundtland "Our Common Future" della Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (World Commission on Environment and Development, WCED) del 1987 si sottolinea infine espressamente l'importanza del diritto di accesso alle informazioni ambientali, di partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale e di accesso alla giustizia in vista di uno sviluppo sostenibile. Questi elementi sono contenuti anche nel principio 10 della

¹ Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano del 16 giugno 1972, risoluzione n. 2994 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. La Conferenza di Stoccolma può essere considerata la prima grande Conferenza ONU sull'ambiente.

² Risoluzione n. 37/7 del 28 ottobre 1982 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Dichiarazione di Rio³ e sono considerati oggi i punti centrali della Convenzione di Aarhus.

1.2 Cronologia dei lavori

L'idea di una Convenzione sull'accesso alle informazioni ambientali, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale è nata sostanzialmente nell'ambito del processo «Un ambiente per l'Europa» con il quale gli Stati dell'Europa orientale e occidentale mirano a realizzare un avvicinamento delle politiche ambientali garantendo una qualità ambientale paragonabile in tutta Europa. A questo scopo vengono tenute regolarmente delle Conferenze paneuropee alle quali partecipano i ministri dell'ambiente. La quarta conferenza si è svolta nell'ambito della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, la United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)⁴, nel giugno 1998 ad Aarhus, in Danimarca. Durante la conferenza è stata adottata, tra l'altro, la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Si tratta quindi di una Convenzione essenzialmente regionale. Per l'elaborazione della Convenzione di Aarhus sono stati decisivi, oltre al processo «Un ambiente per l'Europa», anche una serie di dichiarazioni e risoluzioni internazionali, alcuni strumenti internazionali vincolanti e il diritto comunitario (cfr. n. 1.1 e 1.6.2).

La Svizzera è stata uno dei 39 Stati firmatari della Convenzione di Aarhus, la quale è entrata in vigore il 30 ottobre 2001 dopo il deposito del 16° strumento di ratifica. Attualmente la Convenzione è stata ratificata da 43 Stati, tra cui anche la Comunità europea.

1.3 La modifica di Almaty

La modifica di Almaty del 2005 integra la Convenzione con requisiti minimi per quanto riguarda la partecipazione del pubblico alle decisioni relative all'emissione deliberata nell'ambiente e alla messa in commercio di organismi geneticamente modificati. La modifica è stata adottata il 27 maggio 2005 ad Almaty (Kazakistan). È stata finora ratificata da 25 Stati e non è ancora entrata in vigore. Affinché possa entrare in vigore è necessario che sia stata ratificata da 28 Stati. È probabile che nel corso delle trattative parlamentari relative alla ratifica della Convenzione di Aarhus la modifica di Almaty entri in vigore.

1.4 Contenuto della Convenzione

La Convenzione di Aarhus persegue essenzialmente tre obiettivi:

³ Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo del 14 giugno 1992, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 47/190 del 22 dicembre 1992.

⁴ Questa Commissione ONU creata nel 1947 è una delle cinque commissioni regionali delle Nazioni Unite.

Nel primo pilastro (art. 4 e 5) statuisce il diritto di accesso alle informazioni ambientali; in ciò include l'obbligo da parte delle autorità di fornire spontaneamente tali informazioni. Ciò significa:

- Qualsiasi persona fisica o giuridica, indipendentemente dalla sua nazionalità o dalla sua residenza e indipendentemente da un suo particolare interesse, ha un diritto individuale e giustiziabile di accedere alle informazioni ambientali che non sono soggette a un particolare interesse che ne imponga la protezione (art. 4).
- Le autorità devono rilevare dati sull'ambiente e metterli a disposizione del pubblico in modo trasparente (art. 5).

Nel secondo pilastro (art. 6-8), la Convenzione afferma il diritto di partecipazione del pubblico interessato ai processi decisionali rilevanti dal punto di vista ambientale. L'obiettivo è di coinvolgere tempestivamente il pubblico interessato nelle decisioni che possono avere ripercussioni sull'ambiente; queste decisioni riguardano la costruzione o la modifica di impianti che figurano nell'allegato I della Convenzione di Aarhus (art. 6). Il pubblico deve inoltre potersi esprimere in merito ai progetti in questione. La modifica di Almaty intende garantire la partecipazione del pubblico anche a decisioni sull'emissione deliberata nell'ambiente e la messa in commercio di organismi geneticamente modificati (art. 6^{bis} e allegato I^{bis}).

Nel terzo pilastro (art. 9), la Convenzione esige che venga garantito l'accesso alla giustizia per i diritti contemplati dagli articoli 4 (accesso alle informazioni ambientali) e 6 (partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale). Ciò significa che le persone alle quali viene impedito o negato l'accesso alle informazioni sull'ambiente (art. 9 par. 1) o la partecipazione ai processi decisionali (art. 9 par. 2) possono chiedere che le loro richieste vengano esaminate da un organo giurisdizionale. I soggetti interessati possono inoltre far valere una violazione del diritto ambientale (art. 9 par. 2) nel corso del processo di autorizzazione definito nell'articolo 6.

1.5 La situazione giuridica attuale in Svizzera

La Costituzione federale (Cost.)⁵ impone al Consiglio federale di informare il pubblico. L'obbligo di informazione delle autorità è descritto in maniera più dettagliata in vari atti legislativi, tra cui anche le leggi che riguardano l'ambiente. Dalla metà del 2006 è in vigore la legge sulla trasparenza (LTras)⁶ che a livello federale garantisce ampiamente il diritto di accesso a documenti ufficiali e comprende quindi anche il diritto di accesso alle informazioni ambientali. La Confederazione ha pertanto già compiuto il passaggio dal principio del segreto fatta salva la pubblicazione al principio della trasparenza fatto salvo il mantenimento del segreto. La LTras non ha tuttavia alcun effetto sui Cantoni. Ciononostante già 12 Cantoni dispongono di leggi sulla trasparenza cantonali analoghe, un Cantone prevede questo diritto nella propria costituzione e in sei cantoni una corrispondente legge è in corso di elaborazione.

⁵ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., **RS 101**)

⁶ Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (legge sulla trasparenza, LTras, **RS 152.3**)

Per quanto riguarda la partecipazione del pubblico interessato, la Svizzera prevede estesi diritti di parte e sostanzialmente anche ampi diritti di partecipazione del pubblico, p. es. secondo l'articolo 10d della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)⁷ in base al quale chiunque può consultare il rapporto dell'esame dell'impatto sull'ambiente, mentre invece il diritto svizzero non contempla il diritto del pubblico di partecipare esprimendo la propria opinione in merito a processi decisionali concreti, senza veri e propri diritti di parte, né un corrispondente obbligo da parte delle autorità di considerare tale opinione nella decisione.

L'accesso alla giustizia in materia ambientale è garantito. Il pubblico interessato e le organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere possono avviare una procedura di ricorso presso un organo giurisdizionale al fine di verificare se l'autorizzazione per l'esercizio di un impianto con effetti significativi sull'ambiente è legittima⁸. Solo nell'ambito delle radiazioni ionizzanti le organizzazioni di protezione dell'ambiente non sono legittimate a richiedere una simile verifica, poiché l'articolo 3 capoverso 2 LPAmb esclude il diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente per quanto riguarda le radiazioni ionizzanti.

1.6 Diritto internazionale e diritto comunitario

1.6.1 Diritto internazionale

Il diritto internazionale non prevede alcuna norma che garantisca un generale diritto giustiziabile di accesso alle informazioni in possesso delle autorità, come lo prevede la Convenzione di Aarhus. Nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)⁹ e nel Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II) la libertà d'informazione si limita al fatto che chiunque può informarsi tramite fonti generalmente accessibili. Il diritto di accesso alle informazioni è quindi dato solo nel caso di informazioni che vengono dichiarate accessibili al pubblico sulla base di determinate norme. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha tuttavia riconosciuto che in determinate circostanze lo Stato, sulla base dell'articolo 8 della CEDU può essere obbligato a concedere l'accesso alle informazioni¹⁰.

Nel Consiglio d'Europa un gruppo di esperti si è occupato dell'accesso ai documenti ufficiali. Il 21 febbraio 2002 il Comitato dei ministri ha approvato una raccomandazione agli Stati membri sull'accesso ai documenti ufficiali. Da tali

⁷ Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb, RS **814.01**)

⁸ Cfr. art. 29a Cost., in relazione al diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente cfr. art. 55 e segg. LPAmb. Oltre al diritto di ricorso previsto dall'art. 55 LPAmb che legittima a ricorrere contro le decisioni relative a impianti per i quali è necessario un esame dell'impatto sull'ambiente (EIA), il diritto svizzero prevede anche il diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente dell'art. 12 della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS **451**). Tale diritto riguarda le decisioni con ripercussioni sulla natura e sul paesaggio, nella misura in cui tali decisioni siano prese in relazione all'adempimento di compiti della Confederazione.

⁹ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, RS **0.101**)

¹⁰ Decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 19 febbraio 1998 nella causa Guerra et. al. contro l'Italia.

raccomandazioni è scaturita la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali aperta alla firma il 18 giugno 2009 a Tromsø¹¹. Si tratta del primo strumento internazionale che riconosce il diritto generale di accesso ai documenti ufficiali dell'amministrazione pubblica. La Convenzione non è ancora in vigore.

Nel diritto ambientale internazionale, finora erano in primo piano gli obblighi di informazione tra Stati. In alcune convenzioni internazionali sono stati tuttavia adottati anche impegni da parte degli Stati nei confronti della società civile. Sono da notare in particolare gli impegni precisi contenuti nella Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Convenzione di Espoo)¹² che disciplina le procedure transfrontaliere di consultazione e di partecipazione nel caso di impianti soggetti all'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA).

1.6.2 Comunità europea

Nel diritto comunitario, il diritto all'accesso ai documenti degli organi dell'Unione europea è garantito dall'articolo 255 del Trattato che istituisce la Comunità europea. Il trattato contiene solo i principi generali in materia, le modalità dettagliate dell'accesso sono disciplinate nel Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione¹³.

Per quanto riguarda l'attuazione della Convenzione di Aarhus nei singoli Stati membri della Comunità, quest'ultima ha finora emanato due direttive. Il primo pilastro della Convenzione (accesso alle informazioni ambientali) è disciplinato nella direttiva 2003/4¹⁴ del 28 gennaio 2003. Già prima dell'adozione della Convenzione di Aarhus, la Comunità europea disponeva di una regolamentazione analoga con la direttiva 90/313. Di conseguenza, per quanto riguarda il primo pilastro, la Convenzione di Aarhus si ispira fortemente alla direttiva CE originaria.

Nell'ambito del secondo pilastro della Convenzione (partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale) la Comunità ha emanato la direttiva 2003/35¹⁵ del 26 maggio 2003. Dal punto di vista dei contenuti, con questa direttiva sono state adeguate in particolare la direttiva 85/337 concernente la valutazione dell'impatto ambientale e la direttiva 96/61 (oggi 2008/1) relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento.

¹¹ <http://conventions.coe.int/Treaty/ITA/Summaries/Html/205.htm>

¹² Convenzione del 25 febbraio 1991 sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (RS **0.814.06**)

¹³ GU L 145 del 31 maggio 2001, p. 43 e segg.

¹⁴ 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, GU L 041 del 14.2.2003, pag. 26.

¹⁵ Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, GU L 156 del 25.6.2003, p. 17.

Nell'ambito del terzo pilastro (accesso alla giustizia in materia ambientale) la Comunità non ha ancora emanato la relativa direttiva. Esiste un progetto della Commissione (Proposta di direttiva COM 2003 624¹⁶), che tuttavia è ancora fermo alla prima lettura a causa di disaccordi interni al Consiglio dei ministri. Per molti aspetti riguardanti il terzo pilastro, la Comunità garantisce comunque già oggi sufficiente accesso alla giustizia in materia ambientale. Vari Stati membri prevedevano inoltre da tempo il diritto di ricorso delle associazioni (p. es. Francia e Svezia).

