



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI UDINE

---

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO COMPARATO E  
DELL'UNIONE EUROPEA - CICLO XXIV

Tesi di Dottorato di Ricerca

**IL DIRITTO DI ACCESSO ALL'INFORMAZIONE AMBIENTALE  
NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**

DOTTORANDO  
MARIA ELIANTO

RELATORE  
CHIAR.MO PROF. MAURIZIO MARESCA

---

ANNO ACCADEMICO 2012/2013



*Il diritto di accesso all'informazione ambientale  
nel diritto dell'Unione europea*

## INDICE

Indice	pag. 3
Introduzione	pag. 5
I. L'informazione ambientale	pag. 7
1.1.a Il ruolo del <i>soft law</i> nel diritto internazionale ed il principio dello sviluppo sostenibile	pag. 7
1.1.b Panorama legislativo internazionale	Pag. 10
1.2 La Convenzione di Aarhus	pag. 20
1.2.a Il primo pilastro	pag. 22
1.2.b Il secondo pilastro	pag. 25
1.2.c Il terzo pilastro	pag. 29
1.2.d Gli accordi internazionali	pag. 31
1.3 La disciplina vigente all'interno dell'Unione Europea	pag. 33
1.3.a Il quadro storico: i programmi di azione delle Comunità europee in materia ambientale	pag. 33
1.3.b La direttiva 90/313/CEE ed i suoi antecedenti	pag. 41
1.3.c La direttiva 2003/4/CE (attuazione del primo pilastro)	pag. 45
1.3.d Il Regolamento (CE) n. 1367/2006	pag. 51
1.3.e La direttiva 2003/35/CE (attuazione del secondo pilastro)	pag. 55
1.3.f La proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia	pag. 59
1.4 L'Agenzia europea per l'ambiente	pag. 63
II. I casi di esclusione dell'accesso all'informazione ambientale nel diritto comunitario e nazionale. I principi affermati dalla giurisprudenza comunitaria e dalla giurisprudenza CEDU	pag. 65
2.1 Le esclusioni oggettive del diritto di accesso alle informazioni ambientali	pag. 65
2.1.a Il segreto industriale nelle direttive comunitarie e nella normativa di recepimento quale limite all'accesso all'informazione ambientale	pag. 69
2.1.b La nozione di segreto nella legislazione interna	pag. 78
2.1.c Il principio del bilanciamento tra libertà, diritto all'informazione ambientale e tutela del segreto	pag. 80
2.2 I limiti all'accesso all'informazione ambientale nella giurisprudenza della Corte di Giustizia	pag. 84

2.2.a	L'emissione di OGM nell'ambiente e le informazioni coperte da segretezza	pag. 88
2.2.b	L'accesso alle informazioni ambientali nella vendita di diritti di emissioni	pag. 94
2.2.c	La ponderazione degli interessi contrapposti nella valutazione della richiesta di accesso all'informazione ambientale	pag. 98
2.2.d	Il concetto di autorità pubblica e la riservatezza delle sue deliberazioni	pag. 101
2.3	Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo	pag. 104
2.3.a	L'informazione ambientale e i diritti umani	pag. 104
2.3.b	Tutela internazionale dell'ambiente e diritto all'informazione	pag. 107
2.3.c	I casi ambientali e l'accesso alle informazioni nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo	pag. 111
III.	Il bilanciamento di interessi tra l'informazione ambientale ed il diritto di accesso agli atti	pag. 121
3.1	Il diritto di accesso agli atti all'interno della disciplina comunitaria	pag. 121
3.2	Il fondamento costituzionale del diritto di accesso agli atti e all'informazione ambientale	pag. 125
3.3	Evoluzione della normativa italiana applicabile all'accesso all'informazione ambientale: L 349/1986, L 241/1990, L 15/2005	pag. 129
3.4	I decreti legislativi n. 39 del 24 febbraio 1997 e n. 195 del 19 agosto 2005	pag. 134
3.5	La specialità del diritto all'informazione ambientale	pag. 144
3.6	Gli strumenti di diffusione dell'informazione in materia ambientale	pag. 148
3.7	La Giurisprudenza italiana	pag. 152
3.7.a	I confini dell'informazione ambientale	pag. 152
3.7.b	La richiesta di accesso all'informazione ambientale	pag. 159
3.7.c	Il diniego all'accesso	pag. 163
3.7.d	L'informazione ambientale nelle pronunce della Corte Costituzionale italiana	pag. 167
	Conclusioni	pag. 170
	Indice delle Sentenze	pag. 179
	Bibliografia	pag. 185

*Il diritto di accesso all'informazione ambientale  
nel diritto dell'Unione europea*

## INTRODUZIONE

La tematica che svilupperò nel corso dei tre anni di ricerca del dottorato ha ad oggetto la stretta connessione tra la tutela dell'ambiente e l'informazione.

La normativa che disciplina la materia ne tratta i più diversi aspetti: dal dovere delle amministrazioni pubbliche di informare i cittadini, al diritto dei singoli e delle associazioni di accedere agli atti in materia ambientale.

Nel primo capitolo mi dedicherò alla ricostruzione della normativa in tema di informazione ambientale.

Partendo dai primi atti internazionali che interessano in senso lato ed in modo indiretto la materia, quali la *Dichiarazione sull'ambiente umano* del 1972 e la *Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992*, svilupperò poi nel dettaglio i tre pilastri della Convenzione di Aarhus, per passare infine alla disciplina dell'ordinamento comunitario.

In primis un cenno va fatto ai sei programmi di azione delle Comunità europee in materia ambientale che si sviluppano nell'arco di tempo dal 1973 al 2012 e rappresentano l'evoluzione della politica ambientale comunitaria.

Si entra poi nel vivo della materia analizzando la direttiva 90/313/CEE, successivamente abrogata dalla direttiva 2003/4/CE, attuativa del primo pilastro della Convenzione di Aarhus.

L'introduzione di una normativa specifica in tema di informazione ambientale, conferisce al diritto di accesso una qualificazione giuridica ed una forza del tutto peculiari, divenendo quest'ultimo non solo uno strumento per assicurare la trasparenza della pubblica amministrazione, ma anche un modo affinché i rapporti tra organi politici e cittadini siano caratterizzati dalla democraticità e da un dialogo e un confronto costanti.

A conclusione del primo capitolo, è doveroso fare un cenno alla direttiva 2003/35/CE, che attua il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus, e alla proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia. Il diritto all'informazione ambientale infatti non vive da solo, ma si completa con la partecipazione del pubblico alle decisioni in materia di ambiente e con l'accesso alla giustizia.

Nel secondo capitolo svilupperò le eccezioni ai principi positivi enunciati dalla normativa ed i casi di rifiuto.

La giurisprudenza è chiara nell'evidenziare che l'interpretazione di tali ipotesi debba essere restrittiva, e qualora vi siano più interessi in gioco, quale ad esempio la riservatezza contrapposta all'accesso, sarà fondamentale operare attraverso il principio del bilanciamento, essendo impossibile ragionare esclusivamente attraverso assunti rigorosi e dogmatici.

Seguirà poi un'importante ricostruzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia su tali tematiche e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il terzo capitolo, conclusivo di questo lavoro, si sposterà sull'analisi della normativa italiana: il D.Lgs. 19 agosto 2005 n. 195, che abroga il D.Lgs. 24 febbraio 1997 n. 39 e recepisce la direttiva 2003/4/CE del Parlamento e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale a confronto con la normativa precedente e con quella internazionale.

Infine si concluderà con una precisa analisi della numerosa giurisprudenza italiana sul tema, creatrice di importanti e fondamentali principi che costituiscono, da sempre, il diritto vivente.

## CAPITOLO I: L'INFORMAZIONE AMBIENTALE

### 1.1.a Il ruolo del *soft law* nel diritto internazionale ed il principio dello sviluppo sostenibile

La formazione delle regole all'interno della comunità internazionale, in quanto comunità di soggetti in posizione di parità (*superiorem non recognoscens*) è del tutto peculiare.

Al primo gradino delle fonti si trova la consuetudine, diritto internazionale generale, non scritto, formato da principi generali che si sono affermati in virtù di un comportamento ripetuto nel tempo da parte degli Stati, con la convinzione che la condotta posta in essere sia obbligatoria. Segue poi il trattato, che è una fonte scritta, negoziale, con un contenuto specifico.

La consuetudine ed il trattato costituiscono fonti del diritto vincolanti ed obbligatorie, la cui violazione dà luogo ad illecito internazionale. Vi è poi il cosiddetto *soft law*, formato da atti non vincolanti ed atipici, tra cui ad esempio le dichiarazioni di principi, le raccomandazioni degli organismi internazionali, i codici di buona condotta.

In materia di protezione dell'ambiente i principi consuetudinari sono di portata generale e codificano regole che gli Stati hanno accettato in quanto del tutto condivisibili, tra cui ad esempio: il divieto di inquinamento transfrontaliero<sup>1</sup>, l'obbligo della cooperazione internazionale e dell'informazione preventiva, il principio *chi inquina paga*, il concetto di sviluppo sostenibile.

Le norme consuetudinarie si sono generate spontaneamente attraverso *usus* o *diuturnitas*<sup>2</sup> e *opinio iuris ac necessitatis*<sup>3</sup>, in quanto le problematiche interessate, assumendo una portata sovranazionale sia per la loro complessità che per la loro interdipendenza, necessitano di un coordinamento tra gli Stati, indispensabile per trovare una soluzione che resterebbe inadeguata a livello nazionale.

Partendo dai principi generali, gli Stati successivamente hanno adottato trattati o accordi internazionali, in modo tale da disciplinare più nel dettaglio la materia della protezione dell'ambiente, attraverso norme pattizie cogenti, che specifichino gli obblighi di cooperazione internazionale, di informazione e di azione collettiva.

---

<sup>1</sup> Concetto ripreso all'interno del Principio n. 21 della Dichiarazione di Stoccolma e del Principio n. 2 della Dichiarazione di Rio. Deriva dal principio di sovranità dello Stato sulle proprie risorse e dal principio del *neminem laedere*.

<sup>2</sup> Ripetizione costante ed uniforme nel tempo di un determinato comportamento.

<sup>3</sup> Con la convinzione di adempiere ad un obbligo giuridico.

Il *soft law* ha assunto così, nel tempo, un duplice ruolo: da un lato strumento preparatorio della consuetudine, dall'altro punto di partenza per la stipulazione di trattati specifici.

All'interno della tematica della tutela ambientale assume un ruolo rilevante il concetto di sviluppo sostenibile, inteso come modello "idoneo a soddisfare le attuali esigenze dell'umanità senza pregiudicare la possibilità delle future generazioni di soddisfare le proprie". La terra è infatti "un organismo la cui salute dipende da quella di tutte le sue componenti"<sup>4</sup>.

L'obiettivo che si persegue attraverso il rispetto del principio dello sviluppo sostenibile non è la tutela e la conservazione dell'ambiente in quanto tale, ma la sua salvaguardia come condizione di vita ottimale per le generazioni presenti e future<sup>5</sup>.

Questa definizione racchiude in sé due concetti: da un lato, quello del "bisogno", che va riferito, in particolare, ai soggetti più sfavoriti, ai quali va riservata una maggiore attenzione e, dall'altro, la non illimitatezza delle nostre risorse naturali e la conseguente necessità di governare lo sviluppo ponendo dei limiti alle capacità produttive. È la cosiddetta regola dell'equilibrio delle tre "E": ecologia, equità, economia.

La Corte internazionale di Giustizia evita di riconoscere espressamente allo sviluppo sostenibile il carattere di principio obbligatorio, limitandosi ad affermare, all'interno della sentenza fra Ungheria e Slovacchia del 25 settembre 1997<sup>6</sup>, che "le

---

<sup>4</sup> Così la definizione del Rapporto Brundtland del 1987 ed il Principio n. 3 della Dichiarazione di Rio. Le Nazioni Unite istituirono la *World Commission on Environment and Development* che, con risoluzione n. 42/1987 dell'11.12.1987, approvò all'esito dei suoi lavori il c.d. "Rapporto Brundtland del 1987. Il rapporto, redatto da esperti indipendenti, prende il nome dal primo ministro norvegese Gro Harlem Brundtland, che presedette la Commissione mondiale per l'Ambiente umano e lo sviluppo istituita dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1983. Il rapporto Brundtland evidenzia 4 elementi fondamentali: 1. uso equo (da intendersi come uguaglianza nell'uso dalla fonte) e sostenibile delle risorse; 2. equità intergenerazionale: gli Stati devono utilizzare le risorse in maniera ugualitaria tenendo conto delle esigenze delle generazioni attuali e future; 3. equità intragenerazionale: gli Stati devono utilizzare le risorse in maniera tale da tenere in considerazione le esigenze del proprio popolo e delle esigenze degli altri; 4. integrazione: le politiche di sviluppo devono integrarsi con le politiche ambientali.

<sup>5</sup> Il rapporto Brundtland constatava che i punti critici e i problemi globali dell'ambiente sono dovuti essenzialmente alla grande povertà del Sud e ai modelli di produzione e di consumo non sostenibili del Nord. Evidenziava, quindi, la necessità di attuare una strategia in grado di integrare le esigenze dello sviluppo e dell'ambiente. Questa strategia è stata definita in inglese con il termine «*sustainable development*», e tradotto successivamente con «sviluppo sostenibile».

L'Unione Europea acquisisce questo principio nell'articolo 11 TFUE (ex articolo 6 del TCE): "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile".

<sup>6</sup> La Corte si occupa per la prima volta del principio in esame all'interno del caso relativo al progetto *Gabcikovo-Nagymaros* di diga sul Danubio. Ungheria contro Slovacchia, ICJ 25 settembre 1997, ICJ Reports 1997, p. 7-84. In questa sentenza la Corte Internazionale di Giustizia conferma il carattere vincolante dell'obbligo di prevenire il danno all'ambiente e affronta per la prima volta la seguente questione: se l'adempimento di tale obbligo determini un effetto di liceità della mancata attuazione di opere previste da un trattato, la cui esecuzione pone però seri problemi di compatibilità ambientale. La

concept de développement durable traduit bien cette nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement<sup>7</sup>". Il concetto di sviluppo sostenibile, attraverso questa linea evolutiva, integra e amplia il concetto di prevenzione del danno ambientale.

L'allora vice presidente della Corte, il singalese Christopher Gregory Weeramantry, nella sua opinione dissidente sostenne invece che lo sviluppo sostenibile era molto più di un concetto, era un principio con valore normativo<sup>8</sup>.

Il principio secondo cui gli Stati non devono utilizzare il proprio territorio in modo da danneggiare l'ambiente di altri Stati o di aree non sottoposte alla giurisdizione di alcuno Stato appartiene oggi al *corpus* del diritto internazionale dell'ambiente<sup>9</sup>.

---

Corte dà una risposta negativa a tale questione, preferendo mantenere fermi i principi tradizionali in materia di diritto dei trattati e di responsabilità internazionale.

<sup>7</sup> "Il concetto di sviluppo sostenibile concreta bene questa necessità di conciliare lo sviluppo economico e la protezione dell'ambiente." (C.I.J., *Recueil*, 1997, p. 7)

<sup>8</sup> C.I.J. *Recueil*, 1997, p. 85.

<sup>9</sup> Si veda sull'argomento: CIG, parere dell'8 luglio 1996 sul caso *Liceità della minaccia e dell'uso delle armi nucleari*, in ICJ *Opinion*, 8.07.1996, par. 29; sentenza del 25 settembre 1997 nel caso *Gabcikovo-Nagymaros*; sentenza del 24 maggio 2005 del tribunale arbitrale istituito nell'ambito della Corte Permanente di Arbitrato, resa tra Francia e Paesi Bassi in ordine alla costruzione di una ferrovia tra i due Paesi ed alle conseguenze sulla protezione del Reno, in *Report of International Arbitral Awards*, vol. XXV, p. 312.

### 1.1.b Panorama legislativo internazionale

Nel 1972, con la convocazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente Umano<sup>10</sup>, tenutasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972 alla presenza dei rappresentanti di 113 paesi, per la prima volta la comunità internazionale afferma l'importanza dell'educazione e dell'informazione ambientale quali strumenti essenziali per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente umano.

La tematica della tutela dell'ambiente diviene una delle finalità della cooperazione internazionale, da cui deriva un'assunzione di responsabilità da parte di coloro che direttamente o indirettamente, ai più diversi livelli, sono coinvolti nella gestione o nello sfruttamento delle risorse naturali: istituzioni pubbliche, imprese, cittadini.<sup>11</sup>

All'interno della *Dichiarazione sull'ambiente umano del 1972*, approvata nel corso di tale conferenza, si afferma il principio in base a cui la tutela dell'ambiente diviene un presupposto essenziale per l'esercizio dei diritti fondamentali propri di ogni individuo, delle generazioni presenti e future.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> *UNCHE: United Nations Conference on Human Environment*. Cfr. L. B. Sohn, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, in *Harvard International Law Journal*, 1973, p. 423 ss.

