

# INDICE

Premessa

Introduzione

## PARTE PRIMA

“Normativa nazionale e comunitaria vigente”

### Capitolo 1°

“Il diritto di accesso alle informazioni ambientali: lineamenti ed evoluzione della normativa italiana”

- 1) Lineamenti della normativa sul diritto di accesso alle informazioni ambientali  
pag. 1-9
- 2) Accesso formale ed informale: il Decreto del Presidente della Repubblica n.352/’92  
pag. 9-17
- 3) Il Decreto legislativo n.39/’97: recepimento della Direttiva 90/313/CEE  
pag. 17-18
- 4) Decreto legislativo n.39/’90: ambito soggettivo

- 4.1) Legittimazione attiva
- 4.2) Legittimazione passiva  
pag. 19-24
  
- 5) Decreto legislativo n.39/'90: ambito oggettivo  
pag. 24-27
  
- 6) L'art. 4 del Decreto legislativo 39/'90: casi di esclusione dall'accesso  
alle informazioni ambientali  
pag. 27-31
  
- 7) L'accesso alle informazioni ambientali e la tutela dei dati personali:  
diritti e limiti  
pag. 31-34
  
- 8) La Legge 241/'90 e il Decreto legislativo n.39/'97: una analisi *per  
differentiam*  
pag. 35-37

## Capitolo 2°

“La legislazione ambientale europea ed il suo input iniziale  
all'evoluzione del diritto di accesso alle informazioni ambientali”

- 1) Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la  
Convenzione di Aarhus  
pag. 38-43
  
- 2) Il diritto di accesso all'informazione in materia ambientale: la Direttiva  
CE 90/313  
pag. 44-48
  
- 3) La ratifica in Italia con la Legge 16 marzo 2001, n.108 della  
Convenzione di Aarhus  
pag. 48-50
  
- 4) La Direttiva 2003/4/CE  
pag. 50-51

## PARTE SECONDA

### “Il diritto di accesso ed il suo monitoraggio”

#### Capitolo 1°

“L’A.P.A.T. ed il diritto di accesso alle informazioni ambientali:  
quando la norma diviene realtà”

- 1) Analisi delle richieste di diritto di accesso alle informazioni ambientali  
pervenute all’A.P.A.T.;  
pag. 52-56
  
- 2) Esito dell’analisi delle istanze di diritto di accesso di spettanza  
dell’A.P.A.T.  
pag. 57-63

### Conclusioni

### Bibliografia

### Principali riferimenti normativi

## Premessa

Il diritto di accesso è qualificato come uno dei principi generali dell'attività amministrativa. Tale diritto è volto a favorire la partecipazione democratica, e viene inquadrato tra i livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il livello nazionale.

Il diritto di accesso è destinato ad incidere in maniera sensibile nel sistema normativo e, a favorire ancora di più quel processo di trasparenza dell'attività amministrativa, intesa come servizio al cittadino, che finirà con il disporre di ulteriori strumenti di condizionamento e di tutela.

Lo studio, di seguito esposto, sulle istanze formali di accesso alle informazioni ambientali e, sugli strumenti e mezzi idonei alla sua realizzazione, si propone l'ambizioso obiettivo di offrire un quadro completo e, quanto più esaustivo possibile della normativa di settore.

L'ulteriore e rilevante scopo del presente studio è stato, poi, quello di analizzare, mediante la predisposizione di adeguati strumenti di analisi, come il diritto di accesso viene applicato e garantito in seno all'APAT.

Il diritto di accesso alle informazioni ambientali nasce e si sviluppa per soddisfare una serie di rilevanti motivazioni. Il primo attiene al fatto che il diritto all'ambiente è un diritto "diffuso" in quanto spettante alla generalità di cittadini-utenti, da ciò si origina l'esigenza a che questo diritto sia giuridicamente conoscibile, ossia che esista un diritto di informazione in tale ambito.

Il diritto di informazione alle informazioni ambientali, rappresenta, a sua volta, una specificazione del più generale diritto all'informazione, quale diritto alla acquisizione della conoscenza, che trova implicita garanzia nella Costituzione.

La Carta costituzionale, infatti, secondo una consolidata dottrina, sancisce all'art. 21 oltre al noto diritto alla libera manifestazione del pensiero anche

quello che rappresenta il risvolto della sua medaglia: il diritto all'informazione.

Il diritto di informazione sullo stato dell'ambiente si configura, pertanto, come un'ipotesi particolare di diritto di accesso ai documenti, diritto finalizzato, peraltro, non solo a dare attuazione al più generale diritto all'informazione, ma anche al diritto di partecipazione al procedimento.

Il diritto all'acquisizione della conoscenza delle informazioni ambientali, non poteva non essere assolto da quell'ufficio che rappresenta il trait d'union tra utenza e Pubblica Amministrazione: l'URP.

L'URP assolve, in tale veste, al ruolo di fideiussore di quel diritto all'informazione di cui la Costituzione è garante.

L'oggetto dello studio che in tale sede ci si accinge a presentare, è costituito dall'analisi del diritto di accesso alle informazioni ambientali.

D'altronde compito precipuo dell'URP Servizio per i rapporti con il pubblico, in seno al quale tale studio è stato realizzato, è proprio quello attinente alla garanzia di evasione delle istanze di accesso.

Ma, l'URP, nell'adempire a tale funzione realizza, in realtà, un compito di più ampia portata.

## Introduzione

Il difficile tema che, con il presente studio si affronterà, è quello del diritto di accesso alle informazioni ambientali e, ai mezzi idonei alla loro diffusione.

Tale tema racchiude in sé, due importanti argomenti, la cui analisi appare indispensabile e prodromica in tale sede introduttiva.

In prima luogo, non si può non considerare che, per la realizzazione del diritto di accesso (in ambito ambientale), oltre alla collaborazione delle Pubbliche Amministrazioni, necessarie appaiono sia la consapevolezza che la partecipazione del singolo *civis* a tale ambito.

Proprio durante la Conferenza delle Nazioni Unite di Rio del 1992, è stato, infatti, più volte affrontato l'argomento della partecipazione del pubblico al processo legislativo in materia ambientale quale elemento essenziale dello sviluppo sostenibile *“Ognuno è utente e fornitore di informazioni in senso lato. Il bisogno di informazioni emerge ad ogni livello, dal più alto livello legislativo a quello nazionale e individuale”*.

Sia globalmente che in ambito europeo si sta arrivando alla consapevolezza che la partecipazione attiva al processo legislativo di una vasta gamma di interessati è fondamentale.

Non si può più ignorare il fatto che il pubblico ha il diritto di sapere e, ha il diritto di influenzare le decisioni di carattere ambientale nella consapevolezza che la qualità delle decisioni finali, non può che esserne avvantaggiata.

Tale pensiero potrebbe essere riassunto nel seguente slogan: un pubblico informato rende possibile un ambiente migliore.

A tal fine, dunque, la Convenzione di Aarhus sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico e sul ricorso alla giustizia in materia

ambientale nel giugno del 1998, abbia lo scopo di ampliare il relativo processo legislativo e, di sfidare la cultura della segretezza ufficiale che in numerose giurisdizioni europee ostacola l'effettiva partecipazione del pubblico.

In conclusione, anche e soprattutto in ambito ambientale, si vuole diffondere la cultura di quello che la giurisprudenza statunitense definisce **consent informed**, ossia quel consenso informato oramai ritenuto imprescindibile già in altre branche del diritto "vivente".

Il secondo argomento premesso ed ora analizzato, attiene alla qualità e sostanza del diritto all'ambiente.

Tale preliminare analisi sembrava doverosa in quanto non è possibile parlare di diritto di accesso alle informazioni ambientali se non si chiarisce, definitivamente, in cosa consta il diritto all'ambiente e quale posizione giuridica può vantare nei suoi confronti il singolo cittadino.

In materia di accesso ai dati ambientali il cittadino vanta una posizione giuridica di diritto soggettivo, tutelabile *ratione materiae* davanti al giudice amministrativo entro l'ordinario termine di prescrizione.

Ma, tale diritto di informazione costituisce un diritto soggettivo pubblico, in quanto direttamente finalizzato al soddisfacimento di un interesse privato, il cui contenuto si definisce in termini di potere di agire per il reperimento delle notizie afferenti all'ambiente, inteso, quest'ultimo, come complesso delle condizioni esterne in cui il *civis* vive.

Come tale, esso non investe solo le situazioni di inquinamento in genere, ma anche le notizie su singoli episodi di degrado ed inquinamento, nonché l'azione dell'Amministrazione per modificare quelle situazioni ed, infine, l'interpretazione dei dati, le valutazioni dei rischi, l'applicazioni di leggi e regolamenti e, quant'altro possa giovare alla conoscenza dello "stato di salute" e dell'habitat circostante.

Trattasi, ovviamente, di un diritto avente natura strumentale rispetto al cosiddetto diritto all'ambiente, inquadrato tra i diritti della personalità.

Se dunque la situazione protetta si è qualificata come diritto soggettivo pubblico deve escludersi che il rilascio della notizia sia affidato alla discrezionalità amministrativa.

In conclusione, il diritto di informazione di che trattasi rappresenta una specificazione del più generico diritto alla informazione, come diritto alla acquisizione della conoscenza, che trova implicita garanzia nell'art. 21 della Carta Costituzionale.

La garanzia costituzionale del diritto all'informazione, rappresenta, infatti, uno strumento che consente la formazione di un'opinione pubblica documentata e, quanto più possibile libera e consapevole.

## PARTE PRIMA

“La natura giuridica del diritto all’informazione: normativa nazionale”

### Capitolo 1°

“Il diritto di accesso alle informazioni ambientali: lineamenti ed evoluzione della normativa italiana”

#### 1° Lineamenti della normativa nazionale sul diritto di accesso alle informazioni ambientali

Il punto di partenza dell’analisi sul diritto di accesso all’informazione ambientale nell’ordinamento giuridico italiano è rappresentato dalla Legge n.349 del 8 Luglio 1986, istitutiva del Ministero dell’ambiente. La legge citata rappresenta la prima legge organica, in Italia, sulla protezione dell’ambiente in quanto recante norme sulle funzioni del Ministero dell’ambiente, sui suoi rapporti con gli altri Ministeri nonché, con gli altri organi della P.A.. La legge contiene, inoltre, principi e linee guida sull’accesso all’informazione, sulla valutazione di impatto e sul risarcimento del danno ambientale.

A causa del carattere generale delle disposizioni contenute nella legge 349/’86, soprattutto in materia di accesso all’informazione ambientale, rimaneva irrisolto il problema della loro natura, vale a dire se si trattasse di norme precettive o programmatiche.

L'art. 14 della legge 349/'86, dedicato proprio al diritto di accesso all'informazione ambientale, recita come segue: “ *Qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità alle leggi vigenti, presso gli uffici della Pubblica Amministrazione e può ottenere copia previo rimborso delle spese di riproduzione e delle spese effettive di ufficio, il cui importo è stabilito con atto dell'Amministrazione interessata*”.

La vaga ed indeterminata dizione di tale norma è stata interpretata in modo discordante dalla nostra dottrina. Le varie interpretazioni possono essere sinteticamente raggruppate intorno a due principali teorie. In base alla prima si intenderebbe conferire a ciascun cittadino un diritto soggettivo (incondizionato) di accesso all'informazione relativa all'ambiente disponibile presso la P.A.. Per converso, le pubbliche autorità avrebbero il dovere di fornire le informazioni in loro possesso senza alcun potere discrezionale in merito alla accoglibilità delle richieste di informazione a loro presentate.

La dottrina sostenitrice di tale teoria interpreta l'inciso “*in conformità delle leggi vigenti*” nel senso che le uniche circostanze nelle quali una richiesta di informazioni può essere respinta sono quelle espressamente previste dalla legge.

Diversamente, i sostenitori della seconda teoria adottano una interpretazione più cauta dell'inciso “*in conformità delle leggi vigenti*”. In base a tale seconda teoria lo scopo dell'art. 14 della L. 349/'86 sarebbe semplicemente quello di enunciare un principio di ordine generale, e non di conferire un diritto soggettivo di accesso all'informazione ambientale. Pertanto, la disposizione in esame si configurerebbe solamente come una norma quadro priva di carattere immediatamente precettivo, mentre l'effettivo esercizio del diritto di accesso alle informazioni ambientali sarebbe subordinato all'emanazione di norme tecniche di attuazione che definiscano i termini e le modalità del diritto di accesso. Nell'assenza di tali specifiche norme di

attuazione sull'accesso alle informazioni ambientali, si dovrebbe far riferimento alle regole generali (in materia di accesso), dettate dalla legge n.241/'90.

La norma di cui all'art. 14 della legge in esame si trova, dunque, in rapporto di specialità rispetto alla legge 241/'90 la quale estende il diritto di accesso ad ogni settore dell'attività amministrativa.

Il diritto di informazione di cui alla norma citata costituisce un diritto soggettivo pubblico, in quanto direttamente finalizzato alla soddisfazione di un interesse privato, il cui contenuto si definisce in termini di potere di agire per il reperimento delle notizie afferenti all'ambiente, inteso come complesso delle condizioni esterne in cui vive l'uomo.

Come tale, esso investe situazioni di inquinamento in genere, notizie sui singoli episodi di degrado ed inquinamento, nonché l'azione dell'Amministrazione per modificare quelle situazioni ed, infine, l'interpretazione dei dati, le valutazioni tecniche e dei rischi, l'applicazione di leggi e regolamenti, l'acquisizioni di pareri e quant'altro possa giovare alla conoscenza della “**stato di salute**” dell'habitat circostante.<sup>1</sup>

Se, dunque, la situazione protetta si è qualificata come diritto soggettivo pubblico deve escludersi che il rilascio alla notizia sia affidato alla discrezionalità amministrativa.

Ancorché non si ignori che pure in presenza di attività vincolata siano configurabili interessi legittimi, tuttavia, quando, come in questo caso, direttamente e prevalentemente tutelato sia l'interesse del privato, il comportamento richiesto all'Amministrazione si qualifica come obbligo e non come generico dovere, con correlativo sorgere in capo al privato, destinatario del vantaggio, di una posizione di diritto soggettivo.

---

<sup>1</sup> Trattasi di diritto avente natura strumentale rispetto al c.d. diritto all'ambiente, inquadrato dalla recente dottrina come diritto della personalità.

Il diritto di informazione di che trattasi rappresenta poi una specificazione del più generico diritto alla informazione, come diritto alla acquisizione della conoscenza, che trova implicita garanzia nella Costituzione. L'art. 21 Cost., nel disciplinare la libertà di manifestazione del pensiero, disciplina, secondo una comprovata dottrina, anche il diritto all'informazione. La garanzia costituzionale del diritto all'informazione, rappresenta, infatti, uno strumento che consente la formazione di un'opinione pubblica documentata e consapevole.

Il diritto di informazione sullo stato dell'ambiente si configura pertanto, ora, come un'ipotesi particolare di diritto di accesso ai documenti, diritto finalizzato, peraltro, non solo a dare attuazione al più generale diritto all'informazione, ma anche al diritto di partecipazione al procedimento e al diritto di difesa in giudizio.

L'art. 14 della legge 349/'86 risulta essere la prima norma significativa in materia di diritto all'informazione ambientale.<sup>2</sup>

Detto articolo, risulta composto di tre commi; di questi, però, solamente il terzo enuncia il principio del libero accesso alle informazioni ambientali in possesso delle pubbliche amministrazioni. Viceversa i primi due sono diretti alla crescita ed alla diffusione delle conoscenze ambientali, sia in ambito pubblico che privato.

Infatti, il primo comma si limita ad affermare l'obbligo, sussistente in capo al Ministro dell'ambiente, di assicurare la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato dell'ambiente.