1.7 Valutazione

La Convenzione tiene conto del fatto che in uno Stato moderno i cittadini devono avere la possibilità di verificare se le autorità eseguono in maniera corretta i compiti che sono stati ad esse assegnati. Come ha affermato il Consiglio federale al momento dell'introduzione della LTras, il diritto di accesso a documenti ufficiali promuove i diritti democratici.¹⁷

La Convenzione contribuisce inoltre a una migliore attuazione degli obiettivi dello Stato nell'ambito della tutela e della conservazione dell'ambiente. Se, infatti, i cittadini sono informati e coinvolti nei processi decisionali, contribuiscono maggiormente al raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

Con la ratifica, la Svizzera può partecipare attivamente a un eventuale ulteriore sviluppo della Convenzione di Aarhus, il cui Segretariato ha sede a Ginevra. È dunque importante che la Svizzera non stia in disparte.

La Convenzione assicura inoltre che la Svizzera disponga, in un importante ambito trasversale, di una legislazione paragonabile a quella della Comunità europea. Proprio nell'ambito delle trattative bilaterali che riguardano anche il diritto ambientale, ciò rappresenta un'importante condizione.

A livello federale, la Convenzione è la conferma che la Confederazione ha imboccato la via giusta per garantire l'informazione aperta, sia attiva che passiva. Su questo piano la Convenzione richiede quindi pochi adeguamenti, mentre sul piano dei Cantoni, quelli che attualmente non dispongono di norme in materia devono istituire il diritto di accesso passivo alle informazioni. Poiché simili normative sono state introdotte senza problemi a livello europeo e in Svizzera, sia a livello federale che in molti Cantoni, gli adeguamenti richiesti risultano modesti.

2 Commento dei singoli articoli della Convenzione

2.1 Principi e obiettivi della Convenzione

Il preambolo contiene i principi e gli obiettivi a cui può essere fatto riferimento per l'interpretazione della Convenzione e la sua attuazione.

L'articolo 1 definisce come obiettivo primario della Convenzione la tutela del diritto di ogni persona, delle generazioni presenti o future, a vivere in un ambiente atto ad

¹⁶ COM (2003) 624 definitivo, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale

¹⁷ FF 2003 1783

assicurare la sua salute e il suo benessere. Per raggiungere questo obiettivo le Parti devono garantire a livello nazionale i diritti individuali sanciti dalla Convenzione.

2.2 Definizioni

L'articolo 2 definisce i termini centrali utilizzati nella Convenzione quali «autorità pubblica», «informazioni ambientali» e rispettivamente «pubblico» e «pubblico interessato».

Secondo l'articolo 2 paragrafo 2 le «autorità pubbliche» ai sensi della Convenzione sono l'amministrazione pubblica a livello nazionale e regionale. Sono considerate «autorità pubbliche» anche tutte le persone fisiche o giuridiche che, in base al diritto nazionale, esercitano funzioni amministrative pubbliche aventi attinenza con l'ambiente. La definizione «autorità pubbliche» è quindi da intendersi in senso ampio. Gli organi giudiziari e gli organi legislativi sono espressamente esclusi dal campo di applicazione della Convenzione.

L'articolo 2 paragrafo 3 definisce le «informazioni ambientali». Questa locuzione comprende una componente formale e una componente materiale. Dal punto di vista formale sono comprese tutte le informazioni disponibili in forma scritta (rapporti, verbali, ossia tutti i documenti cartacei), visiva (p. es. foto, illustrazioni, film), sonora (registrazioni audio) ed elettronica (dischetti, disco fisso, server). Le informazioni devono essere sempre disponibili su un qualsiasi supporto. Dal punto di vista materiale, la definizione comprende tre diverse categorie. Gli esempi elencati per le varie categorie non hanno carattere esaustivo.

In primo luogo, secondo l'articolo 2 paragrafo 3 lettera a vengono rilevate tutte le informazioni sullo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali, la biodiversità e le sue componenti, compresi gli organismi geneticamente modificati e l'interazione fra questi elementi.

In secondo luogo, secondo l'articolo 2 paragrafo 3 lettera b, tra i contenuti rilevati rientrano anche fattori nonché attività o misure (p. es. disposizioni legislative, piani e programmi) che possono incidere sugli elementi ambientali precedentemente citati. Come fattori vengono indicati sostanze, l'energia, il rumore e le radiazioni.

In terzo luogo, secondo l'articolo 2 paragrafo 3 lettera c vengono rilevate anche informazioni sullo 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 degli elementi ambientali.

I paragrafi 4 e 5 dell'articolo 2 definiscono i termini «pubblico» e «pubblico interessato» i quali sono di importanza centrale per la legittimazione attiva dei diritti garantiti dalla Convenzione.

Per «pubblico» secondo l'articolo 2 paragrafo 4 si intende una o più persone fisiche o giuridiche nonché associazioni, organizzazioni o gruppi.

La locuzione «pubblico interessato» definita nel paragrafo 5 dell'articolo 2 ha un significato più ristretto. Essa richiede che tale pubblico subisca o possa subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che abbia un interesse da far valere al riguardo. Alle organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale, viene

attribuito, secondo l'articolo 2 paragrafo 5 seconda metà della frase, un simile interesse.

2.3 Disposizioni generali

Le disposizioni generali contenute nell'articolo 3 si riferiscono all'intera Convenzione. L'articolo 3 paragrafo 1 stabilisce che le Parti contraenti devono adottare i provvedimenti normativi necessari e le opportune misure di esecuzione.

Oltre a una serie di misure di promozione che le Parti devono adottare, l'articolo 3 paragrafo 5 contiene anche il principio secondo il quale tutti i diritti individuali contemplati dalla Convenzione sono concepiti come garanzie minime. Questo significa che le Parti contraenti possono elaborare ulteriori disposizioni.

Nei paragrafi 8 e 9 dell'articolo 3 è fissato un generale divieto di discriminazione. Coloro che esercitano i propri diritti in conformità alla Convenzione non devono essere oggetto di discriminazioni basate sulla cittadinanza, sulla nazionalità o sulla residenza. Anche le persone che vivono in Francia, per esempio, hanno il diritto di consultare documenti contenenti informazioni ambientali in possesso delle autorità svizzere. Le persone che esercitano i propri diritti in conformità alla Convenzione non devono inoltre essere penalizzate, perseguite o essere oggetto in alcun modo di misure vessatorie a causa delle loro azioni.

2.4 Accesso alle informazioni ambientali

Il diritto di accesso alle informazioni definito negli articoli 4 e 5 rappresenta il primo dei tre pilastri della Convenzione di Aarhus.

Nell'articolo 4 è definito il cosiddetto diritto di accesso passivo alle informazioni, in base al quale le autorità, su richiesta del pubblico, devono mettere a disposizione le rispettive informazioni ambientali. L'articolo 4 impone pertanto alle Parti contraenti di riconoscere e di attuare il principio della trasparenza, fatto salvo il mantenimento del segreto in materia ambientale, senza che il pubblico debba far valere un interesse specifico al riguardo.

Per tener conto di determinati interessi o situazioni che necessitano di una protezione, il diritto di accesso passivo alle informazioni non è assoluto. Nel caso di interessi pubblici o privati preponderanti la richiesta di informazioni può quindi essere respinta. I paragrafi 3 e 4 dell'articolo 4 elencano i vari motivi per cui una richiesta può essere respinta; i motivi di diniego devono essere interpretati in modo restrittivo (art. 4 par. 4 della Convenzione). I documenti delle autorità non possono pertanto essere presi in visione:

- se la richiesta di informazioni è formulata in termini troppo generici;
- se l'autorità pubblica cui è rivolta non dispone di tali informazioni;
- se riguarda documenti ancora in corso di elaborazione o comunicazioni interne delle autorità pubbliche;
- qualora la divulgazione di tali informazioni possa pregiudicare la segretezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, le relazioni internazionali, la difesa nazionale o la sicurezza pubblica, il corso della

giustizia, indagini di carattere penale o disciplinare, la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, i diritti di proprietà intellettuale, la riservatezza dei dati personali, gli interessi di terzi che abbiano fornito spontaneamente le informazioni richieste nonché qualora la divulgazione abbia un impatto sull'ambiente.

Secondo l'articolo 4 paragrafo 7 il rigetto di una richiesta deve essere comunicato generalmente per iscritto entro un mese o entro due nel caso di informazioni complesse. Esso deve inoltre contenere informazioni sull'accesso alla giustizia, ossia deve contenere l'indicazione dei rimedi giuridici. Nel caso in cui per le informazioni richieste valga in parte un motivo di diniego tra quelli definiti nell'articolo 4 paragrafo 3 lettera c, il paragrafo 6 dell'articolo 4 impone alle autorità di rendere disponibili le rimanenti informazioni richieste.

Secondo l'articolo 4 paragrafo 8 della Convenzione, le autorità pubbliche possono subordinare il rilascio di informazioni al pagamento di un corrispettivo che tuttavia non può superare un importo ragionevole. Valgono i principi generali del diritto riguardante le tasse e i contributi. Le autorità che intendono rilasciare informazioni a titolo oneroso mettono a disposizione dei richiedenti un tariffario indicando i casi in cui il rilascio delle informazioni è soggetto o meno a pagamento.

Nell'articolo 5 viene definito il diritto di accesso attivo alle informazioni che richiede una politica d'informazione attiva e ampia da parte delle autorità le quali devono procurarsi e mettere effettivamente a disposizione le informazioni al pubblico. È in questo caso di centrale importanza l'obbligo, secondo l'articolo 5 paragrafo 3, di mettere a disposizione la maggior quantità possibile di informazioni elettronicamente tramite internet. Le Parti contraenti devono mettere a disposizione parte di queste informazioni gratuitamente, per es. elenchi sulle leggi ambientali esistenti ecc. (art. 5 par. 2 lett. c). Secondo l'articolo 5 paragrafo 1 lettera c le Parti contraenti devono inoltre fare in modo che in caso di minaccia imminente imputabile ad attività umane o dovuta a cause naturali, siano diffuse immediatamente e senza indugio tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche. Secondo l'articolo 5, paragrafo 9 le Parti devono prendere i provvedimenti necessari al fine di istituire un sistema nazionale di inventari o registri relativi all'inquinamento, basato su una banca dati strutturata, informatizzata e accessibile al pubblico.

Nell'articolo 5 paragrafo 8 si stabilisce inoltre che le Parti devono assicurare la disponibilità al pubblico di informazioni sufficienti sui prodotti in modo da consentire ai consumatori di operare scelte ambientali consapevoli. Nel paragrafo 6 dell'articolo 5 la Convenzione consiglia inoltre alle Parti di incoraggiare gli operatori le cui attività abbiano effetti significativi sull'ambiente ad informare regolarmente il pubblico dell'impatto ambientale delle loro attività e dei loro prodotti eventualmente nel quadro di sistemi volontari di etichettatura o certificazione ambientale o con altri mezzi.

2.5

Partecipazione del pubblico ai processi decisionali, a piani, programmi, politiche e all'elaborazione di strumenti normativi

Gli articoli 6, 7 e 8 rappresentano il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus e disciplinano tre ambiti ai quali il pubblico può partecipare, ossia 1) decisioni concrete su determinate attività che hanno un impatto sull'ambiente, 2) piani, programmi e politiche in materia ambientale e 3) processi legislativi in materia ambientale. La Convenzione enuncia in questo caso solo i principi generali. L'attuazione concreta in merito alla partecipazione del pubblico e dei singoli processi è compito delle Parti.