<sup>11</sup> **Principio 21 della Dichiarazione sull'ambiente umano del 1972**: "La Carta delle Nazioni Unite e i principi del diritto internazionale riconoscono agli Stati il diritto sovrano di sfruttare le risorse in loro possesso, secondo le loro politiche ambientali, ed il dovere di impedire che le attività svolte entro la propria giurisdizione o sotto il proprio controllo non arrechino danni all'ambiente di altri Stati o a zone situate al di fuori dei limiti della loro giurisdizione nazionale." Si veda sul tema T. Scovazzi, *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, in *Riv. dir. int.*, 1989, p. 592 ss..

<sup>12</sup> **Principio 1 della Dichiarazione sull'ambiente umano del 1972**: "L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere. Egli ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future (...). La responsabilità insita in ogni azione posta in essere dagli individui diviene il cuore del cd. *Principio di responsabilità intergenerazionale*. Cfr A.C. Kiss, *The rights and Interests of Future Generations and the Precautionary Principle*, in D. Freestone – E. Hey, *The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation*, The Hague, 1996. L'art 25 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948 afferma: "everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family". Pur non contenendo alcun riferimento esplicito all'ambiente, quest'ultimo diviene uno dei parametri di riferimento per il raggiungimento del diritto alla "qualità della vita", inteso come il raggiungimento di un livello di vita dignitoso, nonché necessario per il godimento degli altri diritti fondamentali quali ad esempio il diritto alla vita o alla salute. Cfr in tal senso Kiss, *Un aspect du « droit de vivre »: le droit à l'environnement*, in D. Premont (a cura di), *Essais su le concept de « droit de vivre »*, Bruxelles, 1988, p.65 ss. ; I. Ingraio, *Il diritto all'ambiente nel quadro dei diritti dell'uomo*, Trieste, 1995; Kiss, *Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement*, in P. Kromarek (a cura di), *Environnement et droits de l'homme*, Paris, 1987, p. 13 ss.; T. Tonchia (a cura di) *Diritti dell'uomo e ambiente (Atti del Convegno di studi organizzato in collaborazione con il Consiglio d'Europa il 13-14 maggio 1988)*, Padova, 1990; D. Shelton, *Human Rights, Environmental Rights and the Right to Environment*, in *Stanford Journal of International Law*, 1991, p. 103 ss.; Boyle, *The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment*, in Boyle - M.R. Anderson (a cura di), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, 1996, pp. 43-65; M. Castellaneta, *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 4/2000, p. 913 ss; Déjeant

Tale disposto viene temperato dall'enunciato di cui al Principio 11, in cui si evidenzia come la responsabilità che condiziona le diverse attività di un Paese viene graduata e differenziata in base alle condizioni di sviluppo del medesimo, concetto che è alla base del principio dello sviluppo sostenibile.<sup>13</sup> La pianificazione dello sviluppo di uno Stato deve prestare particolare attenzione alla protezione dell'ambiente, e questo nell'interesse di ogni cittadino.<sup>14</sup>

L'informazione in materia di ambiente comprende diversi elementi normativi: il diritto di accesso del pubblico e gli obblighi di diffusione e di notifica delle informazioni a carico degli Stati. L'esigenza primaria è quella di assicurare la massima circolazione delle informazioni ambientali, anche al fine di prevenire i rischi derivanti da fenomeni di inquinamento.

La tematica dell'informazione in materia ambientale è trattata all'interno dei principi 19 e 20 della Dichiarazione<sup>15</sup>, quale strumento essenziale per fornire alla collettività le conoscenze necessarie a rendere le loro scelte consapevoli e attente al raggiungimento della «... protezione e del miglioramento dell'ambiente in tutta la sua dimensione umana».

I principali strumenti per sensibilizzare la popolazione divengono la divulgazione delle informazioni attraverso la comunicazione di massa, nonché la ricerca e lo sviluppo scientifico, finalizzate ad un progresso che permei ogni aspetto dello sviluppo di un Paese. Le realtà in via di sviluppo dovranno avere accesso alle tecnologie applicate all'ambiente, in modo tale da avvicinarsi alle tutele già raggiunte dai Paesi industrializzati. La circolazione delle informazioni scientifiche determinanti nella

---

M. - Pons, M. Pallemarts (a cura di), *Droits de l'homme et Environnement*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002 ; Taylor D.A., *Is environmental health a basic of human right ?* in *Environment Health Perspective*, 2004, p. 112 ss.

<sup>13</sup> **Principio 11 della Dichiarazione sull'ambiente umano del 1972:** "Le politiche ambientali di tutti gli Stati devono aumentare e non colpire il potenziale di sviluppo, presente e futuro, dei paesi in via di sviluppo e non devono neppure impedire il raggiungimento di condizioni di vita migliori per tutti".

<sup>14</sup> Tale concetto è espresso chiaramente all'interno del Principio 13 della Dichiarazione sull'ambiente umano del 1972.

<sup>15</sup> **Principi 19-20 della Dichiarazione sull'ambiente umano del 1972:** "19. E' essenziale impartire l'insegnamento sulle questioni ambientali tanto alle giovani generazioni che alle adulte, tenendo conto dei meno favoriti al fine di sviluppare le basi necessarie per illuminare l'opinione pubblica, e dare agli individui, alle imprese e alle collettività, il senso delle loro responsabilità per quanto concerne la protezione ed il miglioramento dell'ambiente in tutta la sua dimensione umana. E' inoltre essenziale che i mezzi di comunicazione di massa evitino di contribuire al deterioramento dell'ambiente, ma divulgino al contrario informazioni di tipo educativo sulla necessità di mettere gli uomini in grado di compiere progressi sotto ogni aspetto. 20. In tutti i paesi, specialmente nei paesi in via di sviluppo, deve essere incoraggiata la ricerca e lo sviluppo scientifico, nel contesto dei problemi di ambiente, sia nazionali che multinazionali. A questo scopo deve essere incoraggiata la libera circolazione delle informazioni scientifiche e delle esperienze più recenti, al fine di facilitare la soluzione dei problemi ambientali; le tecnologie che riguardano l'ambiente dovranno essere a disposizione dei paesi in via di sviluppo, senza tuttavia che esse costituiscano un onere economico per i paesi in via di sviluppo."

risoluzione di problematiche ambientali dovrà essere incentivata, incoraggiata e costantemente monitorata<sup>16</sup>.

La Dichiarazione non tratta in modo esplicito il tema dell'accesso dei cittadini alle informazioni ambientali, un cenno lo si trova all'interno della Raccomandazione n. 97 del Piano d'azione adottato nella Conferenza di Stoccolma del 1972.<sup>17</sup>

In seguito a questo evento si sviluppano diverse iniziative internazionali finalizzate sempre più ad una reale e concreta politica di tutela e salvaguardia dell'ambiente. Tra le tante preme ricordare, a titolo esemplificativo, la *Strategia Mondiale per la Conservazione*<sup>18</sup>, volta a mantenere inalterati i processi di rinnovamento degli ecosistemi e la *Carta mondiale della natura*<sup>19</sup>, in cui si persegue lo scopo di impedire il progressivo degrado dell'ambiente.

In modo graduale si afferma inoltre, sempre a livello internazionale, la tendenza ad elaborare strumenti che consentano la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali rilevanti in materia ambientale.

Ne è un esempio il c.d. Rapporto Brundtland del 1987<sup>20</sup>, in cui viene elaborata la nozione di sviluppo sostenibile: concetto che tende ad un dialogo costante tra le politiche finalizzate allo sviluppo del Paese e le problematiche sociali, in modo da tutelare le generazioni future impedendo uno sfruttamento incontrollato delle risorse disponibili.

All'interno del rapporto emerge infatti l'esigenza di aumentare in modo sensibile il livello di partecipazione dei cittadini nei processi decisionali in materia ambientale, tendendo ad una «maggior democrazia a livello delle scelte internazionali».

---

<sup>16</sup> Cfr in tal senso N. Colacino, *L'informazione ambientale nel diritto internazionale*, in Aliberti – Colacino – Falletta, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, Cedam, 2007, p. 17.

<sup>17</sup> In seguito alla Conferenza di Stoccolma, con la Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 2997 del 16 giugno 1972 è stato istituito il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (*UNEP – United Nation Environmental Program*). L'*UNEP* ha promosso una serie di importanti iniziative in materia di protezione dell'ambiente: Convenzione di Helsinki, 1974, sulla protezione del Mar Baltico; Convenzione di Barcellona, 1976, sulla protezione del Mar Mediterraneo; Convenzione di Rio de Janeiro sulla biodiversità, 1992. La Conferenza di Stoccolma dà inizio ad una serie di summit mondiali quali importanti incontri per la risoluzione e la gestione di problemi ambientali sul piano internazionale (Rio 1992, Johannesburg 2002).

<sup>18</sup> *WCS: World Conservation Strategy*, promossa nel 1980 dall'*UNEP* in collaborazione con *IUCN*, *WWF*, *FAO*, *UNESCO*.

<sup>19</sup> Dichiarazione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 37/7 del 9 novembre 1982. Si affermano all'interno di tale atto importanti principi in tema di tutela ambientale e di integrazione tra le politiche ambientali e lo sviluppo economico, che saranno poi proclamati nella Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992.

<sup>20</sup> Rapporto *Our Common Future*, predisposto dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (*WCED*) su incarico dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Per il testo italiano: *Il futuro di noi tutti*, Milano, 1998, p.32.

Il principio 6 dello schema di Dichiarazione di principi per la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, allegato in calce al Rapporto (Annesso 1) sancisce il diritto di accesso del pubblico alle informazioni in materia ambientale in condizioni di parità, nonché le garanzie di partecipazione nell'ambito dei procedimenti amministrativi e giudiziari.

La tutela dell'ambiente viene ora costantemente associata alla protezione dei diritti umani, costituendone uno degli aspetti e degli ambiti più propri.<sup>21</sup>

Successivamente, nel 1990, viene firmata la Carta Europea di Parigi con cui la comunità internazionale si impegna a promuovere la consapevolezza e l'educazione dell'opinione pubblica in merito all'ambiente, l'informazione pubblica sull'impatto che le diverse politiche, i progetti e i programmi hanno sull'ambiente. Sempre nello stesso anno si tiene il Forum di Siena sul diritto internazionale dell'ambiente in occasione del quale viene indicata la necessità di favorire, non solo il miglioramento della raccolta, dell'elaborazione, e della divulgazione dei dati in materia ambientale, ma anche lo sviluppo di una politica di istruzione ambientale che consenta una partecipazione effettiva della comunità, in modo tale da renderla consapevole delle conseguenze che i comportamenti individuali possono avere sull'ambiente.

La prima applicazione concreta nel contesto internazionale del principio dell'informazione e della partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale è stata attuata per mezzo della **“Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero”** (d'ora in avanti Convenzione di Espoo<sup>22</sup>), conclusa a Espoo il 25 febbraio 1991, cui ha fatto seguito il successivo Protocollo alla Convenzione, approvato in occasione della 5<sup>a</sup> Conferenza del processo *“Environment for Europe”* a Kiev il 23 maggio 2003, concernente la valutazione di impatto ambientale c.d. strategica relativa ai piani e programmi.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Tale tendenza emerge altresì nelle Risoluzioni 1990/41, 1991/44 e 1992/100, in cui la Commissione sui diritti umani della Nazioni Unite, sottolinea nuovamente le conclusioni del rapporto Brundtland, affermando l'importanza della protezione dell'ambiente quale condizione primaria per il rispetto dei diritti fondamentali. Le Risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 42/186 del 1987 e 45/94 del 1990 dichiarano il ruolo fondamentale della tutela dell'ambiente nell'assicurare il pieno godimento del diritto alla vita e alla salute degli individui.

<sup>22</sup> Con Legge 3 novembre 1994 n. 640, in G.U. n. 273 del 22 novembre 1994 – supplemento ordinario n. 147, è stata data ratifica ed esecuzione della convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, con annessi, fatta ad Espoo il 25 febbraio 1991.

<sup>23</sup> Sul punto è intervenuta la Decisione 2008/871/CE del Consiglio, del 20 ottobre 2008, in GUCE n. L 308 del 19 novembre 2008, relativa all'approvazione, in base all'art 175 paragrafo 1 e 300 paragrafi 2 e 3 primo comma del trattato, a nome della Comunità europea, del protocollo (firmato a Kiev il 23 maggio 2003) sulla valutazione ambientale strategica alla Convenzione ONU/CEE sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero firmata a Espoo nel 1991, in cui all'art 1 si dispone: “Il protocollo sulla valutazione ambientale strategica alla convenzione di Espoo sulla valutazione

I problemi ambientali transfrontalieri sono stati l'occasione per tornare nuovamente sul tema nel 1992, con la Convenzione di Helsinki, riguardante, per l'appunto, gli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali. L'art. 9 della suddetta Convenzione, si preoccupa di sottolineare la necessità della divulgazione delle informazioni nelle aree ad alto rischio di incidente industriale, informazioni che devono essere comunicate attraverso i canali più opportuni. Quanto alle modalità di partecipazione del pubblico, è necessario consentire la partecipazione alle relative procedure, allo scopo di rendere note le proprie considerazioni sulle misure di prevenzione e di preparazione, e assicurando così alla parte colpita pari opportunità di intervento.

Sempre nel 1992, l'art. 9 della Convenzione di Parigi per la protezione dell'ambiente marino del Nord Est dell'Atlantico, ha conferito alle persone fisiche e giuridiche il diritto di ottenere informazioni, a prescindere da un concreto interesse del richiedente.

In occasione del vertice di Rio delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, tenutosi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992<sup>24</sup>, con la partecipazione di 183 Stati, si è avuto il riconoscimento nella comunità internazionale della necessità di migliorare l'accesso e la partecipazione pubblica alle informazioni ambientali, nonché la consacrazione del principio dello sviluppo sostenibile.<sup>25</sup>

Tali temi vengono infatti codificati all'interno del **Principio 10**<sup>26</sup> della **Dichiarazione di Rio** cui si affianca, all'interno del **Principio 17**<sup>27</sup>, il riconoscimento

---

dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (protocollo VAS) è approvato a nome della Comunità europea. Il testo del protocollo VAS è allegato alla presente decisione.”

<sup>24</sup> Si veda sul tema S. Marchisio, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in G. Garaguso – S. Marchisio (a cura di), *Rio 1992: vertice per la terra*, Milano, 1993, p. 41 ss. secondo cui nello sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente possono individuarsi due fasi: il «funzionalismo ambientale», che parte con la conferenza di Stoccolma del 1972 ed è caratterizzato da trattati di carattere settoriale; ed il «globalismo ambientale», a partire dalla Conferenza di Rio, caratterizzato dall'estensione della cooperazione internazionale alle questioni ambientali globali.

<sup>25</sup> Cfr. H. Mann, *The Rio declaration*, in *American Society of International Law Proceedings*, 1992, p.405 ss.; S. Marchisio, *La questione ambientale da Rio a Johannesburg*, in (a cura di) Colombo-N. Ronzitti, *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, 2003, pp. 67-79; Marchisio S., *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. Cordini- P. Fois- S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2005.

<sup>26</sup> **Principio 10 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992**: “Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nella comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo.” *“Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual*

della necessità di assicurare la procedura di valutazione di impatto ambientale ogni qualvolta la realizzazione di un progetto possa avere conseguenze significative sull'ambiente.

La finalità perseguita è un nuovo dialogo tra cittadini e autorità amministrative, in modo tale da garantire la più ampia partecipazione del pubblico alla gestione dell'ambiente. Il rapporto giuridico uomo- ambiente muta considerevolmente.

Questa nuova prospettiva, in cui il pubblico partecipa alla formazione delle decisioni in materia ambientale, si pone in netto contrasto con il precedente orientamento, in base a cui i cittadini non avevano alcuna facoltà di intervento nel momento in cui si valutavano gli interessi su cui, il provvedimento da adottare, andava ad incidere.

Ne deriva l'introduzione di nuove modalità di consultazione dei soggetti interessati, che ne consentano l'intervento prima dell'adozione degli atti di rilevanza ambientale.

All'interno dei 27 principi della *Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo*, si afferma il concetto dello sviluppo sostenibile, in cui la tutela dell'ambiente diviene parte integrante e non separata del processo di sviluppo. Ne consegue che gli Stati hanno il diritto di sfruttare le proprie risorse secondo le politiche ambientali ed in conformità a quelle di sviluppo.<sup>28</sup>

Al termine della Conferenza di Rio viene adottata altresì l'Agenda XXI in cui si sottolinea l'importanza dell'istruzione, della sensibilizzazione e della formazione del pubblico in materia ambientale e la sua partecipazione ai processi decisionali; promuove, inoltre, l'istituzione di procedure giudiziarie e amministrative volte a

---

*shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.*"

<sup>27</sup> **Principio 17 cit. supra:** "La valutazione di impatto ambientale, come strumento nazionale, dovrà essere effettuata nel caso di attività proposte che siano suscettibili di avere effetti negativi rilevanti sull'ambiente e dipendano dalla decisione di un'autorità nazionale competente" "*States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit to sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.*"

<sup>28</sup> Il Principio 2 della *Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo* è stato applicato al caso *Gabcikovo-Nagymaros*. Con sentenza del 25.09.1997, in *C.I.J. Recueil*, 1997, p.7, la Corte internazionale di Giustizia afferma che « l'esistenza di un obbligo generale degli Stati di assicurare che le attività all'interno della propria giurisdizione e sotto il loro controllo rispettino l'ambiente di altri Stati o di aree poste al di fuori del controllo sovrano dei singoli Stati costituisce oggi parte del corpus del diritto internazionale dell'ambiente».

permettere il ricorso ed il risarcimento del danno, causato da attività aventi effetti negativi sull'ambiente, lesive di diritti riconosciuti dagli ordinamenti<sup>29</sup>.