Il principio contenuto nell'art. 14, comma 1°, ha trovato recentemente una significativa conferma nel disposto dell'art. 7, comma 1°, del d.lgs. 24 febbraio 1997, n.39, il quale ha previsto che la relazione sullo stato

---

<sup>2</sup> Si è usato il termine "significativo" in quanto nella legislazione antecedente alla legge 349/'86 vi erano già alcune disposizioni che, anche se in modo indiretto, avevano attinenza con la tematica dell'informazione ambientale.

dell'ambiente venga “*diffusa e pubblicizzata dal Ministero dell'ambiente con modalità atte a garantire l'effettiva disponibilità al pubblico*”.

Anche l'art. 14, comma 2°, riveste notevole rilievo disponendo che “*Gli atti adottati dal Consiglio nazionale per l'ambiente debbono essere motivati e, quando la loro conoscenza interessi la generalità dei cittadini e risponda ad esigenze informative di carattere diffuso, vengano pubblicati per estratto sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana...*”. L'obbligo della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dei più importanti atti adottati dal Consiglio nazionale per l'ambiente, oltre a favorire la diffusione delle conoscenze in relazione alle decisioni assunte in ambito ambientale, viene a consentire un controllo (da parte di tutti i cittadini) sull'attività posta in essere da parte del principale organo consultivo istituito in seno al Ministero dell'ambiente.

Ma, come affermato in precedenza, la disposizione più significativa tra quelle contenute nell'art. 14 è, senza dubbio, costituita dal comma 3°. Malgrado la notevole importanza di tale disposizione la stessa ha avuto modesta applicazione, dimostrata, tra l'altro, dal limitato numero di sentenze pronunciate sul tema.

La quasi completa mancata applicazione della norma è dovuta, probabilmente, sia al tenore ambiguo della disposizione<sup>3</sup>, la quale, ha favorito difformi interpretazioni della stessa, sia, alle difficoltà che il Ministero dell'ambiente ha, presumibilmente, incontrato nel diffondere adeguatamente tra tutti i cittadini la conoscenza di tale diritto.

Vi è, infine un altro aspetto che può contribuire a spiegare la sostanziale mancata applicazione della norma. Gli interessi ambientali, dopo l'incremento di attenzione per tali problematiche avvenuto negli anni '70, si sono prevalentemente organizzati in poche associazioni di notevoli dimensioni.

---

<sup>3</sup> Soprattutto con riferimento all'inciso “in conformità alle leggi vigenti” che, come si è già avuto modo di sottolineare, è stato oggetto di diverse interpretazioni da parte della dottrina.

Si è già avuto modo di sottolineare come le leggi 349/ '86 e 241/ '90 siano in rapporto di *species* ma, si deve ora rilevare come difficile sia stato il rapporto e l'apparente contrasto tra le disposizioni delle due leggi in relazione all'esercizio del diritto di accesso in materia ambientale. Tale contrasto ha originato questioni giuridiche di non facile soluzione. Due di queste, in particolare, meritano la nostra attenzione.

La prima è relativa al problema della natura giuridica del diritto di accesso alle informazioni relative all'ambiente: si tratta di un diritto soggettivo incondizionato, riconosciuto a chiunque, o di un diritto garantito per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti?

Una interpretazione strettamente letterale dell'art. 14, comma 3°, della legge 349/'86 dovrebbe esercitarsi in conformità delle norme procedurali stabilite dalla legge 241/'90.<sup>4</sup>

Pertanto il diritto di accesso riconosciuto dalla norma citata non dovrebbe essere considerato un diritto soggettivo incondizionato, ma, piuttosto, un diritto il cui attuale esercizio dipende dalla prova di un interesse particolare per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. L'esito di tale interpretazione è che la disposizione dell'art. 14, comma 3°, non intenderebbe conferire alcuno speciale diritto di accesso alle informazioni ambientali, ma costituirebbe una norma di carattere programmatico intesa a riconoscere in termini generali il diritto di accesso alle informazioni ambientali, da esercitarsi in conformità con le leggi vigenti.

La seconda questione è rappresentata dal problema della determinazione dell'autorità giudiziaria competente a conoscere il ricorso avverso diniego di accesso alle informazioni ambientali.

Per quanto attiene a tale problematica, nessuna soluzione è rinvenibile all'interno della legge 349/'86.

---

<sup>4</sup> Questa interpretazione risulta suffragata anche dal disposto dell'art. 29 della legge 241/ '90, secondo il quale i principi di tale legge costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico.

La soluzione di tale questione dipende, in realtà, dalla soluzione della prima. Se infatti si ritiene che l'art. 14, comma 3°, intenda conferire a chiunque un diritto soggettivo incondizionato di accesso alle informazioni ambientali, la logica conseguenza sarebbe quella di considerare quale organo competente il giudice civile.

Al contrario, se si ritiene che l'art. 14, comma 3°, intenda solamente riconoscere un principio in termini generali, il diritto di accesso alle informazioni ambientali deve essere esercitato in "*conformità alle leggi vigenti*", che nella fattispecie sono costituite dalla legge 241/90. Di conseguenza, troverebbe applicazione la disposizione dell'art. 25, comma 5°, della 241/90, il quale prevede la competenza del giudice amministrativo.

La dottrina ha discusso estensivamente i problemi nascenti dal non facile rapporto tra le leggi 349/86 e 241/90 in relazione all'accesso alle informazioni ambientali, e, solamente in pochi casi il giudice italiano è stato investito di controversie relative a tali norme.<sup>5</sup>

Il tema del diritto di accesso alle informazioni ambientali è stato, vista l'importanza assunta dal tema nell'ultimo decennio, normato con una serie di disposizioni emanate sia a livello statale che regionale.

Con riferimento alle prime, va rilevato come esse siano state sostanzialmente rivolte in due direzioni: da un lato si è cercato di estendere il principio del libero accesso alle informazioni ambientali a specifici ambiti settoriali, dall'altro si è favorita la diffusione delle conoscenze ambientali tra i cittadini.

Nell'ambito della prima tendenza legislativa occorre ricordare, soprattutto, l'art. 18 del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203<sup>6</sup>, nonché l'art. 23, comma 2°, della legge 5 gennaio 1994 n. 36.

---

<sup>5</sup> Gli unici casi di cui abbiamo menzione sono entrambi stati decisi da giudici amministrativi e, più precisamente, da T.A.R.. Parliamo di T.A.R. Sicilia, II° sez. Catania, sentenza n. 118 del 25.03.1991 e, T.A.R. Emilia-Romagna, II° sez. Bologna, sentenza n. 78 del 20.02.1992.

<sup>6</sup> Di "Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto da impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 L.183/87".

La prima disposizione affermando che “ *le domande di autorizzazione ed i provvedimenti delle competenti autorità siano messe a disposizione del pubblico, ai sensi dell’art. 14, comma 3°, della legge 349/‘86*” viene ad estendere notevolmente l’ambito delle informazioni ambientali rispetto alle quali è esercitabile il diritto di accesso; infatti, vengono espressamente inclusi anche gli atti relativi ai procedimenti concernenti il rilascio delle autorizzazioni relative alle emissioni atmosferiche.

La seconda, inserita nell’ambito della riforma complessiva dei servizi idrici, stabilisce che ciascun gestore dei servizi ha l’obbligo di garantire “ *l’accesso dei cittadini alle informazioni inerenti ai servizi .....*”. Quest’ultima riveste particolare interesse sia per la definizione del termine “**informazioni**”, sia perché essa consente la possibilità di esercitare il diritto di accesso nei confronti di tutti i gestori dei servizi idrici indipendentemente dalla relativa forma di gestione; quindi anche rispetto alle società per azioni a partecipazione pubblica.

In ordine alla seconda tendenza normativa va, in particolare segnalato il programma triennale 1994-96 per la tutela ambientale, il quale al punto 2.1.6, afferma come tra gli obiettivi da perseguire nel triennio vi sia anche quello inerente “ *l’informazione e l’educazione dei cittadini anche attraverso iniziative di sensibilizzazione sui problemi connessi all’ambiente*”. In attuazione di tale programma, con d.m. 25 novembre 1994, sono stati approvati i progetti e i finanziamenti degli interventi statali e regionali volti, per l’appunto, a favorire l’informazione e l’educazione dei cittadini sulle tematiche ambientali<sup>7</sup>.

Sotto altro profilo, il diritto all’informazione ambientale ha riguardato, in maniera significativa, anche la legislazione regionale.

---

<sup>7</sup> In questa direzione sembrano potersi ricondurre anche l’art. 11 della legge n.549 del 1993 (recante misure a tutela dell’ozono nell’atmosfera e dell’ambiente) il quale prevede l’obbligo, da parte del Ministero dell’ambiente, di predisporre campagne di informazione dei cittadini, nonché l’art. 3, comma 1°, lett. N, della legge n. 447 del 1995 ( legge quadro sull’inquinamento acustico ).

Tale legislazione avendo la precipua finalità di estendere il principio del diritto di accesso alle informazioni ambientali agli atti di competenza regionale, nella maggior parte dei casi si è limitata a riprodurre i principi enunciati dall'art. 14 della legge 349 del 1986 e dalla direttiva 90/313/CEE.

La definitiva consacrazione della tematica del diritto di accesso alle informazioni ambientali si è avuta, al livello nazionale, con l'emanazione del d.lgs. n. 39 del 1997 a cui il presente studio dedicherà, data la rilevanza del tema, apposita sezione.

## 2° Accesso formale ed informale: il Decreto del Presidente della Repubblica n. 352/'92

L'emanazione del regolamento di attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge n. 241/'90 è avvenuta attraverso il D.P.R. del 27 giugno 1992 n. 352, al quale, ad avviso della giurisprudenza maggioritaria<sup>8</sup>, era subordinato il concreto esercizio del diritto di accesso.

Il regolamento adottato con il citato D.P.R. n.352, assume formalmente la veste di un regolamento delegato, anche se in sostanza è attuativo delle norme di principio contenute nella 241, realizzando, nel contempo, un consistente processo di delegificazione della materia. La legge 241 prevede diversi adempimenti a carico delle pubbliche amministrazioni volti, a rendere operativo il diritto di accesso, così da evitare l'intervento surrogatorio della Commissione di cui all'art. 27 della medesima normativa.

---

<sup>8</sup> Soprattutto del supremo organo di giustizia amministrativa, il Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, Sez. IV°, 6 maggio 1992, n.499. Cons. Stato, Sez. V°, 14 dicembre 1992, n. 1504. Cons. Stato, Sez. IV°, 2 giugno 1993, n.409).

L'art. 1, comma 1, del D.P.R. n. 352, contiene il richiamo alle “ *misure organizzative occorrenti per l'attuazione del diritto di accesso*” che le amministrazioni devono adottare ai sensi dell'art. 22, comma 3, della legge 241 del 1990.

La disposizione appare **ictu oculi** ripetitiva e pleonastica non contenendo alcuna specificazione o integrazione della norma primaria da ultimo citata, la quale, demanda alle amministrazioni interessate, l'obbligo di adottare le misure organizzative **idonee** a garantire l'applicazione della disposizione di cui al comma 1, dell'art. 22, statuente il riconoscimento del diritto di accesso ai documenti amministrativi, al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e, di favorirne lo svolgimento imparziale.

A ben vedere, infatti, la differenza tra i termini **idonee** ed **occorrenti** impiegati, rispettivamente, nella norma primaria ed in quella di attuazione, non appare rilevante.

Al di là delle critiche mosse alla formulazione della disposizione in argomento, nella prospettiva di doversi organizzare per fornire al cittadino un servizio di informazione qualificata, esplicitazione del diritto di accesso riconosciuto in via definitiva dalla legge 241, una importanza decisiva assumono tutte quelle attività volte a stabilire un contatto tra i pubblici poteri ed il privato cittadino, ossia, quelle attività c.d. di sportello.

Al fine di agevolare la comunicazione verso l'esterno, la prima parte del comma 2, dell'art. 6 del D.P.R. 352 prevede l'opportunità di istituire uffici per le relazioni con il pubblico.

Di rilevante importanza appare, una volta delineato l'oggetto, statuire con chiarezza i destinatari della normativa de quo.

Ai sensi del 2 comma, dell'art. 25, la richiesta di accesso al documento amministrativo deve essere motivata e rivolta *all'amministrazione che lo ha formato o che lo detiene stabilmente*.

Al riguardo è opportuno segnalare l'avviso della più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato la quale, pur affermando che la mancata disponibilità del documento non priva l'amministrazione della legittimazione passiva, sia sul piano sostanziale che processuale, esclude che la stessa possa essere destinataria dell'ordine di esibizione. Il 2 comma, dell'art. 2 del D.P.R. n.352/'92 statuisce che il diritto in esame si esercita, *con riferimento agli atti de procedimento, ed anche durante il corso dello stesso*, nei confronti dell'autorità che è competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente.

Tale comma indica i soggetti nei confronti dei quali può essere esercitato il diritto di accesso, all'uopo specificando che può trattarsi "dell'autorità competente a formare l'atto conclusivo", ovvero, dell'autorità competente "a detenerlo stabilmente", ossia, non in via provvisoria, e che in taluni casi può anche coincidere con la prima.

Il D.P.R. 27 352/'92 ha graduato l'esercizio del diritto di accesso su due livelli.

### **1) L'accesso informale**

L'art. 3 del D.P.R. 352/'92, disciplinando uno dei procedimenti attraverso cui si esercita il diritto di accesso, ha introdotto nella procedura amministrativa dell'accesso il *principio di informalità*, che, sebbene previsto nell'originario schema normativo sul procedimento amministrativo, viene eliminato nel successivo disegno di legge del 19 novembre 1987.

L'accesso informale si concretizza nella possibilità concessa all'interessato di recarsi in un pubblico ufficio e prendere visione (nonché estrarre copia) di atti accessibili, senza alcuna formalità.

In particolare, l'esercizio in via informale del diritto di accesso si svolge mediante una richiesta, la cui validità ed efficacia prescinde dalla tipologia

di esternazione: la norma in parola, prevede testualmente che il diritto di accesso si eserciti in via informale mediante richiesta “anche verbale”.

La richiesta va rivolta ad un ufficio dell’amministrazione, centrale o periferico, competente a formare l’atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente, e, poiché soggetti passivi dell’accesso sono anche i concessionari di pubblici servizi, la richiesta può essere effettuata, relativamente agli atti di questi, all’ufficio del concessionario, il quale, laddove vi sia una suddivisione di compiti, può essere individuato in quello competente a formare l’atto conclusivo o, anche, in quello competente a detenerlo stabilmente.

Tale richiesta, sebbene informale, deve constare di un contenuto obbligatorio in merito a determinati aspetti, primo tra i quali, a pena di inammissibilità, l’indicazione degli estremi del documento oggetto della richiesta, ovvero, degli elementi che ne consentano l’identificazione.

È altresì necessaria la specificazione dell’interesse personale e concreto finalizzato alla tutela di una situazione giuridicamente apprezzabile e, connesso all’oggetto della richiesta, nonché, ove l’ufficio destinatario della richiesta lo ritenga necessario, la dimostrazione dell’interesse stesso.

Infine, l’interessato ha il dovere di far constatare la propria identità, atteso che la legge richiede che, l’interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, sia personale e concreto; ciò, non esclude che il richiedente possa agire anche a nome di altro soggetto interessato, con riferimento al quale, però, sarà tenuto a dimostrare la sussistenza dell’interesse che la legge richiede quale presupposto dell’accesso e, la connessione di tale interesse con il documento oggetto della richiesta, nonché, far constare, mediante elementi documentabili l’esistenza dei propri poteri rappresentativi, volontari o legali, sia nei confronti di un soggetto singolo che, di un’associazione, di un ente, o ancora di una Pubblica Amministrazione.

