

GIOVANNI BAROZZI REGGIANI

**L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA
DELL'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI***

** Relazione svolta dall'A. nel seminario
"Verso l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Le misure per la tutela ambientale", on-line,
Spisa, 17 aprile 2020*

Sommario

1. Premessa: la materia ambientale quale laboratorio per lo studio e lo sviluppo di istituti giuridici – 2. L'accesso alle informazioni ambientali – 2.a. La prima disciplina. L'articolo 14 della legge 8 luglio 1986, n. 349 – 2.b. L'ambito comunitario. La Direttiva 1990/313/CE – 2.c. La Convenzione di Aarhus – 2.d. La Direttiva 2003/4/CE – 2.e. Il recepimento della Direttiva del 2003 e l'attuale disciplina italiana dell'accesso alle informazioni ambientali – 3. Informazioni ambientali, accesso ex l. n. 241/1990 e accesso civico generalizzato: un raffronto – 4. Considerazioni conclusive

1. Premessa: la materia ambientale quale laboratorio per lo studio e lo sviluppo di istituti giuridici

In riferimento alla materia ambientale, declinata in senso giuridico, si è detto e scritto moltissimo.

Si sono infatti, nel tempo, moltiplicati i contributi scientifici e i convegni (di recente i *webinar*) incentrati su tematiche afferenti al diritto dell'ambiente, e in generale le iniziative e le occasioni di confronto tra studiosi.

Ciò non deve stupire, nella misura in cui storicamente la materia ambientale ha costituito il laboratorio per lo sviluppo e la messa a punto di istituti giuridici che, sorti nel settore

specialistico, hanno finito per essere trasposti - con lievi modifiche se non addirittura nella loro forma originaria - in ambiti e contesti più generali.

Fra i diversi esempi che potremmo menzionare, sul punto, si consideri il tema degli interessi diffusi e collettivi¹ e quello, al primo legato, della legittimazione alla partecipazione procedimentale e processuale di soggetti (associazioni) portatori di interessi superindividuali², che in riferimento a tematiche ambientali hanno conosciuto una significativa elaborazione giurisprudenziale³.

Ultima, ma non certo per ordine di importanza, la tematica dell'accesso agli atti, ai dati e alle informazioni nella disponibilità delle pubbliche amministrazioni, rispetto alla quale - per quanto singolare possa apparire - la materia ambientale ha fornito un relevantissimo contributo di sviluppo.

¹ Tanto gli interessi diffusi quanto quelli collettivi si riferiscono a una pluralità di soggetti (una collettività indifferenziata). Il principale elemento di differenziazione tra dette categorie è rappresentato dal fatto che rispetto agli interessi collettivi si rinviene un ente esponenziale preposto alla loro promozione e tutela. Vastissima è la letteratura che si è occupata del tema. Per una bibliografia essenziale si rimanda, tra gli altri, a L. LANFRANCHI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003; R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Dig. Pub.*, VIII, Torino, 1993; M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazione della giurisprudenza*, in *Foro It.*, 1987, V, 7 ss.; U. RUFFOLO, *Il problema e il metodo: legittimazione, azione e ruolo degli enti associativi esponenziali*, Milano, 1985; F.G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. Soc.*, 1985, 637 ss.; B. CARAVITA, *La tutela giurisprudenziale degli interessi diffusi e collettivi*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1985, 318 ss.; ID., *Interessi diffusi e collettivi (Problemi di tutela)*, in *Dir. Soc.*, 1982, 167 ss.; AA.VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività*, Milano, 1978.

² Alle «associazioni di protezione ambientale» è dedicata una specifica disciplina, posta dalla legge 8 luglio 1986, n. 349, che risulta a tutt'oggi in buona parte vigente. Alle associazioni che presentino determinate caratteristiche, definite dall'articolo 18, comma 5, della medesima legge n. 349, è riconosciuta la legittimazione a «*intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi*». Trattasi delle associazioni aventi carattere nazionale o presenti in almeno cinque Regioni, e individuate con decreto del Ministro dell'ambiente (oggi: e della tutela del territorio e del mare), «*sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta*».

³ Parte della giurisprudenza che ha elaborato i presupposti in presenza dei quali un'associazione è legittimata ad avviare un'azione processuale o ad intervenire in un processo (a tutela di interessi diffusi/collettivi), ha riguardato proprio le associazioni ambientaliste (anche diverse da quelle contemplate dalla legge n. 349). Tali presupposti sono rappresentati: dalla sussistenza di finalità statutarie dell'ente concernenti la cura e la tutela di specifici interessi (ambientali, per quanto di interesse) e dallo svolgimento non occasionale di attività a cura e tutela degli stessi; dalla stabilità dell'assetto organizzativo dell'associazione e dalla c.d. *vicinitas* rispetto all'interesse sostanziale che si assume leso per effetto dell'azione amministrativa e a tutela del quale, pertanto, l'ente esponenziale intende (*recte*: può essere ammesso ad) agire in giudizio. Sul tema cfr., *ex multis*, T.A.R. Catanzaro, Sez. I, 6 dicembre 2019, n. 2007; T.A.R., Catania, Sez. I, 19 luglio 2019, n. 1843; T.A.R. Napoli, Sez. VII, 3 ottobre 2019, n. 4709; Cons. Stato, Sez. IV, 22 febbraio 2016, n. 723.

Nell'ambito del diritto dell'ambiente è stata infatti elaborata un'autonoma disciplina concernente il diritto di accesso.

Disciplina messa a punto, per la prima volta, in epoca piuttosto risalente, addirittura antecedente a quella dell'entrata in vigore della legge generale sul procedimento amministrativo (legge 6 agosto 1990, n. 241) che, come noto, ha codificato in via generale la disciplina dell'accesso agli atti e ai documenti amministrativi (e rispetto alla quale l'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali presenta notevoli profili di originalità).

2. L'accesso alle informazioni ambientali

2.a. La prima disciplina. L'articolo 14 della legge 8 luglio 1986, n. 349

Sull'accesso alle informazioni ambientali il nostro ordinamento ha svolto il ruolo (insolito) di "precursore", specie rispetto all'ordinamento dell'allora Comunità economica europea.

La prima disciplina dell'istituto si rinviene infatti nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (legge 8 luglio 1986, n. 349).

Trattasi di disciplina che risultava piuttosto avanzata e innovativa, per l'epoca.

Negli anni Ottanta, infatti, l'elaborazione di politiche puramente ambientali e le riflessioni sulla "materia ambiente" (da intendersi in senso organico e unitario), nonché il dibattito su quali e quanti beni giuridici potessero ricondursi a tale materia erano ancora in fase embrionale.

Non si erano ancora tenute quelle Conferenze internazionali nell'ambito delle quali sarebbero stati successivamente definiti i principi della materia ambientale⁴, e nei Trattati europei non si rinveniva ancora alcun riferimento specifico all'ambiente⁵.

⁴ Il riferimento va, in particolare, alla Conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro del giugno 1992.

⁵ L'ingresso dell'ambiente nei Trattati avvenne solo l'anno successivo (1987) con l'entrata in vigore dell'Atto Unico europeo (GU L 169 del 29.6.1987, 1). Oggi, come è noto, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dedica all'ambiente un apposito Titolo (il Ventesimo, che comprende gli articoli da 191 a 193).