Il contenuto del Principio 10 della Dichiarazione di Rio viene ripreso all'interno dell'Agenda 21. In particolare, il Capitolo 8, «*Integrating Environment and Development in Decision-making*» dà atto del dialogo che va instaurandosi tra amministrazioni, imprese, gruppi di ambientalisti e cittadini. Gli Stati trasmetteranno alla comunità i dati richiesti e incoraggeranno le imprese a diffondere ogni informazione rilevante.<sup>30</sup> Particolare attenzione dovrà dedicarsi alle nuove forme di partecipazione che consentano ai cittadini di intervenire nelle procedure in materia ambientale. Ogni persona diviene dunque, al tempo stesso, utente e fornitore di informazioni.<sup>31</sup> La circolazione dei dati risponde inoltre ad un'ulteriore esigenza, quella di colmare le differenze tra i Paesi industrializzati e in via di sviluppo, e tende ad un generale miglioramento della qualità della vita. Non si richiede necessariamente la creazione di nuove strutture, ma piuttosto il potenziamento degli strumenti di cui gli Stati sono già in possesso.

All'interno della Conferenza di Rio sono state inoltre aperte alla firma la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e la Convenzione sulla diversità biologica.

L'art 6 della Convenzione sui cambiamenti climatici impegna gli Stati a promuovere «i) lo sviluppo e l'attuazione di programmi di educazione e di sensibilizzazione del pubblico riguardo ai cambiamenti climatici ed ai relativi effetti; ii)

---

<sup>29</sup> Il paragrafo 23.1 riconosce l'importanza dell'effettiva partecipazione dei gruppi sociali, che, secondo il successivo paragrafo 23.2, deve avvenire mediante la garanzia del diritto di accesso alle informazioni possedute dalle autorità nazionali, capaci di incidere sull'ambiente. Il paragrafo 36, individua, infine, quale opportuna *strategia d'azione* l'adeguamento dei programmi d'istruzione al fine di favorire la sensibilizzazione del pubblico, in modo tale da rendere effettiva la partecipazione.

<sup>30</sup> Si richiamano alcuni degli obiettivi del programma di azione contenuti all'interno del capitolo 8: «(a) *Integrating environment and development at the policy, planning and management levels, if environment and development is to be put at the centre of economic and political decision making*»; «... (f) *Ensuring access by the public to relevant information facilitating the reception of public views and allowing for effective participation*»; «... *transparent reporting to shareholders, creditors, employees, governmental authorities, consumers and the public*»; cap. 8.5: «(a) *Improving the use of data and information at all stages of planning and management, making systematic and simultaneous use of social, economic, developmental, ecological and environmental data; analysis should stress interaction and synergism; a broad range of analytical methods should be encouraged so as to provide various points of view*; (h) *Establishing procedures for involving local communities in contingency planning for environmental and industrial accidents, and maintaining an open exchange of information on local hazards*»; cap. 40 « *In sustainable development, everyone is a user and provider of information considered in the broad sense. That includes data, information, appropriately packaged experience and knowledge. The need for information arises at all levels, from that of senior decision makers at the national and international levels to the grass-roots and individual levels*». Si veda inoltre sul tema S. Marchisio, *Agenda 21 e salvaguardia ambientale*, in *Politica internazionale*, 1995, pp. 221-228.

<sup>31</sup> Si rinvia ai capitoli 23 – *Strengthening the role of major groups* – e 40 – *Information for Decision-making* dell'Agenda 21.

l'accesso del pubblico alle informazioni sui cambiamenti climatici e sui relativi effetti; iii) la partecipazione del pubblico all'esame dei cambiamenti climatici e dei relativi effetti, e all'elaborazione di adeguati interventi».<sup>32</sup>

Il Consiglio d'Europa<sup>33</sup> ha promosso l'adozione di alcune convenzioni che contengono disposizioni in materia di accesso alle informazioni e partecipazione ai processi decisionali. Merita, in particolare, di essere segnalata la Convenzione di Lugano sulla responsabilità civile per i danni all'ambiente<sup>34</sup>, aperta alla firma il 21 giugno del 1993 che dedica l'intero capitolo III<sup>35</sup> alla disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali.

La Convenzione delle Nazioni Unite per la lotta alla desertificazione del 1994 ha riconosciuto il diritto di accesso delle popolazioni locali alle informazioni, e la necessità di sviluppare metodi efficienti di raccolta e diffusione dei dati, mediante il collegamento dei sistemi informativi nazionali, regionali e sub-regionali, alle fonti di informazione internazionale.

Nel 1995 la Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa<sup>36</sup> al fine di fornire agli Stati un aiuto concreto nella formulazione delle normative nazionali in

---

<sup>32</sup> Nel 1997 è stato adottato a Kyoto il Protocollo di attuazione della Convenzione quadro. L'art 10, par. 1, lett. e) dispone che le parti «faciliteranno sul piano nazionale la sensibilizzazione del pubblico ai cambiamenti climatici e l'accesso alle relative informazioni».

<sup>33</sup> Il Consiglio d'Europa, fondato il 05.05.1949 con il Trattato di Londra, è un'organizzazione internazionale il cui scopo è promuovere la democrazia e i diritti dell'uomo. Favorisce in tal senso la stipulazione di accordi e convenzioni, al fine di armonizzare le legislazioni degli Stati membri.

<sup>34</sup> Essa si basa sulla nozione di "responsabilità oggettiva" del gestore, vale a dire la responsabilità indipendente dalla colpa e che risulta da un rischio specifico causato da un'attività pericolosa in ambito professionale. Al fine di aiutare la vittima a provare che ha subito un danno, la Convenzione prevede una serie di disposizioni destinate a facilitare l'accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche e dai gestori (capitolo 3: accesso all'informazione). La stessa apre, inoltre, la possibilità ad associazioni o fondazioni di agire in giudizio per ottenere la cessazione di una attività illecita, l'applicazione di misure di prevenzione o il ripristino dell'ambiente danneggiato (capitolo 4: azione e riparazione).

<sup>35</sup> Articoli 14-16. L'art. 14, par. 1 della Convenzione di Lugano stabilisce: "*Any person shall, at his request and without his having to prove an interest, have access to information relating to the environment held by public authorities.*" Tale diritto può essere limitato per la tutela di interessi specifici: difesa nazionale, sicurezza pubblica, segreto istruttorio, protezione del segreto industriale o della proprietà intellettuale, riservatezza (par. 2). Le autorità possono opporre un legittimo diniego solo qualora la richiesta "*would involve to supply of unfinished documents or data or internal communications, or where the request is manifestly unreasonable or formulated in too general a manner (Par. 8).*" I paragrafi 9 e 10 prescrivono rispettivamente che le autorità nazionali sono obbligate a rispondere all'istanza di accesso "*as soon as possibile*" e, comunque non oltre due mesi. Il rifiuto dev'essere motivato e in caso di rifiuto illegittimo, omissioni, o risposte incomplete, il richiedente ha diritto ad un esame in sede giudiziaria o amministrativa.

<sup>36</sup> La Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE) è una delle cinque commissioni regionali costituite all'interno del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC). Oltre ad incoraggiare una maggiore cooperazione economica fra gli stati membri, l'UNECE sviluppa convenzioni, regolamenti, protocolli. Al fine di stimolare la crescita economica sostenibile dei Paesi membri, l'UNECE mette a disposizione un forum per la comunicazione tra gli Stati; conduce analisi economiche e ambientali, favorisce la cooperazione per i Paesi in transizione. L'obiettivo delle attività in materia ambientale dell'UNECE è preservare l'ambiente e la salute, garantendo al contempo la

materia ambientale adotta le “Linee guida sull’accesso all’informazione ambientale e la partecipazione pubblica ai processi decisionali in materia ambientale”<sup>37</sup>; tale documento, pur non costituendo una normativa giuridicamente vincolante, dispone che qualsiasi persona fisica e giuridica dovrebbe aver accesso alle informazioni, indipendentemente dalla cittadinanza, nazionalità o domicilio e senza dover dimostrare un interesse giuridico al fine del rilascio dei dati, ed indica cosa si debba intendere per informazione: ogni dato, in qualsiasi forma esso si presenti, relativo a risorse naturali, attività dannose per l’ambiente e le politiche dirette a proteggerlo.

Il documento adottato prende anche in considerazione il diritto del pubblico di partecipare ai processi decisionali in materia ambientale sollecitando gli Stati a rendere effettivi: la partecipazione, fin dall’inizio dei procedimenti; il diritto dei cittadini di essere sentiti durante lo svolgimento della procedura; il diritto di disporre di un tempo ragionevole per esporre osservazioni e commenti.

Nel 2002, il Vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, ha ripreso e rafforzato tali principi, riservando a queste tematiche appositi paragrafi all’interno del Piano d’azione approvato. Tali assunti o proposte d’azione, pur essendo solennemente accettati, non hanno validità né tutela giuridica a livello internazionale.

Da questa breve presentazione delle tappe fondamentali che a livello internazionale hanno portato ad una maggiore e più ampia attenzione al bene ambiente, è sempre più evidente come la sua tutela sia in stretta connessione con la protezione dei diritti umani.

Ne è un ulteriore esempio il Rapporto *Human Rights and the Environment*<sup>38</sup>, pubblicato nel 1994 dalla Sottocommissione sulla prevenzione delle discriminazioni e la protezione delle minoranze, istituita nell’ambito della Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite. Qui si sottolinea come le violazioni di determinati diritti umani causano il degrado ambientale e, viceversa, lo sfruttamento incontrollato delle risorse del bene ambiente ha delle conseguenze rilevanti sul godimento dei diritti fondamentali della persona, quali la vita, la salute, il lavoro.

Di particolare rilievo è la codificazione effettuata dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite relativa alla responsabilità internazionale per i danni

---

promozione dello sviluppo sostenibile. Per raggiungere tale scopo formula una politica in materia ambientale, elabora un diritto internazionale in materia ambientale e sostiene le iniziative internazionali.

<sup>37</sup> Terza Conferenza Europea dei Ministri dell’Ambiente, tenutasi a Sofia nel 1995.

<sup>38</sup> Noto anche come Rapporto Ksentini, dal nome del Relatore speciale.

derivanti da atti leciti<sup>39</sup>. L'argomento viene suddiviso in due parti: «*Prevention of transboundary damage from hazardous activities*» e «*International liability in case of loss from transboundary harm arising out of hazardous activities*».

Gli articoli 15-*Notification and information*, 16-*Exchange of information* e 16bis- *Information to the public*, fanno riferimento ad obblighi di notifica e informazione, oltre a quello di informativa ai cittadini in merito alla natura e alla gravità del danno. Tale prescrizione viene suddivisa all'art 13 in due distinti aspetti: obbligo di trasmissione di informazioni al pubblico e obbligo di conoscerne l'opinione<sup>40</sup>, in modo tale da consentire la più ampia partecipazione all'attività di «*decision making*». I destinatari delle informazioni sono gli individui, le associazioni e i gruppi.

A partire dalla Conferenza di Rio nascono i c.d. diritti funzionali alla tutela dell'ambiente, primo tra tutti il diritto di accesso alle informazioni ambientali, che troverà la sua piena proclamazione all'interno della Convenzione di Aarhus, insieme al diritto di partecipazione ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale.<sup>41</sup>

Il riconoscimento della titolarità dei diritti di accesso alle informazioni ambientali ed ai ricorsi giudiziari crea una nuova soggettività di cittadini-utenti, cui gli Stati hanno l'obbligo di divulgare, su richiesta, le informazioni di cui sono in possesso.

La consultazione preventiva raggiunge lo scopo di evitare l'adozione di provvedimenti incompatibili con il bene ambiente.

La stretta connessione tra il diritto ad un ambiente salubre e la protezione dei diritti umani non riesce, in questo stadio, a riconoscere un diritto autonomo in capo a ciascun individuo azionabile a fini risarcitori. Si è ancora lontani dal riconoscere nuove situazioni giuridiche soggettive a carattere sostanziale e ci si limita a mere garanzie di partecipazione: accesso, controllo, modifiche di provvedimenti illegittimi.

---

<sup>39</sup> *International Liability for Injurious Consequences arising out of Acts not Prohibited by International Law*, i lavori della Commissione si svolgono in due diversi periodi: dal 1980 al 1984 e dl 1986 al 1997.

<sup>40</sup> *Ascertain their views*.

<sup>41</sup> Cfr. N. Colacino, *L'informazione ambientale nel diritto internazionale*, in (a cura di) G. Recchia, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, Cedam, 2007, p. 36 ss..

## 1.2 La convenzione di Aarhus

La convenzione sull'accesso alle informazioni e sulla partecipazione dei cittadini alla giustizia in materia ambientale (d'ora in avanti Convenzione di Aarhus<sup>42</sup>), firmata nella cittadina danese di Aarhus nel 1998, è entrata in vigore nel 2001. Rappresenta e costituisce uno strumento internazionale di fondamentale rilevanza per la sensibilizzazione ed il coinvolgimento della società civile sulle tematiche ambientali. Vi hanno aderito in qualità di firmatari 40 Stati tra i membri della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) e dell'Unione europea ed è entrata in vigore il 30 ottobre 2001, dopo la ratifica di 16 paesi.<sup>43</sup>

Per “informazioni relative all'ambiente” si intendono tutte quelle sullo stato dell'ambiente, comprese le misure politiche, la legislazione e tutti gli accordi ed i progetti di carattere ambientale e/o aventi effetto sull'ambiente.

Tutto ciò costituisce oggetto della convenzione di Aarhus, la quale si articola in tre punti fondamentali, i cosiddetti tre pilastri della democrazia ambientale, che costituiscono non solo gli obiettivi della Convenzione ma anche e soprattutto gli strumenti per il raggiungimento dello scopo di contribuire alla tutela del diritto, spettante a ciascun individuo delle generazioni attuali e future, di vivere in un ambiente adeguato alla propria salute e al proprio benessere.

---

<sup>42</sup> E' intervenuta la decisione del Consiglio 2005/370/CE del 17 febbraio 2005, in GUCE n. L 124 del 17 maggio 2005 pag. 1, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Con Legge 16 marzo 2001 n. 108, in GU n. 85 del 11.04.2004 - supplemento ordinario n. 80, è stata data ratifica ed esecuzione alla Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali, e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con due allegati, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998.

<sup>43</sup> La Convenzione è stata aperta alla firma il 25 giugno 1998. Tra i firmatari figura anche la Comunità Europea. Il Parlamento italiano ha autorizzato la ratifica della convenzione con legge 16 marzo 2001, n. 208. Confronta sul tema; S. Maglia, *Corso di legislazione ambientale*, II, Ipsoa; M. Cutillo Fagioli, *Il diritto di accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale nel diritto internazionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1996, p. 535 ss.; M. Prieur, *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union européenne*, Limoges, 1997; B. Maurer Libori, *Il diritto all'informazione ambientale in Europa*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n. 3/2001, pp. 215-232; M. Prieur, *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Revue Juridique de l'environnement*, 1999, 9; K. Brady, *New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters*, in *Environmental Policy and Law*, n.2/1998, pp. 69-75; J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e libertà d'informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2000, pp. 27-45; L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, in (a cura di) E. Roza Acuna, *Profili di diritto ambientale da Rio a Johannesburg. Saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo*, Torino, 2004, pp. 71-97; S. Marchisio, *L'informazione ambientale nel diritto internazionale dello sviluppo sostenibile*, in A. Cammelli – E. Fameli, *Informatica Diritto Ambiente, Tecnologie dell'informazione e diritto dell'ambiente*, Napoli, 1997, pp. 49-64.

Ispirata alla legislazione comunitaria esistente, in particolare alle direttive 90/313/CEE, sulla libertà di accesso alle informazioni ambientali e 85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale, la Convenzione ha esteso molti aspetti delle garanzie ivi previste, oltre alla possibilità di accesso alla giustizia in materia ambientale.

Il processo di ratifica della Convenzione ha dato inizio al successivo adeguamento della legislazione comunitaria che può dirsi ormai concluso ad eccezione della proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia.