La legittimazione ad esercitare il diritto di accesso deve sussistere sin dal momento in cui l'amministrazione è tenuta a pronunciarsi sulla richiesta di esibizione, così da consentire alla stessa di verificare che il richiedente ne sia effettivamente fornito: sotto questo profilo è considerata irrilevante l'efficacia *ex tunc* attribuita alla ratifica dal comma 2, dell'art. 1039 c.c., posto che tale retroattività opera esclusivamente sul piano formale senza incidere sulla realtà fattuale, così come si è determinata.

La richiesta deve essere esaminata immediatamente, e senza formalità, dall'ufficio cui è rivolta, fatte salve, le particolari misure organizzative stabilite da ciascuna amministrazione.

In conclusione, l'art. 3 del D.P.R. 352 prevede che l'accesso informale possa venire soddisfatto attraverso:

- a) l'indicazione della pubblicazione contenente le notizie;
- b) l'esibizione dei documenti, quando questi siano reperibili da parte dell'amministrazione che li ha formati ovvero da quella che li detenga stabilmente;
- c) l'estrazione di copie;
- d) altre modalità idonee.

L'art. 3 prevede, infine, l'ipotesi in cui la richiesta di accesso provenga da una P.A., nel qual caso il regolamento stabilisce che essa debba essere presentata da un soggetto qualificato, identificabile nel responsabile dell'ufficio o nel responsabile del procedimento amministrativo, i quali, possono anche essere sostituiti da un delegato, semprechè il provvedimento di delega sia specifico ed indichi l'interesse dell'amministrazione richiedente l'accesso alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti per se stessa.<sup>9</sup>

## **2) L'accesso formale**

---

<sup>9</sup> Giova riportare sul punto l'opinione del Consiglio di Stato che si è espresso in favore della praticabilità dell'accesso in via informale soltanto in quei casi " oggettivamente semplici, in cui non sussistono dubbi sulla legittimazione del richiedente l'accesso né sull'accessibilità dei documenti richiesti".

Il procedimento di accesso formale spesso si innesta su una procedura informale già avviata.

L'art. 4 del D.P.R. 352/92 prevede che “*qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale, ovvero sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni delle documentazioni fornite o sull'accessibilità del documento, il richiedente è invitato contestualmente a presentare istanza formale*”.

In merito a tale statuizione appare condivisibile l'interpretazione per cui, al fine di evitare che la stessa possa sostanzialmente risolversi in una esclusione della richiesta da parte dell'ufficio ricevente, è necessario che ricorra una **oggettiva impossibilità** di evadere in via immediata la richiesta informale di accesso, riconducibile sia a difficoltà organizzative o temporali dell'amministrazione che, alla difficoltà di individuare il documento oggetto della richiesta e rilasciarne copia.

La disposizione appena citata prevede, tuttavia, diverse ipotesi in presenza della quali il richiedente può essere invitato a presentare istanza formale.

Degna di particolare interesse è la previsione relativa ai “*dubbi ..... sulla sussistenza dell'interesse*”; è fuori discussione che il richiedente è legittimato a domandare l'accesso in via formale proprio perché intende tutelare delle situazioni giuridicamente rilevanti, facenti capo a lui o al soggetto di cui ha la rappresentanza, di conseguenza, l'interesse nei confronti di queste situazioni deve essere ancora esistente.

Tra le ipotesi in cui il richiedente è invitato a presentare istanza formale vi è anche quella relativa al dubbio “*sull'accessibilità del documento*”.

Al presente studio preme sottolineare che, al di fuori delle ipotesi sopra richiamate, il richiedente può sempre presentare istanza formale, di cui

l'ufficio è tenuto a rilasciare idonea ricevuta che ne comprovi la presentazione.

Ove l'istanza non venga presentata direttamente o a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento, l'interessato ne avrà notizia attraverso la comunicazione di avviso del procedimento, a cui l'amministrazione sarà tenuta ai sensi dell'art. 8 della legge n. 241 del 1990.

In aggiunta a quanto previsto dal 2 comma dell'art. 25 della 241/'90, il D.P.R. n. 352 del 1992, statuisce che ove la richiesta venga presentata ad un'amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso e, quindi, ad un'amministrazione incompetente, quest'ultima deve immediatamente trasmettere la richiesta medesima a quella competente provvedendo, a darne comunicazione all'interessato.

Sebbene non siano previsti né i tempi, né i modi di questa comunicazione, è ragionevole ritenere che debba trattarsi di un adempimento immediato e contestuale alla trasmissione della richiesta di accesso all'amministrazione competente, e che, la comunicazione debba avvenire in forma tale da non far residuare dubbi sulla sua ricezione.

Al riguardo la dottrina ha puntualizzato che la previsione di cui al comma 3, dell'art. 4, del D.P.R. n.352 appena esaminata, deve essere intesa nel senso che l'organo o l'ufficio al quale la richiesta sia stata erroneamente presentata, debba essere appartenere alla stessa amministrazione alla quale appartiene l'ufficio competente a formare l'atto o, a detenerlo stabilmente (incompetenza relativa).

La richiesta in generale, viene esaminata dall'unità organizzativa responsabile del procedimento, conformemente a quanto previsto dall'art. 4 della 241/'90.

All'interno dell'unità organizzativa, il procedimento viene seguito dal preposto dell'unità.

Responsabile del procedimento di accesso sarà il dirigente, oppure, su designazione del dirigente, altro dipendente a lui subordinato, addetto all'unità organizzativa competente a formare l'atto o a detenerlo stabilmente.

È utile sottolineare come l'amministrazione, anche su impulso dello stesso responsabile del procedimento, è tenuta ai sensi dell'art. 8 della legge 241/'90 ad inviare all'interessato<sup>10</sup>, una comunicazione dell'avvio del procedimento di accesso, indicando in maniera specifica l'ufficio in cui è possibile prendere visione dei provvedimenti, nonché il responsabile del procedimento medesimo.

Il funzionario che esamina la richiesta di accesso è tenuto ad accertare:

- a) che il documento oggetto della richiesta sia stato formato dall'amministrazione, ovvero, che pur provenendo da altre amministrazioni, sia detenuto stabilmente o venga usato per l'attività amministrativa;
- b) che il richiedente vanti una situazione legittimante all'esercizio del diritto di accesso;
- c) che la richiesta di accesso sia compatibile con le limitazioni previste dall'art. 24 della legge n.241/'90, ovvero, da altre disposizioni.

Il responsabile del procedimento, nell'esercizio dei poteri di cui dispone può avviare contatti, anche informali, con il richiedente al fine di metterlo in condizioni di esercitare materialmente il diritto di accesso.

Il procedimento di accesso, secondo la previsione dell'art. 25, comma 4, della legge n.241, ribadita dal comma 5, dell'art.4, del D.P.R. n.352, deve concludersi entro trenta giorni decorrenti dalla presentazione dell'istanza all'ufficio competente oppure, dalla ricezione dell'istanza stessa da parte di quest'ultimo, qualora questa fosse stata presentata erroneamente ad un altro ufficio.

---

<sup>10</sup> Come anche, eventualmente, agli altri soggetti previsti dal successivo articolo 9.

Il comma 6, dell'art. 4, cit., prevede che laddove la richiesta sia irregolare perché inoltrata al di fuori ed in contrasto con le regole disciplinanti l'accesso, ovvero incompleta, perché carente di uno degli estremi del documento o, di uno degli elementi che ne consentano l'individuazione, l'amministrazione è tenuta a darne tempestiva comunicazione al richiedente, mediante raccomandata con avviso di ricevimento, od altro mezzo idoneo a dimostrare la ricezione.

### 3° Decreto Legislativo n.39 del 1997: recepimento della direttiva 90/313/CEE

La direttiva 90/313/CEE sulla "libertà d'accesso all'informazione ambientale" è stata recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 24 febbraio 1997, n.39, emanato sulla base dei criteri di delega contenuti nell'art. 45 della legge 19 febbraio 1992 n.142.

Considerando che, la direttiva avrebbe dovuto essere recepita entro il 31 dicembre 1992, le sue disposizioni di contenuto dettagliato e incondizionato, potevano ritenersi produttive di effetti nell'ordinamento interno già a decorrere da tale data.

Infatti, secondo l'orientamento, oramai consolidato, della dottrina - che in questo senso si è allineata alla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>11</sup> - qualora ad una direttiva comunitaria non venga data attuazione nei termini previsti, le relative disposizioni di contenuto dettagliato ed incondizionato, devono ritenersi direttamente produttive di effetti, all'interno degli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

---

<sup>11</sup> Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 19 gennaio 1982, in causa 8/81; 26 febbraio 1986, in causa 152/84.

Ne consegue che – in presenza di tali condizioni – gli interessati avrebbero potuto far valere, proprio innanzi alle giurisdizioni degli Stati membri, i diritti derivanti dalle disposizioni della direttiva non recepite.

Del resto, la necessità di considerare, pur in assenza di recepimento, comunque applicabili le disposizioni incondizionate e sufficientemente precise della direttiva 90/313/CEE, è stata espressamente affermata dalla stessa Unione Europea nella dodicesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario<sup>12</sup> nonché, da alcuni organismi giurisdizionali di Stati membri dell'Unione Europea.

Alla luce di tali considerazioni, le disposizioni della direttiva 90/313/CEE, direttamente produttive degli effetti nell'ordinamento interno, una volta decorso il termine di recepimento interno, sono: la definizione di “informazione sullo stato dell'ambiente”<sup>13</sup>, quella di “autorità pubblica”<sup>14</sup>, il principio in base al quale la libertà di accesso alle informazioni ambientali deve essere garantita a “qualsiasi persona fisica o giuridica senza che questa sia tenuta a dimostrare il proprio interesse”<sup>15</sup> ed, infine, quello secondo cui le informazioni devono essere fornite al richiedente “nei più brevi termini possibili e comunque entro due mesi. Il rifiuto di fornire informazioni deve essere motivato”.

In ogni caso, a seguito dell'emanazione del decreto legislativo n.39 del 1997, si è finalmente giunti ad un completo recepimento della direttiva 90/131/CEE.

Infatti va messo, comunque, in rilievo come esso affronti, in maniera organica, tutti gli aspetti relativi al diritto d'accesso alle informazioni ambientali previsti nell'ambito della direttiva de quo, determinando –

---

<sup>12</sup> Tale relazione ha, per l'appunto, affermato la necessità di “applicare pienamente le disposizioni della direttiva che hanno efficacia diretta, vale a dire le disposizioni incondizionate e sufficientemente precise”.

<sup>13</sup> Art.2, par. 1, lett.a.

<sup>14</sup> Art.2, par. 1, lett.b.

<sup>15</sup> Art.3, par.1.

anche se solo implicitamente – l’abrogazione dell’art. 14, comma 3°, della legge n.349 del 1986.

#### 4° Decreto legislativo n.39 del 1997: ambito soggettivo

Il carattere di specialità dell’informazione ambientale ha trovato consacrazione, dunque, nel nostro ordinamento ad opera del D.lgs. 25 febbraio 1997 n.39 che, ha dato finalmente attuazione ai principi comunitari.

Anche la norma nazionale, volta a garantire a “*chiunque la libertà di accesso alle informazioni relative all’ambiente*” (art.1), appresta, sulla falsariga della disciplina comunitaria, una **tutela**, che è stata opportunamente definita **desoggettivata**, una tutela che prescinde dall’accertamento di qualsivoglia posizione di interesse, instaurando una sorta di controllo sociale diffuso sulla qualità del bene ambiente<sup>16</sup>, affermando un principio di accessibilità generale ed indifferenziata: “*le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all’ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse*” (art.3).

Risulta evidente, allora, la debolezza delle difese della Amministrazione, che a più riprese e, con svariate argomentazioni, tenta di far rientrare dalla finestra ciò che il legislatore comunitario del 1990 e, quello nazionale del 1997 hanno scacciato dalla porta: la posizione del soggetto richiedente l’accesso, quell’interesse giuridicamente rilevante, che la Sezione IV° del Consiglio di Stato (sentenza 3 febbraio 1996, n.98) ha precisato, con

---

<sup>16</sup> Controllo che consente, altresì, anche l’abbandono di posizioni di carattere elitario nella qualificazione e nella politica di protezione dell’ambiente.

riferimento alla materia generale dell'accesso nel procedimento amministrativo, dover essere personale e concreto, serio e non emulativo.

Le regole, invece, dettate in materia di accessibilità alle informazioni possedute dalla Amministrazione in relazione ai beni ambientali, non consentono affatto una particolare ricerca degli interessi specifici che il richiedente abbia in quella determinata materia o, questione amministrativa, e ciò in quanto presuppongono e specificano esse stesse, quell'interesse legittimante all'esercizio del diritto di accesso, alla ricerca del quale l'espressione contenuta nell'art. 22, della legge 241 del 1990, obbliga di volta in volta, l'interprete, quale limite soggettivo di detto esercizio. Tale interesse che è, semplicemente, quello della protezione dell'ambiente, ai cui fini la generale conoscibilità degli atti (e delle informazioni) detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni costituisce, secondo la valutazione effettuata direttamente dal legislatore comunitario e nazionale, mezzo di controllo sociale, che la norma eleva a baluardo indispensabile ed ineludibile di ogni seria politica di protezione ambientale.

La protezione ambientale non consente, invece, alcuna indagine e valutazione in proposito.

Il controllo sull'operato dei soggetti pubblici in materia ambientale in genere e, della protezione delle bellezze naturali in specie, è l'unico interesse dotato di dignità autonoma nella materia dell'accesso ambientale; quello che è stato definito **l'accesso cristallizzato**, proprio dalla legge sulla trasparenza, resta fuori qui dal dettato normativo e dalle intenzioni del legislatore, sia esso comunitario che nazionale.

#### 4.1 Legittimazione attiva

Il diritto di accesso alle informazioni ambientali in possesso dell'autorità pubblica, ai sensi dell'art. 3, comma 1°, del D.lgs. 39/'97, è consentito “*a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse*”.

Sono due i profili inerenti la legittimazione attiva che vanno approfonditi: il primo attiene all'individuazione dei soggetti legittimati a richiedere le informazioni ambientali, il secondo riguarda la necessità (o meno) che il soggetto richiedente le informazioni sia titolare di uno specifico interesse ad ottenere le stesse.

Con riferimento alla prima questione va precisato che, non solamente le persone fisiche o giuridiche possono accedere alle informazioni ambientali; viceversa, tale diritto deve ritenersi sussistente anche in capo agli enti non personificati.

Una diversa interpretazione della norma, porterebbe all'illogica conclusione di negare il diritto di accesso ad una serie di soggetti (come, ad esempio, le associazioni non riconosciute ed i comitati di cittadini), che, viceversa, potrebbero avere uno specifico interesse ad accedere alle informazioni ambientali possedute dall'autorità pubblica.

In altri termini, come dispone il citato art. 3 del D.lgs. 39/'97, il diritto di accesso alle informazioni ambientali deve essere consentito a “*chiunque ne faccia richiesta*”.

In ordine alla seconda questione, a differenza del diritto di accesso agli atti amministrativi – in relazione al quale l'esercizio del diritto è riconosciuto solamente in capo a “*chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti*”- <sup>17</sup> il richiedente le informazioni ambientali non

---

<sup>17</sup> Art.22, comma 1°, legge 241 del 1990, o, come ha precisato l'art.2, comma 1°, del d.p.r. n.352 del 1992, “*da chiunque vi abbia interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti*”. In altri termini, come ha evidenziato la giurisprudenza, il diritto di accesso ai documenti amministrativi non si attegga come un'azione popolare diretta a consentire una sorta di controllo generalizzato

deve essere titolare di alcuna situazione giuridica soggettiva, tale da giustificare la richiesta stessa.