Né riferimenti alla materia ambientale si rinvenivano nella nostra Costituzione, tanto che per il “bene giuridico ambiente”, la cui natura costituzionale era stata di fatto riconosciuta fin da epoca risalente, veniva ricercata una copertura nella Carta alternativamente nell’articolo 9 (che disciplina specificamente il paesaggio, che oggi sappiamo al di là di ogni dubbio essere qualcosa di concettualmente diverso e separato dall’ambiente⁶), nell’articolo 32 (riguardante la tutela della salute, quale diritto dell’individuo e interesse della collettività), in una sorta di combinato disposto di tali disposizioni⁷, ovvero nelle norme disciplinanti l’iniziativa economica privata e la proprietà - e in specie quelle concernenti i presupposti e le modalità per conformare la medesima in ragione della sua funzionalizzazione all’utilità sociale⁸ - ovvero ancora, ed infine, nell’articolo 2, che riconosce e tutela i diritti inviolabili dell’uomo⁹. In un simile contesto, la disciplina posta dalla legge n. 349/1986 in materia di informazione ambientale si segnalava per il suo carattere originale e innovativo.

Dalla stessa veniva, in particolare, enucleato un principio che avrebbe posto la base per la disciplina di un altro istituto, che sarebbe stato introdotto nel nostro ordinamento trent’anni

⁶ Ciò non toglie che i concetti di ambiente e paesaggio siano fortemente contigui, anche in riferimento alle esigenze di tutela che rispetto ad essi si pongono e agli strumenti per farvi fronte. Ciò risulta viepiù vero a fronte dell’affermarsi di una declinazione del concetto di paesaggio in senso «dinamico», che non circoscrive il medesimo alle sole “bellezze naturali” (secondo una precedente concezione che prendeva le mosse dalla legge 29 giugno 1929, n. 1497, concernente - appunto - la tutela delle bellezze naturali), ma lo riferisce ad «ogni elemento naturale ed umano attinente alla forma esteriore del territorio, coincidente con lo stesso “habitat” dell’uomo (territorio, flora, fauna)» (così S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, Milano, 2012, 145). Da citare sul punto anche la concezione di paesaggio espressa da Predieri (in part. nell’opera *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969) che focalizza particolarmente l’attenzione sull’agire dell’uomo (che trova una espressione particolarmente significativa nella pianificazione urbanistica) come elemento atto ad incidere sul paesaggio, ed anzi a “plasmarlo”.

⁷ Si trattava, secondo Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, di un bene ed un valore che «in sostanza la Costituzione prevede e garantisce», proprio sotto la copertura degli articoli 9 e 32 Cost. Sul punto vedi anche ID., 30 dicembre 1987, n. 641, secondo la quale «la protezione dell’ambiente è imposta anzitutto dai precetti costituzionali (artt. 9 e 32), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto».

⁸ In questo contesto si colloca anche il richiamo all’articolo 44 della Carta, e le limitazioni e i vincoli che lo stesso ammette (ed anzi impone) rispetto alla proprietà terriera privata al fine del conseguimento del «razionale sfruttamento del suolo» (sul punto cfr. G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, 611 ss.).

⁹ Come tuttavia rileva efficacemente S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, cit., 22, «lo schema del diritto fondamentale dell’uomo è una camicia stretta per il diritto dell’ambiente». Per una ricostruzione generale dei tentativi effettuati da dottrina e giurisprudenza al fine di individuare un ancoraggio costituzionale alla “materia” (ed al «bene») ambiente, e per una loro analisi teorico-sistematica, si rinvia a M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2000.

dopo: parliamo dell'accesso civico generalizzato, adottato sulla base del *Freedom Of Information Act* statunitense (il cosiddetto *F.O.I.A.*)¹⁰.

L'elemento centrale della disciplina del 1986, tradotto in specifica regola giuridica, era rappresentato dal fatto che l'accesso alle informazioni relative all'ambiente poteva essere richiesto, da qualsiasi cittadino, in modo sostanzialmente libero, nel senso che si andrà di seguito precisando.

Stabiliva infatti il terzo comma dell'articolo 14 della legge in esame (articolo tutt'ora in vigore) che qualsiasi cittadino avesse il "diritto" di accedere «*alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione*» e che lo stesso potesse ottenere copia delle stesse «*previo rimborso delle spese di riproduzione e delle spese effettive di ufficio*»¹¹.

La disciplina, come ben si può vedere, era piuttosto scarna, ed anzi essenziale.

Non veniva espressamente codificata (come sarebbe avvenuto successivamente) la regola della non necessità della dimostrazione di uno specifico interesse, da parte del soggetto istante, per l'accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente; tuttavia, l'affermazione della sussistenza di un "diritto" a tale accesso, non limitato né condizionato dalla sussistenza di presupposti specifici, ha indotto i commentatori ad affermare come la regola predetta fosse già di fatto contenuta nel testo del comma terzo dell'articolo 14¹².

¹⁰ Approvato dal Congresso degli Stati Uniti nel 1966 (cod. 5 U.S.C. 552, in Pub. L. 89-487, 80 stat. 56) ed oggetto di numerosi interventi di novella e di modifica.

¹¹ Il comma 1 del medesimo articolo 14 assegnava compiti di divulgazione (delle informazioni ambientali) al neo-istituito Ministro dell'ambiente («*Il Ministro dell'ambiente assicura la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato dell'ambiente*»).

¹² Sul punto cfr. V. TORANO, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, in *Dir. Amm.*, 2013, f. 4, 789 ss., il quale rileva, in riferimento al diritto di accesso alle informazioni ambientali, come «*in un'epoca in cui mancava una disciplina generale in materia, si trattò di un primo forte riconoscimento del principio di trasparenza, non condizionato alla dimostrazione della titolarità di uno specifico e personale interesse*». Ma sul punto vedi anche G. CANGELOSI, *Tutela dell'ambiente e territorialità dell'azione ambientale*, Milano, 2009, 23, il quale rileva che «*la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente ha configurato (ancor prima della codificazione del diritto di accesso ai documenti e agli atti della pubblica amministrazione ex legge n. 241/1990), un diritto di accesso alle informazioni disponibili presso le amministrazioni, sullo stato dell'ambiente, riconoscendo tale diritto a favore di qualsiasi cittadino, a prescindere dal suo legame con un interesse qualificato, raffigurandosi così, per la prima volta, il diritto di accesso alle informazioni ambientali come diritto civico*».

La legge veniva dunque a configurare un diritto di accesso - alle informazioni sullo stato dell'ambiente - sganciato dalla sussistenza, e dalla dimostrazione, di un interesse diverso e ulteriore rispetto a quello concernente la semplice acquisizione delle informazioni predette.

La disciplina sull'accesso alle informazioni ambientali sarebbe stata successivamente novellata e ampliata in più occasioni - secondo la scansione che si è di seguito a riportare - ma il nucleo centrale della stessa, già scolpito dalla legge del 1986, si sarebbe conservato intatto sino ad oggi.

Si trattava, naturalmente, di una disciplina minima (e “minimalista” nello stile normativo), che consegnava agli operatori del diritto molti dubbi e molte questioni, alcune delle quali relative alla stessa definizione dell'ambito di applicazione della disciplina medesima.

Non veniva, ad esempio, chiarito cosa dovesse intendersi con la locuzione «*sullo stato dell'ambiente*», riferita alle informazioni accessibili, né quale significato dovesse attribuirsi all'aggettivo «*disponibili*» (riferito sempre alle informazioni) ovvero ancora quale fosse la portata dell'inciso «*in conformità delle leggi vigenti*».

Tutte questioni (interpretative) che le successive evoluzioni normative avrebbero, come si anticipava, contribuito a chiarire.