La Convenzione mira a "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". Gli obiettivi della Convenzione sono ampi e non si limitano alla protezione del solo ambiente umano. Fondamentale è sottolineare che la Convenzione tutela *in primis* il diritto di "ogni persona" ad un ambiente salubre, e ciò rappresenta una vera innovazione nel diritto ambientale internazionale.

Tre sono i macro-argomenti al suo interno: la libertà di accesso all'informazione, il diritto del pubblico alla partecipazione ed i meccanismi giudiziari per la tutela di tali diritti.

## 1.2.a Il primo pilastro

La nozione di informazione ambientale è ampia e comprende tre macro-elementi: lo stato dell'ambiente, i fattori ambientali, lo stato e le condizioni della salute e della sicurezza umana, i luoghi culturali e le strutture<sup>44</sup>.

All'interno del primo pilastro viene sancito il principio fondamentale del diritto di accesso alle informazioni ambientali, cui corrisponde il dovere delle pubbliche autorità di divulgazione<sup>45</sup>.

Entro un mese dalla richiesta, termine di natura perentoria e non dilatoria, ogni individuo ha il diritto di ottenere informazioni sullo stato dell'ambiente.

Tale obbligo è ovviamente subordinato all'effettivo possesso da parte delle autorità dei documenti richiesti<sup>46</sup>, che in tal caso saranno tenute a rendere disponibili informazioni aggiornate ed affidabili, in tempi ragionevoli ed a costi contenuti.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> L'articolo 2 della Convenzione di Aarhus definisce "informazioni ambientali": qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale riguardante: a) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali, la biodiversità e le sue componenti, compresi gli organismi geneticamente modificati e l'interazione fra questi elementi; b) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni, e attività o provvedimenti, compresi i provvedimenti amministrativi, gli accordi ambientali, le politiche, le disposizioni legislative, i piani e i programmi che incidono o possono incidere sugli elementi di cui alla lettera a), nonché le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche utilizzate nei processi decisionali in materia ambientale; c) lo stato di salute, la sicurezza e le condizioni di vita delle persone, nonché lo stato dei siti e degli edifici di interesse culturale, nella misura in cui siano o possano essere influenzati dallo stato degli elementi ambientali o, attraverso tali elementi, dai fattori, dalle attività o dai provvedimenti di cui alla lettera b).

<sup>45</sup> A livello comunitario il primo pilastro della Convenzione di Aarhus è stato attuato con la direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 marzo 2003 in GUCE n. L 41 del 14 febbraio 2003 pag. 26.

<sup>46</sup> Art. 4 paragrafo 3 lett. A) della Convenzione di Aarhus. Tale Principio viene ripreso e meglio specificato all'interno della direttiva 2003/4/CEE che attua il primo pilastro della Convenzione di Aarhus in cui si afferma che qualora l'autorità sia al corrente che l'informazione sia detenuta da un'altra autorità ne dà comunicazione al richiedente. All'interno della sentenza del Tribunale di primo grado del 25 aprile 2007, T-264/2004 in *Racc. 2007, p. II – 00058, WWF European Policy Programme contro Consiglio dell'Unione europea*, si afferma inoltre il seguente principio: "Sarebbe contrario all'imperativo di trasparenza sotteso al regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, che alcune istituzioni facciano appello all'inesistenza di documenti per eludere l'applicazione di tale regolamento. L'effettivo esercizio del diritto di accesso ai documenti implica che le istituzioni interessate procedano, per quanto possibile e in modo non arbitrario e prevedibile, alla redazione e alla conservazione della documentazione riguardante le loro attività. [...] Ai fini dell'applicazione del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, la nozione di documento e quella di informazione devono essere distinte. Il diritto di accesso del pubblico ad un documento delle istituzioni riguarda unicamente i documenti e non le informazioni in senso lato e non implica per le istituzioni il dovere di rispondere a ogni richiesta d'informazione di un privato."

<sup>47</sup> **Art. 4 paragrafo 2 della "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale" Aarhus, Danimarca, 25 giugno 1998:** "Le informazioni ambientali devono essere messe a disposizione del pubblico non appena possibile e comunque entro un mese dalla presentazione della richiesta, a meno che il loro volume e la loro complessità non giustifichi una proroga del termine, che in ogni caso non può

Il rifiuto è ammissibile solo qualora ricorrano circostanze determinate, quali ad esempio una richiesta abusiva, generica, relativa ad un documento in corso di formazione o non posseduto<sup>48</sup> oppure per la tutela del segreto delle deliberazioni delle pubbliche autorità, della difesa nazionale, della pubblica sicurezza, del buon funzionamento della giustizia, del segreto commerciale/industriale, dei diritti di proprietà.<sup>49</sup> Le eccezioni all'accesso devono essere interpretate in modo restrittivo.

Qualora intervenga un provvedimento di diniego, questo dev'essere notificato al richiedente entro un mese dall'istanza, termine perentorio, prorogabile sino ad un massimo di due mesi qualora la questione sia particolarmente complessa. Dev'essere adeguatamente motivato ed indicare le modalità di impugnativa vigenti nell'ordinamento nazionale.

Non risulta necessaria, per il richiedente, la dimostrazione della sussistenza di un interesse specifico quale condizione all'accesso, in quanto chiunque, con riferimento alla materia ambientale, è titolare di un diritto all'informazione, vista la peculiarità del bene in oggetto, fruibile dall'intera collettività.

Tale principio viene contemperato con il diritto alla riservatezza dei dati personali di coloro che non ne abbiano consentito la divulgazione, semprechè tale riservatezza ricevi una tutela positivizzata all'interno del diritto nazionale.

L'art 5 della Convenzione disciplina le ipotesi di raccolta e di divulgazione al pubblico delle informazioni ambientali dal lato attivo.

In tal senso le autorità amministrative dovranno disporre delle informazioni ambientali necessarie per adempiere a tale obbligo, introducendo procedure che

---

essere superiore a due mesi dalla presentazione della richiesta. Il richiedente deve essere informato delle eventuali proroghe e dei motivi che le giustificano.”

<sup>48</sup> **Art. 4 paragrafo 3 cit. supra:** “Una richiesta di informazioni ambientali può essere respinta: a) se l'autorità pubblica cui è rivolta non dispone di tali informazioni; b) se è manifestamente irragionevole o formulata in termini troppo generici; c) se riguarda documenti ancora in corso di elaborazione o comunicazioni interne delle autorità pubbliche, qualora tale deroga sia prevista dalla legge o dalla prassi nazionale, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni.

<sup>49</sup> **Art. 4 paragrafo 4 cit. supra:** “Una richiesta di informazioni ambientali può essere respinta qualora la divulgazione di tali informazioni possa pregiudicare: a) la segretezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, ove sia prevista dal diritto nazionale; b) le relazioni internazionali, la difesa nazionale o la sicurezza pubblica; c) il corso della giustizia, il diritto di ogni persona ad un processo equo o il potere delle pubbliche autorità di svolgere indagini di carattere penale o disciplinare; d) la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, qualora essa sia tutelata dalla legge a salvaguardia di legittimi interessi economici; tuttavia devono essere divulgate le informazioni sulle emissioni rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente; e) i diritti di proprietà intellettuale; f) la riservatezza dei dati personali e/o dei dossier riguardanti una persona fisica che non abbia acconsentito alla divulgazione delle informazioni al pubblico, qualora tale riservatezza sia tutelata dal diritto nazionale; g) gli interessi dei terzi che abbiano fornito spontaneamente le informazioni richieste, senza essere o poter essere soggetti ad alcun obbligo legale in tal senso e che non acconsentano alla divulgazione della documentazione; h) l'ambiente cui si riferiscono le informazioni, ad esempio i luoghi di riproduzione di specie rare.”

consentano un aggiornamento costante relativo alle attività che incidano in modo rilevante sull'ambiente. E' richiesta ad ogni soggetto coinvolto la massima trasparenza nella divulgazione e nell'accessibilità alle informazioni. Tra le diverse modalità operative si segnala il ricorso alle «banche dati elettroniche accessibili al pubblico attraverso reti pubbliche di telecomunicazioni».<sup>50</sup>

Ogni individuo può inoltre partecipare alle fasi prodromiche all'adozione di atti legislativi che incidono sul bene ambiente.

Tali diritti sono assicurati al fine di assicurare ad ogni persona, delle generazioni presenti e future, la possibilità di vivere in un ambiente salubre.

L'informazione e la partecipazione non si limitano a legittimare le scelte degli organi di governo di un Paese, ma divengono strumento sostanziale che tende all'adozione di decisioni più consapevoli e rispettose del bene ambiente.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Art 5 par 5 Convenzione di Aarhus: «Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte adotta provvedimenti finalizzati in particolare alla diffusione di: a) testi legislativi e atti di indirizzo politico, ad esempio documenti riguardanti le strategie, le politiche, i programmi e i piani d'azione in materia ambientale, nonché rapporti sul loro stato di attuazione, predisposti ai vari livelli della pubblica amministrazione; b) trattati, convenzioni e accordi internazionali in materia ambientale; e c) ove opportuno, altri importanti documenti internazionali in materia ambientale».

<sup>51</sup> **Preambolo alla Convenzione di Aarhus, considerando 9:** «... un più ampio accesso alle informazioni e una maggiore partecipazione ai processi decisionali migliorano la qualità delle decisioni e ne rafforzano l'efficacia, contribuiscono a sensibilizzare il pubblico alle tematiche ambientali e gli consentono di esprimere le sue preoccupazioni, permettendo alle pubbliche autorità di tenerne adeguatamente conto; mirando in tal modo ad accrescere la responsabilità e a trasparenza nel processo decisionale e a rafforzare il sostegno del pubblico alle decisioni in materia ambientale». Si veda N. Colacino, *L'informazione ambientale nel diritto internazionale*, in (a cura di) G. Recchia, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, Cedam, 2007, pp. 68 ss..

## 1.2.b Il secondo pilastro

La Convenzione stabilisce il diritto, per il soggetto interessato, di partecipare: ai processi decisionali relativi all'autorizzazione di determinate attività, per lo più di natura industriale, elencate nell'allegato I della Convenzione, aventi impatto ambientale significativo<sup>52</sup> (trova attuazione nella procedura VIA<sup>53</sup>); all'elaborazione di piani, programmi, politiche ambientali (trova attuazione nella procedura VAS<sup>54,55</sup>);

---

<sup>52</sup> Il campo di applicazione del secondo pilastro della Convenzione di Aarhus è il seguente: 1. Settore energetico; 2. Produzione e trasformazione dei metalli; 3. Industria mineraria; 4. Industria chimica; 5. Gestione dei rifiuti; 6. Impianti di trattamento delle acque reflue; 7. Impianti industriali per la fabbricazione di pasta per carta a partire da legno o altre materie fibrose e di carta e cartone; 8. Costruzione di tronchi ferroviari, aeroporti, autostrade, uove strade a quattro o più corsie oppure rettifica del tracciato e/o ampliamento di strade a una o due corsie per portarle a quattro o più corsie; 9. Vie navigabili interne e porti; 10 Sistemi di estrazione o ricarica delle acque; 11. Opere di trasferimento di acque fra bacini diversi; 12. Estrazione di petrolio e gas naturale; 13. Dighe; 14. Gasdotti, oleodotti e condutture per prodotti chimici; 15. Impianti per l'allevamento intensivo di pollame o suini; 16. Cave e miniere a cielo aperto o torbiere; 17. Costruzione di elettrodotti aerei; 18. Impianti per lo stoccaggio di petrolio, prodotti petrolchimici o prodotti chimici; 19. Altre attività tessili, alimentari, industriali; 20. Altre attività soggette a Via a livello nazionale; 21. Modifiche.

<sup>53</sup> La Direttiva 85/337/CEE del 27.06.1985 sulla Valutazione di impatto ambientale (conosciuta come la Direttiva **VIA**) ha ad oggetto una procedura che agisce per valutare gli impatti ambientali (cioè le variazioni di stato delle componenti ambientali) causati da determinati progetti od opere. Questo approccio per progetti ha dei limiti perché interviene solo quando decisioni potenzialmente dannose per l'ambiente rischiano di essere già state prese a livello strategico, di piano o di programma. Le valutazioni sugli effetti ambientali riguardano tutti i passaggi della pianificazione-progettazione. Il principio guida della Via è quello della *prevenzione del danno ambientale*.

<sup>54</sup> L'obiettivo principale della Valutazione ambientale strategica (**VAS** – Direttiva 2001/42/CE del 27.06.2001), è valutare gli effetti ambientali dei piani o dei programmi, prima della loro approvazione (ex ante), durante ed al termine del loro periodo di validità (in-itinere, ex post). In linea generale il processo di VAS precede, ma non necessariamente determina, una procedura di VIA. Il suo principio guida è quello di *precauzione*. Il processo di VAS previsto nella normativa si basa sulle seguenti fasi: -*Screening*, verifica del fatto che un piano o programma ricada nell'ambito giuridico per il quale è prevista la VAS; -*Scoping*, definizione dell'ambito delle indagini necessarie per la valutazione; -*Valutazione dei probabili effetti ambientali significativi*, espressi anche attraverso l'uso di indicatori ambientali; -*Monitoraggio* degli effetti ambientali del piano o del programma; -*Informazione e consultazione* del pubblico e dei vari attori del processo decisionale, anche sulla base di tutte le valutazioni ambientali effettuate.

<sup>55</sup> A livello comunitario il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus è stato attuato con la direttiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003, in GUCE n. L 156 del 25 giugno 2003 pag. 17.

Sulla valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) si rinvia in *primis* alla "Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero" (Convenzione di Espoo), conclusa a Espoo il 25 febbraio 1991, cui ha fatto seguito il successivo Protocollo alla Convenzione, approvato in occasione della 5<sup>a</sup> Conferenza del processo "Environment for Europe" in Kiev il 23 maggio 2003, concernente la valutazione di impatto ambientale c.d. strategica relativa ai piani e programmi. In particolare, **l'art 3 della Convenzione di Espoo** dispone: "1. Se un'attività prevista iscritta sulla lista che figura nell'Appendice I è suscettibile di avere un impatto transfrontaliero pregiudizievole importante, la Parte di origine, in vista di procedere a consultazioni sufficienti ed efficaci come previsto dall'articolo 5, ne dà notifica ad ogni Parte che potrebbe a suo avviso essere colpita, non appena possibile e al più tardi quanto detta Parte dà avviso pubblico di tale attività. 2. La notifica contiene in particolare: a) informazioni sull'attività prevista, compresa ogni informazione disponibile su un suo eventuale impatto transfrontaliero; b) informazioni sulla natura della decisione che potrà essere adottata; c) l'indicazione di una scadenza ragionevole per la comunicazione di una risposta ai sensi del paragrafo 3 del presente articolo, in considerazione della natura dell'attività proposta."

Si veda inoltre la sentenza della **Corte Internazionale di Giustizia del 20 aprile 2010 Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)** relativa alle fabbriche per la produzione della polpa di legno sul

all'adozione di regolamenti e atti normativi; alle procedure di autorizzazione per il rilascio di OGM nell'ambiente.

La convenzione invita le parti a favorire la partecipazione del pubblico all'elaborazione delle politiche, delle norme e della legislazione che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

Agli interessati deve essere garantita la possibilità di presentare osservazioni, di cui le autorità pubbliche devono tener conto nella decisione finale.

Inoltre si prevede che la procedura abbia più fasi e che, per ognuna di queste, si debba consentire agli interessati di partecipare in modo adeguato, affinché possano avere un'influenza effettiva sull'intero *iter* procedimentale.

Il "Pubblico Interessato" dovrà essere informato in modo adeguato, efficace e tempestivo sin dai primi momenti del processo decisionale su:

1. L'attività proposta e la richiesta che verrà valutata;
2. La natura o la bozza delle possibili decisioni;
3. L'autorità pubblica responsabile;
4. La procedura prevista, ivi compresi i dettagli pratici relativi alla procedura di consultazione;
5. La procedura di valutazione dell'impatto ambientale (se prevista).

L'art 6<sup>56</sup>, che assicura la partecipazione nella procedura autorizzazione di talune attività specifiche, trova generalmente attuazione nell'ambito delle procedure di impatto ambientale. Inoltre ciascuna parte applica, in conformità al proprio diritto nazionale, le disposizioni di tale articolo alle decisioni relative ad attività non elencate nell'allegato I, che possano avere effetti significativi sull'ambiente.

Antecedente degli artt. 7 e 8 della Convenzione di Aarhus<sup>57</sup>, che attribuiscono ai cittadini il diritto di partecipare alla fase di elaborazione di piani, programmi, politiche e

---

fiume Uruguay. La Corte conclude affermando che l'Uruguay era obbligato a notificare e a consultarsi con l'Argentina prima di autorizzare l'inizio dei lavori in modo tale da prevenire l'inquinamento e da preservare l'ambiente acquatico del fiume Uruguay.