Detta situazione, infatti, può comportare il semplice desiderio di conoscere lo stato dell'ambiente o, può essere correlato alla volontà di partecipare ad un procedimento amministrativo.

Di conseguenza, l'unico onere posto in capo all'interessato è quello della previa identificazione.

Peraltro, tali differenziazioni non sembrano essere state colte dalla giurisprudenza amministrativa, la quale, in taluni casi, ha negato la possibilità di accedere - da parte di associazioni ambientaliste - ad informazioni ambientali in possesso dell'autorità amministrativa.

In conclusione, il fatto che la legittimazione all'accesso alle informazioni ambientali sia stata prevista dal legislatore in termini così ampi ed articolati, trova la propria giustificazione primaria nel principio di tutela preventiva dell'ambiente.

Infatti, attraverso l'attribuzione a chiunque della potestà di conoscere le informazioni ambientali in possesso dell'amministrazione, viene favorito un controllo continuo e costante da parte dei cittadini sull'operato delle amministrazioni pubbliche aventi competenza e responsabilità in materia ambientale.

Sotto questo profilo, la legittimazione all'accesso può essere vista anche come fattore volto a favorire il miglioramento non solo della trasparenza amministrativa, ma anche, dell'efficacia dell'azione dei pubblici poteri.

## 4.2 Legittimazione passiva

---

sull'amministrazione. Pertanto, è necessario che il soggetto istante sia titolare "di una situazione soggettiva differenziata", o, "di una posizione giuridicamente rilevante e che il suo interesse alla richiesta si fondi su tale posizione" (così T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 21 febbraio 1995, n.136) anche se, tale diritto può, essere esercitato indipendentemente dall'esigenza di tutelare in via generale una posizione di diritto soggettivo o di interesse legittimo (Consiglio di Stato, sez. IV, 26 novembre 1993, n. 1036).

Per comprendere in modo esaustivo la problematica relativa alla legittimazione passiva è opportuno, previamente, affrontare l'analisi dell'analogia tematica concernente il diritto di accesso agli atti amministrativi.

A tal proposito va rilevato come, sulla base del disposto dell'art. 23 della legge 241 del 1990, la giurisprudenza ha escluso che detto diritto possa esercitarsi "nei confronti di un soggetto non pubblico e per i rapporti ed attività soggetti al diritto privato".

Più precisamente, si è ritenuto che il diritto di accesso agli atti amministrativi, non possa in alcun modo essere esercitato nei confronti delle società per azioni a partecipazione pubblica.

Tale conclusione trova piena conferma nel fatto che gli atti delle società per azioni a partecipazione pubblica, avendo natura strettamente privatistica, non possono dare luogo ad un vero e proprio procedimento amministrativo.

Viceversa, più complessa si presenta l'ipotesi in cui l'istanza di accesso venga proposta nei confronti di un concessionario di pubblico servizio.

Infatti, detta ipotesi, è espressamente prevista sia dall'art. 23 della legge 241 del 1990 che, dall'art. 2, comma 1°, del d.p.r. del 1992 n. 352.

In realtà – come messo in rilievo dalla prevalente giurisprudenza – il diritto di accesso potrà riguardare, unicamente, gli atti del concessionario emanati per conto dell'ente concedente nell'ambito del pubblico servizio e, mediante procedure a rilevanza pubblica rette dalla disciplina del diritto amministrativo.

In primo luogo, infatti, va rilevato come la buona fede della giurisprudenza, escludendo la possibilità di esercitare il diritto di accesso rispetto ad atti di diritto privato posti in essere dagli enti pubblici, abbia

inteso non ricomprendere, nell'ambito della normativa sul diritto d'accesso, tutti gli atti non rientranti nell'ambito di procedimenti amministrativi veri e propri.<sup>18</sup>

L'impossibilità di esercitare il diritto di accesso in relazione agli atti degli enti pubblici economici non deriva, quindi, dal fatto che tali soggetti non siano espressamente ricompresi nel disposto dell'art. 23 della legge 241 del 1990, bensì, dalla circostanza che essendo la loro attività, di regola, di carattere strettamente privatistico, non si è in presenza in alcun modo di procedure aventi connotazione pubblicistica.

In altri termini, ciò che appare decisivo per poter affermare l'applicabilità della normativa d'accesso non è tanto la verifica della natura giuridica del singolo atto (o atti) rispetto al quale è proposta istanza di accesso, quanto, il carattere pubblicistico o privatistico del procedimento nell'ambito del quale l'atto si inserisce; pertanto, anche nell'ipotesi in cui l'istanza di accesso venga rivolta nei confronti di un atto avente natura privatistica inserito, nel contesto di una procedura pubblicistica, la normativa in tema di diritto d'accesso sarà pienamente applicabile.

## 5° Decreto legislativo n.39/'97: ambito oggettivo

L'oggetto del diritto di accesso alle informazioni o, detto in altri termini, la nozione di informazione ambientale, è individuata, in modo analitico, nell'art. 2, comma 1°, lett. *a*, del D.lgs. n.39 del 1997, con il quale è stato recepito l'art. 2, par.1, lett. *a*, della direttiva 90/313/CEE.

---

<sup>18</sup> Tale orientamento è condiviso anche da parte della prevalente dottrina.

Secondo tale disposizione, per informazioni relative all'ambiente, si deve intendere “ *qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva o sonora o contenuta nelle basi di dati riguardante lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché le attività, comprese quelle nocive, o le misure che incidono o possono incidere negativamente sulle predette componenti ambientali e le attività o le misure destinate a tutelarle, ivi comprese le misure amministrative e i programmi di gestione dell'ambiente*”.

Della definizione di informazione ambientale accolta nella direttiva 90/313/CEE (e recepita dal D.lgs. 39/'97), va, in particolare, rilevata l'ampiezza.

Essa, infatti, non si limita ad indicare solamente tutto ciò che riguarda lo stato dell'ambiente nel suo complesso (o, nei diversi settori che lo compongono), ma ricomprende, sia tutte le azioni poste in essere per tutelarlo, che, soprattutto, quelle in grado di incidere (in senso negativo) sullo stesso.

In altri termini, il concetto di informazione ambientale non riguarda, unicamente, i dati e le informazioni di tipo “tecnico”, ma, anche tutti gli atti di carattere amministrativo che riguardino - anche se in senso lato - lo stesso ambiente, quali: atti a contenuto decisionale, atti che esprimono pareri tecnici, elementi conoscitivi raccolti dalle amministrazioni.

Del resto la stessa giurisprudenza<sup>19</sup> a tal proposito, ha avuto occasione di rilevare come “il diritto di accesso alle informazioni ambientali non investe solo le situazioni di inquinamento in generale, ma anche le notizie sui singoli episodi di degrado e di inquinamento, nonché l'azione dell'amministrazione per modificare quelle situazioni ed, infine, l'interpretazione dei dati, le valutazioni tecniche e dei rischi, l'applicazione di leggi e regolamenti, l'acquisizione di pareri e di

---

<sup>19</sup> Mi riferisco alla sentenza T.A.R. Sicilia, Catania più volte citata.

quant'altro possa giovare alla conoscenza dello stato di salute dell'habitat circostante”.

Una nozione di tale ampiezza ha posto, inevitabilmente, numerosi problemi di carattere applicativo.

Tra questi, in particolare, rileva quello concernente la possibilità (o meno) di far rientrare all'interno di tale definizione anche le informazioni relative alle modalità di svolgimento delle attività produttive.

Sotto questo profilo, anche se in una sentenza tale possibilità è stata esclusa<sup>20</sup>, deve, viceversa, ritenersi che tali informazioni possano essere assoggettate (ad esclusione di quelle coperte dal segreto industriale e commerciale) alle disposizioni concernenti il diritto di accesso alle informazioni ambientali.

Infatti, premesso che all'interno della nozione di informazione ambientale lo stesso decreto legislativo n.39 del 1997 ricomprende, espressamente, anche “le misure che incidono o possono incidere negativamente sulle predette componenti ambientali”, va osservato come lo stesso legislatore, in taluni casi, abbia inequivocabilmente inteso ricomprendere tali informazioni tra quelle assoggettate alla normativa sul diritto di accesso.

In conclusione, la nozione di informazione ambientale va necessariamente intesa nel senso più ampio possibile.

Essa, ricomprende tutto ciò che riguarda (direttamente o indirettamente) o comunque incide (positivamente o negativamente) sullo stato dell'ambiente nel suo complesso.

L'interpretazione che in tale studio si è accolta sembra, inoltre, trovare ulteriori conferme nel disposto dell'art. 2, comma 1°, lett. *a*, del D.lgs. n.39 del 1997, nonché nell'art.14, comma 3°, della legge n.349 del 1986.

Dette disposizioni, infatti, parlando genericamente di informazioni “disponibili”, sembrano voler ricomprendere quei dati o quelle notizie

---

<sup>20</sup> In questo senso T.A.R. Emilia – Romagna, Bologna, sez. II, 20 febbraio 1992, n.78.

concernenti l'ambiente che siano semplicemente in possesso dell'autorità pubblica.

Proprio per tali ragioni può ritenersi che una serie di limitazioni all'esercizio del diritto di accesso agli atti amministrativi, individuate dalla giurisprudenza e, motivate con l'assenza di un procedimento amministrativo, come ad esempio, quella relativa agli atti di diritto privato o quella concernente gli atti generali a contenuto programmatico<sup>21</sup>, non possano estendersi al caso in cui venga richiesta una informazione di carattere ambientale.

6° L'art. 4 del Decreto legislativo 39/97:

casi di esclusione dall'accesso alle informazioni ambientali.

I casi di esclusione dal diritto di accesso alle informazioni ambientali sono previsti dall'art. 4, comma 1°, del D.lgs. 39/97, che ha recepito l'art. 3, par.2, della direttiva 90/313/CEE.

La norma in questione, disciplina uno ad uno, tutti i casi di esclusione, recitando quanto segue: *“Le amministrazioni sottraggono all'accesso le informazioni relative all'ambiente qualora dalla loro divulgazione possano derivare danni all'ambiente stesso o quando sussiste l'esigenza di salvaguardare:*

- a) la riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche, le relazioni internazionali e le attività necessarie alla difesa nazionale;*
- b) l'ordine e la sicurezza pubblici;*

---

<sup>21</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 13 gennaio 1994, n.2.

- c) questioni che sono in discussione, sotto inchiesta, ivi comprese le inchieste disciplinari, o oggetto di un'azione investigativa preliminare, o che lo siano state;*
- d) la riservatezza commerciale ed industriale, ivi compresa la proprietà intellettuale;*
- e) la riservatezza dei dati o schedari personali;*
- f) il materiale fornito da terzi senza che questi siano giuridicamente tenuti a fornirlo”.*

Tra questi sembra opportuno trattare diffusamente, data la rilevanza, l'esclusione concernente “la riservatezza commerciale e industriale” e, quella relativa alla “riservatezza dei dati personali” che, sarà oggetto di analisi del paragrafo successivo.

Affrontando il primo dei due casi di esclusione che ci aggiungiamo ad enucleare, si sottolinea, in via preliminare che, la nozione di informazione ambientale includendo anche “le misure che incidono o possono incidere negativamente sulle predette componenti ambientali”, ricomprende, necessariamente, anche le tecniche industriali di produzione utilizzate dalle imprese.

Di conseguenza si pone il problema di definire i rapporti intercorrenti tra, l'esercizio del diritto di accesso alle informazioni ambientali e, l'esigenza di tutela del segreto industriale.

Sotto questo profilo, occorre rilevare come lo stesso quadro normativo vigente appaia, sotto diversi aspetti, non sufficientemente chiaro ed esaustivo.

In primo luogo, va considerato che è la stessa disciplina normativa concernente il segreto industriale a non essere sufficientemente organica;<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> A parte le particolari disposizioni concernenti la disciplina sui brevetti per le invenzioni industriali, le uniche norme che vengono in rilievo sono l'art. 623 c.p., rubricato “Rivelazioni di segreti scientifici o industriali” e, nell'ambito della disciplina civilistica, l'art. 2105 c.c. in base al quale “il prestatore di lavoro

tanto che anche la dottrina non è ancora riuscita ad elaborare una precisa definizione.

A questo si aggiunga che lo stesso art. 4, comma 2°, del D.lgs. 39/’97, prevede che le informazioni richieste non possano essere sottratte all’accesso “*se non quando sono suscettibili di produrre un pregiudizio concreto e attuale agli interessi indicati nel comma 1*”<sup>23</sup>. Pertanto, affinché possa essere negato l’accesso ad una informazione ambientale, non è sufficiente che la stessa rientri tra quelle coperte da segreto industriale, dovendosi, viceversa, accertare se il rilascio dell’informazione sia in grado di arrecare un pregiudizio imminente ed effettivo.

Tale valutazione dovrà quindi emergere in modo chiaro dalla motivazione del provvedimento di rifiuto dell’accesso, la quale, non potrà limitarsi a richiamare la mera presenza di uno dei casi di esclusione di cui all’art. 4, comma 1°, del D.lgs. 39/’97, bensì, dovrà evidenziare il tipo e l’entità del pregiudizio che la diffusione del provvedimento possa arrecare al terzo titolare delle informazioni.

Del resto, il principio di tutela del segreto industriale commerciale è altresì previsto anche nell’ambito della normativa sul diritto di accesso agli atti amministrativi di cui alla legge 241/’90, quale causa di esclusione dall’accesso stesso (più in particolare nell’art. 24, comma 2°, lett. *d*).

Per altro, non può non rilevarsi l’esistenza di una evidente contraddizione nell’ordinamento. Pur essendo, infatti, il diritto di accesso alle informazioni ambientali previsto dal legislatore in termini molto più ampi e articolati, rispetto al diritto di accesso agli atti amministrativi, rimane comunque il fatto che la legge 241/’90 sembra tutelare il principio di trasparenza dell’attività amministrativa in modo più incisivo ed efficace

---

non deve.....né divulgare notizie attinenti all’organizzazione e ai metodi di produzione dell’impresa, o di farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio”.

<sup>23</sup> Inoltre, nell’ipotesi in cui si tratti di atti che possono incidere solo parzialmente su detti interessi, essi “sono sottratti all’accesso solo nei limiti di tale specifica connessione”.

rispetto a quanto previsto dalla normativa sul diritto di accesso alle informazioni ambientali.

Infatti, il citato art. 24, comma 2°, lett. *d*, ha ulteriormente precisato (e tale norma non è in alcun modo prevista nel D.lgs. 39/’97) che - anche nell’ipotesi in cui un atto sia coperto da segreto - è comunque gradita agli interessati “*la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i loro interessi giuridici*”. Ciò comporta, che il diritto di accesso, qualora venga in rilievo per la cura o la difesa di propri interessi giuridici, debba prevalere rispetto all’esigenza di riservatezza del terzo.

A questo si aggiunga che il D.lgs. 39/’97, nel disciplinare i casi di esclusione dal diritto di accesso, ha incluso una serie di fattispecie di notevole importanza, non previste nell’ambito della normativa sul diritto di accesso agli atti amministrativi.

Tra queste va segnalata quella concernente “*il materiale fornito da terzi senza che questi siano giuridicamente tenuti a fornirlo*” (art. 4, comma 5°).

Con riferimento a quest’ultimo caso di esclusione, va comunque rilevato come l’espressione utilizzata dal legislatore sia da ritenersi eccessivamente generica; di modo che, qualora la stessa fosse interpretata in senso letterale, tutti gli atti di tipo infraprocedimentale sarebbero necessariamente esclusi dal diritto di accesso.