L'articolo 6 disciplina la partecipazione del pubblico ai processi decisionali su determinate attività che hanno un impatto sull'ambiente. Rientrano nel campo di applicazione da un lato le decisioni sulle attività menzionate nell'allegato I. Tali attività, secondo l'articolo 6 paragrafo 1 lettera a, hanno per definizione effetti significativi sull'ambiente. Sull'applicazione dell'articolo 6 ad attività non elencate nell'allegato I che possono avere effetti significativi sull'ambiente decidono, secondo l'articolo 6 paragrafo 1 lettera b, le Parti.

Secondo l'articolo 6 paragrafo 2 le Parti sono tenute a informare il pubblico interessato (art. 2 par. 5) in modo adeguato e tempestivo in merito a un'attività proposta. Esse devono in particolare fornire sufficienti informazioni sulla natura delle eventuali decisioni, sull'autorità pubblica responsabile dell'adozione della decisione e su tutte le modalità riguardanti il processo previsto compresi i possibili diritti di partecipazione. Secondo l'articolo 6 paragrafo 6, nell'ambito del diritto nazionale deve essere garantito il diritto di consultare tutte le informazioni disponibili in relazione alla procedura di partecipazione del pubblico. Tale diritto di consultazione deve essere gratuito.

Secondo l'articolo 6 paragrafo 7, il pubblico ha il diritto di presentare per iscritto o, a seconda dei casi, in occasione di audizioni o indagini pubbliche eventuali osservazioni, informazioni, analisi o pareri.

Secondo l'articolo 6 paragrafo 8 le Parti devono in particolare provvedere affinché si tenga adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico, ovvero che essi siano considerati oggettivamente e le richieste formulate siano verificate. Le decisioni vanno inoltre comunicate al pubblico compresi i motivi su cui esse si fondano (articolo 6 paragrafo 9).

Affinché il pubblico interessato possa partecipare in maniera effettiva, le Parti, secondo l'articolo 6 paragrafi 3 e 4, devono assicurare per le varie fasi della procedura un margine di tempo sufficiente per consentire al pubblico di prepararsi e di partecipare.

Secondo l'articolo 7 il pubblico va coinvolto tempestivamente ed entro un adeguato periodo temporale in piani, programmi e politiche in materia ambientale. Le autorità dovranno tener opportunamente conto del risultato della partecipazione del pubblico.

L'articolo 8 impone alle Parti di garantire la partecipazione del pubblico all'elaborazione di norme, ossia di leggi o ordinamenti, che possano avere effetti significativi sull'ambiente. L'accezione è in questo caso molto ampia e assegna alle Parti un ampio margine di manovra nell'attuazione concreta.

2.6 Accesso alla giustizia

Il terzo pilastro definito nell'articolo 9 consente l'esercizio dei diritti garantiti nei primi due pilastri. L'articolo 9 contiene principalmente due garanzie di protezione dei diritti.

In primo luogo, l'articolo 9 paragrafo 1 garantisce a chiunque sia stato negato l'accesso alle informazioni menzionato nell'articolo 4, di aver accesso a una procedura di ricorso, gratuita o poco onerosa, dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge. Qualora sia previsto il ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale, le Parti devono inoltre assicurare un accesso a una procedura stabilita dalla legge rapida e gratuita o poco onerosa ai fini del riesame della richiesta da parte dell'autorità pubblica o da parte di un organo indipendente e imparziale di natura non giurisdizionale.

In secondo luogo, secondo l'articolo 9 paragrafo 2, il pubblico interessato deve aver accesso a una procedura di ricorso per contestare la legittimità procedurale e sostanziale di decisioni ai sensi dell'articolo 6. Legittimato a procedere in tal senso è il pubblico interessato che vanta un interesse sufficiente o che faccia valere la violazione di un diritto. Questi criteri sono determinati secondo il diritto nazionale. Le organizzazioni non governative impegnate nell'ambito della protezione dell'ambiente sono considerate, secondo l'articolo 9 paragrafo 2 della Convenzione, titolari di un interesse sufficiente e sono pertanto legittimate. In aggiunta, secondo l'articolo 9 paragrafo 3, i membri del pubblico ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 4 devono poter impugnare gli atti o contestare le omissioni di privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale.

Le procedure sopra descritte ai sensi dell'articolo 9 paragrafi 1, 2 e 3, vanno adottate, secondo l'articolo 9 paragrafo 4, in osservanza delle garanzie procedurali generali, vanno registrate per iscritto e – qualora si tratti di decisioni giudiziarie – vanno rese pubbliche. Secondo l'articolo 9 paragrafo 5, il pubblico deve essere informato della possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale.

2.7 Disposizioni istituzionali, procedurali e contrattuali

Gli articoli da 10 a 12 disciplinano gli aspetti istituzionali della Convenzione di Aarhus. Il Segretariato della Convenzione ha sede a Ginevra.

L'articolo 14 disciplina le procedure da seguire per gli emendamenti alla Convenzione e ai suoi allegati. Secondo l'articolo 16, le Parti interessate devono cercare di risolvere le controversie mediante negoziati. Se la controversia non viene risolta, è previsto, facoltativamente, il deferimento alla Corte internazionale di giustizia o l'arbitrato secondo la procedura definita nell'allegato II. Secondo l'allegato II il tribunale arbitrale decide a maggioranza dei suoi tre membri. La sua decisione è definitiva.

L'articolo 19 disciplina la ratifica, l'accettazione, l'approvazione e l'adesione.

2.8

Le modifiche di Almaty

Nell'articolo 6^{bis} della modifica di Almaty del 27 maggio 2005 si afferma che nel caso di un'emissione deliberata nell'ambiente e della messa sul mercato di organismi geneticamente modificati deve essere garantita la partecipazione del pubblico secondo le modalità definite nell'allegato I^{bis} che stabilisce che siano da mettere a disposizione del pubblico in particolare la richiesta per l'emissione deliberata nell'ambiente o la messa in commercio nonché il rapporto di valutazione. Le informazioni sul richiedente, la descrizione dell'organismo geneticamente modificato, l'impiego previsto o l'eventuale luogo dell'emissione deliberata non vanno trattati confidenzialmente. Vanno inoltre resi pubblici i piani di controllo.

Per il resto, analogamente a quanto stabilisce l'articolo 6 della Convenzione sulla partecipazione del pubblico, il pubblico ha il diritto di presentare i propri pareri, analisi ecc. presso le autorità competenti. Le Parti devono garantire che venga adeguatamente tenuto conto dei risultati della partecipazione del pubblico, ossia che essi vengano considerati oggettivamente e le richieste vengano verificate. Il pubblico va infine informato sulla decisione presa.

3 L'attuazione della Convenzione di Aarhus nel diritto svizzero

3.1 Obbligo di attuazione

L'articolo 3 paragrafo 1 della Convenzione impone agli Stati di attuare le disposizioni contenute nella Convenzione mediante misure legislative o di altro tipo. Di conseguenza là dove il diritto svizzero non soddisfa i requisiti vincolanti della Convenzione, è necessario un adeguamento.

3.2 Situazione giuridica vigente e adeguamenti necessari

Gran parte degli oggetti trattati nella Convenzione di Aarhus è già attuata nel diritto svizzero. In alcuni punti il diritto svizzero va tuttavia integrato. I singoli adeguamenti riguardano¹⁸:

3.2.1 Definizione delle informazioni ambientali

La definizione delle informazioni ambientali secondo l'articolo 2 paragrafo 3 della Convenzione è di importanza centrale, dato che in particolare i diritti relativi al primo pilastro hanno come oggetto le informazioni ambientali. Il diritto svizzero non prevede alcuna definizione esplicita. Nella prassi, per informazioni ambientali si intendono le prescrizioni nell'ambito del diritto ambientale tra le quali rientrano disposizioni della LPAmb, le disposizioni in materia di protezione della natura e del

¹⁸ Cfr. a proposito degli effetti della Convenzione di Aarhus sul diritto svizzero Christoph Errass, *Die Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung ins schweizerische Recht, Umweltrecht in der Praxis (URP)*, 1/2004, p. 47 e segg.; Daniela Thurnherr, *Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen*, Zurigo, Basilea, Ginevra, 2003; Astrid Epiney / Martin Scheyli, *Die Aarhus-Konvention, Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht*, Universitätsverlag Freiburg Schweiz, 2000 (qui di seguito Epiney / Scheyli).

paesaggio, della protezione delle acque, della conservazione delle foreste, della caccia, della pesca, dell'ingegneria genetica e della protezione del clima. La definizione contenuta nell'articolo 2 paragrafo 3 della Convenzione va al di là della prassi svizzera poiché contempla anche l'ambito dell'energia nella misura in cui incide sull'ambiente. Poiché la regolamentazione sull'informazione ambientale passiva viene integrata solo nella LPAmb e non nelle altre leggi ambientali, è ragionevole inserire nella LPAmb anche una definizione delle informazioni ambientali. In questo modo viene assicurato che il diritto alle informazioni ambientali non si riferisca solo alle informazioni relative all'ambito della LPAmb, bensì a tutto il diritto ambientale, anche all'energia, nella misura in cui abbia un impatto sull'ambiente. Per stabilire, in caso di situazioni poco chiare o in casi specifici, se siano o meno disponibili informazioni ambientali, per un'interpretazione conforme alla Convenzione è possibile fare riferimento alla definizione contenuta nell'articolo 2 paragrafo 3 della stessa.

In un altro punto la definizione «informazioni ambientali» contenuta nella Convenzione ha un'accezione più ampia di quella prevista dal diritto svizzero, secondo il quale le radiazioni ionizzanti, sulla base della riserva contenuta nell'articolo 3 capoverso 2 LPAmb non rientrano in detta legge, ma sono disciplinate dalla legge federale sull'energia nucleare (LENu)¹⁹. Secondo l'articolo 2 paragrafo 3 lettera b della Convenzione, le radiazioni ionizzanti fanno parte delle informazioni sull'ambiente. Dal punto di vista dell'informazione ambientale attiva e passiva, questa differenziazione non ha alcuna conseguenza. In questo ambito, all'informazione ambientale passiva a livello federale si applica per tutti i documenti ufficiali la LTras, quindi anche per i documenti riguardanti le radiazioni ionizzanti. Poiché i Cantoni in questo ambito non dispongono di competenza esecutiva, è determinante la legislazione federale. Per quanto riguarda l'informazione ambientale attiva, la legge federale sull'energia nucleare contiene nell'articolo 74 una disposizione relativa all'informazione attiva della popolazione. Sussiste invece una differenza per quanto riguarda la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia (cfr. n. 3.2.4).

3.2.2 Informazione ambientale passiva e attiva (primo pilastro)

Informazione ambientale passiva (art. 4 della Convenzione)

Dal 1° luglio 2006 è in vigore a livello federale la LTras che garantisce ampi diritti di accesso a informazioni depositate presso le autorità federali e comprende pertanto anche l'accesso alle informazioni ambientali. La LTras soddisfa ampiamente i requisiti dell'articolo 4 della Convenzione (cfr. n. 3.3), tuttavia non ha efficacia per i Cantoni che secondo gli articoli 74, 76 -79 e 120 Cost. attuano gran parte del diritto ambientale della Confederazione.

La Convenzione di Aarhus esige che sia garantito l'accesso alle informazioni ambientali anche a livello cantonale e comunale. Anche i Cantoni hanno quindi ora l'obbligo di garantire l'accesso alle informazioni ambientali. Poiché tuttavia già dodici Cantoni hanno introdotto una legge sulla trasparenza e sei Cantoni la stanno elaborando, meno della metà dei Cantoni deve istituire il diritto di accesso alle

¹⁹ Legge federale del 21 marzo 2003 sull'energia nucleare (LENu, RS 732.1)

informazioni ambientali. Da un confronto volto a verificare in che misura i Cantoni garantiscono attualmente questo diritto è emersa la seguente situazione: i Cantoni BE, AR, SO, GE, VD, JU, SH, UR, NE, ZH, AG e SZ dispongono già di una simile legge. Per il Canton SG tale diritto è sancito nella costituzione cantonale. I Cantoni FR, TI, VS, BS e BL e SG stanno elaborando una legge sulla trasparenza.²⁰ Queste leggi garantiscono, in linea di massima, un accesso ai documenti ufficiali analogo a quello previsto dalla LTras e dalla Convenzione. Ciononostante sussiste in vari Cantoni la necessità di un adeguamento (scadenze per l'elaborazione delle richieste, atti ai quali è possibile avere accesso ecc.). Nel complesso, le differenze non sono comunque rilevanti. Ai Cantoni è lasciata la facoltà di decidere se effettuare l'adeguamento solo per quanto riguarda l'accesso alle informazioni ambientali o per tutti i loro documenti ufficiali.