<sup>56</sup> **Art. 6 cit. supra paragrafi: 3.** Per le varie fasi della procedura di partecipazione del pubblico sono fissati termini ragionevoli, in modo da prevedere un margine di tempo sufficiente per informare il pubblico ai sensi del par. 2 e consentirgli di prepararsi e di partecipare effettivamente al processo decisionale in materia ambientale. **4.** Ciascuna Parte provvede affinché la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva. **8.** Ciascuna Parte provvede affinché, al momento dell'adozione della decisione, si tenga adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico.

<sup>57</sup> **Art. 7 cit. supra:** Ciascuna Parte stabilisce le disposizioni pratiche e/o le altre disposizioni atte a consentire al pubblico di partecipare all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale in un quadro trasparente ed equo, dopo avergli fornito le informazioni necessarie. A tal fine si applicano i paragrafi 3,4,8 dell'art 6. L'autorità pubblica competente individua il pubblico ammesso a partecipare,

atti normativi adottati dalle pubbliche autorità, è la procedura della VAS delineata nella Convenzione di Espoo<sup>58</sup>.

Preme da ultimo evidenziare, in questa sede, un importante emendamento presentato dall'Unione europea alla Convenzione di Aarhus, in qualità di soggetto firmatario, nell'ambito della decisione del Consiglio del 18 dicembre 2006<sup>59</sup>.

Nella seconda riunione delle parti, tenutasi dal 25 al 27 maggio 2005, l'Unione europea ha proposto, e la Convenzione ha adottato, un emendamento sugli obblighi delle Parti in merito alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia di Organismi Geneticamente Modificati (OGM)<sup>60</sup>.

La decisione prevede che ciascuna Parte deve provvedere a garantire, con efficacia e tempestività, l'informazione e la partecipazione del pubblico prima di decidere se autorizzare l'emissione deliberata nell'ambiente e l'immissione in commercio di OGM.

---

tenendo conto degli obiettivi della presente convenzione. Nella misura opportuna ciascuna parte si adopera per consentire al pubblico di partecipare all'elaborazione delle politiche in materia ambientale.

**Art 8 cit. supra:** Ciascuna Parte si sforza di promuovere, in una fase adeguata e quando tutte le alternative sono ancora praticabili, l'effettiva partecipazione del pubblico all'elaborazione, ad opera delle autorità pubbliche, di regolamenti di attuazione e altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale che possano avere effetti significativi sull'ambiente. A tal fine occorre adottare le seguenti misure: a) fissare termini sufficienti per consentire l'effettiva partecipazione; b) pubblicare le proposte legislative o renderle accessibili al pubblico in altro modo; c) consentire al pubblico di formulare osservazioni direttamente o per il tramite di organi consultivi rappresentativi. I risultati della partecipazione del pubblico sono presi in considerazione nella misura più ampia possibile.

<sup>58</sup> **“Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero” Espoo, 25 febbraio 1991. Art. 3 paragrafo 8** “Le parti interessate vigilano affinché il pubblico della Parte colpita, nelle zone suscettibili di essere colpite, sia informato dell'attività prevista ed abbia la possibilità di formulare osservazioni o obiezioni in proposito e che queste osservazioni o obiezioni siano trasmesse all'Autorità competente della Parte di origine, sia direttamente, sia, se del caso, tramite la Parte di origine.” **Art. 5** Consultazioni in base alla documentazione sulla valutazione dell'impatto ambientale: “Dopo aver raccolto la documentazione sulla valutazione dell'impatto ambientale, la Parte di origine inizia senza eccessivo indugio consultazioni con la Parte colpita, concernenti in particolar modo l'impatto transfrontaliero che l'attività prevista potrebbe avere ed i provvedimenti atti a consentire di ridurre questo impatto o eliminarlo. Le consultazioni possono vertere: a) su possibili alternative, compresa una <opzione zero>, nonché su misure che potrebbero essere adottate per attenuare ogni impatto transfrontaliero pregiudizievole importante e sulla procedura che potrebbe essere seguita per il monitoraggio degli effetti di tali misure a spese della Parte di origine; b) su altre forme di assistenza reciproca che possono essere prese in considerazione per attenuare ogni impatto transfrontaliero pregiudizievole importante dell'attività prevista; c) su ogni altra questione pertinente relativa all'attività prevista. Le Parti stabiliranno di comune accordo, all'inizio di tali consultazioni, un periodo di tempo ragionevole per lo svolgimento delle consultazioni, che potranno essere effettuate nel quadro di un organo comune e appropriato, qualora esso esista.”

<sup>59</sup> Decisione del Consiglio del 18 dicembre 2006, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, di un emendamento alla Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (2006/957/CE), in GUCE n. L 384/46 del 29 dicembre 2006.

<sup>60</sup> Inserimento di un articolo & bis alla Convenzione.

Diviene dunque fondamentale che a livello nazionale vi sia lo stesso processo decisionale previsto dall'art 6 della Convenzione ogni volta che si intervenga su tale questione.

La decisione inoltre obbliga gli Stati ad escludere ogni eccezione riguardante le informazioni in merito ai piani e ai monitoraggi degli OGM, oltre a garantire in ogni fase del processo decisionale la partecipazione del pubblico in tutta trasparenza, sin dall'inizio e con le modalità previste dalla Convenzione.

Prima della decisione finale sull'immissione in commercio e sull'emissione nell'ambiente di OGM, ogni Stato deve provvedere affinché sia accessibile al pubblico il testo della decisione e le motivazioni su cui lo stesso si basa, riportando le osservazioni, le analisi e i commenti forniti durante il procedimento da ogni interessato.

### 1.2.c Il terzo pilastro

All'interno di tale pilastro si attua un'estensione delle condizioni per l'accesso alla giustizia da parte dei cittadini, che possono ricorrere a procedure di revisione amministrativa e giurisdizionale qualora ritengano violati i propri diritti in materia di accesso o partecipazione all'informazione ambientale, nonché per denunciare la violazione della normativa ambientale da parte di soggetti pubblici e privati<sup>61</sup> (art 9 cit. *supra*).

I cittadini ricevono tutela dei loro diritti attraverso l'accesso alla giustizia.

Se una richiesta di informazioni è ignorata, negata ingiustamente (parzialmente o totalmente), trattata insufficientemente o comunque non trattata nel rispetto della Convenzione, si può ricorrere innanzi al tribunale o ad altro organo indipendente e imparziale stabilito dalla legge.

L'interessato ha diritto ad una procedura rapida, gratuita o poco onerosa, con possibilità di riesame della domanda da parte di altro ente indipendente e imparziale.

Le decisioni, gli atti e le omissioni relative al diritto alla partecipazione del pubblico al processo decisionale, ai piani, alle strategie, ai programmi e ai regolamentari esecutivi sono soggetti a revisione da parte di un tribunale o altro organo. L'accesso alla giustizia viene esteso altresì ai titolari di un "interesse sufficiente". Ad esempio le ONG che promuovono la protezione ambientale in accordo con i requisiti espressi dalle leggi nazionali vengono considerati sufficienti. Lo statuto speciale delle ONG in materia ambientale riceve per la prima volta un riconoscimento a livello internazionale.

Le tutele devono essere adeguate, effettive, non estremamente onerose e prevedere provvedimenti di risanamento.

---

<sup>61</sup> Con la pronuncia dell'8 marzo 2011, causa C- 240/09, in Racc. 2011, p. I-01255, la Corte di Giustizia ha affermato che: "L'art. 9, n. 3, della convenzione [CEE/ONU] sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, approvata a nome della Comunità europea con la decisione del Consiglio 17 febbraio 2005, 2005/370/CE, non ha efficacia diretta nel diritto dell'Unione. Nondimeno, il giudice nazionale è tenuto ad interpretare, nei limiti del possibile, le norme processuali concernenti le condizioni che devono essere soddisfatte per proporre un ricorso amministrativo o giurisdizionale in conformità sia degli scopi dell'art. 9, n. 3, della suddetta convenzione sia dell'obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, al fine di permettere ad un'organizzazione per la tutela dell'ambiente, di contestare in giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale dell'Unione". **L'art 9 n. 3** della Convenzione di Aarhus recita testualmente: "In aggiunta, e ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale".

Con Legge n° 108 del 16 marzo 2001 il Parlamento ha autorizzato il Presidente della Repubblica a depositare lo strumento di ratifica presso l'UNECE (Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite), impegnando il nostro Paese a rispettare le disposizioni della Convenzione di Aarhus.

Un cenno merita da ultimo il sistema di controllo previsto all'art 15 della Convenzione: «istituito per consensus, di natura extragiudiziale, non contenziosa e consultiva».

Agli Stati e agli individui è consentito segnalare le violazioni alla Convenzione al c.d. "Comitato di ottemperanza" (*Compliance Committee*), organo composto da esperti dell'UNECE, che riceve comunicazioni, formula raccomandazioni di natura consultiva e non giudiziale, emana diffide.

### 1.2.d Gli accordi internazionali

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione europea (UE) ha acquisito personalità giuridica. Essa è quindi un soggetto di diritto internazionale in grado di negoziare e di concludere accordi internazionali in nome proprio con un Paese terzo o un'organizzazione terza.

Gli accordi internazionali<sup>62</sup> costituiscono una categoria di atti giuridici dell'UE, sono atti convenzionali di diritto derivato, e hanno un valore superiore agli atti di diritto derivato unilaterali, adottati unilateralmente dalle istituzioni europee (regolamenti, direttivi, decisioni). Essi sono conclusi dall'UE che agisce da sola o con gli Stati membri ed hanno effetti nel diritto interno dell'UE e degli Stati membri.

La ripartizione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri si applica anche a livello internazionale: in sede di conclusione o negoziazione di un accordo internazionale, l'UE dispone di una competenza esclusiva<sup>63</sup>, oppure condivisa<sup>64</sup>. Nel primo caso l'UE è l'unica a poter negoziare o concludere l'accordo, nel secondo invece quest'ultimo dev'essere concluso sia dall'UE che dagli Stati membri e viene definito accordo misto.

Un esempio di accordo misto è il regolamento sull'applicazione della Convenzione di Aarhus alle istituzioni ed agli organi comunitari (il "regolamento Aarhus")<sup>65</sup>, che si applica alle "istituzioni, gli organi, le agenzie o gli uffici pubblici istituiti dal trattato o sulla base del medesimo, salvo qualora agiscano nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo". Tuttavia, le disposizioni sull'accesso alle informazioni si applicano anche alle istituzioni o agli organi comunitari che agiscono nell'esercizio del potere legislativo. La definizione di "pubbliche autorità" è ampia, funzionale e comprensiva anche di agenzie ed enti quali la Banca Europea per gli Investimenti.

---

<sup>62</sup> Le competenze esterne dell'UE sono definite all'interno dell'art 216 del TFUE. La procedura di adozione degli accordi internazionali è disciplinata dall'art 218 del TFUE e si svolge in più fasi: il Consiglio adotta le raccomandazioni che definiscono il mandato negoziale della Commissione. Quest'ultima negozia l'accordo per poi firmarlo unitamente al Consiglio. Il Parlamento è sempre consultato e in alcuni casi deve dare la sua approvazione. Il Consiglio procede alla conclusione dell'accordo. La Corte di Giustizia può eventualmente intervenire per controllarne la validità.

<sup>63</sup> L'art 3 del TFUE precisa i settori in cui l'UE dispone di una competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali.

<sup>64</sup> L'art 4 del TFUE precisa i settori in cui l'UE dispone di una competenza condivisa per la conclusione di accordi internazionali.

<sup>65</sup> Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in GU n. L 264, 25 settembre 2006, pag. 13.

Il "Regolamento Aarhus" incorpora i tre pilastri della Convenzione e, con riferimento al primo pilastro, estende la portata del regolamento n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, a tutte le istituzioni e gli organi comunitari.

Il regolamento Aarhus impone alle istituzioni e agli organi comunitari di adottare tempestivamente disposizioni affinché il pubblico possa partecipare all'elaborazione, alla modifica o alla revisione di programmi o piani in materia ambientale.

La Convenzione di Aarhus ha un impatto significativo sulle pianificazioni e legislazioni ambientali sia in ambito nazionale che europeo. Rafforza gli organismi ambientali, i gruppi e i cittadini nel loro sforzo di influenzare le decisioni potenzialmente dannose per l'ambiente. Inoltre, all'interno della Convenzione, è importante il riconoscimento dato alle ONG e ai privati cittadini, che possono apportare un contributo sostanziale alla qualità delle decisioni ambientali, e allo sviluppo sostenibile, cercando soluzioni di compromesso tra interessi dell'industria, del pubblico e dei legislatori.

Per concludere la Convenzione di Aarhus introduce le seguenti innovazioni: il diritto di accesso ad un vasto campo di informazioni ambientali in possesso di enti governativi, a livello nazionale, regionale e locale. In secondo luogo, chiede agli Stati di prendere l'iniziativa di pubblicare e diffondere le informazioni riguardanti lo stato dell'ambiente, di dare informazione al pubblico, di far conoscere le proposte di progetti e programmi ambientali, di concedere tempo sufficiente per il loro esame e di prendere in considerazione il parere del pubblico. In terzo luogo, affronta il problema di come rendere esecutivi questi diritti, sia attraverso tribunali nazionali che per mezzo di organismi imparziali e indipendenti, senza costi aggiuntivi.

La Convenzione di Aarhus segna dunque un significativo e reale progresso in materia ambientale.

### 1.3 La disciplina vigente all'interno dell'Unione Europea

#### 1.3.a Il quadro storico: i programmi di azione delle Comunità europee in materia ambientale

A livello comunitario le problematiche relative alla tutela dell'ambiente e all'accesso all'informazione ambientale hanno assunto rilievo solo in un periodo relativamente recente; in effetti nei Trattati istitutivi delle Comunità Europee la tutela dell'ambiente non era ricompresa tra le materie espressamente disciplinate.

E' negli anni '80 che la problematica relativa al diritto all'informazione ambientale viene ad acquisire sempre maggior rilievo, con l'introduzione, nell'Atto Unico Europeo, dell'art. 130 R<sup>66</sup> il quale affermò che l'azione della Comunità in materia ambientale si fonda sui principi dell'azione preventiva<sup>67</sup> e della correzione<sup>68</sup>, innanzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente nonché sul principio di chi "inquina paga"<sup>69</sup>. Successivamente, il Trattato di Maastricht con l'art. 130 R sancì che la politica comunitaria in campo ambientale mira ad un elevato livello di tutela, che trova il suo fondamento nei principi prima elencati. Il diritto all'informazione ambientale veniva dunque inquadrato nell'ambito del principio precauzione<sup>70</sup> e dell'azione preventiva.

Il decennio 1980-90 si caratterizza sia per l'emanazione di una serie di direttive, che sebbene non abbiano ad oggetto il diritto all'informazione ambientale, dettano principi che hanno ripercussioni in questo settore, sia per la presenza di una serie di documenti di tipo programmatico sul tema. Vengono inoltre approvati: la direttiva del Consiglio 90/313/CEE<sup>71</sup>, abrogata dalla vigente direttiva 2003/4/CE, sulla libertà di

---

<sup>66</sup> Attualmente art 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (già art 174 del Tr. Nizza).

<sup>67</sup> Questo principio ha l'obiettivo di evitare i danni ambientali, dunque vige il dovere di predisporre tutte le misure dirette ad evitare alterazioni ambientali. L'azione di prevenzione comporta il controllo preventivo di tutti i progetti e delle iniziative che possono influenzare negativamente l'ambiente ( detto *VIA: valutazione d'impatto ambientale*).

<sup>68</sup> Il principio di correzione prevede l'immediata rimozione della causa che ha portato all'inquinamento. Qualora sia stato causato un danno ambientale il soggetto inquinante deve provvedere a correggere alla fonte l'eventuale lesione, per evitare che l'effetto dannoso si amplifichi.

<sup>69</sup> Tale principio è basato sulla logica dell'imputazione soggettiva della responsabilità per i danni causati da eventi e/o comportamenti inquinanti. Inoltre giustifica l'applicazione di sanzioni e di eco-tasse ai produttori, al fine di sollecitarli ridurre l'inquinamento. I costi dei danni causati all'ambiente devono essere sostenuti dai soggetti responsabili e non dalla collettività.

<sup>70</sup> Chi svolge un'attività potenzialmente dannosa per l'ambiente è tenuto ad impedire che tali danni si verifichino.

<sup>71</sup> In GUCE n. L 41 del 14.2.2003, pag. 26. All'interno della direttiva - attuata in Italia con il D.Lgs. 24 febbraio 1997, n. 39 concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente, in GU n. 54 del 6 marzo 1997, supplemento ordinario n. 48 - per la prima volta veniva espressamente riconosciuto

accesso all'informazione in materia ambientale, ed il regolamento del Consiglio 1210/90, relativo all'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea di informazioni e di osservazione in materia ambientale<sup>72</sup>.

Il breve quadro normativo qui delineato evidenzia in modo chiaro che, il progressivo affermarsi della centralità del diritto all'informazione ambientale nell'ambito delle politiche europee,<sup>73</sup> diviene uno dei presupposti irrinunciabili per rendere efficace il principio dell'azione preventiva, costituendone una delle sue naturali esplicazioni.