Peraltro, la suddetta interpretazione, si porrebbe in palese contrasto con l’ampia definizione di informazione ambientale contenuta nell’art. 2, par. 1, lett. *a*, della direttiva 90/313/CEE.

A questo va aggiunto che la direttiva 90/131/CEE ha utilizzato l’espressione “comunicazioni interne”, la quale sembra assumere un significato ben più ristretto a quella di “atti interni” prevista dal citato art. 4, comma 5°, del D.lgs. 39/’97.

Ne consegue che, l'espressione "atti interni" va interpretata nel senso di ricomprendere unicamente i provvedimenti inerenti all'organizzazione amministrativa e non, quelli di tipo infraprocedimentale.

In attesa che tale problematica venga definita, allo scopo di assicurare una maggiore uniformità di comportamento tra le diverse amministrazioni, sarebbe opportuno che ciascuna di esse predisponesse dei criteri di massima ai quali attenersi per disciplinare le fattispecie da sottrarre all'accesso.

In conclusione, all'esame dell'attuale panorama legislativo, in ordine ai rapporti tra diritto di accesso alle informazioni ambientali e tutela del segreto industriale emerge una evidente contraddizione.

Viceversa, tali incongruenze dimostrano come i rapporti tra diritto di accesso alle informazioni ambientali e tutela del segreto industriale non appaiano ancora sufficientemente definiti.

Il corretto bilanciamento dei due interessi, appare di decisiva importanza per una definizione del giusto rapporto che deve sussistere tra la tutela dell'ambiente e, la garanzia del principio di libera iniziativa economica in tutti i suoi aspetti.

7° L'accesso alle informazioni ambientali e la tutela dei dati personali: diritti e limiti.

L'art. 4, comma 1°, lett. e, del D.lgs. 39/'97 prevede tra i casi di esclusione del diritto di accesso alle informazioni ambientali "*la riservatezza dei dati personali*".

La privacy, oltre a rappresentare uno dei più importanti casi di esclusione previsti dalla normativa in esame, rappresenta soprattutto, una delle tematiche imprescindibili per chi, oggi, si cimenti a scrivere di diritto; ancora più importante appare, poi, la privacy, se il tema trattato sia quello del diritto di accesso, in quanto tra questi due fondamentali argomenti, non sempre agevole è stabilire confini e soprattutto zone franche.

La legge n. 675/'96, come da ultimo modificata dal D.lgs. 196/'03, dà foggia alla prima tutela a tutto tondo del diritto alla riservatezza.

Già con la legge n.241/'90, la riservatezza ha acquisito una rilevanza pubblicistica, anche se in un'ottica sbilanciata, in base all'ottica abbracciata dall'adunanza plenaria nel 1997, in favore dell'accedente piuttosto che del resistente controinteressato.

Nella prospettiva pubblicistica, non è azzardato affermare che la normativa di cui si discorre vara un regime di circolazione delle informazioni amministrative che, pur senza intaccare *funditus* il principio di pubblicità cristallizzato alla stregua dell'evoluzione normativa innanzi tratteggiata, apporta deroghe e correzioni connotate da una notevole incisività e, non coerentemente raccordate con l'impianto normativo vigente.

Rimane, quindi, in mano all'interprete il problema di non poco conto di verificare se la soluzione giurisprudenziale, raggiunta nel 1997 dalla Plenaria, in punto di sostanziale prevalenza della voglia di accesso sul desiderio di riservatezza, resti ferma o meriti integrale o parziale rivisitazione.

La legge sul trattamento dei dati personali integra, in una prospettiva diversa, il disegno della legge n. 241/'90 in tema di circolazione delle informazioni amministrative.

La legge n. 241/'90 ha, infatti, siglato il principio di pubblicità dell'azione amministrativa, prevedendo nominalmente il limite della riservatezza ma,

non preoccupandosi di “riempire” il termine con la definizione del raggio di azione.

La normativa del 1990 ha, quindi, tralasciato il rapporto tra accesso e riservatezza per un verso senza definire con chiarezza il perimetro della *privacy* e, secondo una logica che risulta sbilanciata a favore dell'esigenza di superare l'arcaica impermeabilità informativa della P.A. e, di consentire la massima dilatazione dello spettro della trasparenza amministrativa. La normativa ha inteso nella sostanza soppiantare il principio di segretezza dell'*agere* dei pubblici poteri per affermare, con vigore, la necessità dell'apertura all'esterno dell'operato della P.A..

In questa tensione di fondo verso la trasparenza, la riservatezza funge da limite, trattato in chiave riduttiva sia dalla normativa primaria che, dal regolamento di attuazione varato con il D.P.R. n.352/92.

Lo squilibrio ingenerato dalla normativa del 1990, in favore del canone di pubblicità, è evidenziata dal dato normativo a fronte di un'istanza di accesso finalizzata alla tutela dell'interesse giuridico, la salvaguardia della riservatezza si riduce alla semplice delimitazione delle modalità dell'accesso.<sup>24</sup>

Nel contrasto tra valori costituzionali di pari rango, il legislatore opta con decisione per la poeriorità del canone della pubblicità e dell'informazione, attribuendo alla *privacy* il riduttivo ruolo di fattore delimitativo, sotto il profilo delle modalità tecniche di esercizio, ma non preclusivo dell'esercizio dell'accesso.

Nella sostanza, essendo indubitabile che anche con la mera visione dell'atto riservato si produce una compromissione letale dell'aspirazione al riserbo, per certo non di molto meno traumatica dell'estrazione di copia, il riconoscimento legislativo della riservatezza finisce per essere svuotato di

---

<sup>24</sup> Esercicabile, in caso di necessità, di cura o difesa di interessi giuridici, con la sola visione degli atti piuttosto che con l'estrazione di copia.

ogni contenuto a fronte di *actio ad exhibendum* diretta alla tutela della libertà di cui all'art. 21 Cost. su cui si coonesti la garanzia processuale o, paraprocessuale della piena tutela delle posizioni giuridicamente degne di tutela.

Mentre, infatti, la legge del 1990 si propone come obiettivo prioritario la massimizzazione della circolazione informativa, in quello che è stato definito un clima di “euforia informatica”, la legge del 1996, avendo bene a mente l'obiettivo della tutela a tutta oltranza del diritto alla *privacy*, guarda con cautela alle vulnerazioni della riservatezza collegabili al dispiegarsi del principio di pubblicità dell'azione amministrativa.

I meriti della legge del 1996 si rivelano nella volontà di colmare gli iati ereditati dalla legge del 1990.

In particolare, a fronte di un anomalo silenzio sul punto delle disposizioni in parola, la legge n. 675/'96 si preoccupa di sostanziare la nozione di riservatezza, dando foggia ad una soglia di riservatezza massima legata alla nozione di “dati sensibili” (art. 22) e, delineando un ambito di *privacy* intermedia, dei dati personali non sensibili, più facilmente perforabile dall'esterno.

Risulta *a contrario* precisato ciò che riservato non è, ossia i dati evincibili da pubblici registri ed elenchi, come tali liberamente conoscibili (art. 12, comma 1°, lett.c).

La precisazione dei termini del confronto non può che giovare all'applicazione della normativa del 1990.

Non di meno altro aspetto positivo è dato dall'accelerazione del processo di applicazione della normativa in tema di accesso e di informazione, in quanto proprio la precisazione delle sfere di interessi contrastanti dovrebbe far venire meno gli alibi finora accampati dalle amministrazioni per ritardare la reale applicazione delle novità sancite in materia della legge del 1990.

8° La legge n. 241/'90 e il Decreto legislativo n. 39/'97:  
una analisi *per differentiam*

Il presente studio, sarebbe stato, sicuramente, incompleto se non avesse dedicato l'apposita sezione allo scioglimento di un nodo essenziale del diritto di accesso.

Non può, infatti, ritenersi di aver trattato esaurientemente il tema in oggetto se, chiare non siano le differenze tra il diritto di accesso ai dati amministrativi, così come disciplinati dalla legge n. 241/'90 e, l'accesso alle informazioni in materia ambientale, odiernamente disciplinati dal D.lgs. n. 39/'97.

Due sono, come in ogni argomento normativo, gli elementi su cui fondare la presente analisi *per differentiam*: l'oggetto ed i soggetti.

Per quanto attiene al primo dei due elementi, l'oggetto, abbiamo che la nozione di informazione ambientale si differenzia, in modo sostanziale, da quella di "documento amministrativo" contenuta nell'art. 22, comma 2°, della legge 241 del 1990.

Quest'ultimo, infatti, dopo aver individuato - in senso tecnico - la nozione di "documento amministrativo"<sup>25</sup>, precisa che si deve trattare di atti "*formati da pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa*".

In altri termini, l'art. 22, comma 2°, pur prevedendo, senza dubbio, una nozione ampia di "documento amministrativo", individua due categorie di

---

<sup>25</sup> Definito "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni, o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa".

atti assoggettati alla disciplina del diritto di accesso: quelli che sono formati dalla pubblica amministrazione ( ed utilizzati nell'ambito dei procedimenti amministrativi ) e quelli che, sebbene non formati dalla stessa amministrazione, sono comunque utilizzati nell'ambito di procedimenti amministrativi ( come possono essere, ad esempio, gli atti formati da privati ).<sup>26</sup>

Sotto questo profilo, lo stesso disposto dell'art. 2, comma 2°, del d.p.r. 27 giugno 1992, n.352 secondo il quale il diritto di accesso si esercita “*con riferimento agli atti del procedimento e anche durante il corso dello stesso, nei confronti dell'autorità che è competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente*”, non fa che riconfermare come il diritto di accesso ai documenti amministrativi possa essere esercitato non solo con riferimento agli atti finali del procedimento, ma anche in relazione a quelli infraprocedimentali.

Ne consegue che la nozione di informazione ambientale accolta dal D.lgs. n.39/97 risulta essere molto più ampia rispetto a quella di documento amministrativo di cui alla legge n. 241 del 1990.

Infatti, la prima ricomprende ( a differenza di quest'ultima ) tutti i dati in possesso dell'autorità pubblica, indipendentemente dal fatto che gli stessi siano stati formati dalla pubblica amministrazione o utilizzati nell'ambito di procedimenti amministrativi.

In altri termini, tale nozione ricomprende ( in senso ampio ) tutti i dati concernenti lo stato dell'ambiente ( anche se contenuti nell'ambito di atti normativi o amministrativi ) che siano comunque in possesso dell'autorità pubblica.

---

<sup>26</sup> In questo senso si veda: T.A.R. Lazio, Roma sez. I°, 18 maggio 1993, n.760; Consiglio di Stato, sez. IV°, 16 aprile 1998, n.641, secondo cui l'accesso previsto dalla legge n. 241 del 1990 riguarda solo i “documenti amministrativi” e non coinvolge atti di altra provenienza, fino a quando essi non siano intervenuti nel procedimento amministrativo.

Per quanto attiene al secondo dei due elementi in analisi, i soggetti, si vedrà che tramite tale analisi si risolveranno alcune contraddizioni rilevabili dalla lettura combinata delle norme dettate dalla legge n.241/'90 e, che regolano il diritto di accesso ai documenti amministrativi, con quanto disposto dalla direttiva CEE 90/313, concernente invece la libertà di accesso all'informazione in materia ambientale, direttiva recepita, in Italia, proprio dal D.lgs. n. 39/'97.

Un primo punto di diversità è dato dalla definizione dei limiti assegnati al soggetto per poter accedere ai documenti.

Mentre, infatti, la legge sul procedimento amministrativo limita l'accesso solo a coloro che ne abbiano interesse ( i quali tra l'altro devono motivare la richiesta ), la direttiva CEE dispone, invece, che le informazioni relative all'ambiente, dove nel termine informazione vengono ricompresi anche i documenti amministrativi, devono essere rese disponibili a qualsiasi persona, fisica o giuridica, che ne faccia richiesta, senza che questa debba dimostrare un proprio interesse (deve essere semmai l'autorità pubblica a motivare il rifiuto di fornire le informazioni richieste).

L'espressione "*a qualsiasi persona, fisica o giuridica, ne faccia richiesta*" implica, dunque, che per le informazioni ambientali il limite della presenza di un interesse (previsto ex 241/'90) non può essere applicato.

In sostanza l'accesso ai documenti amministrativi in materia ambientale deve essere garantito, almeno, a tutti i cittadini, indipendentemente dagli interessi o dalle motivazioni che hanno provocato la richiesta del documento.

## Capitolo 2°

“La legislazione ambientale europea ed il suo input iniziale all’evoluzione del diritto di accesso alle informazioni ambientali”

### 1° Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la **Convenzione di Aarhus**

La Convenzione di Aarhus sull’accesso all’informazione, sulla partecipazione del pubblico e sul ricorso alla giustizia in materia ambientale del giugno 1998, ha lo scopo di ampliare il relativo processo legislativo e di sfidare la cultura della segretezza ufficiale che, in numerose giurisdizioni europee, ostacolava l’effettiva partecipazione del pubblico stesso.

Le trattative per la formulazione del testo della Convenzione *de quo* sono cominciate a Ginevra nel giugno del 1996, con la partecipazione attiva di numerose organizzazioni non governative.

La Convenzione è aperta a membri dell’UNECE ( United Nations Economic Commission for Europe ), a Stati, con carattere consultivo ( U.S.A., Canada e Messico ) e a certe organizzazioni per l’integrazione economica regionale, principalmente l’Ue. E’ stata aperta alle adesioni durante la Quarta Conferenza ministeriale sull’ambiente nel giugno 1998 a Aarhus in Danimarca, e, in quell’occasione è stata sottoscritta da trentacinque paesi, compresa l’Italia, entrando poi in vigore nel 2001.

Gli obiettivi della Convenzione sono “*di contribuire alla protezione del diritto di ogni membro della presente e delle future generazioni ad abitare un ambiente adeguato alla salute e al benessere, garantendo i diritti di accesso*”

*all'informazione di carattere ambientale, di partecipazione pubblica al processo legislativo e di accesso alla giustizia" (art. 1)*

Sebbene sembri che si sia limitata la protezione al solo ambiente umano, gli obiettivi della Convenzione sono molto ampi.

Il punto essenziale che viene enfatizzato è che la Convenzione si preoccupa dei diritti di "ogni persona" più che dei diritti degli Stati nazionali in rapporto tra di loro. Il riconoscimento esplicito dei diritti delle future generazioni è elemento importante del principio dello sviluppo sostenibile e, apparentemente, questa è la prima volta che essi sono stati esplicitamente inclusi in un trattato internazionale vincolante. La Convenzione, menzionando i diritti individuali delle persone, come fattore essenziale del diritto generale ad un ambiente salubre, apporta un'innovazione al diritto ambientale internazionale.

La Convenzione propone un intervento in tre settori:

- sviluppare l'accesso dei cittadini alle informazioni di cui dispongono le pubbliche autorità;
- favorire la partecipazione dei cittadini alle attività decisionali aventi effetti più o meno diretti sull'ambiente;
- estendere le condizioni per l'accesso alla giustizia.

Le parti contraenti la Convenzione si impegnano ad adottare le misure legislative, regolamentari o le altre misure necessarie all'attuazione della stessa Convenzione e, a promuovere l'educazione dei cittadini e ad aumentare la loro consapevolezza dei problemi ambientali.

La libertà di accesso alle informazioni ambientali va assicurata, dunque, in due modi; in primo luogo le autorità devono rispondere alle richieste di informazioni su determinati argomenti ( i cosiddetti **fondamenti reattivi** facenti seguito cioè a specifiche richieste ). Un certo numero di articoli si sovrapporranno a diritti già garantiti dalle leggi interne sulla libertà di informazione. In secondo luogo, le autorità pubbliche interessate devono

prendere esse stesse l'iniziativa di raccogliere e disseminare l'informazione ambientale nei registri pubblici e nei rapporti ( i **fondamenti attivi** ).