Sulla base della sua competenza legislativa nell'ambito della protezione dell'ambiente secondo gli articoli 74, 76 - 79 e 120 Cost. la Confederazione potrebbe in linea di massima disciplinare in via definitiva l'accesso alle informazioni ambientali anche per i Cantoni. Là dove la Confederazione non possiede un'ampia competenza legislativa (p. es. nell'ambito della protezione della natura e del paesaggio secondo l'art. 78 Cost.), un simile ampio disciplinamento sarebbe tuttavia delicato. Sulla base delle nuove disposizioni costituzionali contenute negli articoli 5a e 43a secondo le quali ai Cantoni vengono concesse maggiori competenze e la Confederazione deve assumere un compito solo qualora sia in grado di svolgerlo più efficacemente dei Cantoni, appare inoltre corretto lasciare ai Cantoni la facoltà di disciplinare in maniera precisa l'accesso alle informazioni ambientali a livello cantonale. Questo modo di procedere tiene conto anche del fatto che per quanto riguarda il diritto di accesso a livello cantonale sono i Cantoni a disporre dei dati e delle informazioni. Inoltre, i Cantoni che dispongono già di una legge sulla trasparenza o che sono intenzionati a introdurla, possono adeguarla, nella misura in cui risulti loro necessario, alla Convenzione. In questo modo possono assicurare una regolamentazione unitaria per l'accesso a documenti ufficiali sul proprio territorio senza dover ricorrere a una soluzione speciale che riguardi unicamente le informazioni ambientali.

Informazione ambientale attiva (art. 5 della Convenzione)

La Costituzione federale impone al Consiglio federale di informare tempestivamente e compiutamente l'opinione pubblica sulla sua attività, sempre che non vi si oppongano interessi pubblici o privati preponderanti (art. 180 cpv. 2 Cost.). Secondo l'articolo 10 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)²¹ il Consiglio federale è tenuto a informare attivamente l'Assemblea federale, i Cantoni e il pubblico. Un obbligo esplicito a informare il pubblico si trova anche negli atti normativi relativi all'ambiente (art. 6 LPAmb; art. 25a LPN, art. 22a della legge federale del 21 giugno 1991 sulla pesca [LFSP]²², art. 34 della legge forestale [LFO]²³, art. 50 della legge sulla protezione delle acque [LPac]²⁴, art. 18

²⁰ Cfr. per le normative cantonali esistenti nell'ambito della trasparenza www.swisstransparency.ch

²¹ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, RS **172.010**)

²² Legge federale del 21 giugno 1991 sulla pesca (LFSP, RS **923.0**)

²³ Legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste (legge forestale, LFO, RS **921.0**)

²⁴ Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPac, RS **814.20**)

della legge sull'ingegneria genetica [LIG]²⁵) nonché nell'articolo 3 della legge sulla statistica federale (LStat)²⁶. Le autorità hanno pertanto l'obbligo di informare il pubblico oggettivamente sulla protezione dell'ambiente e il rispettivo ambito ambientale. Va tenuto presente che l'obbligo di informazione definito nell'articolo 6 LPAmb e nell'articolo 3 LStat riguarda in linea di massima tutti gli ambiti ambientali²⁷. La LPAmb prevede ulteriori obblighi di informazione attiva, p. es. l'obbligo di rendere pubblico il rapporto dell'esame dell'impatto sull'ambiente (art. 10d LPAmb). Inoltre, la legge sulla geoinformazione (LGI)²⁸ che impone che i geodati di base siano resi accessibili in forma elettronica, contribuisce notevolmente a rafforzare l'obbligo di informazione attiva delle autorità esecutive.

Anche per quanto riguarda le informazioni relative a pericoli imminenti per l'ambiente la Svizzera dispone di norme sufficienti per le autorità competenti. L'articolo 13 dell'ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti (OPIR)²⁹ stabilisce per esempio che i Cantoni devono provvedere affinché, in caso di incidente rilevante, la popolazione venga informata tempestivamente.

Nell'ambito della trasparenza del mercato (art. 5 par. 6 e 8) la Convenzione non prevede disposizioni vincolanti ma solo raccomandazioni. Va notato che la Svizzera dispone di norme sulla trasparenza del mercato in ambito ambientale (p. es. art. 6, 27 cpv. 1 lett. a, 40 e 43a LPAmb e art. 2 cpv. 1 della legge sull'informazione dei consumatori [LIC]³⁰), che contengono disposizioni sulla trasparenza del mercato o che danno la facoltà al Consiglio federale di emanare simili disposizioni. Se la Svizzera – basandosi su norme esistenti o nuove – migliorasse la trasparenza del mercato di prodotti e servizi in ambito ambientale si porrebbe in linea con la Convenzione. Va tuttavia tenuto presente che simili disposizioni non devono portare a ostacoli tenici al commercio inammissibili.

Le basi giuridiche esistenti nell'ambito dell'informazione ambientale attiva rispondono pertanto ai requisiti dell'articolo 5 della Convenzione. Un disciplinamento che promuova la diffusione delle informazioni tramite internet non appare necessario poiché tale mezzo è comunque considerato prioritario nella diffusione di tali informazioni. Risulta comunque sensato un adeguamento della LPAmb in base al quale le autorità federali sono tenute a pubblicare almeno ogni quattro anni un rapporto sullo stato dell'ambiente (art. 5 par. 4 della Convenzione). Il Consiglio federale considera ragionevole che anche i Cantoni redigano simili rapporti relativi al loro territorio. Inoltre, le disposizioni contenute nella LPAmb per l'informazione ambientale attiva vanno meglio strutturate e riassunte in un articolo.

Uno strumento che la Convenzione considera importante ai fini dell'informazione ambientale attiva è il registro delle emissioni inquinanti (Pollutant Release and Transfer Register [PRTR]) che poggia sull'articolo 5 paragrafo 9 della Convenzione. La Svizzera ha ratificato il protocollo relativo alla Convenzione di Aarhus del 21 maggio 2003 il 15 dicembre 2006 e introdotto il registro delle emissioni inquinanti

²⁵ Legge federale del 21 marzo 2003 sull'ingegneria genetica nel settore non umano (legge sull'ingegneria genetica, LIG, RS **814.91**)

²⁶ Legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (LStat, RS **431.01**)

²⁷ Cfr. Epiney / Scheyli, p. 76.

²⁸ Legge federale del 5 ottobre 2007 sulla geoinformazione (legge sulla geoinformazione, LGI, RS **510.62**)

²⁹ Ordinanza del 27 febbraio 1991 sulla protezione contro gli incidenti rilevanti (OPIR, RS **814.012**)

³⁰ Legge federale del 5 ottobre 1990 sull'informazione dei consumatori (LIC, RS **944.0**)

all'inizio del 2009. L'attuazione del protocollo è avvenuta nell'ordinanza concernente il registro delle emissioni di sostanze inquinanti e dei trasferimenti di rifiuti e di sostanze inquinanti nelle acque di scarico (OPRTR)³¹. Il Protocollo PRTR³² è entrato in vigore l'8 ottobre 2009.

3.2.3 Partecipazione del pubblico ai processi decisionali (secondo pilastro)

Partecipazione del pubblico alle decisioni in materia ambientale relative a impianti (art. 6 della Convenzione)

La Convenzione di Aarhus esige la partecipazione del pubblico e dei soggetti interessati a processi decisionali nel caso della costruzione o della modifica di impianti che figurano nell'allegato I della Convenzione. La Convenzione non chiede espressamente che per questi impianti sia eseguito un esame dell'impatto sull'ambiente (EIA). Nell'articolo 6 paragrafo 6 della Convenzione si afferma tuttavia che la domanda di autorizzazione deve contenere la descrizione degli effetti significativi sull'ambiente, nonché una descrizione delle misure previste per prevenire o ridurre tali effetti. Secondo il diritto svizzero simili documenti corrispondono a un rapporto sull'impatto ambientale (art. 10b LPAmb) e pertanto gli impianti citati nell'allegato I della Convenzione sono soggetti, in base al diritto nazionale, all'EIA (art. 10a e segg. LPAmb). Per far sì che gli impianti che figurano nell'allegato I della Convenzione siano contenuti anche nell'allegato dell'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA)³³ e quindi siano soggetti all'EIA in Svizzera, al momento della ratifica della Convenzione 10 tipi di impianti industriali saranno da inserire tra quelli soggetti all'EIA³⁴. Poiché simili impianti hanno un notevole impatto ambientale, il loro inserimento tra gli impianti soggetti all'EIA è in linea con l'articolo 10a capoverso 2 LPAmb.

³¹ Ordinanza del 15 dicembre 2006 concernente il registro delle emissioni di sostanze inquinanti e dei trasferimenti di rifiuti e di sostanze inquinanti nelle acque di scarico (OPRTR, RS 814.017)

³² RS 0.814.08

³³ Ordinanza del 19 ottobre 1988 concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA, RS 814.011)

³⁴ Tra questi impianti rientrano: fonderie di metalli ferrosi con capacità di produzione superiore a 20 tonnellate al giorno, impianti galvanici con vasche di trattamento di volume superiore a 30 m³, impianti per la produzione di calce viva con capacità di produzione superiore a 50 tonnellate al giorno, impianti per la fusione di sostanze minerali con capacità di fusione superiore a 20 tonnellate al giorno, impianti per la fabbricazione di prodotti ceramici mediante cottura con capacità di produzione superiore a 75 tonnellate al giorno, impianti per la fabbricazione di carta e cartone con capacità di produzione superiore a 20 tonnellate al giorno, impianti di pretrattamento o tintura di fibre tessili con capacità di trattamento superiore a 10 tonnellate al giorno, impianti per la fabbricazione di prodotti alimentari a partire da materie prime vegetali con capacità di produzione di prodotti finiti superiore a 300 tonnellate al giorno (valore medio su base trimestrale), impianti di trattamento e trasformazione del latte con un quantitativo di latte ricevuto di oltre 200 tonnellate al giorno, impianti per il trattamento di superficie di materie ecc. mediante solventi organici con capacità di consumo di solvente superiore a 150 kg l'ora o a 200 tonnellate all'anno. Per due tipi di impianto la soglia andrebbe ridotta in base all'allegato OEIA: nel caso degli impianti termici che impiegano vettori energetici fossili, la soglia andrebbe abbassata da 100 MWth a 50 MWth per gli impianti soggetti all'EIA, per gli impianti per la fabbricazione di vetro o di fibre di vetro la nuova soglia sarebbe pari a una capacità di fusione superiore a 20 tonnellate al giorno, mentre la soglia attuale è pari a una capacità di produzione superiore a 30'000 tonnellate all'anno.

È inoltre sensato applicare le disposizioni dell'articolo 6 della Convenzione anche a quegli impianti soggetti all'EIA solo in base al diritto svizzero ma non in base all'allegato I della Convenzione.