2.b. L'ambito comunitario. La Direttiva 1990/313/CEE

L'ordinamento comunitario avrebbe, a poca distanza di tempo, adottato una disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali in gran parte sovrapponibile a quella messa a punto dal legislatore italiano, ma altresì per certi aspetti più precisa e “definita”, e dunque meno suscettibile di esporsi a fraintendimenti interpretativi.

In giurisprudenza, cfr., fra le altre, T.A.R. Salerno, (Campania), Sez. II, 8 luglio 2008, n. 2095, che rilevava come la legge del 1986 “autorizzasse” «*qualsiasi cittadino ad inoltrare istanze di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente*».

Veniva in primo luogo messa “nero su bianco” la regola, dalla legge n. 349 dedotta solo “in via di fatto”, della non necessità della dimostrazione di un interesse, da parte del soggetto istante, per l’accesso alle informazioni.

In questo senso deponiva chiaramente il testo dell’articolo 3 della Direttiva, il quale prevedeva l’obbligo per gli Stati membri di provvedere *«a che le autorità pubbliche [fossero] tenute a rendere disponibili le informazioni relative all’ambiente a qualsiasi persona, fisica o giuridica, che ne [facesse] richiesta, senza che questa [dovesse] dimostrare il proprio interesse»*.

Si chiariva (ulteriormente, rispetto al testo della legge italiana) che quello alle informazioni «relative all’ambiente» costituiva un accesso libero, che doveva essere garantito a qualsiasi soggetto - fosse esso persona fisica o giuridica - senza che il medesimo dovesse dimostrare di essere titolare di un interesse diverso e ulteriore rispetto a quello concernente l’acquisizione delle informazioni medesime.

Particolarmente ampio risultava poi essere l’ambito soggettivo di applicazione della disciplina.

L’accesso alle informazioni relative all’ambiente doveva essere garantito, secondo le disposizioni della Direttiva, a *«qualsiasi persona, fisica o giuridica»*: la platea dei potenziali istanti era dunque configurata come assai ampia (e praticamente “onnicomprensiva”).

Parimenti ampio il novero delle *«autorità pubbliche»* - ovvero dei soggetti tenuti a rendere disponibili le informazioni ambientali - nel quale (ai sensi dell’articolo 2, par. 1, lett. b)) rientrava *«qualsiasi amministrazione pubblica che [avesse] responsabilità a livello nazionale, regionale o locale e che [fosse] in possesso di informazioni relative all’ambiente»*.

Si trattava, con ogni evidenza, di dicitura suscettibile di ricomprendere pressoché tutti gli enti e le amministrazioni pubbliche, con la sola eccezione degli organismi esercitanti *«competenze giudiziarie o legislative»*, che venivano espressamente esclusi.

L'ampiezza della definizione del novero delle autorità pubbliche era certo rilevante anche nella misura in cui era suscettibile di produrre riflessi sulla quantità di informazioni accessibili: dato infatti che la Direttiva garantiva l'accesso alle informazioni "disponibili" - vale a dire, secondo la pur non precisissima definizione di cui alla lettera b) del par. 1 dell'articolo 2, quelle «in possesso» [ma leggasi: nella disponibilità] delle autorità pubbliche - l'ampliamento del novero di queste ultime era suscettibile di determinare un'automatica espansione dell'insieme delle informazioni che dovevano essere messe a disposizione.

Infine, la Direttiva in oggetto si segnala sotto un altro, importante profilo, di cui si è fatto cenno in precedenza, che apportava un elemento di chiarificazione rispetto alla disciplina nazionale del 1986.

Veniva infatti fornita (all'articolo 2, par. 1, lettera a)) una definizione di «*informazioni relative all'ambiente*» (definendosi e chiarendosi, così, l'ambito «oggettivo» della disciplina) qualificate come «*qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati in merito allo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché alle attività (incluse quelle nocive, come il rumore) o misure che incidono negativamente o possono incidere negativamente sugli stessi, nonché alle attività o misure destinate a tutelarli, ivi compresi misure amministrative e programmi di gestione dell'ambiente*».

L'introduzione della definizione in parola configurava un elemento particolarmente significativo.

Essa avrebbe infatti costituito la base di tutte le discipline successive (che avrebbero provveduto ad ampliarne l'ambito di applicazione, senza tuttavia discostarsi dall'originaria impostazione) e si caratterizzava per la struttura "bipartita" delle informazioni accessibili.

Da un lato, quelle che potremmo definire puramente (squisitamente) ambientali, vale a dire quelle che concernono lo stato delle matrici ambientali (acque, aria, suolo, fauna...), dall'altro

(e trattasi di elemento suscettibile di ampliare di molto il novero delle informazioni accessibili) quelle relative ad «attività» o «misure» (che non venivano meglio definite, salva la precisazione che tra le stesse potevano essere ricomprese «misure amministrative e programmi di gestione dell'ambiente») suscettibili di incidere sulle predette matrici, in senso negativo ovvero nell'ottica di tutela delle medesime.

La disciplina comunitaria del 1990, pur riprendendo il nucleo centrale di quella italiana del 1986 (ed in specie il principio della libera accessibilità alle informazioni ambientali) faceva registrare alcuni passi avanti significativi, soprattutto in termini di delimitazione dell'ambito di applicazione dell'istituto dell'accesso.

La Direttiva veniva poi a indicare chiaramente i limiti all'accesso medesimo.

Ed infatti, pur essendo nelle intenzioni tanto del legislatore comunitario quanto di quello nazionale di ampliare il più possibile le “maglie” di tale istituto, non era naturalmente ipotizzabile che lo stesso non incontrasse qualche limite.

Ostava (e tutt'ora osta) a una declinazione dell'accesso alle informazioni ambientali come totalmente libero e “incondizionato” l'esistenza di interessi, beni giuridici e valori, di rango primario o superprimario, che con l'interesse all'accesso a tali informazioni dovevano (e tutt'ora devono) essere bilanciati.

Di ciò si rinviene una chiara esemplificazione nelle disposizioni di cui alla Direttiva n. 313 del 1990 che, ancora una volta, poneva una disciplina delle ipotesi di legittimo diniego all'accesso che sarebbe stata ripresa dagli interventi normativi successivi.

Si provvedeva in particolare, nel testo del 1990, a conciliare l'esigenza di garantire un accesso che fosse il più allargato possibile con quella di salvaguardare altri beni o interessi, prevedendosi un elenco di esclusioni da considerarsi tassativo nonché uno specifico obbligo di motivazione, in capo all'autorità pubblica destinataria dell'istanza di accesso, circa le ragioni del diniego.

I beni e gli interessi tutelati, costituenti “contraltare” al diritto di accesso alle informazioni ambientali, risultavano essere particolarmente delicati e rilevanti, attenendo alle relazioni internazionali, alla difesa nazionale e alla sicurezza pubblica, allo svolgimento di attività investigative, alla tutela della *privacy* e del segreto industriale, e così via¹³.

Il diritto di accesso alle informazioni ambientali, nell’impianto della Direttiva del 1990, veniva dunque configurato come ampio e libero - non richiedendo la sussistenza e la dimostrazione di alcuno specifico interesse, da parte del soggetto istante - ma non “incondizionato”, dovendo lo stesso essere bilanciato con altri beni o interessi, definiti questi ultimi in via “tassativa”, dunque quale elenco limitato, al di fuori del quale l’accesso doveva essere garantito.