**I fondamenti reattivi:** La Convenzione prevede che ogni parte coinvolta si adoperi affinché le pubbliche autorità rendano accessibili al pubblico le informazioni di carattere ambientale se richieste.<sup>27</sup>

Le informazioni vanno fornite senza tener conto della cittadinanza, nazionalità o domicilio del richiedente. L'informazione deve essere fornita nel modo in cui viene richiesta ( ad esempio, elettronicamente, su dischetto o stampata ), a meno che sia più ragionevole produrla in qualche altra forma ( ma, in tal caso, la ragione deve essere specificata ). Comunque non è necessario che l'informazione sia resa disponibile nelle forme richieste, se è già stata resa pubblica in qualche altra forma.

**I fondamenti attivi:** I requisiti per raccogliere e divulgare informazioni in forma "attiva" sono contemplati in modo così generico che in numerosi casi vi è stata inosservanza della Convenzione. Di conseguenza, le parti devono assicurare che le pubbliche autorità possiedano e, aggiornino, l'informazione di carattere ambientale e che, vengano adottate misure obbligatorie per rendere possibile un regolare flusso di informazioni da parte loro.

La Convenzione prevede anche iniziative che assicurino la progressiva disponibilità delle informazioni su database elettronici, e presumibilmente su internet. Lo stato dell'ambiente, il testo legislativo e le politiche ambientali, i piani ed i programmi dovrebbero essere compresi. La Convenzione incoraggia l'eco-labelling ed l'eco-auditing volontari, ma è piuttosto debole per quanto

---

<sup>27</sup> Articolo 4, comma 1°. Il termine "pubblico" include sia persone fisiche che giuridiche, e, in accordo con la legislazione e la prassi nazionale, le associazioni, organizzazioni o gruppi: art.2, comma 4°. L'art. 3 precisa che i passi che le parti devono intraprendere per "assicurare" che la Convenzione sia recepita nella legge nazionale e nell'amministrazione.

Questi passi sono di ampia portata ed includono l'attuazione di misure esecutive, in modo che i funzionari informino il pubblico dei diritti loro garantiti dalla Convenzione, promuovano l'educazione e la consapevolezza ambientale, con il riconoscimento e l'appoggio delle organizzazioni ambientali e la protezione degli informatori che esercitano il loro diritto secondo la Convenzione.

riguarda la richiesta di informazioni che le industrie dovrebbero passare alle autorità o al pubblico.

Secondo la Convenzione, l'informazione deve essere resa disponibile "*prima possibile*", generalmente entro un mese dalla richiesta.<sup>28</sup>

Nel caso in cui la complessità dell'informazione lo giustifichi è possibile un'estensione dei termini, ma in tal caso il richiedente deve essere informato delle motivazioni. Queste misure anti-inadempimento sono state necessarie perché l'esperienza nei vari paesi ha insegnato che vi è stato un sistematico inadempimento da parte dei burocrati nell'applicazione delle leggi sulla libertà di accesso all'informazione.

Chiunque eserciti i suoi diritti secondo la Convenzione deve essere protetto da eventuali "penalizzazioni", persecuzioni o molestie.

**Informazione ambientale:** La definizione di "Informazione ambientale" contenuta nella Convenzione è intenzionalmente di ampia portata ed è suddivisa in tre parti:

- 1) lo stato degli elementi dell'ambiente;
- 2) fattori ambientali, attività e misure;
- 3) lo stato della salute e della sicurezza umana, le condizioni della vita umana, i luoghi culturali e le strutture.

Copre, dunque, ogni tipo di informazione sullo stato degli elementi che compongono l'ambiente, quali l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il panorama e i luoghi naturali, la diversità biologica ed i suoi componenti. Comprende anche gli elementi quali sostanze, energia, rumori e radiazioni, attività o misure, accordi ambientali, legislazioni, piani e programmi che influenzano o potrebbero influenzare i fattori ambientali, rientranti nell'ambito della definizione. Lo stato della salute e della sicurezza umana, le condizioni della vita umana, i luoghi culturali e le costruzioni

---

<sup>28</sup> In casi eccezionali entro due mesi.

rientrano anch'essi nella definizione di informazione relativa all'ambiente.<sup>29</sup>

La Convenzione, statuisce anche i casi in cui è ammesso, da parte delle pubbliche autorità, il rifiuto a fornire informazioni ambientali:

- 1) l'autorità pubblica non è in possesso dell'informazione richiesta;
- 2) la questione è manifestamente irragionevole o formulata in modo troppo generico;
- 3) la richiesta concerne documenti in corso di elaborazione;
- 4) per motivi di segreto delle deliberazioni delle autorità pubbliche, di difesa nazionale, di pubblica sicurezza, per permettere il buon funzionamento della giustizia;
- 5) per conformarsi al segreto commerciale e industriale, ai diritti di proprietà intellettuale o a carattere confidenziale dei dati.

A differenza che per la direttiva 90/313, la Convenzione dispone che le motivazioni per un rifiuto a fornire informazioni, debbano essere interpretate in maniera restrittiva, tenendo conto dell'interesse del pubblico in caso venga fornita l'informazione.

Nel caso in cui l'autorità non possieda l'informazione richiesta, essa deve precisare i dati relativi all'autorità alla quale sia possibile rivolgersi, oppure deve trasferire direttamente la richiesta a questa autorità, informandone il richiedente. E' questo un impegno nuovo che non compare nella direttiva CE.

Il rifiuto a fornire le informazioni deve essere dato per iscritto, se ve ne è stata richiesta, deve contenere le motivazioni e, informare su come accedere alla revisione della decisione.

---

<sup>29</sup> Di conseguenza, la definizione di informazione ambientale è considerevolmente più ampia di quella contenuta nella direttiva 90/313, che riguarda unicamente lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, le attività che influenzano negativamente nonché le attività o misure destinate a tutelarli.

**Autorità pubbliche:** La Convenzione definisce in modo esauriente il termine “autorità pubbliche”. Comprende gli enti governativi a livello nazionale, regionale e ad altri livelli ( con riferimento a tutti i livelli di governi locali ). Comprende anche persone fisiche o giuridiche che svolgano funzioni amministrative secondo la legge nazionale, inclusi compiti specifici, attività o servizi relativi all’ambiente. Include, inoltre, ogni persona che abbia responsabilità o funzioni pubbliche e che fornisca servizi pubblici relativi all’ambiente, sotto il controllo dei enti pubblici a qualsiasi livello.<sup>30</sup>

**Il diritto di partecipazione del pubblico:** La Convenzione stabilisce un diritto alla partecipazione del pubblico nel caso di :

- 1) decisioni su attività specifiche;
- 2) preparazione di piani, programmi e politiche;
- 3) regolamenti esecutivi e strumenti normativi vincolanti di applicazione generale.

Gli obblighi delle parti, per assicurare un’effettiva partecipazione, sono meno rigorosi per quanto riguarda sia piani e programmi, che per attività specifiche e, ancora meno rigorosi per i regolamenti esecutivi.

Nondimeno, queste disposizioni costituiscono un’innovazione in diritto ambientale. Mentre le misure volte ad ottenere la libertà di informazione avranno un grande impatto nei paesi non comunitari, specialmente nell’Europa orientale, all’interno dell’Ue l’innovazione maggiore sarà la formalizzazione di un diritto legittimo alla partecipazione del pubblico.

---

<sup>30</sup> Articolo 2, lettera b.

## 2° Il diritto di accesso all'informazione ambientale: la Direttiva 90/313/CEE

L'atto normativo più rilevante adottato dalla Unione Europea in tema di diritto all'informazione ambientale è, sicuramente, costituito dalla direttiva del Consiglio 90/313/CEE del 7 giugno 1990 concernente la "libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente".

Infatti, attraverso l'emanazione di tale provvedimento, per la prima volta viene espressamente riconosciuto il principio in base al quale *"le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a qualsiasi persona, fisica o giuridica che ne faccia richiesta, senza che questa debba dimostrare il proprio interesse"*.<sup>31</sup>

La direttiva, trova il suo fondamento sia nel successivo programma d'azione che, soprattutto, nella risoluzione varata al colloquio di Bruxelles, nella quale si sollecitava l'emanazione di una direttiva comunitaria che stabilisse "il diritto di accesso ai documenti che servono da supporto ad una decisione in corso di elaborazione relativa ai temi ambientali".

Anche la direttiva 90/313/CEE può essere inquadrata nell'ambito del principio di azione preventiva. D'altra parte, nello stesso preambolo della direttiva, viene espressamente affermato che "l'accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche contribuirà a migliorare la protezione dell'ambiente".

In altri termini, il riconoscimento del libero accesso alle informazioni ambientali da parte di tutti i soggetti, nel contesto della politica ambientale dell'Unione Europea, costituisce uno strumento fondamentale di tutela preventiva dell'ecosistema, sia perché favorisce l'ampia diffusione tra i

---

<sup>31</sup> Articolo 3, paragrafo 1°.

cittadini delle informazioni sullo stato dell'ambiente<sup>32</sup> e sia, perché crea un controllo diffuso e capillare da parte della collettività sull'operato delle amministrazioni pubbliche aventi competenze e responsabilità nel settore ambientale.

Da ultimo, non estranea alla ratio della direttiva è l'esigenza di favorire le pari condizioni di concorrenza all'interno dei diversi Stati della Comunità.<sup>33</sup>

Sono quattro i punti essenziali nei quali si articola la direttiva:

1. La definizione molto ampia di "informazione relativa all'ambiente".<sup>34</sup>
2. La nozione, anch'essa molto ampia, di "autorità pubblica".
3. La legittimazione ad accedere alle informazioni ambientali, la quale *"sussiste in capo a qualsiasi persona, fisica o giuridica, che ne faccia richiesta, senza che questa debba dimostrare il proprio interesse"*.<sup>35</sup>
4. La garanzia di un adeguato sistema di tutela giurisdizionale ( in conformità al sistema giuridico nazionale vigente ) nel caso in cui la richiesta di accesso alle informazioni ambientali venga *"infondatamente respinta o ignorata o si reputi inadeguata la risposta fornita dall'autorità pubblica"*.<sup>36</sup>

La direttiva 90/313/CEE è stata il primo strumento legislativo a livello internazionale a riconoscere un diritto di accesso all'informazione in materia ambientale.

---

<sup>32</sup> Creando, pertanto, negli stessi la consapevolezza sia di quei comportamenti che possono ritenersi lesivi dell'ambiente, sia di quelli che, viceversa, possono considerarsi atti idonei a proteggerlo.

<sup>33</sup> Infatti, tra l'altro, nello stesso preambolo della direttiva si afferma come vada considerato che "l'esistenza di disparità tra le normative vigenti negli Stati membri in materia di accesso alle informazioni relative all'ambiente di cui dispongono le autorità pubbliche può creare una situazione di disuguaglianza nella Comunità per quanto riguarda l'accesso alle informazioni e/o le condizioni di concorrenza".

<sup>34</sup> Secondo l'art. 2, par. 1°, lett. a, per informazione relativa all'ambiente deve intendersi *"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 o misure che incidono negativamente o possono incidere negativamente sugli stessi, nonché alle attività o misure destinate a tutelarli, ivi comprese misure amministrative e programmi di gestione dell'ambiente"*.

<sup>35</sup> Articolo 3, par. 1°.

<sup>36</sup> Articolo 4.

La direttiva ha l'obiettivo di garantire l'accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche e la diffusione delle medesime, nonché di stabilire i termini e le condizioni fondamentali in base alle quali siffatte informazioni debbono essere rese disponibili.

Ai sensi della direttiva ogni persona fisica o giuridica, che ne faccia richiesta, ha diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale, senza dover dimostrare il proprio interesse.

Il dovere di rendere le informazioni disponibili incombe su tutte le autorità pubbliche degli Stati membri e, sugli organismi con responsabilità per l'ambiente e, soggetti al controllo delle autorità pubbliche.

Gli Stati membri possono fornire le informazioni a titolo oneroso, ma le somme richieste devono rientrare nei limiti di costi ragionevoli.

L'autorità pubblica deve rispondere al richiedente nei più brevi termini possibili e, al più tardi, entro due mesi. Il rifiuto di fornire le informazioni richieste deve essere motivato. Chiunque ritenga, poi, che la sua richiesta sia stata ingiustamente respinta o, la risposta sia stata inadeguata, ha il diritto di chiedere un riesame giurisdizionale o amministrativo della decisione.

Il diritto di accesso all'informazione ambientale può essere limitato dagli Stati membri solo in alcuni casi, tassativamente indicati dalla direttiva 90/313/CEE. Questi comprendono: la riservatezza delle deliberazioni delle pubbliche autorità, 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 industriale e commerciale, ivi compresa la proprietà intellettuale, la riservatezza dei dati 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.

Il termine per il recepimento della direttiva 90/313/CEE scadeva il 31 dicembre 1992. Alla scadenza di tale termine soltanto nove dei dodici stati membri avevano proceduto al recepimento. Mancavano all'appello Germania, Grecia e Italia.

Successivamente anche Germania e Grecia hanno regolarizzato la loro posizione e solo l'Italia è, tuttora, inadempiente.

La Commissione europea ha affermato che le disposizioni della direttiva 90/313 sono direttamente applicabili *“in assenza dei provvedimenti di attuazione emanati nei termini prescritti, i privati possono usufruire direttamente del diritto di accesso all'informazione in materia ambientale, invocando dinanzi alle giurisdizioni nazionali le disposizioni della 90/313, poiché queste sono munite di efficacia diretta”*.<sup>37</sup>

In seguito, nel 1994, la Commissione ha emesso un parere motivato contro l'Italia per il mancato recepimento della direttiva e nel frattempo nella sua **XII° Relazione annuale al Parlamento europeo sull'applicazione del diritto comunitario**, ha ribadito che: *“ Nel quadro della non conformità del diritto nazionale alla direttiva 90/313 o di un'attuazione inadeguata della direttiva, dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia si evince che le amministrazioni e i tribunali nazionali hanno l'obbligo di applicare pienamente le disposizioni delle direttive che hanno efficacia diretta, vale a dire le disposizioni incondizionate e, sufficientemente precise della direttiva e, disapplicare le disposizioni di diritto nazionale incompatibili con la medesima”*.

Il convincimento che le disposizioni della direttiva 90/313 hanno effetto diretto, la Commissione non sembra aver intenzione di adire la Corte di Giustizia per far sanzionare il perdurante mancato recepimento della direttiva da parte dell'Italia, malgrado il nostro paese sia rimasto il solo

---

<sup>37</sup> Si veda XI Relazione annuale della Commissione al Parlamento europeo sul controllo dell'applicazione del Diritto Comunitario (1993).

Stato membro inadempiente a non aver adottato alcun provvedimento legislativo di attuazione.

### 3° La ratifica in Italia della Convenzione di Aarhus: Legge 16 Marzo 2001, n.108

Si è già avuto modo di sottolineare come, in ossequio alla Convenzione in oggetto, le pubbliche autorità si siano impegnate a tener aggiornate le informazioni in loro possesso, e, a tale scopo, a tenere appositi elenchi, registri e schedari accessibili al pubblico.

Deve essere favorita l'utilizzazione di basi di dati elettroniche, comprendenti le relazioni sullo stato dell'ambiente, la legislazione, i piani o le politiche nazionali, le convenzioni internazionali.