Il degrado dell'ecosistema è infatti la principale conseguenza delle attività dell'uomo, dei cittadini, delle imprese e della pubblica amministrazione.

La prevenzione e l'informazione divengono quindi presupposti necessari per il perseguimento di due finalità: assumere conoscenze scientifiche fondate su dati attendibili quali basi per le decisioni politiche in materia ambientale e diffonderle consentendone l'accesso ai cittadini.<sup>74</sup>

La stretta connessione tra informazione e protezione ambientale rende indispensabile, ai fini di una tutela reale ed effettiva, l'acquisizione e la circolazione delle notizie di cui si è in possesso. Le istituzioni comunitarie hanno operato in tal senso sia attraverso documenti non vincolanti aventi carattere di indirizzo politico, quali i

---

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 e senza che questa debba dimostrare il proprio interesse.

La direttiva si compone di dieci articoli. Il primo, indica gli scopi; il secondo definisce le informazioni relative all'ambiente e l'autorità pubblica; il terzo riguarda la richiesta di accesso e i casi di esclusione; il quarto è dedicato ai mezzi di tutela; il quinto è incentrato sui costi della richiesta; il sesto e il settimo impongono la pubblicità agli Stati membri; mentre gli articoli otto e nove disciplinano la revisione e l'ultimo è meramente di chiusura.

<sup>72</sup> L'obiettivo fondamentale dell'Agenzia europea dell'ambiente è quello di fornire i dati direttamente utilizzabili nell'attuazione della politica della Comunità in materia ambientale, nonché la creazione, in collaborazione con gli Stati Membri, di una rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale con lo scopo di fornire alla Comunità e ai singoli Stati Membri informazioni obiettive necessarie per la formulazione di politiche ambientali.

<sup>73</sup> Il principio del libero accesso alle informazioni ambientali enunciato nella direttiva 90/313/CEE è stato poi ripreso anche in altre direttive quale ad esempio la 91/271/CEE, in GUCE n. L 135 del 30.5.1991, pag. 40 sul trattamento delle acque reflue urbane che, all'art.16, fa salva l'applicazione delle disposizioni della direttiva 90/313/CEE.

<sup>74</sup> Si confronti sul tema M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; S. Grassi, *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990. Sulla politica ambientale comunitaria si veda R. Garabello, *Le novità del trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Riv. giur. ambiente* 1999, p. 151; M.P. Chiti, *Ambiente e costituzione europea: alcuni nodi problematici*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, p.131; V. Guizzi, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli, 1994.

Programmi comunitari d'azione in materia ambientale approvati a partire dal 1973 rientranti nell'ambito della c.d. *Soft Law*<sup>75</sup>, sia con specifici atti normativi.

Ad oggi sono stati approvati sei Programmi<sup>76</sup> che si sviluppano nell'arco di tempo dal 1973 al 2012 e sono l'espressione dell'evoluzione della politica ambientale comunitaria.<sup>77</sup>

Secondo il Primo programma di azione in materia ambientale<sup>78</sup> approvato nel 1973 “la politica ecologica nella Comunità tende a migliorare la qualità e la scena della vita, l'ambiente e le condizioni di vita dei popoli che ne fanno parte”, preservando l'ambiente.

Quest'ultimo è infatti “una risorsa, di cui si può fare uso ma non abusare, e per la quale è necessario prevedere una gestione ottimale”.

La riduzione dell'inquinamento è l'obiettivo prioritario del Primo programma, perseguito attraverso “scambi di informazioni fra reti di sorveglianza e di controllo”, per costruire attraverso i dati raccolti a livello regionale e nazionale un sistema comunitario di informazioni.

L'Accordo del 1973 è stato rafforzato da un Accordo firmato il 15 luglio 1974, che lo estende anche ai progetti di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative inerenti la materia ambientale, che incidano sulla realizzazione del Programma d'Azione.<sup>79</sup>

Il Secondo programma d'azione in materia ambientale<sup>80</sup> presenta cinque punti fondamentali: la continuità dell'azione intrapresa con il Primo programma, la protezione e la gestione naturale del territorio, la riduzione dell'inquinamento, la valorizzazione di

---

<sup>75</sup> Nell'ambito della *Soft Law* rientrano atti di indirizzo a carattere politico che indicano quale sarà la linea di condotta delle istituzioni comunitarie su di un determinato argomento. Si veda sul punto F. Snyder, *Soft Law e prassi istituzionale nella Comunità europea*, in *Sociologia dir.*, 1993, 1, p.79; G.M. Borhardt, *Soft Law in European Community Law*, in *European Law Review*, 1989, p. 267.

<sup>76</sup> I Programmi di azione comunitari in materia di ambiente appartengono alla c.d. *Soft Law* comunitaria, non hanno dunque la medesima forza del diritto comunitario derivato (regolamenti, direttive, decisioni). Sono atti non vincolanti ed atipici, in quanto non rientrano in quelli elencati nell'art 288 del TFUE (già art 249 Trattato Nizza).

<sup>77</sup> Sui programmi d'azione in materia comunitaria si confronti: P. Bianchi - G. Cordini, *Comunità europea e protezione dell'ambiente*, Padova, 1983, p. 59; C. M. Daclon - A. Tamburino, *L'Europa e l'ambiente*, Rimini, 1989.

<sup>78</sup> Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 22.11.1973 sul programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale (1973-1977) in GUCE n. C 112 del 20.12.1973, pag. 1.

<sup>79</sup> In GUCE n. C 86 del 20.07.1974, pag. 2.

<sup>80</sup> Secondo programma d'azione in materia ambientale (1977-1981), allegato alla risoluzione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 17.05.1977 concernente il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale, in GUCE n. C 139, del 13.06.1977, pag. 1.

provvedimenti che assicurino un'azione preventiva e l'attività internazionale svolta dalla Comunità.

Nasce inoltre l'esigenza di razionalizzare il sistema di scambio di dati attraverso un "metodo globale e coerente, che permetta di valutare l'insieme delle esigenze di controllo raggruppando le informazioni delle varie direttive in modo da costituire un tutto".

Sul tema è importante ricordare la decisione 76/161/CEE del Consiglio dell'8.12.1975<sup>81</sup>, volta ad istituire una procedura comune per la costituzione e l'aggiornamento continuo di un inventario delle fonti di informazione in materia ambientale nella Comunità che attua tale coordinamento.

Inoltre con la decisione 75/200/CEE del Consiglio<sup>82</sup> viene istituito il primo piano triennale d'azione nel settore dell'informazione e della documentazione scientifica e tecnica.

Si perseguono infine le finalità di creare un centro europeo di analisi delle informazioni sulle tecnologie antinquinamento, una rete specializzata di informazioni sugli incontri scientifici aventi ad oggetto l'ambiente, una banca dati sui prodotti chimici inquinanti.

Il Terzo programma<sup>83</sup> ritiene fondamentale "migliorare le conoscenze e le informazioni necessarie e renderle accessibili ai responsabili delle decisioni e a tutte le parti interessate, compreso il pubblico, migliorando ed intensificando la formazione e la sensibilizzazione in materia ambientale".

La politica ambientale acquista progressivamente un carattere non solo protettivo ma altresì propulsivo, incentivante di una crescita economica, in quanto si prefigge di preservare le materie prime non rinnovabili e di favorire il ricorso a risorse energetiche meno inquinanti.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Decisione del Consiglio 76/161/CEE in GUCE. n. L 31 del 5 febbraio 1976, pag. 8.

<sup>82</sup> Decisione del Consiglio 75/200/CEE in GUCE. n. L 100 del 21 aprile 1975, pag. 18.

<sup>83</sup> Risoluzione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 7.02.1983 concernente il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale (1982-1986), in GUCE. n. C 46 del 17.02.1993, pag. 1.

<sup>84</sup> L'importanza della prevenzione è confermata dall'approvazione della direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 sulla valutazione di impatto ambientale in GUCE n. L 175 del 5 luglio 1985, pag. 40, che prevede l'interessamento di coloro che assumono decisioni relative a progetti pubblici o privati che hanno conseguenze sull'ambiente. Sulla V.I.A. si veda: R. Ferrara, *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000; G. Conti, *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000; A. Cutrera, *La direttiva n. 85/337/CEE sulla V.I.A.*, in *Riv. giur. ambiente*, 1987, p. 499; N. Greco, *La valutazione di impatto ambientale. Rivoluzione o complicazione amministrativa?*, Milano, 1984.

Per raggiungere tali obiettivi, la ricerca e la divulgazione vengono valorizzate e incentivate, si rendono accessibili le informazioni di carattere scientifico e si vuole giungere all'integrale applicazione dell'Accordo del 1973.

Il Quarto programma d'azione in materia ambientale del 1987<sup>85</sup> si ispira alle sostanziali innovazioni introdotte con l'Atto Unico europeo del 1986, accentuando i profili relativi alla prevenzione nell'azione ambientale comunitaria: il limite evidenziato è la mancanza di autonomia della politica ambientale, che resta ancorata al buon funzionamento del mercato.

Il Parlamento europeo ha segnalato, nel suo parere sul Quarto programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale, che "le informazioni debbono essere rese accessibili a tutti attraverso un programma comunitario specifico".

Durante la vigenza del Quarto programma d'azione è stata approvata la direttiva 90/313/CEE in materia di accesso alle informazioni ambientali, primo atto ufficiale approvato dagli organi comunitari sul tema, a dimostrazione di come tali Programmi, pur non avendo forza cogente, trovino uno sbocco naturale in veri e propri atti normativi.

A partire dal 1987 inoltre, viene pubblicata una relazione sullo stato dell'ambiente a cadenza triennale che si basa sulle informazioni ricevute dagli Stati membri e trasmesse dal *Corine*, il sistema informativo della Comunità sullo stato dell'ambiente e delle risorse naturali<sup>86</sup>.

Il nuovo obiettivo che la Commissione si pone punta all'adozione di uno strumento comunitario vincolante che renda obbligatoria la notifica della legislazione ambientale approvata dagli Stati membri, per un controllo reale ed effettivo<sup>87</sup>.

Il Quarto programma ribadisce come la protezione dell'ambiente sia un problema di tutti nella Comunità, ed è dunque necessaria una sensibilizzazione generale dell'opinione pubblica su tale tematica.

Fondamentale nell'attività comunitaria in materia ambientale è la ricerca, finalizzata a fornire dati scientifici e tecnici a sostegno del programma di intervento

---

<sup>85</sup> Risoluzione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 19 ottobre 1987 concernente il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale, 1987-1992, in GUCE n. C 328 del 7 dicembre 1987, pag. 1.

<sup>86</sup> Decisione del Consiglio n. 338/85/CEE, in GUCE n. L176 del 6 luglio 1985, p. 14.

<sup>87</sup> Settorialmente si segnala, per i prodotti chimici, il sistema di notifica stabilito con la direttiva 79/831/CEE del 18 settembre 1979, recante sesta modifica della direttiva 67/548/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari, ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose, in GUCE n. L 259 del 15 ottobre 1979, p. 10. Questo consente alla Commissione e agli Stati membri di visualizzare i rischi, la distribuzione e gli usi di prodotti chimici.

sull'ambiente, in modo tale da poter individuare i problemi ambientali e le modalità di risoluzione.

In tale ambito importante è il Centro Comunitario di ricerca (CCR) cui spettano compiti di coordinamento e di promozione degli studi sull'ambiente e di informare la Commissione e gli Stati membri in merito alle tendenze ambientali.

Il Quinto programma d'azione<sup>88</sup> prende spunto dal c.d. *rapporto Brundtland*<sup>89</sup> del 1987, e ne richiama le tre caratteristiche fondamentali, necessarie per avere uno sviluppo realmente sostenibile: garantire la qualità della vita, assicurare un accesso continuo alle risorse naturali; evitare danni permanenti all'ambiente. Tale concetto è stato introdotto dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 che persegue come obiettivo prioritario una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente (art 2), in cui lo sviluppo economico non rechi danno alle risorse naturali.

Il Quinto programma sottolinea come, per raggiungere tali obiettivi, non sia possibile attendere che i problemi sorgano, ma diviene necessaria un'azione preventiva ed un equilibrio tra attività dell'uomo e tutela ambientale. Questo presuppone un'attenzione particolare alle esigenze ambientali nell'attuazione delle politiche comunitarie, oltre ad una modifica degli atteggiamenti nei comportamenti e nei consumi individuali. L'obiettivo da raggiungere è una sensibilizzazione di tutti i settori sociali, dall'amministrazione pubblica, alle imprese pubbliche e private, alla collettività, per giungere ad una "cogestione" del bene ambiente, in quanto un provvedimento normativo che nasce come imposto non trova riscontro nel "comune sentire" e non ottiene l'efficacia sperata.

Nei programmi precedenti, la tutela dell'ambiente era basata su azioni verticali, attraverso l'adozione di provvedimenti legislativi e metodi di controllo, adesso invece si fa strada una nuova prospettiva, l'azione orizzontale, che coinvolge le sfere ai diversi livelli, attraverso una condivisione della responsabilità. E' ora necessario ricorrere ad

---

<sup>88</sup> Risoluzione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 1 febbraio 1993, n. 93/6138/CEE, riguardante un programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile (1993-2000), in GUCE n. C 138 del 17 maggio 1993, p. 1. Sul tema: V. Grado, *Tendenze evolutive della politica comunitaria dell'ambiente in relazione al Quinto programma d'azione*, in *Riv. dir. europea*, 1993, p. 17; C.M. Daclon, *Il programma delle azioni della Comunità europea per l'ambiente*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 1993, 3, p. 453; B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, p. 91.

<sup>89</sup> E' il documento conclusivo dei lavori della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo dell'ONU. Si veda: G.H. Brundtland, *Il futuro di noi tutto*, Milano, 1989; S. Marchisio, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2005; G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002; F. Salvia, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. ambiente*, 1998, p. 235.

una pluralità di strumenti: legislativi, di mercato, di ricerca, che tendano ad una sensibilizzazione generale.

Il Quinto programma individua i settori chiave della propria azione: energetico, in cui ci si propone un maggiore risparmio energetico; agricolo, in cui si ricerca un equilibrio sostenibile tra attività agricola e risorse naturali; turistico, in cui il turismo è in stretta connessione con l'ambiente, e viene definito sostenibile.

In seguito ai gravi incidenti nucleari prodotti a Chernobyl in quegli anni, il Quinto programma prende in considerazione l'importanza e la gravità del problema.

La Comunità adotta un provvedimento che istituisce un sistema di informazione rapida (ECURIE) per la notifica immediata degli incidenti nucleari e la direttiva del Consiglio 89/618/Euratom del 27 novembre 1989 sull'informazione della popolazione sulle misure di protezione sanitaria applicabili e sui comportamenti da tenere nell'ipotesi di emergenza radiologica.

Il sesto Programma comunitario<sup>90</sup> sottolinea come “ la normativa può servire ad incentivare le imprese ad innovarsi, ma in alcuni casi un'impostazione non normativa in campo ambientale sarà più adeguata e flessibile”. Si afferma inoltre l'idea della “coregolamentazione”, in cui l'industria possa definire le misure pratiche di attuazione delle politiche generali in modo condiviso.

Importante è il potenziamento degli strumenti di monitoraggio, finalizzato ad una verifica del miglioramento ottenuto nei diversi settori, e della migliore interazione tra mercato e ambiente, tendente a raggiungere modelli di produzione e di consumo più sostenibili.

I cittadini dovranno essere messi in grado di compiere scelte consapevoli, indirizzati verso i prodotti più ecologici, attraverso informazioni pertinenti sulla loro sostenibilità ambientale.

L'apporto dei cittadini non si limita alle scelte quotidiane ma concorre sempre più alle decisioni adottate ai diversi livelli di governo.

Le aree di intervento prioritarie su cui si incentra il Sesto programma sono: cambiamento climatico, natura e biodiversità; ambiente e salute; gestione sostenibile delle risorse naturali e dei rifiuti.

---

<sup>90</sup> Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia ambientale, 2002-2012, in GUCE n. L 242 del 10 settembre 2002, p. 1. Si veda: B Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, p. 95; G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002, p.172.

Per ciascuno di tali settori, l'informazione è considerata uno degli strumenti principe della loro salvaguardia.

La concreta applicazione del principio di prevenzione e precauzione è qui intesa come "la possibilità di sostituire le sostanze pericolose con le sostanze meno pericolose ogni volta che ciò sia tecnicamente ed economicamente fattibile".

Sul punto si segnala l'istituzione di un nuovo registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER) con il compito di fornire informazioni ambientali accessibili e confrontabili in materia di emissioni inquinanti da fonti industriali<sup>91</sup>.

Analogamente agli altri programmi comunitari in materia ambientale, l'attività di ricerca viene ritenuta fondamentale per realizzare concretamente politiche di interazione tra uomo e ambiente.

Sempre più importante diviene, di conseguenza, la garanzia del diritto di accesso all'informazione, oggetto di una precisa strategia comunitaria a partire dal Quarto programma, che consente una tutela soggettiva dei singoli ed un controllo dell'attuazione della normativa ambientale e delle azioni intraprese dai pubblici poteri in campo ambientale.