In tale contesto, l’obbligo di motivazione veniva ad assumere un ruolo di primario rilievo.

Non occorre certo precisare in questa sede la funzione che la motivazione riveste nell’ambito del diritto amministrativo e delle attività delle amministrazioni pubbliche: essa - tra le altre cose - è strumentale a rendere intelligibile e trasparente l’attività stessa e le scelte effettuate dalle amministrazioni (siano esse espressione di discrezionalità amministrativa, dunque di ponderazione di interessi¹⁴, ovvero di discrezionalità tecnica¹⁵), costituendo in questo senso anche un insostituibile strumento di difesa e di tutela di situazioni giuridiche soggettive,

¹³ Ai sensi dell’articolo 3, par. 2, della Direttiva in esame, gli Stati membri possono disporre che una richiesta di informazioni sia respinta ove la stessa riguardi: «*la riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche, le relazioni internazionali e la difesa nazionale; la sicurezza pubblica; questioni che sono in discussione, sotto inchiesta (ivi comprese le inchieste disciplinari) o oggetto di un’azione investigativa preliminare, o che lo siano state; la riservatezza commerciale ed industriale, ivi compresa la proprietà intellettuale; la riservatezza dei dati e/o schedari personali; il materiale fornito da terzi senza che questi siano giuridicamente tenuti a fornirlo; il materiale che, se divulgato, potrebbe rendere più probabile un danno all’ambiente cui esso si riferisce*».

¹⁴ Secondo la nota definizione espressa da Massimo Severo Giannini nella celebre opera *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939.

¹⁵ Per una letteratura minima in materia di discrezionalità tecnica v. F. CINTIOLI, *Giudice amministrativo, tecnica e mercato. Poteri tecnici e “giurisdizionalizzazione”*, Milano, 2005; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995; C. MARZUOLI, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano, 1985.

idoneo a dare attuazione a fondamentali principi costituzionali come quelli di cui agli artt. 24 e 113 della Carta¹⁶.

Il nostro ordinamento prevede un obbligo generale di motivazione degli atti e dei provvedimenti amministrativi¹⁷, ma si rinvengono discipline che prevedono obblighi motivazionali specifici: tra esse quella relativa all'accesso alle informazioni ambientali (come si dirà).

Uno specifico obbligo di motivazione veniva previsto dalla Direttiva 1990/313/CEE in riferimento al rifiuto, da parte di un'autorità pubblica «*di fornire le informazioni richieste*». Anche tale obbligo sarebbe stato mantenuto nelle discipline successive, e ulteriormente precisato e "aggravato".

La Direttiva n. 313 fu attuata e recepita, nel nostro ordinamento, a mezzo del decreto legislativo 24 febbraio 1997, n. 39, sul quale non occorre soffermarsi particolarmente, nella misura in cui, da un lato, lo stesso si è limitato ad effettuare una «*pedissequa ripetizione della Direttiva comunitaria*»¹⁸, dall'altro per il fatto che la disciplina dallo stesso posta sarebbe sostanzialmente divenuta obsoleta a poco più di un anno di distanza dalla sua entrata in vigore a cagione della sottoscrizione della nota Convenzione di *Aarhus*, firmata nella omonima città danese il 25 giugno 1998.

¹⁶ Trattasi delle disposizioni che costituiscono l'architrave costituzionale dell'accesso alla tutela giurisdizionale nei confronti dell'attività delle pubbliche amministrazioni a tutela di situazioni giuridiche soggettive.

¹⁷ Il riferimento va, in particolare, all'articolo 3 della l. n. 241/1990, che stabilisce che tutti i provvedimenti amministrativi - ivi compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale - debbano essere motivati, salve le esclusioni dallo stesso previste (gli atti normativi e quelli a contenuto generale), e che la motivazione debba indicare «*i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione*» (il comma 3 dell'articolo in parola disciplina poi la c.d. motivazione *per relationem*).

¹⁸ Così A. BONOMO, *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2009, f. 6, 1475.

2.c. La Convenzione di Aarhus

Sottoscritta da un ampio numero di Stati, e successivamente “approvata” anche dall’Unione europea¹⁹, la Convenzione in oggetto ha determinato un importante passo avanti nel percorso di progressiva affermazione del principio (e della regola) della libera accessibilità delle informazioni ambientali.

Tra le novità di maggior rilievo portate dalla Convenzione deve segnalarsi l’introduzione della nozione di «*pubblico*» (di cui all’articolo 2, punto 4), che risulta interessante da leggere e commentare soprattutto in relazione e in rapporto ad un’altra definizione, quella di «*pubblico interessato*» (di cui al medesimo articolo 2, al punto 5).

La definizione di pubblico ricomprende «*una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone*» e si segnala nella misura in cui annovera espressamente gli enti associativi (in vario modo denominati).

La definizione di «*pubblico interessato*» è naturalmente più ristretta di quella di «*pubblico*», costituendo un sottoinsieme della medesima in quanto riferita a quella “parte” di pubblico «*che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo*²⁰».

Comparate rapidamente le due definizioni, si sottolinea come la disciplina dell’accesso alle informazioni ambientali sia declinata e riferita alla nozione di pubblico, non a quella di pubblico interessato.

L’accesso alle informazioni ambientali, infatti, deve essere garantito al «*pubblico*», e dunque ad un novero di soggetti che non sono tenuti, ai fini dell’accesso, a dimostrare la sussistenza e la titolarità di un interesse specifico, riferito alle informazioni oggetto dell’istanza.

¹⁹ Con Decisione del Consiglio del 17 febbraio 2005.

²⁰ Il punto 5 dell’articolo 2 della Convenzione stabilisce altresì che «*si considerano titolari di tali interessi le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell’ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale*».

Ciò che peraltro viene ulteriormente chiarito dalla disciplina specifica dell'accesso, posta dall'articolo 4 della Convenzione, il quale prevede che i sottoscrittori della Convenzione medesima debbano provvedere affinché le “proprie” autorità pubbliche mettano a disposizione del pubblico le informazioni ambientali in loro possesso, senza che quest'ultimo *«debba far valere un interesse al riguardo»*.

Vengono poi indicate chiaramente (rispetto alle scarse indicazioni fornite dalla Direttiva del 1990) la *ratio* e le finalità della disciplina sull'accesso alle informazioni ambientali, istituto definito come strumentale alla tutela dell'ambiente (oltre che al godimento, da parte degli esseri umani, del “diritto” ad un ambiente salubre).

La tutela dell'ambiente a mezzo dell'accesso alle informazioni ambientali si realizzerebbe, da un lato, anche solo mediante l'accrescimento della consapevolezza e della sensibilità ambientale dei cittadini, che dovrebbe orientare i medesimi verso comportamenti più “sostenibili”, dall'altro in quanto l'accesso costituirebbe elemento atto a favorire la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali (anche pubblici) e tramite essa ad implementare gli istituti di c.d. democrazia partecipativa/deliberativa.

Viene poi dalla Convenzione sostanzialmente ripresa la struttura delineata dalla Direttiva 1990/313/CEE concernente il rapporto tra la garanzia di un'ampia accessibilità alle informazioni ambientali e la tutela di interessi diversi e “contrapposti”, con uno schema che prevede ipotesi tassative di esclusione (articolo 4, punti 3 e 4) e uno specifico obbligo di motivazione in caso di diniego (al punto 7 del medesimo articolo 4²¹).