In tale ottica deve essere inquadrata la ratifica da parte dell'Italia della Convenzione del 2001, con la legge n. 108 del 16 giugno 2001, la cui attuazione è compito del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

In questo contesto, l'Italia ha ospitato il primo Incontro delle Parti della Convenzione di Aarhus (MOP1), che si è tenuto a Lucca dal 21 al 23 ottobre 2002.<sup>38</sup>

Il MOP1 è stato anche il primo foro internazionale dove sono stati, discussi e valutati, i risultati del Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile di Johannesburg. Nel corso del MPO1 si è proceduto all'adozione della Dichiarazione di Lucca, i cui punti salienti saranno di seguito enucleati:

---

<sup>38</sup> Le parti della Convenzione (gli Stati membri che hanno non solo firmato, ma anche ratificato la Convenzione, assumendo in tal modo sul piano internazionale l'obbligo di rispettare le disposizioni) sono attualmente ventidue; numerosi Stati stanno completando le procedure di ratifica.

- volontà di costruire **partnership** all'interno della società civile informata;
- riconoscimento del fatto che la Convenzione di Aarhus è un nuovo tipo di **accordo ambientale**;<sup>39</sup>
- invito a tutti i firmatari della Convenzione, che ancora non l'abbiano ratificata, a farlo il prima possibile e a predisporre un quadro normativo per la sua attuazione;
- coinvolgere attivamente le **organizzazioni non governative**, in particolari ambientaliste, nel sostenere l'attuazione della Convenzione, nonché le **organizzazioni intergovernative** e quelle a carattere internazionale che supportano l'attuazione della Convenzione;
- riconoscimento della necessità di accrescere la **consapevolezza pubblica** della Convenzione;
- agevolazione dell'attuazione della Convenzione mediante assistenza tecnica e finanziaria ai paesi ad economia di transizione;
- interventi per allargare la base finanziaria della Convenzione e per garantire un **finanziamento stabile e prevedibile** alle attività della stessa;
- istituzione di un adeguato sistema di **reporting** e un effettivo meccanismo di **compliance**, che includano il coinvolgimento del pubblico;
- creazione di **Registri per le emissioni inquinanti e i loro trasferimenti**, quali importante meccanismo per accrescere la responsabilità delle imprese;

---

<sup>39</sup> Che prende atto degli obblighi che abbiamo nei confronti delle generazioni presenti e future e, che conferisce diritti agli individui indipendentemente dalla nazionalità, cittadinanza o domicilio.

- disposizioni più precise in materia di **organismi geneticamente modificati**, mediante la previsione e l'attuazione di linee-guida;
- riesamina del campo degli **strumenti di informazione e pubblicazione in forma elettronica**;
- riconoscimento della necessità che i principi della Convenzione di Aarhus vengano opportunamente integrati nel testo della proposta di protocollo sulla valutazione ambientale della **Convenzione di Espoo**<sup>40</sup>;
- rafforzamento della **cooperazione internazionale** e di accordi multilaterali ambientali.

#### 4° La Direttiva 2003/4/CE

In ambito Comunitario, la vecchia Direttiva inerente alla libertà d'accesso all'informazione in materia ambientale, ossia la 90/313/CE, del 7 giugno 1990, è stata recentemente abrogata dall'entrata in vigore della nuova Direttiva 2003/4/CE.

Tale nuova Direttiva 2003/4/CE è stata approvata al fine di allineare la normativa comunitaria alla Convenzione di Aarhus (di cui riprende il settore relativo all'accesso dei cittadini alle informazioni di cui dispongono le pubbliche autorità).

Essa, rispetto alla vecchia Direttiva, fornisce una più ampia definizione di informazione ambientale oltre a stabilire i contenuti ritenuti minimi della documentazione amministrativa disponibile per il pubblico in generale.

La Direttiva, nello specifico, presenta le seguenti innovazioni:

---

<sup>40</sup> La Convenzione di Espoo del 25 febbraio 1991 era una Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero. E' stata ratificata in Italia con la Legge n. 640 del 3 novembre 1994.

- assicura che le amministrazioni pubbliche e tutti i soggetti che svolgono funzioni pubbliche o forniscono pubblici servizi connessi all'ambiente rendano disponibile l'informazione ambientale da essi detenuta<sup>41</sup>;
- garantisce l'attiva e sistematica diffusione al pubblico delle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche;
- promuove a tal fine l'uso delle tecnologie elettroniche o di telecomunicazione per la consultazione e la diffusione al pubblico dell'informazione ambientale, l'istituzione di uffici o sportelli per la consultazione dell'informazione, la progressiva consultazione di banche dati elettroniche, l'istituzione di registri od elenchi consultabili gratuitamente;
- garantisce che il pubblico sia adeguatamente informato in merito ai diritti di cui gode e che, riceva gli orientamenti e l'assistenza di cui ha bisogno;
- garantisce che le informazioni messe a disposizione siano aggiornate, precise e confrontabili;.

La nuova Direttiva, dovrà essere recepita dagli stati membri entro il 14 febbraio del 2005.

---

<sup>41</sup> Ivi comprese le disposizioni normative, i piani, i programmi politici, gli accordi ambientali, le relazioni sullo stato dell'ambiente, le informazioni sugli organismi geneticamente modificati, sulle emissioni e i rilasci nocivi per l'ambiente, nonché sullo stato della salute e della sicurezza umana.

## PARTE SECONDA

### “Il diritto di accesso ed il suo monitoraggio”

#### Capitolo 1°

#### “L’A.P.A.T. ed il diritto di accesso alle informazioni ambientali:quando la norma diventa realtà”

#### 1°Analisi delle richieste di diritto di accesso alle informazioni ambientali pervenute all’A.P.A.T. nel 2004

L’analisi che il presente studio si accinge a trattare verrà realizzata su tutto l’universo della documentazione “cartacea” disponibile, per il periodo gennaio – maggio 2004.

**Oggetto:** è rappresentato da tutte le richieste cartacee formali di diritto di accesso pervenute all’A.P.A.T. nel periodo indicato.

Tali richieste possono avere ad oggetto sia dati amministrativi che informazioni ambientali di cui l’A.P.A.T. è in possesso e a cui, ai sensi delle relative normative di riferimento, rappresentate dalla legge n. 241 del 1990 e, dal D.lgs. n. 39 del 1997, ha l’obbligo giuridico di rispondere nel termine di legge dei trenta giorni.

**Scopo:** è rappresentato dal monitoraggio delle richieste formali cartacee pervenute all'A.P.A.T..

Il monitoraggio consisterà nel rilevare la tipologia dell'utenza interessata, a quale dipartimento l'utenza de quo rivolga prevalentemente le proprie richieste (da cui si dedurrà la conoscenza o meno che l'utente medio ha non solo dell'URP ma in generale del più appropriato destinatario giuridico delle proprie richieste), e, se, l'ente riesca a soddisfare le richieste nel termine di legge dei trenta giorni o meno.

Per soddisfare le citate esigenze è stata realizzata una banca dati che, verrà analizzata in questa sede attraverso l'uso di una **scheda di rilevazione** la quale, è composta dalle seguenti aree:

a) **tipologia di contatto:** in quest'area viene rilevato con quali modalità l'utente entra in contatto con l'URP.

Si sottolinea, però, che in base all'oggetto di indagine, l'analisi è stata svolta su documentazione protocollata negli appositi moduli previsti per le richieste di diritto di accesso, tramite fax, ovvero attraverso lettere o raccomandate con ricevute di ritorno.

b) **Composizione socio – demografica:** in quest'area sono presenti quattro indicatori rappresentati rispettivamente 1. dalla “zona geografica” per monitorare da quale regione proviene la richiesta; 2. dal “mittente” il quale può essere costituito da un privato cittadino , da enti pubblici o privati, da società, istituti universitari o di ricerca, tribunali, associazioni no profit e comitati; 3. dal “sesso” dell'utente ove questo sia costituito da una persona fisica; 4. “professione” riassunta secondo la seguente classificazione: dirigente, libero professionista, professore o ricercatore, studente, impiegato, altro o non definito.

c) **Tipo di bisogno:** ogni richiesta contiene una specifica domanda di dati ambientali o amministrativi. Raggrupparli e monitorarli permette di

stabilire quali e quanti dati posseduti dall'A.P.A.T., sono maggiormente richiesti dagli utenti.

Tale tipo di studio permetterà, in futuro, di agevolare l'erogazione di dati e, la documentazione disponibile.

- d) **Smistamenti:** in quest'area sono presenti non solo i Dipartimenti ed i Servizi Interdipartimentali dell'A.P.A.T., ma anche i servizi interni di ogni Dipartimento.

Interessante, nonché utile, sarà verificare quale flusso di richieste perviene direttamente all'URP, il che equivale a verificare la conoscenza che gli utenti hanno di quest'ultimo.

- e) **Risposta:** occorrerà verificare se il termine dei trenta giorni previsto dalla legislazione in materia per rispondere all'utenza, sia rispettato.

Ciò consentirà di verificare l'efficienza dell'A.P.A.T. e, soprattutto, di correggere eventuali lentezze procedurali o far emergere le lacune del sistema organizzativo.

La banca dati di cui si sta trattando, per un raggiungimento efficace del compito affidatole, è stata suddivisa in una serie di campi, i quali possono essere riassunti nella griglia che segue:

- 1) Contatto;
- 2) Protocollazione richieste;
- 3) Data della richiesta;
- 4) Provenienza della richiesta;
- 5) Mittente;
- 6) Professione;
- 7) Titolo del richiedente;
- 8) Sesso del richiedente;
- 9) Esigenza;

- 10) Tema;
- 11) Destinatario;
- 12) Referente;
- 13) Risposta;
- 14) Citazione;
- 15) Contatti/Note.

- 1) “Contatto”: 1) lettera; 2) fax; 3) raccomandata a.r.;
- 2) “Protocollazione delle richieste”: numero di protocollo assegnato;
- 3) “Data della richiesta”: 1) giorno; 2) mese; 3) anno;
- 4) “Provenienza della richiesta”: 1) Valle D’Aosta, 2) Piemonte, 3) Liguria, 4) Lombardia, 5) Trentino Alto Adige, 6) Veneto, 7) Friuli Venezia Giulia, 8) Emilia Romagna, 9) Toscana, 10) Umbria, 11) Marche, 12) Lazio, 13) Abruzzo, 14) Molise, 15) Campania, 16) Puglia, 17) Basilicata, 18) Calabria, 19) Sicilia, 20) Sardegna;
- 5) “Mittente”: 1) Società, 2) Privato cittadino, 3) Ente pubblico, 4) Università e Istituti di Ricerca, 5) ARPA/APPA, 6) Ministero dell’Ambiente, 7) Associazioni no profit, 8) Comitati, 9) T.A.R., 10) Tribunale, 11) Altro;
- 6) “Professione”: 1) Libero professionista, 2) Ricercatore, 3) Studente, 4) Professore, 5) Impiegato, 6) Dirigente, 7) Altro, 8) N.D.;
- 7) “Titolo del richiedente”: 1) diretto interessato, 2) legale rappresentante, 3) per procura;
- 8) “Sesso”: 1) maschio, 2) femmina;
- 9) “Esigenza”: 1) Dati ambientali, 2) Documenti amministrativi visione, 3) Documenti amministrativi c.s., 4) Documenti amministrativi c.c., 5) Altro;
- 10) “Tema”: descrizione dell’oggetto specifico della richiesta da parte dell’utente;

- 11) “Destinatario”: 1) Urp, 2) Direzione Generale, 3) Servizi;
- 12) “Referente”: 1) DIR; 2) dir-val; 3) dir-rad; 4) dir-int; 5) dir-sud; 6) dir-pub; 7) dir-sup; 8) dir-inf; 9) dir-urp; 10) GIU; 11) giu-nor; 12) EME; 13) eme-pia; 14) eme-sis; 15) eme-stu; 16) ISP; 17) isp-org; 18) isp-mon; 19) APG; 20) apg-amn; 21) apg-psq; 22) apg-gar; 23) CER; 24) cer-ema; 25) cer-eco; 26) cer-acc; 27) IAM; 28) iam-sta; 29) iam-rep; 30) SUO; 31) suo- nat; 33) suo-lab; 34) suo-geo; 35) suo-rel; 36) suo-gfi; 37) suo-aea; 38) ACQ; 39) acq-tut; 40) acq-dat; 41) acq-idr; 42) acq-mar; 43) acq-cos; 44) acq-ven; 45) AMB; 46) amb-spa; 47) amb-fis; 48) amb-cra; 49) amb-met; 50) amb-iau; 51) amb-via; 52) amb-ppc; 53) amb-rif; 54) amb-net; 55) RIS; 56) ris-nuc; 57) ris-sit; 58) ris-tec; 59) ris-ind; 60) ris-rdp; 61) ist; 32) suo- NAT; 62) nat-car; 63) nat-tos; 64) nat-bio; 65) BIB; 66) bib-doc; 67) bib-for; 68) GEN; 69) gen-giu; 70) gen-rec; 71) gen-pro; 72) gen-sic;
- 13) “Risposta”: 1) nel termine, 2) in corso, 3) fuori termine, 4) N.R.;
- 14) “Citazione”: 1) D.lgs n. 39/'97 si, 2) D.lgs n. 39/'97 no, 3) Legge n. 214/'90 si, 4) Legge n. 241/'90 no;
- 15) “Contatti/Note”: 1) fax, 2) telefono, 3) e-mail.

## 2° Esito dell'analisi delle istanze di diritto di accesso di spettanza dell'A.P.A.T.

Prima di illustrare quali siano gli esiti raggiunti con l'analisi delle richieste di accesso giunte all'A.P.A.T. e, con quale iter logico – pratico la scrivente relatrice sia riuscita ad effettuare l'analisi in oggetto, preliminare ed indispensabile appare un distinguo su cosa debba intendersi, alla luce della normativa che le regola<sup>42</sup>, per richieste di accesso scritte formali od informali.

A tal fine si sottolinea che debbano considerarsi **informali** tutte le richieste verbali (ad. es. telefoniche), tutte quelle pervenute via e-mail se prive di firma digitale o provenienti da un utente non identificabile da regolare documento di identificazione, quelle inviate per mezzo di fax anche in tale caso se non accompagnate da copia di un valido documento d'identificazione.

Tale tipologia di richieste, se pervenute con le indicate modalità, debbono considerarsi informali sia che vengano redatte sugli appositi moduli predisposti dall'Amministrazione, sia che questi ultimi non vengano utilizzati.

Si evidenzia, da ultimo, che tali richieste informali debbono essere evase nell'immediato e senza bisogno di alcuna formalità, ed, in ogni caso, non oltre trenta giorni<sup>43</sup> dal ricevimento della richiesta.

Si considerano, invece, **formali** tutte le richieste pervenute, esclusivamente, in forma scritta sia che vengano utilizzati gli appositi moduli predisposti a tal fine dall'Amministrazione sia che, comunque, posseggano tutti gli elementi richiesti dalla normativa di settore i quali

---

<sup>42</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1992, artt. 3 e 4.

<sup>43</sup> Ex art. 24, Legge n. 241 del 1990.

constano negli estremi del documento oggetto della richiesta, o di elementi che ne consentano in ogni caso l'individuazione, nell'identità del richiedente e, ove occorra dei suoi poteri di rappresentanza nonché, esclusivamente per le richieste di accesso ai documenti amministrativi nella presenza di un interesse connesso all'oggetto della richiesta.

Tale tipologia di richiesta potrà essere inviata all'Amministrazione tramite posta, fax o via e-mail ovvero, presentata direttamente dall'utente presso gli appositi locali dell'URP, adibiti al ricevimento del pubblico.

Affinché, però, le richieste inviate tramite e-mail possano considerarsi, a norma di legge, formali dovranno essere accompagnate da firma digitale, o da carta nazionale dei servizi o, da carta d'identità elettronica.

Anche le richieste inviate tramite fax dovranno, per potersi considerare formali, essere accompagnate da valido documento d'identificazione.