Le previsioni contenute nei programmi relative all'importanza dell'informazione a tutela dell'ambiente hanno trovato in seguito attuazione nella normativa derivata comunitaria, attraverso le disposizioni contenute in decisioni, regolamenti e direttive, che vanno a delineare una politica ambientale comunitaria sempre più basata sul principio della prevenzione<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> L'EPER rappresenta la prima tappa verso lo sviluppo di un registro integrato sul rilascio e il trasferimento di inquinanti (PRTR).

<sup>92</sup> Per completezza si segnalano altresì, a tutela dell'ambiente: la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 aprile 2004 in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GUUE L 143 del 30.04.2004 pp. 56-75; la direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente, in GUUE L 328 del 6 dicembre 2008 pp. 28-37. La direttiva 2004/35/CE è il primo atto legislativo comunitario che si pone tra gli obiettivi principali l'applicazione del principio "chi inquina paga". Essa stabilisce un quadro comune di responsabilità al fine di prevenire e riparare i danni causati agli animali, alle piante, agli habitat naturali e alle risorse idriche, nonché i danni arrecati ai suoli. Il regime di responsabilità si applica, da un lato, ad alcune attività professionali esplicitamente elencate e, d'altro lato, alle altre attività professionali quando l'operatore ha commesso un errore o una negligenza. Spetta comunque alle autorità pubbliche accertarsi che gli operatori responsabili adottino o finanzino le misure necessarie in materia di prevenzione e riparazione. La direttiva 2008/99/CE individua precise responsabilità penali delle persone giuridiche per reati ambientali ed introduce delle regole comuni per gli Stati membri. Questi ultimi devono prevedere sanzioni penali per quelle attività riconosciute come illecite dalla normativa europea, poste in essere intenzionalmente o per grave negligenza da persone giuridiche.

### **1.3.b La direttiva 90/313/CEE ed i suoi antecedenti**

I Programmi d'azione comunitari hanno avuto continuità con l'adozione di molteplici decisioni, direttive e regolamenti<sup>93</sup>.

Tra le decisioni della Comunità in cui rileva l'informazione ambientale preme ricordare: la decisione del Consiglio 75/200/CEE del 18 marzo 1975 per la creazione di una rete europea di documentazione; la decisione 75/441/CEE del 24 giugno 1975 su una procedura comune di scambio delle informazioni tra reti di sorveglianza e di controllo dell'inquinamento atmosferico<sup>94</sup>; la decisione del Consiglio 76/161/CEE dell'8 dicembre 1975 sulla costituzione di un inventario sulle fonti di informazione in materia ambientale della Comunità<sup>95</sup>; la decisione del Consiglio 85/338/CEE del 27 giugno 1985 su un progetto sperimentale per la raccolta, il coordinamento e l'uniformazione dell'informazione ambientale e delle risorse naturali nella Comunità<sup>96</sup>.

Tra i regolamenti si segnala il regolamento 1836/93/CEE del Consiglio del 29 giugno 1993 sull'adesione delle imprese ad un sistema comunitario di ecogestione e audit. Esso prevede che "siano comunicate al pubblico le informazioni necessarie per comprendere gli effetti sull'ambiente dell'attività dell'impresa"<sup>97</sup>.

La prima direttiva che contiene disposizioni in tema di informazioni ambientali è la direttiva del Consiglio 85/501/CEE del 24 giugno 1982 sui rischi derivanti da attività industriale<sup>98</sup>, che all'art 8 prevede l'obbligo in capo agli Stati membri di informativa ai cittadini in caso di incidente derivante da attività industriale.

In seguito si segnala la direttiva 84/360/CEE del Consiglio del 28 giugno 1984 sulla lotta contro l'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali<sup>99</sup> in

---

<sup>93</sup> Si veda ad esempio il regolamento (CEE) n. 880/92 del Consiglio del 23 marzo 1992, su un sistema comunitario di assegnazione di un marchio di qualità ecologica, in GUCE n. L 99 dell'11 aprile 1992, p. 1, inteso a favorire prodotti con minore ricaduta ambientale fornendo ai consumatori maggiori informazioni sull'impatto ambientale dei prodotti.

<sup>94</sup> In GUCE n. L 194 del 2 luglio 1975, p. 40.

<sup>95</sup> In GUCE n. L 31 del 5 febbraio 1976, p. 8.

<sup>96</sup> In GUCE n. L 176 del 6 luglio 1985, p. 14.

<sup>97</sup> In GUCE n. L 168 del 10 luglio 1993, p. 1.

<sup>98</sup> In GUCE n. L 230 del 5 agosto 1982, p. 1, modificata dalla direttiva del Consiglio 88/610/CEE del 24 novembre 1988, in GUCE n. L 336 del 7 dicembre 1988, p. 14. Viene nuovamente modificata con la direttiva del Consiglio 96/82/CEE del 9 dicembre 1996 sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose in GUCE n. L 10 del 14 gennaio 1997, p. 13, che abroga la direttiva 88/610/CEE. La direttiva 96/82/CEE viene modificata dalla direttiva 2003/105/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2003 in GUCE n. L 345 del 31 dicembre 2003, p. 97.

<sup>99</sup> In GUCE n. L 188 del 16 luglio 1984, p. 20. In senso analogo, la direttiva 85/203/CEE del 7 marzo 1985 sulle norme di qualità atmosferica per il biossido di azoto, in GUCE n. L 87 del 27 marzo 1985, p. 1 in cui si dispone che gli Stati rendano accessibili le misurazioni inviate alla Commissione sulle concentrazioni di azoto rileva, i valori limite e le misure adottate. Dello stesso tenore le direttive del

cui si prevede l'obbligo degli Stati di mettere a disposizione decisioni e autorizzazioni ai cittadini.

La direttiva del Consiglio 90/313/CEE del 7 giugno 1990<sup>100</sup> è il primo atto specifico di portata generale che disciplina l'accesso all'informazione ambientale, prima frammentata da una pluralità di fonti normative.

Essa si compone di dieci articoli. Il primo, indica gli scopi; il secondo definisce le informazioni relative all'ambiente e l'autorità pubblica; il terzo riguarda la richiesta di accesso e i casi di esclusione; il quarto è dedicato ai mezzi di tutela; il quinto è incentrato sui costi della richiesta; il sesto e il settimo impongono la pubblicità agli Stati membri; mentre gli articoli otto e nove disciplinano la revisione e l'ultimo, ossia il decimo è meramente di chiusura.

La direttiva usa il termine "libertà" e non qualifica ancora tale accesso come diritto. Lascia inoltre liberi gli Stati membri, nel recepimento, di darvi il proprio inquadramento giuridico.

Punti focali di tale direttiva sono la trasparenza e la reciproca collaborazione tra cittadini e pubblici poteri volta ad una tutela delle risorse naturali<sup>101</sup>.

L'art 2 definisce "informazioni relative all'ambiente qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati in merito allo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché alle attività (incluse quelle nocive, come il rumore) o misure che incidono negativamente o possono incidere negativamente sugli stessi, nonché alle attività o misure destinate a tutelarli, ivi compresi misure amministrative e programmi di gestione dell'ambiente".

---

Consiglio 89/369/CEE dell'8 giugno 1989, in GUCE n. L 163 del 14 giugno 1989 p. 32 e 89/429/CEE del 21 giugno 1989, in GUCE n. L 203 del 15 luglio 1989, p. 50, rispettivamente sulla prevenzione e sulla riduzione dell'inquinamento atmosferico provocato dai nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti urbani. Ancora, l'obbligo di informazione viene previsto all'interno delle direttive del Consiglio 90/219/CEE del 23 aprile 1990 in GUCE n. L 117 dell'8 maggio 1990, p. 1 e 90/220/CEE del 23 aprile 1990 in GUCE n. L 117 dell'8 maggio 1990, p. 15., rispettivamente sull'impiego confinato e sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati.

<sup>100</sup> In GUCE n. L 158 del 23 giugno 1990, p. 56, concernente la libertà di accesso all'informazione ambientale. Si veda M. Antonucci, *Il diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale nell'Unione europea (nota a Corte giust. Comunità europee, 26 giugno 2003, n. 233/00, Commissione C. c. Gov. Francia)*, in *Cons. Stato*, 2003, II, p. 1092; D. Borgonovo Re, *Il diritto all'informazione in materia ambientale in Francia, negli Stati Uniti, in Italia*, in G. Arena (a cura di) *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 1991, p. 265.

<sup>101</sup> L'art 1 della direttiva 90/313/CEE afferma: "la presente direttiva ha lo scopo di garantire la libertà di 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 ai quali siffatte informazioni debbono essere rese disponibili."

Il cuore della novità della direttiva è individuabile nell'art. 3, che impone a tutti gli Stati membri l'obbligo di consentire l'accesso a chiunque, senza che sia necessario dimostrare alcun specifico interesse. Esso infatti afferma: "gli Stati membri provvedono a che le autorità pubbliche siano 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."

L'estensione sempre maggiore del diritto di accesso da parte dei cittadini in ambito di informazione ambientale viene confermata e delineata dalla giurisprudenza della corte di giustizia.

Si segnala sul punto la sentenza della Corte di Giustizia 17 Giugno 1998, causa C-321/96<sup>102</sup>, sull'interpretazione dell'art 2 lett. a) della direttiva 90/313/CEE. La Corte, in tale sede, amplia l'oggetto del diritto di accesso ad ogni forma di attività amministrativa, anche alle attività informali. Nel caso di specie la Corte ritiene accessibili anche le attività preparatorie.

Viene dunque pienamente affermato il diritto di accesso indistinto, con le eccezioni espressamente indicate all'art 3 comma 2.<sup>103</sup>

La relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 90/313/CEE, prevista dall'art 8 della stessa direttiva, è stata presentata nel 2000<sup>104</sup> ed evidenzia le maggiori difficoltà emerse nell'attuazione e nell'interpretazione di tale atto normativo. Il concetto di "informazione ambientale" spesso è stato interpretato in modo restrittivo, così come la nozione di pubblica autorità: l'accesso veniva negato da quegli organi che non si ritenevano appartenenti all'ambito delle autorità ambientali.

Pur con delle difficoltà iniziali, la direttiva 90/313/CEE segna un vero punto di svolta: il principio della riservatezza delle deliberazioni delle pubbliche amministrazioni, viene sostituito dalla trasparenza, invocabile per tutte quelle attività aventi ricadute sull'ambiente e sulle risorse naturali.

---

<sup>102</sup> Sentenza della Corte di Giustizia 17 Giugno 1998, causa C-321/96<sup>102</sup>, Wilhelm Mecklenburg C. Kreis Pinneberg - Der Landrat, in *Racc. 1998, p.I-03809*. Si veda S. Mirate, *La tutela dell'ambiente attraverso il libero accesso all'informazione*, commento a *Corte di Giustizia delle Comunità europee, 17 giugno 1998, causa C-321/96, Wilhelm Mecklenburg c. Kreis Pinneberg Der Landrat*, in *Urbanistica ed appalti*, 1998, p. 1264; F. Fonderico, *La Giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di ambiente*, in S. Cassese (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995, p. 123; G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002, p. 202.

<sup>103</sup> Si veda TAR Lombardia sez Brescia, 30 aprile 1999, n. 397, *Comune di Limone sul Garda c. Sigurtà*, decisione annullata da C.d.S., V sez., 22 febbraio 2000 n. 939, in *Giur. it.*, 2001, 406; R. Caranta, *L'accesso alle informazioni in materia ambientale (nota a C. Stato, sez. V, 22 febbraio 2000, n. 939, Comune Limone sul Garda c. Sigurtà)* in *Giur. it.*, 2001, p. 406.

<sup>104</sup> Bruxelles, 29 giugno 2000, COM (2000) 400 definitivo.

Con tale atto siamo ancora di fronte ad una diffusione passiva dell'informazione ambientale, divulgata in seguito alla richiesta dei singoli cittadini, il passaggio ulteriore si ha con l'approvazione della direttiva 2003/4/CE, in cui si afferma una vera e propria diffusione attiva dell'informazione, dove gli organi che possiedono documentazioni ed informazioni si impegnano in modo sensibile alla divulgazione delle notizie rilevanti per la tutela e per la protezione dell'ecosistema.

### 1.3.c La direttiva 2003/4/CE (attuazione del primo pilastro)

L'Unione Europea, con la direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 marzo 2003<sup>105</sup> ha fissato le norme per garantire la libertà di accesso alle informazioni ambientali in possesso delle autorità pubbliche e la diffusione delle medesime, stabilendo inoltre le condizioni fondamentali e le modalità pratiche in base alle quali tali informazioni devono essere rese disponibili.

Il legislatore comunitario ha considerato l'istituto dell'accesso come una sorta di strumento volto a garantire un controllo democratico sulle istituzioni in materia ambientale, mediante una partecipazione diffusa delle popolazioni.

Nella direttiva sono ripresi tutti i principali dettami della Convenzione di Aarhus, per garantirne un'effettiva e corretta applicazione da parte delle amministrazioni degli Stati membri.<sup>106</sup>

Il primo concetto delineato all'interno della direttiva è quello di "informazione ambientale", la quale comprende tutto ciò che riguarda non solo lo stato degli elementi dell'ambiente (aria, atmosfera, suolo, acqua), ma altresì fattori che incidono sullo stesso quali l'energia, il rumore, le radiazioni o i rifiuti, le emissioni, gli scarichi.

Tale nozione viene estesa infine a politiche, disposizioni legislative, piani, programmi, accordi ambientali ed attività che incidono o possono incidere sull'ambiente; alle misure adottate per la loro tutela e protezione ed alle relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale (art. 2 punto 1 cit. *supra*).

La Corte di Giustizia, con sentenza del 26 giugno 2003<sup>107</sup>, riconosce il carattere meramente indicativo dell'elencazione contenuta nella suddetta direttiva, affermando

---

<sup>105</sup> In GUCE n. L 41 del 14 febbraio 2003 pag. 26. Abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio del 7 giugno 1990 in GUCE n. L 158 del 23 giugno 1990 pag. 56. Si veda E. Pelosi, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, p. 23

<sup>106</sup> Si veda altresì sul punto la Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, in GUCE n. L 124 del 17 maggio 2005, p. 1, relativa alla conclusione, in base all'art 175 paragrafo 1 del trattato, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale in cui all'art 1 si dispone: "E' approvata a nome della Comunità la convenzione UNECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (convenzione di Aarhus). Il testo della convenzione è accluso alla presente decisione."

Si veda sulla Convenzione di Aarhus: L. Stancic, *Aarhus Convention: a Model for Participatory Environmental Governance*, in *Ambiente*, 2004, 4, p. 41; L. Monti, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, in E. Roza Acuna (a cura di) *Profili di diritto ambientale da Rio a Johannesburg. Saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale e amministrativo*, Torino, 2004, p. 71.

<sup>107</sup> Causa n. C- 233/00, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese*, in *Racc.*, 2000, pag. I-06625,

che all'interno della nozione di informazione ambientale viene inclusa ogni attività e misura capace di incidere negativamente sull'ambiente.

La direttiva 2003/4/CE definisce inoltre il significato di "autorità pubblica" (art. 2 punto 2 cit. *supra*), in cui confluisce la totalità delle amministrazioni pubbliche operanti ai diversi livelli, identificando nei soggetti aventi diritto d'accesso all'informazione ambientale ogni persona fisica e giuridica, non richiedendo al contempo la necessaria dichiarazione di un "interesse" da parte degli stessi. Tale definizione è stata estesa in modo da comprendere il governo e ogni altra pubblica amministrazione a livello nazionale, regionale o locale, aventi o meno responsabilità specifiche sull'ambiente<sup>108</sup>. Si prescinde inoltre dalla natura giuridica (pubblica o privata) e dalla personalità (fisica o giuridica) del soggetto, in quanto rileva lo svolgimento di funzioni o servizi pubblici connessi all'ambiente.

Per concretizzare l'elemento dell'accessibilità all'informazione, si richiede alle autorità pubbliche la determinazione precisa delle modalità pratiche necessarie per attivare il procedimento per l'accesso, con messa a disposizione di mezzi, strumenti e personale addetto.

L'informazione ambientale è messa a disposizione del richiedente il prima possibile o al più tardi entro un mese dal ricevimento della richiesta da parte dell'autorità pubblica. Se il volume e la complessità delle informazioni richieste sono tali da non poter evadere l'incombenza entro il termine previsto, lo stesso viene prorogato a due mesi dal ricevimento della stessa. (Art. 3 cit. *supra*)

L'accesso e la consultazione di tutti i registri o elenchi pubblici sono gratuiti. Le autorità pubbliche possono imporre il pagamento di un importo ragionevole esclusivamente per la fornitura dell'informazione ambientale. (Art 5 cit. *supra*)

Una richiesta di informazioni ambientali può essere respinta (motivando la decisione al richiedente per iscritto o per via elettronica, entro un mese) qualora (Art. 4 cit. *supra*):

- Tali informazioni non siano detenute dall'autorità pubblica alla quale è rivolta la richiesta. In tal caso, quest'ultima, se conosce quale sia l'Ente che la detiene, lo comunica al richiedente;
- la richiesta sia manifestamente infondata; riguardi materiale in corso di completamento o comunicazioni interne;

---

<sup>108</sup> 11° considerando e art. 2 n. 2 della direttiva 2003/4/CE.