Per quanto concerne le ipotesi di esclusione, la Convenzione prevede poi una sorta di bipartizione, concernente due distinte tipologie di “diniego” opponibile alle istanze di

²¹ *«Il rigetto della richiesta deve essere notificato per iscritto quando la richiesta stessa è stata formulata per iscritto o quando il richiedente ne faccia domanda. La notifica deve precisare i motivi del diniego e fornire informazioni sull'accesso alle procedure di ricorso di cui all'articolo 9. Il diniego deve essere comunicato quanto prima e comunque entro il termine di un mese, a meno che la complessità delle informazioni non giustifichi una proroga, che in ogni caso non può essere superiore a due mesi a decorrere dalla richiesta. Il richiedente viene informato delle eventuali proroghe e dei motivi che le giustificano»*.

accesso, basate, l'una, su caratteristiche afferenti l'istanza e le modalità con cui la medesima veniva concretamente redatta e presentata, l'altra concernente la sussistenza dei più volte citati interessi diversi e contrapposti, che potrebbero essere pregiudicati dalla divulgazione delle informazioni.

In riferimento alla prima tipologia, il punto 3 dell'articolo 4 della Convenzione dispone che una istanza di accesso possa (non "debba") essere respinta laddove: a) l'autorità pubblica cui viene inoltrata non disponga delle informazioni richieste e b) l'istanza stessa risulti manifestamente irragionevole o formulata in termini troppo generici ovvero riguardi *«documenti ancora in corso di elaborazione o comunicazioni interne delle autorità pubbliche»* (sempre che tale deroga sia prevista dalla legge o dalla prassi nazionale).

Come ben si può vedere, si tratta di ipotesi di diniego non motivate dalla sussistenza di interessi contrapposti che la messa a disposizione delle informazioni potrebbe in qualche modo pregiudicare, bensì da caratteristiche intrinseche dell'istanza ovvero delle informazioni richieste ovvero ancora dei supporti (atti, documenti) sulle quali le medesime vengono riportate.

Tali interessi vengono in rilievo in riferimento alla seconda macro-tipologia di ipotesi di diniego.

Si tratta, anche in questo caso, di ipotesi di diniego non automatiche, posto che il punto 4 dell'articolo 4 dispone che una richiesta di informazioni ambientali possa (anche qui: "possa", non "debba") essere respinta qualora la divulgazione di tali informazioni risulti suscettibile di pregiudicare uno degli interessi elencati²².

²² E, in particolare, «a) la segretezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, ove sia prevista dal diritto nazionale; b) le relazioni internazionali, la difesa nazionale o la sicurezza pubblica; c) il corso della giustizia, il diritto di ogni persona ad un processo equo o il potere delle pubbliche autorità di svolgere indagini di carattere penale o disciplinare; d) la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, qualora essa sia tutelata dalla legge a salvaguardia di legittimi interessi economici; tuttavia devono essere divulgate le informazioni sulle emissioni rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente; e) i diritti di proprietà intellettuale; f) la riservatezza dei dati personali e/o dei dossier riguardanti una persona fisica che non abbia acconsentito alla divulgazione delle informazioni al pubblico, qualora tale riservatezza sia tutelata dal diritto nazionale; g) gli interessi dei terzi che abbiano fornito spontaneamente le informazioni richieste, senza essere o poter

Secondo la disciplina posta dalla Convenzione, l'autorità che riceva l'istanza di accesso, anche nell'ipotesi in cui l'istanza medesima intercetti uno dei beni e degli interessi elencati dal predetto punto 4, è tenuta a compiere un'attenta disamina sul se e come la messa a disposizione delle informazioni richieste possa costituire un pregiudizio per detti interessi, dovendo comunque l'autorità procedere ad interpretare le ipotesi di esclusione *«in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni nonché dell'eventuale attinenza delle informazioni con le emissioni nell'ambiente»* (così sempre il punto 4 dell'articolo 4).

La Convenzione di *Aarhus*, rispetto alle discipline precedenti (nazionale e comunitaria), ulteriormente chiarisce poi il carattere recessivo delle ipotesi di diniego, configuranti eccezione alla regola rappresentata dalla piena accessibilità delle informazioni ambientali.

Un ultimo elemento che occorre mettere in luce è rappresentato dall'ampliamento della nozione di «informazione ambientale», e dunque dell'oggetto dell'accesso, rispetto alle discipline previgenti, di cui viene comunque mantenuta la bipartizione fra informazioni concernenti lo stato dell'ambiente (*rectius*: delle matrici ambientali) e quelle relative alle misure che sul primo incidono, in senso negativo o positivo (vale a dire quali strumenti di tutela).

Quanto alla prima “tipologia” di informazioni, l'ampliamento del novero è da ricondursi al fatto che nello stesso vengono ricompresi beni e interessi di natura non squisitamente ambientale, ed in particolare beni come il *«paesaggio»*, fattori *«quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni»* ovvero informazioni concernenti *«lo stato di salute, la sicurezza e le condizioni di vita delle persone nonché lo stato dei siti e degli edifici di interesse culturale, nella misura in cui siano o possano essere influenzati dallo stato degli elementi ambientali»*.

essere soggetti ad alcun obbligo legale in tal senso, e che non acconsentano alla divulgazione della documentazione; h) l'ambiente cui si riferiscono le informazioni, ad esempio i luoghi di riproduzione di specie rare».

Rispetto alla seconda tipologia di informazioni (quelle relative a misure e attività che possono incidere sullo stato dell'ambiente), vengono poi previsti alcuni elementi di specificazione, tra cui ad esempio l'accessibilità degli accordi ambientali, delle *«disposizioni legislative»*, nonché delle *«analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche utilizzate nei processi decisionali in materia ambientale»*.

2.d. La Direttiva 2003/4/CE

Un ulteriore passaggio che occorre citare, in questa rapida ricostruzione dell'evoluzione che l'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali ha conosciuto, è rappresentato dalla Direttiva 2004/3/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/CE del Consiglio»*.

L'esigenza di una novella della disciplina vigente (risalente, come si è detto, al 1990) nasceva in larga parte dalla necessità, per l'ordinamento europeo, di recepire il contenuto della Convenzione di Aarhus²³.

In effetti, se si indagano gli elementi di novità rispetto alla previgente disciplina - che viene integralmente sostituita - si percepisce l'avvenuto allineamento del quadro normativo europeo alle disposizioni della Convenzione.

Ne forniscono chiaro esempio, tra le altre cose, il disposto ampliamento della nozione di informazione ambientale (articolo 2, par. 1, numero 1) - nel cui novero vengono addirittura

²³ Nel Quinto *Considerando* della Direttiva in oggetto è affermato quanto segue: *«Il 25 giugno 1998 la Comunità europea ha firmato la Convenzione ONU/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (“la Convenzione di Aarhus”)»*. *Le disposizioni di diritto comunitario devono essere compatibili con quelle di tale Convenzione in vista della sua conclusione da parte della Comunità europea»*.

inseriti elementi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla Convenzione di Aarhus²⁴ - e di quella di «*autorità pubbliche*».

Si iniziava poi a porre il tema della digitalizzazione e della possibilità/necessità di mettere a disposizione del pubblico le informazioni in formato elettronico, quale strumento atto a rendere effettivo l'accesso (e, conseguentemente, la partecipazione)²⁵.

Anche il nucleo centrale della disciplina (l'accesso alle informazioni ambientali), posto dagli articoli 3 e 4, veniva costruito sulla base delle disposizioni della Convenzione di Aarhus.