Nei confronti di tali richieste formali, l'Amministrazione ha l'obbligo di risposta nella forma scritta e, di invio della risposta con formalità quantomeno equivalenti a quelle utilizzate dall'utente nel redigere la propria istanza di accesso.

Premesso quanto appena esposto, si andranno di seguito ad esporre con quali mezzi e, soprattutto, risultati è stata condotta l'analisi delle richieste di accesso giunte all'A.P.A.T..

Il presente studio, dopo la predisposizione di un'apposita banca dati<sup>44</sup>, si prefiggeva di inserire all'interno di quest'ultima le istanze ottenute, al fine ultimo di poter effettuare, una volta terminato tale lavoro compilativo, una analisi di queste ultime.

Tale monitoraggio, avrebbe avuto il precipuo scopo di individuare attraverso gli specifici campi con cui la banca dati è stata realizzata, non solo i profili degli utenti ma, anche la conoscenza della normativa in

---

<sup>44</sup> La quale era stata predisposta per le richieste formali di accesso.

oggetto<sup>45</sup> da parte di questi ultimi e, soprattutto, se l'Amministrazione fosse stata in grado di evadere le istanze di accesso nel termine dei trenta giorni previsto dalla normativa di settore.

La ricerca delle istanze di accesso pervenute all'A.P.A.T., è avvenuta per mezzo del "protocollo informatico".

Come già posto in evidenza precedentemente, la ricerca in oggetto era mirata all'ottenimento delle istanze formali, essendo la banca dati costituita a ciò predisposta.

All'esito della ricerca, effettuata attraverso tutte le possibili chiavi di identificazione di protocolli di istanze formali di accesso alle informazioni ambientali pervenute presso codesta Amministrazione, si è però dovuto constatare che, nell'insieme delle istanze raccolte, solo una esigua minoranza era costituita da istanze "formali".

Se ciò ha permesso di venire in possesso di un cospicuo numero di richieste di accesso (formali ed informali), ha, però impedito che la banca dati predisposta potesse al momento effettuare un vero e proprio monitoraggio, dato il troppo poco elevato numero di istanze raccolte.

La banca dati, strumento idoneo ed efficace per l'analisi di cui si sta trattando, rimarrà, comunque, presso tale Amministrazione un mezzo che, se aggiornato con costanza, permetterà un monitoraggio utile sia per i dati in esso contenuti che, per la correzione di eventuali disfunzioni del sistema organizzativo.

Da ultimo, proprio in riferimento alle eventuali disfunzioni appena citate, non si può, in tale sede, non sottolineare come la ricerca effettuata fosse mirata all'ottenimento di istanze formali, ma dal protocollo informatico si siano ottenute un numero di istanze la cui maggioranza era costituita

---

<sup>45</sup> Si rilevava, in sostanza, se a secondo che l'oggetto della richiesta fossero dati amministrativi o informazioni ambientali, l'utente citasse esplicitamente o meno le leggi che giustificano tale tipo di istanze alle Pubbliche Amministrazioni. Le norme a cui ci si riferisce sono le già più volte citate Legge n. 241/90 ed il D.lgs. n. 39/97.

da quelle informali, probabilmente, protocollate in maniera non adeguata.

Proprio in relazione all'esperienza maturata in seno allo studio svolto, appare utile sanare tale lacuna al fine di permettere un più facile ed immediato reperimento delle istanze di diritto di accesso (siano esse formali od informali) di cui, tale Amministrazione possa aver bisogno.

Il fine ultimo di tale studio, però, non sarebbe raggiunto se, in tale sede, si evitasse un breve ma utile excursus su tutte quelle indicazioni operative che, sono state rilevate durante il procedimento di raccolta e studio dei protocolli ottenuti.

Per una maggiore chiarezza espositiva, le indicazioni operative che si andranno ad esporre, verranno suddivise in base al tipo di protocollo a cui ineriscono, ossia, formali od informali.

Per quanto attiene ai protocolli **formali**, la prima indicazione evinta dall'esperienza effettuata, attiene proprio alla figura dell'utente.

Si è riscontrato, infatti, come solo in rari casi l'utente sia a conoscenza dei requisiti che, a norma di legge, debbono correlare le richieste formali affinché queste possano essere considerate tali.

In tale caso l'indicazione operativa utile, affinché tale inconveniente possa essere risolto, consisterebbe nel rendere nota all'utente la normativa di settore, ossia rendere di facile accesso e comprensione gli "specifici" requisiti, a pena dei quali, la richiesta di informazioni ambientali rischia di non essere valida. Un esempio che, in base all'esperienza svolta, si è verificato soventemente, consta nella domanda formale inviata via fax ma, senza essere correlata da un valido documento di identificazione dell'utente.

Sempre in relazione ai protocolli **formali**, si è verificata la fattispecie in cui, le richieste di accesso alle informazioni ambientali giungano incomplete.

La normativa prevede, in tale caso, che la Pubblica Amministrazione ricevente la richiesta si faccia carico di comunicare all'utente che la sua domanda è incompleta e perché (ossia, cosa è necessario che l'utente faccia, affinché la sua richiesta divenga valida).

Solo, infatti, dal ricevimento da parte della P.A. della richiesta "completa", decorreranno i trenta giorni entro i quali la P.A. ha l'obbligo giuridico di risposta.

Nel caso dell'inconveniente appena citato, l'indicazione operativa che potrebbe essere suggerita, risiede nella maggiore celerità con cui la P.A. interessata controlli le richieste di accesso pervenutegli e, di conseguenza, comunichi all'utente interessato perché la sua domanda sia ritenuta incompleta e, di conseguenza, come ovviare. Si è rilevato, durante la raccolta dei protocolli che l'A.P.A.T., in più di un caso, comunica tardivamente all'utente che la richiesta inviata risulti incompleta (sono stati riscontrati casi in cui l'incompletezza della domanda è stata rilevata scaduti i trenta giorni entro cui si sarebbe dovuto inviare risposta all'utente).

In ultimo si sottolinea come, qualsiasi richiesta correlata di tutti i requisiti prescritti ex lege, debba considerarsi **formale** anche se non redatta sull'apposita modulistica predisposta dall'Agenzia. A tal proposito, si è riscontrato come nel protocollo informatico sotto l'oggetto *diritto di accesso*, risiedano documenti non inerenti a tale area tematica quali semplici fax, lettere e documenti di vario genere.

L'indicazione operativa che dovrebbe essere posta in essere affinché, effettuando una ricerca nel protocollo informatico, non si possa cadere in errori di tal genere, sarebbe quella di inserire nel suddetto protocollo la specifica voce **Accesso formale**, di guisa che, evitabili sarebbero sia eventuali errori di protocollazione che di ricerca.

Ora si passerà all'analisi delle indicazioni operative relative alle richieste di accesso **informali**.

In primo luogo, svolgendo l'analisi in oggetto, si è avuto modo di notare come pervengano all'A.P.A.T. numerose richieste **informali** di accesso alle informazioni ambientali, attraverso canali differenti: via e-mail o via fax. Tali richieste, non sono accompagnate da alcun documento di identificazione dell'utente che le ha inoltrate, e, per tale motivo, rientrano nella fattispecie di istanze di accesso informali.

Durante lo svolgimento di tale studio, si è avuto modo di riscontrare come le richieste in oggetto siano state inserite, all'interno del protocollo informatico, sotto un oggetto differente dal diritto di accesso alle informazioni ambientali.

Ora, tali richieste sono sì informali ma sempre richieste di diritto di accesso il quale, si sviluppa proprio attraverso due canali: quello delle istanze formali e quello delle informali.

Per ovviare a tale inconveniente, occorre protocollare tutte le richieste di tale genere sotto il comune oggetto del "diritto di accesso", dividendo poi quest'ultimo in richieste formali ed informali. Così facendo facile e rapida si configurerebbe la ricerca di tali istanze.

Problemi analoghi, sono stati riscontrati, quando è stato accertato come sotto l'oggetto "diritto di accesso", erano state inserite quasi tutte le informazioni riguardanti l'ambiente ma, non rientranti, specificatamente, nel diritto in questione (ad. es. annuari).

In ultima istanza preme, in tale sede, sottolineare come presso l'URP arrivino copie, per conoscenza, di istanze di diritto di accesso di spettanza di altri Servizi dell'Agenzia. Ora, poiché l'URP si pone tra i suoi compiti ed obiettivi quello di monitorare le istanze di accesso, quindi sia quelle in entrata che in uscita, utile e proficuo sarebbe che i

Servizi investiti di una istanza di accesso inoltrassero all'URP anche le copie delle risposte con cui evadono la pratica.

Tra le indicazioni operative che, con tale analisi, si sono suggerite importante appare soprattutto quella di una più efficace strutturazione del protocollo informatico. Suddividere, all'interno di tale protocollo, l'oggetto diritto di accesso in istanze formali ed informali, consentirebbe non solo una ricerca molto più snella delle istanze in oggetto ma, anche una più accurata e schematica suddivisione delle istanze in questione.

## Conclusioni

Lo studio svolto, è stato articolato sull'analisi di quelle norme che potremo definire "pilastro" nell'ambito del diritto di accesso all'informazione ambientale nonché, sulla loro evoluzione ed analisi per differentiam, ma non solo.

Tale lavoro di analisi sarebbe stato, sicuramente, incompleto se non si fosse dedicata un'apposita sezione per dimostrare come, nella quotidianità, il diritto in questione si attua, quale risulta essere la consapevolezza degli utenti cittadini, quali siano i tempi ed i mezzi impiegati "in concreto" dalla Pubblica Amministrazione in generale e, dall'A.P.A.T. in particolare, per soddisfare le richieste di accesso.

A tal fine, si è predisposta una banca dati i cui campi sono stati specificatamente individuati, affinché fosse possibile realizzare un monitoraggio quanto più completo ed organico possibile.

Il risultati raggiunti mostrano come, a parte quella categoria di "addetti ai lavori" che hanno gli strumenti giuridici per chiedere correttamente ciò che gli interessa, la "gran parte" di utenti cittadini risulta essere poco informata di quali mezzi abbia a disposizione per richiedere informazioni ambientali, di quali e quante Pubbliche Amministrazioni siano in possesso di tali informazioni.

A tal proposito assai utile, appare il ruolo e lavoro che svolge l'URP, in seno al quale tale studio è stato svolto.

Svolgendo, infatti, l'URP come ruolo proprio quello di "intermediario" tra gli utenti e la P.A., rappresenta un indispensabile strumento in grado di monitorare tali dati, ma non solo. Dall'analisi che, nella pratica, si trova a svolgere, l'URP è in grado di ricavare quegli strumenti che, sono i soli in grado di permettere la rilevazione di pregi, ed eventuali lacune del processo organizzativo.

Fondamentale appare, allora, quel lavoro di comunicazione, interna ed esterna, che tale servizio ha istituzionalmente tra i propri compiti.

All'interno, infatti, tale comunicazione opera i meccanismi che consentono ai vari dipartimenti di comunicare tra loro nel più breve tempo possibile, così da migliorare l'efficienza ed il rendimento della stessa P.A..

All'esterno, la comunicazione di cui si tratta, ha il fondamentale ruolo di rendere edotto l'utente di quali strumenti possa disporre per avere risposte alle proprie richieste.

Infatti, un meccanismo mal coordinato, difficilmente permetterebbe la breve risposta che, ai termini di legge, le richieste di accesso ai dati amministrativi e ambientali, esigono.

In conclusione, utile appare lo strumento realizzato anche per un futuro monitoraggio delle attività in cui continuo è il rapporto tra P.A. e cittadini.

## BIBLIOGRAFIA

- 1) S. Labriola, “Diritto di accesso alle informazioni del cittadino e doveri della P.A. nella legge istitutiva del Ministero dell’Ambiente”, in Scritti in onore di M.S. Giannini, vol. II, Milano, 1988, pag. 263 e ss.;
- 2) G. e L. Butti, “Il diritto di accesso alle informazioni ambientali disponibili presso la P.A.”, in Rivista Giuridica dell’Ambiente, 1991, pag.461 e ss.;
- 3) A.L. De Cesaris, “Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi”, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1991, pag.851 e ss.;
- 4) M. Montini, “Il diritto di accesso all’informazione in materia ambientale: la mancata attuazione della Direttiva CE 90/313”, in Rivista giuridica dell’Ambiente, 1997, pag.325 e ss.;
- 5) J. Harrison, “Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus”, in Rivista giuridica dell’Ambiente, 2000, pag.27 e ss.;
- 6) S. Mirante, “La Corte di giustizia e la tutela dell’ambiente attraverso il libero accesso all’informazione”, in Urbanistica e Appalti, 1998, pag.1264 e ss.;
- 7) E. Boscolo, “La Corte europea dei diritti dell’uomo e il diritto ad una corretta informazione ambientale”, in Urbanistica e Appalti, 1998, pag.1151 e ss.;

- 8) B. Delfino, “Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il D.lgs. n.39 del 24.02.1997. Confronto con la L. 241 del 07.08.1990”, in Consiglio di Stato, 1990, vol. II, pag.135 e ss.;
- 9) G. Garzia, “Il diritto all’informazione ambientale: tra situazioni soggettive e interessi pubblici”, 1998;
- 10) J. Harris, “Legislazione ambientale europea e libertà di informazione”, in Rivista giuridica dell’Ambiente, 2000, pag.27 e ss.;
- 11) A. Postiglione, “Informazione ambientale”, in Annuario europeo dell’ambiente, 1990, pag.284 e ss.;
- 12) T. Scorazzi, “La partecipazione del pubblico alle decisioni sui progetti che incidono sull’ambiente”, in Rivista giuridica dell’Ambiente, 1989, pag.496 e ss.;
- 13) M. Libertini, “Il diritto all’informazione in materia ambientale”, in Rivista critica di diritto privato, 1989, pag.640 e ss.;
- 14) U. Salnitro, “Il diritto all’informazione in materia ambientale alla luce della recente normativa sull’accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione”, in Rivista giuridica dell’Ambiente, 1992;
- 15) Borgonovo Re D., “L’accesso ai documenti amministrativi”, in Rivista giuridica dell’Ambiente, 1991;

- 16) A. Palomba, “La recente ratifica italiana della Convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico a processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale”, 2002;
- 17) V. Trigliani, “Commento alla Sentenza TAR Lazio, sez. III ter – Sentenza 15 Gennaio 2003 n.126”;
- 18) Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo, “Libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente. Art.8 del D.lgs. 39/’97 – Direttiva 90/313/CEE“, in Relazione al Parlamento, Dicembre 2003;
- 19) G. Landi, “Commento alla Sentenza TAR Lombardia, Brescia – 30 aprile1999, n.397”.

## Principali riferimenti normativi

- Decreto Legislativo 24 febbraio 1997, n.39 “Attuazione della direttiva 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente”, artt. 1,2,3,4 e 7;
- Decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n.352 “Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell’art. 24, comma 2, della Legge 07/08/, n.241, artt. 2 e 4;
- Legge 6 agosto 1990, n.223 “Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato” (aggiornata al 7 settembre 2000), art. 9;
- Legge 7 agosto 1990, n.241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”;
- Direttiva 7 giugno 1990, n.90/313/Ce “Direttiva del Consiglio del 7 giugno 1990 concernente la libertà di accesso all’informazione in materia ambientale”;
- Legge 16 marzo 2001, n.108 “Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale”;
- Convenzione di Aarhus 23 – 25 giugno 1998;

- Direttiva 2003/4/CE, recepita dagli stati membri entro il 14 febbraio 2005;
- Legge 31 dicembre 1996, n.675 “Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali”;
- Sentenza Corte Costituzionale del 23 luglio 1997, n.271;
- Sentenza Corte Costituzionale del 27 luglio 2000, n.378;
- Sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione Civile del 14 luglio 2000, n.494.