Per quanto riguarda l'informazione al pubblico, i requisiti della Convenzione sono soddisfatti con la pubblicazione della documentazione della richiesta (compreso il rapporto sull'impatto ambientale) e la pubblicazione della decisione³⁵. Il diritto del pubblico di partecipare alle procedure di autorizzazione esprimendo la propria opinione e quindi ai processi decisionali, sussiste comunque già in base al diritto di petizione secondo l'articolo 33 Cost. Secondo l'articolo 33 Cost. le autorità sono tenute a prendere atto di simili opinioni. Non sussiste tuttavia alcun obbligo di considerarle nella motivazione della decisione. È pertanto necessaria un'integrazione relativa agli impianti soggetti all'EIA. Tuttavia il diritto generale di esprimere la propria opinione concesso ai soggetti interessati non comporta alcun diritto di parte. Il fatto che un soggetto possa partecipare come parte a un procedimento si stabilisce unicamente sulla base del rispettivo diritto procedurale.

Si deve intendere pubblico interessato quel pubblico che è interessato più di altri ed è pertanto legittimato a ricorrere contro i processi decisionali. Vi rientrano secondo l'articolo 2 paragrafo 2 e l'articolo 9 paragrafo 2 sottoparagrafo 3 della Convenzione anche le organizzazioni di protezione dell'ambiente che soddisfanno tutte le condizioni definite in materia a livello nazionale. Secondo l'articolo 55 LPAmb, sono legittimate a ricorrere le organizzazioni di protezione dell'ambiente designate dal Consiglio federale che perseguono scopi meramente ideali e sono attive a livello nazionale da almeno 10 anni. Il diritto di ricorso secondo l'articolo 55 LPAmb sussiste per gli impianti soggetti all'EIA. Queste disposizioni sono in linea con le disposizioni della Convenzione. Alla luce dell'articolo 3 paragrafo 9 della Convenzione che afferma che il pubblico non può essere svantaggiato a causa del luogo di residenza, della sua sede o della sua nazionalità, la condizione secondo la quale sono legittimate a ricorrere solo le organizzazioni di protezione dell'ambiente attive sull'intero territorio nazionale può essere interpretata come conforme alla Convenzione.³⁶

Per quanto riguarda i documenti da mettere a disposizione del pubblico e del pubblico interessato, il diritto svizzero soddisfa in linea di massima i requisiti della Convenzione la quale chiede tuttavia anche che i documenti da presentare per la procedura di approvazione devono contenere una panoramica di tutte le alternative valutate dal richiedente (art. 6 par. 6 lett. e). La LPAmb non prevede un simile obbligo e va pertanto integrata.³⁷

Partecipazione del pubblico a piani, programmi e politiche in materia ambientale (art. 7 della Convenzione)

La Convenzione esige la generale partecipazione del pubblico nel caso di piani e programmi in materia ambientale. La disposizione della Convenzione è meno

³⁵ Cfr. per es. art. 10d cpv. 1 LPAmb, art. 15 e 20 OEIA

³⁶ Nella sua proposta relativa a una direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (COM [2003] 624, art. 8 cpv. c), la Comunità europea prevede che siano da considerarsi organizzazioni non governative legittimate a ricorrere secondo l'art. 2 par. 5 della Convenzione solo le organizzazioni fondate e attive negli Stati membri.

³⁷ Per l'applicazione limitata dell'art. 6 par. 6 per quanto riguarda le radiazioni ionizzanti per le organizzazioni di protezione dell'ambiente cfr. n. 3.2.4.

concreta di quella dell'articolo 6. L'articolo 4 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT)³⁸ prevede che le autorità competenti debbano provvedere per un'adeguata partecipazione della popolazione al processo pianificatorio. La disposizione vale da un lato per le autorità federali e per le autorità cantonali. Dall'altro si riferisce all'adozione di piani di vario tipo, ossia settoriali, direttori, d'utilizzazione ecc. L'articolo 19 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT)³⁹ riprende questa norma in particolare per i piani settoriali e le concezioni della Confederazione. Inoltre, l'articolo 4 capoverso 3 LPT prevede che i piani previsti dalla legge siano pubblici. Il diritto svizzero soddisfa quindi le condizioni della Convenzione.

Partecipazione del pubblico all'emanazione di prescrizioni (art. 8 della Convenzione)

È garantita anche la partecipazione del pubblico all'emanazione di prescrizioni come chiede l'articolo 8 della Convenzione. A livello federale l'articolo 147 Cost. e la legge sulla consultazione (LCo)⁴⁰ garantiscono la partecipazione del pubblico mediante procedure di consultazione e indagini conoscitive. Anche i Cantoni dispongono di norme corrispondenti in materia. Le condizioni della Convenzione, che in questo ambito concede comunque un ampio margine discrezionale, risultano quindi soddisfatte.

Partecipazione del pubblico alle decisioni riguardanti l'emissione deliberata nell'ambiente e la messa in commercio di organismi geneticamente modificati (art. 6^{bis} e allegato I^{bis} della modifica di Almaty)

Secondo l'articolo 11 LIG e l'articolo 42 dell'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente (OEDA)⁴¹ l'informazione e la partecipazione del pubblico nel caso di emissione deliberata e messa in commercio di organismi geneticamente modificati direttamente nell'ambiente (semi) sono garantite, mentre non lo sono nel caso della messa in commercio di organismi geneticamente modificati che non giungono direttamente nell'ambiente (p. es. farmaci, prodotti alimentari, alimenti per animali). Nel caso di una ratifica della modifica della Convenzione, decisa il 27 maggio 2005 ad Almaty, le relative ordinanze andrebbero quindi integrate con disposizioni relative alla partecipazione del pubblico per quanto riguarda gli ambiti dei farmaci, dei prodotti alimentari e degli alimenti per animali. In base a queste disposizioni chiunque potrebbe presentare un'obiezione presso l'autorità competente la quale dovrebbe tenerne conto nella motivazione della decisione. Le decisioni dovrebbero inoltre essere rese pubbliche. Anche in questo caso simili diritti di opposizione non garantiscono diritti di parte.

³⁸ Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (legge sulla pianificazione del territorio, LPT, RS 700)

³⁹ Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT, RS 700.1)

⁴⁰ Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (legge sulla consultazione, LCo, RS 172.061)

⁴¹ Ordinanza del 10 settembre 2008 sull'utilizzazione di organismi nell'ambiente (ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente, OEDA, RS 814.911)

3.2.4 Accesso alla giustizia in materia ambientale (3° pilastro, art. 9 della Convenzione)

In applicazione della garanzia della via giudiziaria secondo l'articolo 29a Cost., a livello federale la LTras nel caso in cui sia respinta la richiesta di accesso a documenti ufficiali, prevede che possa essere presentato ricorso al Tribunale amministrativo federale e infine al Tribunale federale (art. 16 LTras, art. 47 cpv. 1 lett. b della legge sulla procedura amministrativa [PA]⁴², art. 86 della legge sul Tribunale federale [LTF]⁴³). Sulla base dell'articolo 29a Cost. i Cantoni hanno l'obbligo di far verificare da un organo giurisdizionale le disposizioni sull'accesso alle informazioni ambientali sulla base del diritto cantonale. Le condizioni della Convenzione sono quindi soddisfatte.

Per quanto riguarda il diritto del pubblico interessato di partecipare a processi decisionali in materia ambientale, l'accesso alla giustizia è garantito analogamente a quanto avviene con l'accesso alle informazioni ambientali. I soggetti interessati possono, in particolare, come esige la Convenzione, denunciare anche la violazione di un diritto ambientale materiale. Non sussiste la possibilità di ricorso contro l'autorizzazione di massima di centrali nucleari poiché queste autorizzazioni vengono date dal Consiglio federale e approvate dal Parlamento (art. 48 LENu). Con la possibilità di indire una votazione popolare al posto di una decisione del giudice si adempie comunque agli obiettivi e al senso della Convenzione di Aarhus. Sussiste tuttavia la seguente differenza. Nel caso dell'autorizzazione alla costruzione di centrali nucleari vi è l'obbligo EIA e quindi anche il diritto di ricorso delle associazioni. In tal senso il diritto svizzero soddisfa le condizioni della Convenzione, tuttavia il diritto di ricorso delle associazioni, sulla base della riserva contenuta nell'articolo 3 capoverso 2 LPAmb non comprende le radiazioni ionizzanti. Le organizzazioni di protezione dell'ambiente non possono pertanto – a differenza dei cittadini interessati – far valere una censura per quanto riguarda la violazione delle disposizioni della LENu nel campo delle radiazioni ionizzanti. Ciò contraddice la Convenzione, che nell'articolo 2 paragrafo 3 include le radiazioni ionizzanti tra le informazioni ambientali. Le organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere non potrebbero nemmeno esercitare i diritti del pubblico interessato secondo l'articolo 6 paragrafo 6 della Convenzione per quanto riguarda l'ambito delle radiazioni ionizzanti e nella misura in cui si trattasse di documenti che l'autorità non è tenuta a pubblicare. Il Consiglio federale chiede pertanto di formulare una riserva in questo ambito al momento della ratifica. Sulla base dell'articolo 19 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati⁴⁴, determinante a questo proposito, le riserve possono essere formulate se non sono incompatibili con l'oggetto e lo scopo del trattato. Nel caso del diritto di ricorso delle associazioni nell'ambito delle radiazioni ionizzanti la riserva è compatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato ed è quindi ammessa.⁴⁵

Nel caso di diritti del pubblico alla partecipazione ai processi decisionali nonché nel caso dell'emanazione di norme, è sufficiente, secondo la Convenzione, l'accesso a

⁴² Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021)

⁴³ Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF, RS 173.110)

⁴⁴ Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati (RS 0.111)

⁴⁵ L'unico Paese ad aver formulato una riserva al momento della ratifica della Convenzione di Aarhus è stata la Svezia. La riserva riguardava l'ambito dell'istanza preliminare per l'accesso alla giustizia secondo l'art. 9 par. 1 e 2 della Convenzione.

un procedimento di natura amministrativa (art. 9 par. 3). La possibilità di denuncia contro un'autorità prevista dall'articolo 71 PA soddisfa quindi le condizioni della Convenzione. Anche i Cantoni prevedono tale possibilità. Inoltre, la Confederazione in quanto massima autorità di vigilanza in ambito ambientale (art. 38 cpv. 1 LPAmb) può ricevere e trattare delle denunce contro le azioni dei Cantoni. Secondo l'articolo 25a PA per terzi che hanno un interesse degno di protezione sussiste la possibilità di esigere che l'autorità competente cessi atti materiali illeciti, li accerti o ne elimini le conseguenze. Infine, chiunque può sporgere denuncia contro privati o autorità nel caso di una violazione di norme ambientali (p. es. art. 60 e segg. LPAmb)

3.3 Modifiche della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)

Art. 6

L'articolo 6, che secondo il diritto vigente disciplina da un lato l'informazione del pubblico da parte delle autorità e dall'altro impone ai servizi della protezione dell'ambiente di prestare consulenza alle autorità e ai privati e di raccomandare misure atte a ridurre il carico inquinante, viene abrogato. Il contenuto dell'articolo 6 viene disciplinato nel nuovo capitolo «*Informazioni ambientali*».

Art. 7 cpv. 8

La Convenzione definisce le informazioni ambientali nell'articolo 2 paragrafo 3. Per chiarire a quali ambiti ambientali l'informazione ambientale attiva e passiva si riferisce, nell'articolo 7 viene inserita una corrispondente definizione. La locuzione comprende tutto il diritto ambientale, quindi anche le norme nell'ambito della protezione della natura e del paesaggio, della protezione delle acque, della conservazione delle foreste, della caccia, della pesca, dell'ingegneria genetica e della protezione del clima. Secondo l'articolo 2 paragrafo 3 della Convenzione anche l'energia fa parte delle informazioni ambientali nella misura in cui essa ha un impatto sull'ambiente. Nella definizione delle informazioni ambientali della LPAmb manca il settore dell'energia. Esso viene tuttavia citato espressamente nel diritto all'informazione ambientale passiva. Per quanto riguarda l'informazione ambientale attiva non è necessaria alcuna integrazione, dato che anche l'articolo 10 della legge sull'energia (LEne)⁴⁶ e l'articolo 74 LENu prevedono un obbligo di informazione attiva da parte delle autorità.