Veniva affermato un principio di accessibilità piena, e quello dell'accesso alle informazioni ambientali declinato in termini di «principio generale», con speculare necessità di delineare un elenco di ipotesi di diniego tassativo e da interpretarsi comunque restrittivamente (Sedicesimo *Considerando*²⁶).

Da ultimo, la Direttiva consentiva espressamente agli Stati membri di mettere a punto proprie discipline che ampliassero ulteriormente le maglie dell'accesso²⁷.

2.e. Il recepimento della Direttiva del 2003 e l'attuale disciplina italiana dell'accesso alle informazioni ambientali

Alla Direttiva 2003/4/CE è stata data attuazione, nell'ordinamento italiano, a mezzo del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, che reca la disciplina attualmente vigente

²⁴ Fra gli elementi dell'ambiente vengono espressamente annoverati «*gli igrotopi, le zone costiere e marine*» e fra i fattori che possono incidere sugli elementi ambientali vengono inseriti «*i rifiuti*»; vengono poi rese espressamente accessibili «*le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale*» ed infine, in riferimento alla salute umana, vengono qualificate accessibili le informazioni concernenti «*la contaminazione della catena alimentare*».

²⁵ Secondo quanto riportato nel Quattordicesimo *Considerando*, le autorità pubbliche erano chiamate a «*fare ogni ragionevole sforzo per mantenere l'informazione ambientale detenuta da esse o per conto di esse in forme o formati facilmente riproducibile consultabili tramite mezzi elettronici*».

²⁶ «*Il diritto all'informazione implica che la divulgazione dell'informazione sia ritenuta un principio generale e che alle autorità pubbliche sia consentito respingere una richiesta di informazione ambientale in casi specifici e chiaramente definiti. Le ragioni di rifiuto dovrebbero essere interpretate in maniera restrittiva, ponderando l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni con l'interesse tutelato dal rifiuto di divulgarle. Le ragioni del rifiuto dovrebbero essere comunicate al richiedente entro il periodo stabilito dalla presente Direttiva*»

²⁷ Cfr. il Ventiquattresimo *Considerando*, a mente del quale le disposizioni della Direttiva non pregiudicavano «*il diritto degli Stati membri di mantenere o introdurre misure che prevedano un accesso all'informazione più ampio di quello stabilito*» dalla Direttiva medesima.

dell'accesso alle informazioni ambientali (pur rinvenendosi, nel nostro ordinamento, anche altre disposizioni che intercettano la materia e che risultano fra loro non perfettamente coordinate, come si dirà).

La disciplina posta dal decreto del 2005 altro non è che un precipitato di quella formatasi a livello internazionale (con la sottoscrizione della Convenzione di *Aarhus*) ed europeo (del resto, non avrebbe potuto essere diversamente!).

Si rinvergono, infatti, tutti gli elementi della struttura centrale della disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali, nella sua versione più recente e consolidata.

Il "novero" delle informazioni accessibili è sostanzialmente il medesimo di quello definito a mezzo della Direttiva 2003/4/CE²⁸, così come identica è la nozione di «pubblico» (costituito, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 195/2005, da *«una o più persone, fisiche o giuridiche, e le associazioni, le organizzazione o gruppi di persone fisiche o giuridiche»*).

Viene declinato un diritto di accesso alle informazioni ambientali che non richiede la dichiarazione (e la dimostrazione) di alcun interesse da parte del soggetto istante (articolo 3, comma 1) e viene infine riprodotta, quanto alle ipotesi di diniego all'accesso, la bipartizione concernente, da un lato, fattispecie concernenti la richiesta in sé ovvero l'oggetto della stessa (informazione non detenuta dall'autorità pubblica a cui è stata rivolta la richiesta, manifesta irragionevolezza o genericità della stessa, richiesta riferita a *«materiali, documenti o dati*

²⁸ Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), per informazione ambientale si intende *«qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente: 1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi; 2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1); 3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi; 4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale; 5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3); 6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3)»*.

incompleti o in corso di completamento»²⁹), dall'altro il più volte citato bilanciamento con altri interessi, rispetto a quello concernente l'acquisizione delle informazioni ambientali, che in taluni casi possono risultare, rispetto a quest'ultimo, prevalenti³⁰.

La natura "recessiva" delle ipotesi di diniego, rispetto a un diritto di accesso che viene declinato nel senso di libero e tendenzialmente "pieno", è resa in modo chiaro ed efficace da una serie di elementi, ed in particolare:

- dal fatto che le autorità pubbliche sono chiamate a interpretare restrittivamente i casi di esclusione dal diritto di accesso di cui si è detto in precedenza, *«effettuando, in relazione a ciascuna richiesta di accesso, una valutazione ponderata fra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione dall'accesso»* (articolo 5, comma 3);
- prevedendo ipotesi in cui l'istanza di accesso non possa essere respinta (articolo 5, comma 4, riferito ai casi di cui al comma 2, lettere a), d), f), g) e h), e qualora l'istanza stessa riguardi *«informazioni su emissioni nell'ambiente»*);
- stabilendo, nei casi in cui l'accesso possa arrecare pregiudizio alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali ovvero ai «diritti di proprietà intellettuale», che prima di opporre un diniego l'autorità pubblica debba valutare la possibilità di un accesso parziale, dunque a "dati oscurati" (così l'articolo 5, comma 5);

²⁹ Tutte le descritte ipotesi di preclusione all'accesso sono indicate all'articolo 5, comma 1, lettera da a) a d).

³⁰ Ai sensi del comma 2 dell'articolo 5, *«l'accesso all'informazione ambientale è negato quando la divulgazione dell'informazione reca pregiudizio: a) alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti in materia; b) alle relazioni internazionali, all'ordine e sicurezza pubblica o alla difesa nazionale; c) allo svolgimento di procedimenti giudiziari o alla possibilità per l'autorità pubblica di svolgere indagini per l'accertamento di illeciti; d) alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti in materia, per la tutela di un legittimo interesse economico e pubblico, ivi compresa la riservatezza statistica ed il segreto fiscale, nonché ai diritti di proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30; e) ai diritti di proprietà intellettuale; f) alla riservatezza dei dati personali o riguardanti una persona fisica, nel caso in cui essa non abbia acconsentito alla divulgazione dell'informazione al pubblico, tenuto conto di quanto stabilito dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196; g) agli interessi o alla protezione di chiunque abbia fornito di sua volontà le informazioni richieste, in assenza di un obbligo di legge, a meno che la persona interessata abbia acconsentito alla divulgazione delle informazioni in questione; h) alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, cui si riferisce l'informazione, come nel caso dell'ubicazione di specie rare».*

- ponendo uno specifico obbligo di motivazione per i casi di diniego e di informazione all'istante della possibilità di avvalersi di una specifica procedura di riesame, disciplinata dall'articolo 7 (articolo 5, comma 6).

Viene poi declinata un'ipotesi di «soccorso istruttorio». Stabilisce infatti l'articolo 3, comma 3, che *«nel caso in cui la richiesta d'accesso è formulata in maniera eccessivamente generica l'autorità pubblica può chiedere al richiedente [così la formulazione letterale della disposizione, ma si ritiene si tratti di un obbligo, e non di una semplice facoltà, per l'amministrazione], al più presto e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa, di specificare i dati da mettere a disposizione, prestandogli, a tale scopo, la propria collaborazione, anche attraverso la fornitura di informazioni sull'uso dei cataloghi pubblici di cui all'articolo 4, comma 1, ovvero può, se lo ritiene opportuno, respingere la richiesta, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera c)»*.

Dall'analisi di tutte le disposizioni sopra citate emerge un'immagine dell'istituto dell'accesso alle informazioni declinata nel senso dell'accessibilità totale, senza la necessità (per l'istante) di dimostrare alcuno specifico interesse e con individuazione di ipotesi tassative di diniego, peraltro da interpretarsi in senso restrittivo e di cui occorre fornire una congrua e specifica motivazione.

In conclusione di paragrafo, deve darsi poi conto di un'altra disposizione (rilevante, ai nostri fini) rappresentata dal comma 1 dell'articolo 3-*sexies* del Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) il quale dispone che *«in attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e delle previsioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108, e ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale»*.

Trattasi di disposizione che sconta qualche margine di ambiguità, e di cui non è del tutto chiaro il rapporto con la disciplina posta dal d.lgs. n. 195/2005, ed eventualmente quali elementi di differenza possieda rispetto a quest'ultima³¹.

È altamente probabile che si tratti di un caso (purtroppo non isolato) di mancato coordinamento tra disposizioni e, dunque, di un non perfetto esercizio della tecnica e della funzione normativa.

3. Informazioni ambientali, accesso *ex l.* n. 241/1990 e accesso civico generalizzato: un raffronto

Così sommariamente inquadrata la disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali, nel suo attuale assetto, può ora passarsi ad effettuare un raffronto fra la medesima e altri istituti e forme di accesso a informazioni, documenti e dati nella disponibilità della pubblica amministrazione, ed in specie fra quelle delineate dalla legge n. 241/1990 e il c.d. «accesso civico generalizzato».

Rispetto alla disciplina posta dalla legge generale sul procedimento amministrativo, l'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali si colloca ad una notevole distanza.

La legge n. 241/1990 delinea infatti un istituto dell'accesso pensato come strumentale a tutelare interessi giuridicamente rilevanti (siano essi situazioni giuridiche soggettive o altri interessi cui l'ordinamento riconosce comunque rilievo).

Come infatti noto, l'articolo 22 della legge n. 241/1990 riconosce il diritto all'accesso ad atti e documenti amministrativi ai soggetti «interessati», definiti, questi ultimi, come *«tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un*

³¹ Osserva in questo senso M. FEOLA, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, 2014, 140, che il citato comma 1 dell'articolo 3-sexies si accontenta «da un lato, di definire i profili essenziali della disciplina attinenti alla legittimazione attiva ed all'ambito oggettivo e, dall'altra, operando un sostanziale rinvio alla disciplina procedimentale di cui al d.lgs. n. 195/2005, nonché alla legge n. 241/1990, che trova applicazione per gli aspetti di tutela giurisdizionale del diritto di accesso».

interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso».

Viene altresì prevista (all'articolo 24, comma 3), a ulteriore rafforzamento della strumentalità dell'accesso alla tutela di interessi specifici, la non ammissibilità di *«istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni».*

Emerge dall'esame delle due disposizioni citate la differenza ontologica e strutturale rispetto alla disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali, quest'ultima imperniata, fin dalla sua originaria elaborazione, su un'idea di accessibilità totale, slegata dalla sussistenza di specifici interessi e che, nei fatti, può tradursi anche in una modalità di controllo "generale" dell'operato delle amministrazioni pubbliche.

A tutt'altro esito conduce invece il raffronto con l'istituto dell'accesso civico c.d. «generalizzato», che con l'accesso alle informazioni ambientali presenta numerosi punti di contatto.

Trattasi di istituto venutosi ad innestare sul quello dell'accesso civico, introdotto con il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (recante *«Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni»*).

L'accesso civico è fondamentalmente volto a porre rimedio ad un'inerzia dell'amministrazione rispetto agli obblighi di pubblicazione previsti in capo alla medesima dalla normativa vigente. Ed infatti, l'omessa pubblicazione di dati, documenti o informazioni (ove prevista come obbligatoria dall'ordinamento) costituisce, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, il presupposto legittimante a «chiunque» l'accesso (ai medesimi dati, documenti e informazioni).

Ancora più ampio l'ambito di applicazione dell'accesso civico «generalizzato», disciplinato dal secondo comma del medesimo articolo 5, il quale prevede che *«allo scopo di favorire*

forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis».

È di immediata percezione quanto l'accesso civico generalizzato abbia ampliato il novero delle informazioni accessibili: in combinato disposto con la disciplina dell'accesso civico, esso delinea una accessibilità a pressoché tutte le informazioni, i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, salve le ipotesi di esclusione, tassative e recessive.

Per entrambe le ipotesi di accesso, il comma 3 dell'articolo 5 prevede e declina lo stesso principio sul quale è imperniato il nucleo centrale dell'accesso alle informazioni ambientali: l'assenza di qualsivoglia *«limitazione soggettiva del richiedente»*, precisata peraltro dalla non necessità di motivare l'istanza³² (precisazione, quest'ultima, sulla quale si tornerà).

Tale previsione rende le due discipline (quelle dell'accesso civico e dell'accesso civico generalizzato e quella relativa alle informazioni ambientali) in buona parte sovrapponibili.

Sussistono tuttavia anche elementi di differenziazione, che portano ad escludere la piena "interscambiabilità" o sovrapponibilità tra i due istituti.

Diverse sono, in primo luogo, le finalità degli stessi.

Se infatti entrambi gli istituti mirano a consentire a privati e cittadini un ampio accesso a dati, documenti e informazioni detenuti dalle amministrazioni, l'accesso civico e l'accesso civico generalizzato sono espressamente finalizzati a *«tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»* (così l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013); tutte finalità che possono essere perseguite anche

³² Ai sensi del comma 3 dell'articolo 5 del d.lgs. n. 33/2013, *«l'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione».*

indirettamente a mezzo dell'accesso alle informazioni ambientali, il cui scopo specifico è tuttavia un altro, quello della tutela dell'ambiente, cui l'acquisizione di informazioni (lo si è detto prima: tramite aumento della "consapevolezza ambientale" dei cittadini ovvero una partecipazione informata ai processi decisionali pubblici) è strumentale.

Mentre dunque l'accesso civico e quello generalizzato sono volti specificamente a realizzare un controllo sulle attività della P.A., detto controllo può realizzarsi anche tramite l'accesso alle informazioni ambientali, che però non è specificamente finalizzato a ciò, prova peraltro ne è fornita dal fatto che le «misure» o le «attività» che possono incidere sulle matrici ambientali (tra le quali possono certo rientrare attività e atti amministrativi) costituiscono solo una parte delle informazioni accessibili, mentre altra parte riguarda lo stato dell'ambiente *tout court*, senza che venga necessariamente in rilievo un'attività dell'amministrazione.

Tali considerazioni mettono peraltro in luce un secondo profilo di non totale sovrapposibilità tra le due discipline che è opportuno evidenziare.

Si è detto che entrambi gli istituti in esame sono accomunati dal fatto che il soggetto istante non è tenuto a dimostrare la sussistenza di uno specifico interesse ai fini del proficuo esperimento dell'accesso.

Tuttavia, mentre tale è la formulazione letterale della disciplina posta dal d.lgs. n. 195/2005 (il cui articolo 3, lo si ripete, prevede che *«l'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse»*) il comma 3 dell'articolo 5 del d.lgs. n. 195/2005 stabilisce che l'esercizio del diritto di accesso, oltre a non essere sottoposto ad *«alcuna legittimazione soggettiva del richiedente»*, non richiede altresì (in riferimento all'istanza) alcuna motivazione.