Art. 10b cpv. 2 lett. d

Nell'articolo 6 par. 2 e 6 la Convenzione impone che le autorità rendano accessibili al pubblico e al pubblico interessato vari documenti (in particolare il rapporto sull'impatto ambientale). Vi rientra secondo l'articolo 6 paragrafo 6 anche una descrizione sommaria delle principali alternative prese in considerazione dal richiedente. La disposizione non significa tuttavia che il richiedente debba in ogni caso verificare le alternative per il suo progetto. Nella misura in cui lo fa o è tenuto a

⁴⁶ Legge del 26 giugno 1998 sull'energia (LEne, RS 730.0)

farlo sulla base di altre prescrizioni, deve integrare i risultati di questa verifica nel rapporto sull'impatto ambientale.

Art. 10e Partecipazione del pubblico

Nell'articolo 6 la Convenzione impone che oltre al pubblico interessato anche il pubblico in generale (ossia chiunque) possa esprimersi in merito a un progetto soggetto all'EIA. Il diritto a esprimere un'opinione non fa tuttavia sì che ai soggetti interessati vengano concessi diritti di parte. La possibilità che terzi possano acquisire diritti di parte in una procedura è determinata unicamente in base alle norme procedurali determinanti. Le autorità devono verificare le opinioni e farvi riferimento nella loro decisione. Nel caso di procedure di autorizzazione di impianti tale diritto di partecipazione esiste nella stessa forma a livello federale per quanto riguarda l'autorizzazione di massima per centrali nucleari o l'autorizzazione all'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (art. 46 e 48 cpv. 1 LENu, art. 42 cpv. 3 OEDA). Esiste inoltre un diritto di partecipazione della popolazione secondo l'articolo 4 LPT nel caso dell'autorizzazione di progetti con incidenza sul territorio. Il diritto di partecipazione corrisponde anche al senso e agli obiettivi dell'EIA, dato che questo esame ha lo scopo oltre che di tener tempestivamente conto delle esigenze in materia ambientale anche di garantire un coinvolgimento generale del pubblico per quanto riguarda progetti con un significativo impatto sull'ambiente. Poiché la Convenzione impone tale diritto di partecipazione alle procedure di autorizzazione per gli impianti che figurano nell'allegato I, il disciplinamento nella LPAmb avviene nelle disposizioni relative all'EIA.

Capitolo 4: Informazioni ambientali

Con l'introduzione di un diritto di accesso alle informazioni ambientali si impone la necessità di riassumere le precedenti disposizioni sull'informazione in un capitolo a parte. Il capitolo «*Informazioni ambientali*» comprende l'informazione attiva (disciplinata finora nell'art. 6) e quella passiva. Il capitolo 4 verrà integrato nel primo titolo.

Art. 10f Informazione e consulenza ambientale

L'articolo 10f disciplina l'informazione ambientale attiva, che va distinta da quella passiva. Nell'ambito dell'informazione ambientale attiva, le autorità informano il pubblico in particolare sui risultati delle proprie attività e sulla situazione attuale. L'informazione ambientale passiva riguarda l'accesso ai documenti detenuti dalle autorità. La LTras disciplina esclusivamente l'informazione passiva. Essa si riferisce tuttavia all'informazione attiva nella misura in cui stabilisce che per i documenti pubblicati su una pagina internet della Confederazione, il diritto di accesso si considera soddisfatto. Secondo l'articolo 19 dell'ordinanza sulla trasparenza (OTras)⁴⁷ le autorità federali devono pubblicare quanto prima su internet i documenti ufficiali importanti.

⁴⁷ Ordinanza del 24 maggio 2006 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (ordinanza sulla trasparenza, OTras, RS 152.31)

Cpv. 1: Secondo l'articolo 10^f le autorità informano il pubblico oggettivamente sulla protezione dell'ambiente e lo stato del carico inquinante. La prima parte di frase corrisponde all'articolo 6 capoverso 1 vigente. La seconda parte elenca a titolo di esempio (lett. a-b) quali informazioni devono essere pubblicate dalle autorità; vengono riepilogati in particolare gli obblighi delle autorità che nell'attuale LPAmb vigente compaiono in vari articoli. L'obbligo della pubblicazione attiva secondo il capoverso 1 lettera b sussiste solo se sussiste un interesse generale.

Cpv. 2: Le autorità devono p. es. verificare se alla pubblicazione non si oppongano disposizioni in materia di protezione dei dati.

Cpv. 3: L'obbligo da parte delle autorità federali o cantonali di fornire informazioni dipenderà da un lato dalle competenze relative all'esecuzione del rispettivo ambito secondo gli articoli 36 e 41 LPAmb. Dall'altro la Confederazione ha inoltre l'obbligo di informare il pubblico sui risultati di ricerche e rilevazioni di importanza nazionale nonché su importanti problematiche ambientali attuali anche nel caso in cui l'esecuzione sia affidata ai Cantoni⁴⁸. Coordina inoltre le rilevazioni e le raccolte di dati federali e cantonali (art. 44 cpv. 2 LPAmb). L'informazione al pubblico sull'ambiente a livello federale deve avvenire il più possibile attraverso un portale internet con un accesso unitario.

Il capoverso 3 è stato integrato con la disposizione in base alla quale i servizi della protezione dell'ambiente devono informare la popolazione in merito a un comportamento rispettoso dell'ambiente. Le informazioni rivolte dalle autorità a un'ampia cerchia possono essere efficaci in particolare quanto si tratta di informazioni ambientali rilevanti. Mediante campagne o una formazione in materia ambientale le autorità devono poter informare la popolazione o determinati gruppi della popolazione in merito a un comportamento rispettoso dell'ambiente. Ciò sarebbe possibile già oggi sulla base dell'articolo 6 LPAmb, la nuova formulazione deve tuttavia evidenziare con maggiore chiarezza che una simile consulenza è possibile.

Cpv. 4 e 5: Nell'articolo 5 paragrafo 4 la Convenzione impone che le Parti redigano almeno ogni 4 anni un rapporto nazionale sullo stato dell'ambiente che contenga le indicazioni sulla qualità dell'ambiente e sul carico inquinante. Questi rapporti devono mostrare al pubblico ma anche al mondo politico il modo in cui l'ambiente si è sviluppato o modificato nel corso degli anni precedenti ed evidenziare gli ambiti in cui sussiste una necessità di intervento. L'Ufficio federale dell'ambiente e l'Ufficio federale di statistica redigono già dal 1997 simili rapporti sullo stato dell'ambiente. Tale obbligo deve ora essere fissato nella legge. Per dare al rapporto il giusto peso, esso andrà licenziato dal Consiglio federale all'attenzione del Parlamento.

Poiché l'esecuzione del diritto ambientale è in gran parte compito dei Cantoni è sensato che anche i Cantoni informino regolarmente la popolazione in merito allo stato dell'ambiente del proprio territorio con un rapporto. A differenza del rapporto sullo stato dell'ambiente nazionale, che fornisce solo una panoramica nazionale, i rapporti cantonali possono essere meglio orientati alle necessità di intervento cantonali e tener conto delle diverse situazioni di partenza ed esigenze dei Cantoni. Simili rapporti cantonali facilitano inoltre il coordinamento delle misure da parte Confederazione, compito che le è affidato in virtù dell'articolo 38 capoverso 2

⁴⁸ Cfr. Pierre Tschannen nel commento LPAmb, n. 12 sull'art. 6; Messaggio sulla LPAmb (FF 1979 III p. 748).

LPAmb. Le prescrizioni esecutive relative al rapporto sull'ambiente della Confederazione e ai rapporti dei Cantoni possono essere inserite nella prevista ordinanza sui dati relativi all'ambiente.

Art. 10g Principio di trasparenza per le informazioni ambientali

Il *cpv. 1* stabilisce che ogni persona ha diritto all'accesso alle informazioni ambientali. L'autorità deve pertanto renderle accessibili a ogni persona fisica o giuridica che ne faccia richiesta. Il richiedente può chiedere, indipendentemente dal luogo in cui risiede e dalla sua nazionalità nonché senza dover comprovare alcun genere di interesse, che gli vengano fornite le informazioni ambientali. L'articolo 7 capoverso 8 LPAmb indica che cosa sia da intendersi per informazioni ambientali. Poiché secondo il diritto svizzero – a differenza di quanto stabilisce la Convenzione – le questioni energetiche non fanno parte delle informazioni ambientali, il capoverso 1 specifica che il diritto di accesso alle informazioni si estende anche alle informazioni relative al settore energetico nella misura in cui abbiano effetti sull'ambiente.

Cpv. 2: Per i diritti e le procedure relative a richieste formulate nei confronti dell'amministrazione federale si rimanda interamente alla LTras. Ciò è possibile solo perché la LTras soddisfa ampiamente i requisiti dell'articolo 4 della Convenzione. Un'eccezione è rappresentata dal periodo di applicazione. La LTras si applica solo ai documenti redatti dopo l'entrata in vigore della legge, ossia a partire dal 1° luglio 2006 o pervenuti all'autorità dopo questa data (art. 23 LTras). L'articolo 4 della Convenzione non contempla questa limitazione e vale anche per documenti antecedenti. Secondo l'articolo 10g capoverso 2 LPAmb l'articolo 23 LTras non si applica a richieste di accesso a informazioni ambientali.

Un'altra eccezione è costituita dal campo d'applicazione personale: secondo l'articolo 2 paragrafo 2 della Convenzione tutte le autorità amministrative nonché i privati che esercitano funzioni amministrative pubbliche nell'ambito della protezione ambientale, sono soggette al principio di trasparenza. Secondo l'articolo 2 della LTras, la LTras si applica da un lato all'amministrazione federale ai sensi dell'articolo 2 capoversi 1 – 3 LOGA (che comprende l'amministrazione federale centrale e decentrata). Dall'altro si applica anche terzi ai quali sono stati affidati compiti pubblici nella misura in cui emanino atti normativi o emettano decisioni (art. 2 *cpv. 1 lett. b* LTras, *cfr. anche art. 2 cpv. 4* LOGA). Sussiste pertanto una certa differenza tra la Convenzione e la LTras per quanto riguarda terzi che eseguono compiti pubblici nell'ambito della protezione dell'ambiente ma che non possiedono alcuna competenza decisionale (p. es. l'Agenzia Svizzera per l'efficienza energetica). Secondo la Convenzione questi terzi ai quali secondo l'articolo 43 LPAmb sono stati delegati compiti d'esecuzione, non sono soggetti al principio di trasparenza secondo la LTras. Per far sì che i richiedenti possano prendere visione di documenti contenenti informazioni ambientali alle quali hanno diritto di accedere sulla base della Convenzione, è necessario integrare l'articolo 10g capoverso 2. L'esecuzione della LTras richiede inoltre, secondo l'articolo 15 LTras, che il servizio competente possa emanare delle decisioni. Nel caso di terzi che non dispongono di una competenza decisionale, sarà compito dell'autorità di vigilanza (ossia l'autorità che ha stipulato il contratto di servizio con i terzi) emanare tali decisioni.

Il seguente confronto mostra che la LTras, a prescindere dalle eccezioni sopra citate, soddisfa le condizioni della Convenzione:

Campo d'applicazione materiale: secondo l'articolo 2 paragrafo 2 ultima frase della Convenzione gli organi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo non rientrano nella Convenzione poiché non sono da considerarsi autorità pubbliche ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 2. Secondo l'articolo 28 LTF e l'articolo 30 della legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAF)⁴⁹, la LTras si applica al Tribunale federale e al Tribunale amministrativo federale laddove svolgano compiti amministrativi o mansioni di vigilanza. La LTras non si applica al Parlamento in quanto organo legislativo. Le disposizioni sono pertanto coincidenti.