Occorre interrogarsi sul corretto significato da attribuirsi alla locuzione da ultimo citata («*non richiede alcuna motivazione*») e come e in quanto essa si differenzi rispetto alla non necessità della dimostrazione di un interesse.

In altre parole: le due formulazioni, per quanto diverse, devono considerarsi equivalenti, oppure no?

Probabilmente no.

Ed infatti, come peraltro talune recenti pronunce giurisprudenziali sembrano effettivamente affermare, potrebbe sostenersi che il soggetto richiedente informazioni ambientali, pur non onerato della dimostrazione della sussistenza di alcuno specifico interesse, debba tuttavia fornire una qualche motivazione (dalla quale non è esentato, come invece lo è il soggetto che presenti istanza di accesso civico generalizzato) circa il legame sussistente tra le informazioni cui intende accedere e le esigenze di tutela ambientale alle stesse connesse.

In questo senso cfr., tra le altre, la recente pronuncia Cons. Stato, Sez. V, 13 marzo 2019, n. 1670, che ha rilevato come l'accesso alle informazioni ambientali si qualifichi per la sua connessione con le matrici ambientali - asseritamente danneggiate o comunque negativamente interessate da un fatto o da un evento - «*da indicarsi nella richiesta in una ragionevole prospettazione degli effetti negativi*» (in questo senso vedi anche Cons. Stato, 17 luglio 2018, n. 4339).

Il soggetto che intenda richiedere l'ostensione di informazioni ambientali sarebbe dunque onerato non già della dimostrazione della sussistenza di uno specifico interesse, ma quantomeno dell'indicazione su quale esigenza di tutela ambientale sia connessa alla richiesta di accesso medesima.

Tale orientamento, non pacifico, escluderebbe di fatto istanze di controllo "generalizzate" sull'operato dell'amministrazione - che esonerino vale a dire il soggetto istante dal fornire una minima prova (anche solo in termini di *fumus*) della sussistenza di un qualche elemento di

pregiudizio (o, specularmente, di tutela) per l'ambiente cui la richiesta di informazione è connessa³³ - che invece costituiscono una delle finalità precipe dell'accesso civico generalizzato (come ben indica e chiarisce l'articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013).

L'obbligo di deduzione di un minimo elemento motivazionale - nei termini sopra descritti - sarebbe vigilato dalla censura (in termini di diniego all'accesso) concernente le istanze «*manifestamente irragionevoli*», che non trova un corrispondente nella disciplina dell'accesso civico generalizzato.

E qui veniamo ad un ulteriore elemento di differenziazione delle due discipline.

Si è visto che la disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali prevede due “macro-tipologie” di ipotesi di diniego: quelle afferenti l'istanza in sé (l'oggetto della stessa o il modo in cui viene concretamente formulata) e quelle concernenti l'esistenza di interessi diversi che con quello all'accesso devono essere bilanciati.

Diversa è invece l'impostazione che il legislatore ha conferito all'accesso civico generalizzato.

L'articolo 5-*bis* del d.lgs. n. 33/2013 individua, anch'esso, due macro-tipologie di ipotesi di diniego, riferite tuttavia entrambe alla sussistenza di interessi (da bilanciarsi con quello all'accesso) non relative all'istanza in sé.

Non si rinvencono, in sostanza, nella disciplina dell'accesso civico generalizzato, ipotesi di diniego basate sull'eccessiva genericità o alla manifesta irragionevolezza, il che peraltro costituisce la naturale conseguenza della non necessità di una motivazione alla base dell'istanza, espressamente affermata dal disposto normativo.

Elementi di sovrapposibilità delle discipline paiono invece rinvenirsi per quanto concerne l'oggetto dell'accesso (vale a dire le informazioni che possono essere richieste), nella misura

³³ In questo senso cfr. ad esempio T.A.R. Catania, (Sicilia) Sez. III, 14 novembre 2016, n. 2936, la quale ha affermato come in riferimento all'accesso alle informazioni ambientali «*non solo non è necessario dimostrare un interesse qualificato, ma è altresì ammessa una forma di controllo dell'agere amministrativo*» (nella citata sentenza n. 1670/2019 il Consiglio di Stato aveva invece rilevato come tale forma di accesso non potesse configurare «*un mero sindacato ispettivo sull'attività dell'amministrazione*»).

in cui l'ampiezza dell'ambito di applicazione della disciplina dell'accesso civico generalizzato (riferita «ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni» anche diversi da quelli soggetti a obbligo di pubblicazione), appare idonea a ricomprendere le informazioni ambientali, che dunque risulterebbero accessibili anche a mezzo di quest'ultimo istituto.

Da ultimo, occorre dar conto del disposto del primo comma dell'articolo 40 del d.lgs. n. 33/2013, il quale contiene una disposizione che risulta (anch'essa) di non facile interpretazione. Stabilisce infatti il comma in parola che «*in materia di informazioni ambientali restano ferme le disposizioni di maggior tutela già previste dall'articolo 3-sexies del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, dalla legge 16 marzo 2001, n. 108, nonché dal decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195*».

La portata di tale disposizione non è del tutto chiara.

Ed infatti, non è chiaro se la medesima preveda una sorta di specialità “per materia” (nel senso che a fronte di informazioni ambientali l'unica disciplina applicabile è quella di cui al d.lgs. n. 195/2005 e all'articolo 3-*sexies* del d.lgs. n. 152/2006, con esclusione di quella posta dal d.lgs. n. 33/2013) ovvero se debbano semplicemente ricercarsi (ed applicarsi), nell'ambito della disciplina sull'accesso alle informazioni ambientali, quelle disposizioni che offrano una - non meglio precisata - “maggior tutela” (con tutte le difficoltà date dalla non facile individuazione delle disposizioni stesse).

4. Considerazioni conclusive

Si spera, nelle brevi considerazioni che si sono espone nelle pagine che precedono, di aver efficacemente illustrato le caratteristiche dell'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali, nella forma e nella configurazione che esso ha assunto nell'ambito dell'evoluzione della disciplina nazionale ed europea che si è descritta, e di averne altresì

messo in luce gli elementi di forte innovatività rispetto al tradizionale istituto dell'accesso agli atti e ai documenti amministrativi disciplinato dalla legge n. 241/1990.

L'accesso alle informazioni ambientali ha di fatto anticipato, di quasi trent'anni, l'istituto dell'accesso civico generalizzato - quanto a libertà dell'accesso, non necessità della dimostrazione di un interesse specifico (da parte del soggetto istante), ipotesi di diniego tassative e recessive - rispetto al quale mostra molti elementi di sovrapposibilità.

Sovrapposibilità che, tuttavia, non appare "totale", il che rappresenta il miglior viatico per garantire la sopravvivenza dell'istituto riferito alla materia ambientale, che allo stato non pare correre seri rischi di essere fagocitato dalla disciplina generale posta dal decreto del 2013, anche solo per il fatto che è lo stesso decreto da ultimo menzionato a prevedere la (pur non cristallina) clausola di salvaguardia in relazione all'applicazione degli istituti disciplinati dal d.lgs. n. 195/2005 e dall'articolo 3-*sexies* del d.lgs. n. 152/2006.

L'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali, e l'evoluzione che il medesimo ha conosciuto, costituiscono esempio di come la "materia ambientale" abbia costituito e continui a costituire un laboratorio di "costruzione" di istituti giuridici, suscettibili, una volta definiti, di "uscire" dai confini della materia specifica e divenire di applicazione generale.