Documenti ufficiali: secondo l'articolo 2 paragrafo 3 e l'articolo 4 paragrafo 1 della Convenzione le informazioni ambientali devono essere registrate su documenti o supporti (in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o altra forma materiale). In virtù dell'articolo 5, la LTras si applica a documenti registrati su un supporto qualsiasi e in possesso dell'autorità. I documenti devono inoltre concernere l'adempimento di un compito pubblico. Le due disposizioni sono pertanto coincidenti.

Modalità di consultazione:

- Sia secondo la Convenzione (art. 4 par. 1) che secondo la LTras (art. 10 cpv. 1) per la richiesta di consultazione non è prescritta alcuna forma specifica, essa può pertanto essere presentata in qualsiasi forma (lettera, e-mail, telefono ecc.). L'articolo 4 paragrafo 2 della Convenzione stabilisce che l'autorità competente debba mettere a disposizione i documenti o rifiutare la richiesta al più tardi dopo un mese - eccezionalmente questo periodo può essere esteso a due mesi. La LTras è in questo caso più restrittiva dato che l'articolo 12 prevede un pronunciamento dell'autorità entro 20 giorni; in casi complessi tale termine può essere prorogato di 20 giorni.
- Secondo l'articolo 4 paragrafo 1 lettera b della Convenzione il richiedente può richiedere i documenti nella forma desiderata salvo quando l'autorità abbia validi motivi per renderli accessibili in altra forma o le informazioni siano già pubblicamente disponibili in altra forma. L'articolo 6 capoverso 2 LTras prevede che si possa ottenere una copia dei documenti. Se un documento ufficiale è pubblicato su una pagina internet della Confederazione, il diritto di consultazione è considerato adempiuto (art. 6 cpv. 3 LTras). Le due disposizioni sono equivalenti. Anche la Convenzione ammette che le informazioni pubblicate su internet siano considerate informazioni già messe a disposizione del pubblico. Per il caso raro in cui un richiedente richieda i documenti in una forma speciale (p. es. l'inoltro di documenti su supporti elettronici anche se presso l'autorità stessa le informazioni sono disponibili solo in forma cartacea), la messa a disposizione di questi documenti in forma cartacea sarebbe conforme all'articolo 4 paragrafo 1 lettera b n. i della Convenzione.
- Secondo l'articolo 4 paragrafo 7 della Convenzione il rigetto della richiesta deve essere notificato per iscritto quando la richiesta stessa è stata formulata per iscritto o quando il richiedente lo richieda. Secondo l'articolo 12 capoverso 4 LTras il diniego deve avvenire sempre per iscritto.
- Secondo l'articolo 4 paragrafo 8 della Convenzione il corrispettivo richiesto per il rilascio di informazioni non deve superare un importo ragionevole. Una disposizione analoga è prevista dall'articolo 17 LTras. Sia la Convenzione che la

⁴⁹ Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32)

LTras impongono di informare precedentemente il richiedente sull'entità del corrispettivo.

Per determinati dati sull'ambiente ai sensi della Convenzione di Aarhus il diritto svizzero prevede che l'autorità competente metta a disposizione di chiunque queste informazioni e debba riscuotere emolumenti per queste prestazioni (cfr. p. es. art. 3 cpv. 3 LMet⁵⁰). La disposizione relativa alla consultazione di questi dati è una disposizione speciale fatta espressamente salva nell'articolo 4 LTras. Una simile disposizione non contraddice la Convenzione, dato che l'accesso ai documenti è assicurato e vengono riscossi solo emolumenti volti a coprire le spese.

Le disposizioni relative alla consultazione sono pertanto equivalenti. In alcuni punti la LTras è perfino più restrittiva rispetto alla Convenzione che tuttavia ammette tale restrizione (art. 3 par. 5).

Motivi di rifiuto: sia la Convenzione che la LTras prevedono limitazioni nell'accesso ai documenti ufficiali. Di conseguenza nei seguenti casi l'accesso a documenti contenenti informazioni ambientali può essere respinto:

- l'autorità non dispone delle informazioni richieste (art. 4 par. 3 lett. a della Convenzione): anche secondo gli articoli 5 e 6 LTras possono essere concessi in visione solo documenti di cui la corrispondente autorità è in possesso;
- la richiesta è manifestamente irragionevole o formulata in termini troppo generici (art. 4 cpv. 3 lett. b della Convenzione): anche secondo l'articolo 10 capoverso 3 LTras la domanda deve essere formulata con sufficiente precisione. Sulla base dell'articolo 2 del Codice civile svizzero⁵¹ le richieste legate a un abuso del proprio diritto da parte del richiedente non devono essere accolte;
- la richiesta riguarda documenti ancora in corso di elaborazione o comunicazioni interne delle autorità, qualora tale deroga sia prevista dalla legge nazionale, laddove va tenuto conto dell'interesse pubblico alla pubblicazione (art. 4 par. 3 lett. c della Convenzione): secondo l'articolo 5 capoverso 3 LTras le comunicazioni interne destinate all'uso personale e i documenti la cui elaborazione non è terminata non sono considerati documenti ufficiali e non sono pertanto soggetti al diritto di consultazione. Secondo l'articolo 8 capoverso 2 LTras i documenti ufficiali possono essere resi accessibili soltanto allorché la decisione politica o amministrativa per la quale costituiscono la base è stata presa. L'articolo 7 capoverso 1 lettera a LTras prevede una limitazione del libero accesso se esso può ledere in modo considerevole la libera formazione dell'opinione e della volontà dell'autorità. Queste eccezioni previste dalla LTras devono garantire all'autorità un processo decisionale senza impedimenti e possono quindi essere riassunte nell'articolo 4 paragrafo 3 lettera c della Convenzione (materiale interno). Anche l'eccezione contemplata nell'articolo 8 al capoverso 4 della LTras (documenti ufficiali concernenti posizioni relative a negoziati in corso o futuri) può essere riassunta nell'articolo 4 paragrafo 3 lettera c della Convenzione. Secondo l'articolo 7 capoverso 1 LTras l'accesso a documenti può inoltre essere negato se può compromettere i rapporti tra la Confederazione e i Cantoni o tra i Cantoni. Anche questa disposizione serve a proteggere le informazioni interne

⁵⁰ Legge federale del 18 giugno 1999 sulla meteorologia e la climatologia (LMet, RS **429.1**). I servizi meteorologici e climatologici sono disciplinati unicamente nella Lmet e non nella LPAmb.

⁵¹ Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; RS **210**)

scambiate tra le autorità e non va oltre l'articolo 4 paragrafo 3 lettera c della Convenzione. All'obbligo imposto dalla Convenzione di considerare nelle motivazioni del rifiuto secondo l'articolo 4 paragrafo 3 l'interesse pubblico alla pubblicazione, corrisponde la possibilità di cui dispongono le autorità federali di pubblicare attivamente simili documenti se sussiste un interesse pubblico preponderante (cfr. p. es. art. 19 OTras).

Secondo l'articolo 4 paragrafo 4 della Convenzione, le richieste possono inoltre essere respinte se la divulgazione può avere effetti negativi su:

- la segretezza delle deliberazioni interne delle autorità, ove sia prevista dal diritto nazionale (art. 4 par. 4 lett. a della Convenzione): secondo l'articolo 8 capoverso 1 LTras non sussiste il diritto di accesso ai documenti ufficiali della procedura di corapporto. Questa disposizione è una conseguenza del fatto che, ai sensi dell'articolo 21 LOGA, le sedute del Consiglio federale non sono pubbliche. Il motivo di rifiuto ai sensi della LTras corrisponde quindi alla Convenzione.
- le relazioni internazionali, la difesa nazionale o la sicurezza pubblica (art. 4 par. 4 lett. b della Convenzione): secondo l'articolo 7 capoverso 1 lettere c e d LTras il diritto di accesso può essere negato se può compromettere gli interessi della politica estera o le relazioni internazionali della Svizzera oppure se può compromettere la sicurezza interna o esterna della Svizzera. Le eccezioni sono coincidenti.
- il corso della giustizia ecc. (art. 4 par. 4 lett. c): la LTras secondo l'articolo 3 non si applica all'accesso a documenti ufficiali concernenti procedimenti civili, procedimenti penali, procedure di giurisdizione amministrativa e in materia di diritto pubblico ecc. Le disposizioni sono coincidenti.
- la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, qualora essa sia tutelata dalla legge a salvaguardia di legittimi interessi economici: anche l'articolo 7 capoverso 1 lettera g LTras protegge i segreti professionali o d'affari. La seconda frase dell'articolo 4 paragrafo 4 lettera d della Convenzione stabilisce che "tuttavia devono essere divulgate le informazioni sulle emissioni rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente." Questa disposizione non significa che le emissioni di impianti debbano essere rese note in ogni caso anche quando sussiste un segreto commerciale. Anche il protocollo PRTR che contiene principalmente disposizioni relative all'informazione sulle emissioni di grandi impianti nell'articolo 12 capoverso 1 lettera c prevede la protezione del segreto commerciale e industriale. Una disposizione analoga si trova anche nell'articolo 9 OPRTR che applica il Protocollo in Svizzera. La seconda frase dell'articolo 4 paragrafo 4 lettera d della Convenzione esprime però il fatto che un rifiuto all'accesso ai dati sulle emissioni degli impianti deve essere dovuto a giustificati motivi. La consultazione andrebbe negata solo se le emissioni potessero portare a trarre conclusioni su un processo di produzione «segreto».
- i diritti di proprietà intellettuale (art. 4 par. 4 lett. e della Convenzione): una disposizione analoga si trova nell'articolo 6 capoverso 2 LTras, che fa salvo il diritto d'autore.
- la riservatezza dei dati personali (art. 4 par. 4 lett. f della Convenzione): anche la LTras impone nell'articolo 9, che l'accesso a documenti contenenti dati personali deve essere concesso solo se sono rispettate le disposizioni della legge sulla

protezione dei dati (LPD)⁵²; nell'articolo 7 capoverso 2 la LTras stabilisce che non deve essere lesa la sfera privata di terzi. Per la protezione dei dati di persone fisiche le disposizioni della Convenzione coincidono con il diritto svizzero. La Convenzione non parla tuttavia espressamente della protezione di persone giuridiche, mentre la LPD vale anche per le persone giuridiche. Si ha così l'impressione che per le persone giuridiche valga unicamente il segreto commerciale citato all'articolo 4 paragrafo 4 lettera d della Convenzione, ma che non sussista un diritto alla protezione dei dati. La versione inglese (che è la versione originale) parla di "confidentiality of commercial and industrial information" e non di "commercial and industrial secret" e non si riferisce dunque solo al classico segreto commerciale e industriale. L'articolo 4 paragrafo 4 lettera d della Convenzione protegge quindi sia il segreto commerciale e industriale classico che altri dati riservati delle imprese. Di conseguenza, in Svizzera per tali imprese sarebbe garantita l'applicazione della LPD.

- gli interessi dei terzi che abbiano fornito spontaneamente le informazioni richieste, senza essere o poter essere soggetti ad alcun obbligo legale in tal senso: una disposizione simile si trova nell'articolo 7 capoverso 1 lettera h LTras. Secondo questa disposizione è necessario inoltre che l'autorità abbia garantito il segreto delle informazioni fornite liberamente da terzi. La limitazione prevista dall'articolo 7 LTras è più restrittiva di quella della Convenzione ed è pertanto ammessa.
- l'ambiente (p. es. i luoghi di riproduzione di specie rare). Anche in questo caso la LTras, con l'articolo 7 capoverso 1 lettera b contiene una disposizione corrispondente a quella della Convenzione. Tuttavia la disposizione è formulata in termini più ampi nella LTras, nel senso che il concetto di perturbazione dell'esecuzione appropriata di misure non si limita alle misure relative all'ambiente. Per un'interpretazione conforme alla Convenzione, l'articolo 7 capoverso 1 lettera b LTras andrebbe utilizzato come motivo di rifiuto solo quando si tratta di misure adottate dall'autorità per la protezione dell'ambiente.
- Solo il motivo di rifiuto nel caso di una compromissione degli interessi della politica economica e monetaria della Svizzera ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1 lettera f LTras si ritrova in parte nell'articolo 4 della Convenzione. Nella misura in cui questi interessi sono inseriti in un contesto internazionale, il motivo di rifiuto può essere riassunto nell'articolo 4 capoverso 4 lettera b della Convenzione. Nella misura in cui si tratti di una questione puramente nazionale, un rifiuto del diritto di consultazione basato unicamente sull'articolo 7 capoverso 1 lettera f LTras non sarebbe in armonia con la Convenzione. È tuttavia difficilmente immaginabile che possa essere rifiutato l'accesso a documenti contenenti informazioni ambientali unicamente sulla base di interessi di ordine economico o monetario nazionale. Sulla base della regola dell'interpretazione conforme alla Convenzione questo motivo di rifiuto secondo la LTras si applicherebbe quindi solo nella misura in cui fosse inserito in un contesto internazionale e quindi corrispondesse all'articolo 4 paragrafo 4 lettera b della Convenzione.

Il *capoverso 3* impone ai Cantoni di disciplinare il diritto di accesso alle informazioni ambientali a livello cantonale rispettando le disposizioni della Convenzione. I Cantoni che non sono in grado di emanare le corrispondenti

⁵² Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD, RS 235.1)

prescrizioni entro la ratifica da parte Consiglio federale o che non hanno effettuato i necessari adeguamenti in tal senso, concedono l'accesso alle informazioni ambientali per analogia alla LTras e alle disposizioni in deroga alla LTras secondo l'articolo 10g capoverso 2 LPAmb. Per analogia perché la LTras contiene varie disposizioni che riguardano specificamente la Confederazione e che citano espressamente il Consiglio federale e l'Amministrazione federale (cfr. art. 8 cpv. 1, 3 e 5). Non verrebbero applicate in particolare le seguenti disposizioni: articoli 13 e 14 (i Cantoni non devono prevedere una procedura di mediazione), 17 (per la riscossione di emolumenti i Cantoni dovrebbero emanare un'apposita norma), 18 – 22 (i Cantoni non devono designare un incaricato della trasparenza e di conseguenza disciplinarne le competenze). Gli articoli 2, 4, 7 – 10, 15 e 16 andrebbero applicati per analogia. Le restanti disposizioni possono essere applicate direttamente.

Articolo 47

L'articolo 47 vigente disciplina nei capoversi 1 e 2 da un lato un diritto di accesso e dall'altro un obbligo di informazione delle autorità concretizzato in base all'articolo 6 LPAmb. Queste disposizioni sono state integrate nel nuovo articolo 10f capoverso 1.

Entrata in vigore (articolo 3 del decreto federale)

Le nuove disposizioni inserite nella LPAmb richiedono a livello federale determinati adeguamenti sul piano delle ordinanze. Inoltre, vari Cantoni devono ancora disciplinare o eventualmente adeguare il diritto di accesso alle informazioni ambientali. Per questo motivo il Consiglio federale dovrà decidere l'entrata in vigore delle modifiche.

3.4 Modifica di ordinanze

La ratifica comporta una modifica dell'allegato dell'OEIA. Alcuni impianti saranno ora soggetti all'EIA. Per due tipi di impianti il valore soglia andrebbe abbassato (cfr. punto 2.3.2). L'articolo 10a capoverso 3 LPAmb prevede che il Consiglio federale esamini periodicamente i tipi di impianto e i valori soglia degli impianti soggetti all'EIA. Questi adeguamenti potranno avvenire nel quadro della prossima verifica dell'allegato.

Le ordinanze negli ambiti delle derrate alimentari, dei farmaci e degli alimenti per animali vanno integrate in modo che sia sufficientemente garantita la partecipazione del pubblico nelle procedure di autorizzazione per la messa in commercio di organismi geneticamente modificati. Si tratta esclusivamente di garantire al pubblico la possibilità di avanzare delle obiezioni. Lo strumento dell'opposizione non assicura tuttavia al pubblico la qualità di parte. Infine, va verificato se le disposizioni delle ordinanze ambientali sono in armonia con la disposizione relativa all'informazione attiva e passiva. È previsto che il Consiglio federale approvi queste modifiche alle ordinanze insieme al decreto concernente la ratifica della Convenzione secondo l'articolo 184 capoverso 2 Cost.

3.5 Disbrigo di interventi parlamentari

Il 15 giugno 1998 il Consiglio federale ha dichiarato di accettare la mozione n. 98.3087 depositata dalla consigliera nazionale Silvia Anita Semadeni il 10 marzo 1998 che incarica il Consiglio federale di creare le condizioni giuridiche affinché la Svizzera possa ratificare la Convenzione di Aarhus. Il 15 dicembre 1998 il Consiglio degli Stati ha trasmesso la mozione. Le modifiche alla LPAmb proposte con il presente progetto creano le condizioni per la ratifica e l'attuazione della Convenzione di Aarhus.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto non ha ripercussioni di rilievo per la Confederazione, ma si tratta comunque di ripercussioni per le quali le risorse interne non sono sufficienti. Il compito di seguire l'attuazione della Convenzione comporta per le autorità federali l'obbligo di relazionare regolarmente agli organi della Convenzione in merito all'attuazione della Convenzione in Svizzera e di partecipare ai corrispondenti incontri internazionali. La ratifica comporta anche l'adeguamento di varie ordinanze. È inoltre necessaria una corrispondente consulenza ai Cantoni nell'attuazione. Ciò richiede un posto di lavoro a tempo pieno supplementare presso l'Ufficio federale dell'ambiente.

4.2 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni

Alcuni Cantoni dovranno istituire il diritto di accesso alle informazioni ambientali. L'esperienza della Confederazione nell'attuazione della LTras mostra che l'esecuzione non comporterà elevati oneri supplementari. Nel corso degli anni 2007 e 2008, l'Ufficio federale dell'ambiente ha ricevuto complessivamente 40 richieste di accesso alle informazioni ambientali, di cui ca. il 20 % è stato respinto, in quattro casi è stata avviata una procedura di mediazione. Non vi sono stati ricorsi. Anche la valutazione effettuata nel 2009 della LTras mostra che l'introduzione della LTras a livello federale ha comportato poche richieste e quindi un carico di lavoro ridotto presso i servizi⁵³. Nel complesso, per i Cantoni che devono istituire il diritto di accesso l'onere dovrebbe quindi essere ridotto⁵⁴.

4.3 Ripercussioni per l'economia

Un accesso semplificato ai documenti ufficiali ha effetti positivi sui vari attori dell'economia perché questi ultimi possono raggiungere più rapidamente un migliore livello di conoscenze grazie alla possibilità di accedere in modo più efficiente alle informazioni. L'attuazione della Convenzione e il miglioramento

⁵³ Rapporto relativo all'esecuzione, ai costi di messa in opera e all'efficacia della legge del 29 giugno 2009 sulla trasparenza, www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00652/01405/index.html?lang=it

⁵⁴ Lo conferma anche uno studio effettuato su mandato dell'Ufficio federale dell'ambiente dal Dott. Markus Spinatsch, Beratung für Politik und Verwaltung, nel 2004 presso i Cantoni.

dell'informazione ambientale promuovono anche la trasparenza del mercato. Ciò dovrebbe quindi andare a vantaggio in particolare delle PMI ma anche dei consumatori.

Per quanto riguarda l'inserimento di altri impianti industriali nell'allegato degli impianti soggetti all'EIA, è da notare che in Svizzera a questo proposito sono interessati ca. 50 impianti. L'EIA va effettuato però solo nel caso di una nuova costruzione o di importanti modifiche. Anche in questo caso le ripercussioni economiche possono pertanto essere considerate ridotte.

4.4 Altre ripercussioni

L'informatizzazione dell'amministrazione contribuisce in modo essenziale a realizzare quanto chiede la Convenzione di Aarhus ed è quindi di grande importanza. La via elettronica (internet) facilita l'accesso del pubblico ai documenti ufficiali. Allo stesso tempo si riduce in questo modo il lavoro dell'amministrazione per la gestione di richieste di accesso individuali. Va quindi promossa la divulgazione in forma elettronica dei documenti ufficiali.

5 Programma di legislatura

Il progetto non è menzionato nel programma di legislatura 2007 – 2011. Poiché una popolazione ben informata in materia ambientale sviluppa una maggiore consapevolezza dell'importanza dell'uso parsimonioso delle risorse naturali, questo progetto è comunque in armonia con l'obiettivo n. 12 del programma di legislatura.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 Cost. la Confederazione ha la competenza di concludere trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. i trattati internazionali vengono approvati dall'Assemblea federale a meno che la loro conclusione non sia di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale. Una simile delega delle competenze al Consiglio federale per l'approvazione della presente Convenzione non sussiste; l'approvazione della Convenzione è quindi di competenza dell'Assemblea federale.

La modifica della LPAmb si basa sull'articolo 74 Cost. secondo il quale la Confederazione può emanare prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti.

6.2 Referendum

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali sottostanno al referendum facoltativo. La presente Convenzione è di durata indeterminata ma denunciabile. Non prevede l'adesione a un'organizzazione

internazionale. Essa richiede invece degli adeguamenti di una legge federale (LPAmb) e sottostà quindi al referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d n. 3 Cost.

Anche la modifica separata della legge sulla protezione dell'ambiente sottostà secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost. al referendum facoltativo.

6.3 Forma dell'atto legislativo

Se il decreto di approvazione di un trattato internazionale sottostà a referendum facoltativo, l'Assemblea federale può inserire nel decreto di approvazione le modifiche di legge necessarie per l'attuazione della trattato (art. 141a cpv. 2 Cost). Il Consiglio federale chiede pertanto di integrare la modifica della legge sulla protezione dell'ambiente nel decreto che approva la Convenzione.

Indice

1 Aspetti principali della Convenzione	3
1.1 Situazione iniziale	3
1.2 Cronologia dei lavori	4
1.3 La modifica di Almaty	4
1.4 Contenuto della Convenzione	4
1.5 La situazione giuridica attuale in Svizzera	5
1.6 Diritto internazionale e diritto comunitario	6
1.6.1 Diritto internazionale	6
1.6.2 Comunità europea	7
1.7 Valutazione	8
2 Commento dei singoli articoli della Convenzione	8
2.1 Principi e obiettivi della Convenzione	8
2.2 Definizioni	9
2.3 Disposizioni generali	10
2.4 Accesso alle informazioni ambientali	10
2.5 Partecipazione del pubblico ai processi decisionali, a piani, programmi, politiche e all'elaborazione di strumenti normativi	12
2.6 Accesso alla giustizia	13
2.7 Disposizioni istituzionali, procedurali e contrattuali	13
2.8 Le modifiche di Almaty	14
3 L'attuazione della Convenzione di Aarhus nel diritto svizzero	14
3.1 Obbligo di attuazione	14
3.2 Situazione giuridica vigente e adeguamenti necessari	14
3.2.1 Definizione delle informazioni ambientali	14
3.2.2 Informazione ambientale passiva e attiva (primo pilastro)	15
3.2.3 Partecipazione del pubblico ai processi decisionali (secondo pilastro)	18
3.2.4 Accesso alla giustizia in materia ambientale (3° pilastro, art. 9 della Convenzione)	21
3.3 Modifiche della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)	22
3.4 Modifica di ordinanze	30
3.5 Disbrigo di interventi parlamentari	31
4 Ripercussioni	31
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	31
4.2 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni	31
4.3 Ripercussioni per l'economia	31
4.4 Altre ripercussioni	32
5 Programma di legislatura	32
6 Aspetti giuridici	32
6.1 Costituzionalità	32

6.2 Referendum	32
6.3 Forma dell'atto legislativo	33