- la domanda sia formulata in termini troppo generici. L'autorità deve comunque invitare il richiedente a precisarla ed eventualmente fornirgli l'ausilio necessario;
- la divulgazione di tali informazioni rechi pregiudizio alla riservatezza delle deliberazioni interne o di questioni commerciali o industriali, alla sicurezza pubblica o alla difesa, allo svolgimento di procedimenti giudiziari, ai diritti di proprietà intellettuale, alla riservatezza dei dati personali, agli interessi di chiunque abbia fornito le informazioni richieste di sua propria volontà, alla tutela dell'ambiente.

Gli Stati membri provvedono inoltre affinché il richiedente, qualora reputi che la sua richiesta sia stata trattata in violazione della direttiva, possa esperire una procedura di riesame o di ricorso amministrativo rapida e poco costosa presso un organismo indipendente.

In seguito a questa breve sintesi dei contenuti principali della direttiva 2003/4/CE preme evidenziare come l'interesse della collettività di accedere alle informazioni in materia ambientale trovi molteplici limiti che hanno quale carattere comune la tutela della riservatezza nei suoi diversi profili. La diffusione delle informazioni non potrà essere consentita qualora rechi pregiudizio: alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, se previsto dal diritto; alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, qualora la riservatezza sia prevista dal diritto nazionale o comunitario per tutelare un legittimo interesse economico, compreso l'interesse pubblico a mantenere la riservatezza statistica ed il segreto fiscale; alla riservatezza dei dati personali e/o dei dossier riguardanti una persona fisica, qualora tale persona non abbia acconsentito alla divulgazione dell'informazione al pubblico, laddove detta riservatezza sia prevista dal diritto nazionale o comunitario; agli interessi o alla protezione di chiunque abbia fornito le informazioni richieste di sua volontà, senza che sussistesse alcun obbligo legale reale o potenziale in tal senso, a meno che la persona interessata abbia acconsentito alla divulgazione delle informazioni in questione (Art. 4 paragrafo 2 lettere a), d), f), g) cit. *supra*)<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> « Les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte: a) à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, lorsque cette confidentialité est prévue en droit; d) à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, lorsque cette confidentialité est prévue par le droit national ou communautaire afin de protéger un intérêt économique légitime, y compris l'intérêt public lié à la préservation de la confidentialité des statistiques et du secret fiscal; f) à la confidentialité des données à caractère personnel et/ou des dossiers concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque la

I motivi di rifiuto non possono essere oggetto di un'interpretazione ampia e dovranno sempre essere contemperati con l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione. I motivi di rifiuto di cui all'art. 4 paragrafo 2 lettere a), d), f), g) cit. *supra* non potranno essere opposti alla richiesta di accesso alle informazioni sulle emissioni nell'ambiente.<sup>110</sup> In tale caso dunque l'interesse sotteso alla tutela della riservatezza diviene secondario rispetto alla tutela del bene atmosfera.

L'accesso alle informazioni ambientali non viene più qualificato come semplice libertà, come accadeva nella direttiva 90/313/CE ma diviene un vero e proprio diritto.

Il concetto di informazione ambientale, così come quello di autorità pubblica, viene dunque esteso ed ampliato, andando oltre quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus, per evitare possibili interpretazioni restrittive<sup>111</sup>.

I termini per ottemperare alla richiesta di accesso sono dimezzati e l'espressione "risponde" contenuta nella direttiva 90/313/CE viene sostituita dall'espressione "mette a disposizione", ciò a confermare una forza sempre maggiore del diritto per i cittadini di accedere a tali informazioni.

I motivi che consentono il diniego sono elencati in modo preciso ed il rifiuto va sempre motivato.

---

confidentialité de ce type d'information est prévue par le droit national ou communautaire; g) aux intérêts ou à la protection de toute personne qui a fourni les informations demandées sur une base volontaire sans y être contrainte par la loi ou sans que la loi puisse l'y contraindre, à moins que cette personne n'ait consenti à la divulgation de ces données. »

<sup>110</sup> « Les motifs de refus visés aux paragraphes 1 et 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Les États membres ne peuvent, en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h), prévoir qu'une demande soit rejetée lorsque elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement. » Gli Stati membri non possono respingere una richiesta di accesso alle informazioni sulle emissioni nell'ambiente in virtù delle eccezioni previste a tutela della riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche, delle informazioni commerciali o industriali, dei dati personali, degli interessi di chiunque abbia fornito spontaneamente informazioni a tutela dell'ambiente.

<sup>111</sup> Con la normativa in esame si persegue l'obiettivo della più ampia trasparenza, in modo tale che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, anche attraverso i mezzi di telecomunicazione e gli strumenti informatici. Sul punto Francesco Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, cit. *supra*. La normativa in materia, pur essendo ispirata al favor ed alla regola della divulgazione e della conoscenza, contempla ipotesi di esclusione e di limitazione del diritto di accesso, che rappresentando un'eccezione devono essere interpretate ed applicate in modo restrittivo. Sul punto Francesco Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, cit. *supra*. C. Aliberti, *Diritto di accesso e divulgazione dell'informazione ambientale nell'ordinamento comunitario*, in *Informazione ambientale e diritto di accesso*, (a cura di) G. Recchia, Padova, 2007. E. Delfino, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, I, Milano, 1996).

L'effettività del diritto di accesso è garantita dai rimedi di carattere giurisdizionale, dal ricorso in sede amministrativa o giurisdizionale con cui il cittadino si rivolge ad un "organo indipendente ed imparziale istituito per legge", con procedure di accesso alla giustizia "celeri e gratuite o non dispendiose".

Preme evidenziare, da ultimo, l'art 7 della direttiva 2003/4/CE sulla "Diffusione dell'informazione ambientale" secondo cui "Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire un'attiva e sistematica diffusione al pubblico delle informazioni, anche grazie alle moderne tecnologie dell'informazione".

Ad intervalli non superiori a quattro anni vengono pubblicati rapporti nazionali, regionali o locali sullo stato dell'ambiente.

Si afferma dunque pienamente la regola del diritto d'accesso, in cui le istituzioni svolgono un compito di diffusione attiva, operata indipendentemente da una richiesta dei cittadini; il diniego diviene l'eccezione.

La stretta connessione tra diritto all'informazione, diritto di accesso e tutela dell'ambiente diviene espressione di un'estensione sempre maggiore dei diritti fondamentali, in linea con il concetto di equità intergenerazionale, quale corollario del principio di sviluppo sostenibile, da cui deriva un'attenzione sensibile ai bisogni delle generazioni presenti e future.

L'accesso all'informazione ambientale rende effettivo il principio della trasparenza e concretizza la democrazia partecipativa, che tende ad uno sviluppo realmente sostenibile. Esso è lo strumento prioritario per un'adeguata difesa dell'ambiente e per prevenire il degrado ambientale.

Fondamentale diviene preservare la stabilità ecosistemica piuttosto che ripristinare gli equilibri compromessi, poiché è più gravoso risarcire che prevenire<sup>112</sup>.

L'ampia legittimazione attiva sancita dalla normativa europea trova il suo presupposto nel principio dell'azione preventiva a tutela dell'ambiente. Riconoscendo infatti a qualsiasi persona, fisica o giuridica, la potestà di accesso alle informazioni

---

<sup>112</sup> Si veda: Frosoni, *Sul nuovo diritto all'informazione ambientale*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 4465; Tabacchini M., *Diritto per la natura*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 346-347. Sul punto S. Grassi, *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, scritti in onore di Paolo Barile, Padova, CEDAM, 1990, p. 307: "Per nessun altro bene o valore, come per l'ambiente, la previa acquisizione e la circolazione adeguata delle informazioni e delle conoscenze, anche tecniche è indispensabile per una corretta definizione delle modalità di tutela. Un adeguato sviluppo dello strumento dell'accesso contribuirebbe a sensibilizzare l'intera collettività verso una coscienza ambientale, portando i cittadini ad influenzare direttamente i mercati economici – nel prestar cura ai comportamenti delle aziende produttrici in grado di incidere, con le loro scelte aziendali e strategiche, sul degrado del bene ambiente - ed indirettamente gli interventi politici in materia di protezione dell'ambiente".

ambientali in possesso delle autorità pubbliche, si può garantire una conoscenza delle problematiche ambientali ed un costante controllo, da parte della collettività, sulle scelte e le misure adottate dalle amministrazioni pubbliche aventi competenze in materia ambientale<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> G. Landi, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2000, pp. 335-357, nota a sentenza TAR Lombardia, Brescia, 30 aprile 1999, n. 397: "La tutela dell'ambiente è desoggettivata, in quanto prescinde da qualunque limitazione soggettiva all'accesso e dall'accertamento di qualunque posizione di interesse, al fine di creare un interesse sociale e diffuso alla tutela dell'ambiente".

### 1.3.d Il Regolamento (CE) n. 1367/2006

Il Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento e del Consiglio del 6 settembre 2006<sup>114</sup> si pone quale obiettivo principale l'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni<sup>115</sup>, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.<sup>116</sup>

Attraverso l'applicazione di tale atto normativo si vuole infatti: garantire al pubblico il diritto di accesso alle informazioni ambientali ricevute o elaborate dalle istituzioni o dagli organi comunitari e da essi detenute; definire le condizioni generali e le modalità pratiche per l'esercizio di tale diritto; assicurare la progressiva disponibilità e diffusione delle informazioni ambientali, promuovendo altresì l'uso di tecnologie di telecomunicazione informatica e/o elettronica; prevedere la partecipazione del pubblico all'elaborazione di piani e programmi e alla giustizia in materia ambientale.<sup>117</sup>

Prima dell'adozione del Regolamento 1367/06 per tutte le richieste di accesso alle informazioni ambientali si applicava il Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.<sup>118</sup>

Il regolamento 1367/2006 ha ampliato la sfera dei soggetti obbligati a garantire l'accesso all'informazione ambientale: non solo il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, ma ogni organo e istituzione che svolga una funzione amministrativa. In

---

<sup>114</sup> In GUCE n. L 264 del 25 settembre 2006 pag. 13

<sup>115</sup> In tema di consultazioni l'art. 6 della Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 Giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, in GUCE n. L 197 del 21 luglio 2001 pag. 30 prevede: "La proposta di piano o programma ed il rapporto ambientale redatto a norma dell'art. 5 devono essere messi a disposizione delle autorità di cui al paragrafo 3 del presente articolo e del pubblico."

<sup>116</sup> In materia di informazione ambientale si veda altresì il Regolamento (CEE) n. 1210 del Consiglio del 7 maggio 1990, in GUCE n. L 120 del 11 maggio 1990 pag. 1, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale. Si evidenzia altresì la Direttiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003, in GUCE n. L 156 del 25 giugno 2003 pag. 17, attuativa del secondo pilastro della Convenzione di Aarhus, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia. Si confronti inoltre la Direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2007, in GUCE n. L 108 del 25 aprile 2007 pag. 1, che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (Inspire). Si segnala infine la Comunicazione (2008) 46 della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni verso un sistema comune di informazioni ambientali (SEIS).

<sup>117</sup> Art. 1 paragrafo 1 lett. a), b), c), d) del Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento e del Consiglio del 6 settembre 2006 (GUCE n. L 264 del 25 settembre 2006 pag. 13).

<sup>118</sup> Art 3 cit. *supra*.

base al regolamento 1049/2001 e della direttiva 2003/4, anche le istituzioni che svolgono funzioni legislative sono soggette alla normativa sull'accesso all'informazione in materia ambientale.

Nel diritto dell'Unione europea, il diritto di accesso all'informazione spetta ai cittadini dell'Unione, alle persone fisiche o giuridiche che hanno la residenza o la sede legale in uno degli Stati membri. All'interno della Convenzione di Aarhus invece diviene un vero e proprio diritto umano, che gli Stati devono rispettare indipendentemente dalla cittadinanza del richiedente. Nell'ambito delle informazioni ambientali, il diritto di accesso di cui al regolamento 1049/2001 si estende a chiunque, senza limitazioni basate sulla cittadinanza, sulla residenza o sulla sede sociale.

Il documento, oggetto del diritto di accesso, viene definito dal regolamento 1049/2001 e dalla Convenzione di Aarhus come "qualsiasi contenuto informativo a prescindere dal supporto". Il regolamento 1367/2006 chiarisce poi la nozione di informazione ambientale ai sensi della direttiva 2003/4/CE.

Le eccezioni al diritto di accesso vanno interpretate, in base alla Convenzione di Aarhus ed al regolamento 1367/2006, in modo restrittivo. All'interno del regolamento si stabilisce però che nei casi di bilanciamento tra tutela della proprietà industriale e commerciale, l'interesse alla divulgazione di informazioni ambientali prevale<sup>119</sup>.

Oltre a rispettare il regolamento del 2001, le istituzioni e gli organi comunitari devono organizzare le informazioni in materia ambientale nel loro settore di competenza e renderle accessibili sistematicamente al pubblico, in particolare attraverso banche dati diffuse per mezzo delle tecnologie di telecomunicazione informatiche ed elettroniche.

Tali banche dati o registri devono contenere:

- delle relazioni sull'applicazione dei trattati, delle convenzioni o degli accordi internazionali, della legislazione comunitaria, nazionale o locale, delle misure, dei piani e programmi in materia ambientale;
- dei rapporti sullo stato dell'ambiente;
- dei dati ottenuti attraverso la vigilanza esercitata sulle attività che hanno un impatto sull'ambiente;

---

<sup>119</sup> Il regolamento 1049/2006 prevede tre tipi di eccezioni all'accesso agli atti: la prima tutela l'interesse pubblico alla sicurezza, difesa, relazioni internazionali e politica economica o finanziaria e la sfera privata degli individui; la seconda protegge gli interessi commerciali, la difesa in giudizio e le attività d'indagine o giurisdizionali esercitate da un'istituzione; l'ultima ha ad oggetto gli atti interni. Il regolamento non prevede eccezioni qualora la richiesta sia generica. In tal caso infatti l'Istituzione chiederà al cittadino di chiarire la domanda, assistendolo in tale compito. Nel caso in cui, infine, la richiesta riguardi una quantità eccessiva di documentazione, l'Istituzione e il richiedente cercheranno di trovare un giusto compromesso.

- delle autorizzazioni che hanno un impatto ambientale;
- degli studi di impatto ambientale e delle valutazioni di rischio.

Le informazioni sull'ambiente consultabili dal pubblico devono essere aggiornate, esatte e comparabili. Se ne è fatta richiesta, le istituzioni e gli organi comunitari devono informare il pubblico: sugli strumenti che consentono di esercitare il diritto di accesso, sui metodi di analisi, di campionamento o di misurazione utilizzati per redigere i dati richiesti.

Il regolamento 1049/2001 aveva già previsto disposizioni in tema di accesso attivo, il regolamento 1367/2006 riprende e amplia tali contenuti, inserendo le informazioni ambientali di cui all'art 5 della Convenzione di Aarhus tra i documenti consultabili attraverso le banche dati. Preme sottolineare l'inserimento dei "passi compiuti nelle procedure di infrazione al diritto comunitario a partire dalla fase di parere motivato ai sensi dell'art. 226, par. 1 del trattato<sup>120</sup>", tra le informazioni oggetto non solo di un accesso su richiesta, ma anche dell'accesso attivo. Il regolamento 1367/2006 rende dunque accessibili a chiunque i pareri motivati emanati in seguito all'inadempimento da parte di uno Stato della normativa ambientale.

Quando un'istituzione o organo comunitario riceve una domanda relativa ad un'informazione che non è in suo possesso, deve comunicare il più rapidamente possibile al richiedente qual'è l'istituzione, l'organo o l'autorità pubblica che possiede tale informazione. L'istituzione che riceve la domanda può inoltre trasferirla direttamente all'autorità competente.

In caso di minaccia imminente per la salute umana o l'ambiente, le istituzioni o gli organi comunitari collaborano con le pubbliche autorità mettendo rapidamente a disposizione del pubblico qualsiasi informazione in grado di evitare o ridurre i danni causati dalla minaccia in questione.

Almeno ogni quattro anni, deve essere pubblicata una relazione sullo stato dell'ambiente a livello europeo. Essa deve contenere informazioni sulla qualità dell'ambiente, nonché sulle pressioni cui è sottoposto.

Le disposizioni del Regolamento inoltre 1367/06 garantiscono al pubblico (una o più persone fisiche o giuridiche e le associazioni, gruppi o organizzazioni formate da queste persone):

- un diritto di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle istituzioni e dagli organi comunitari;

---

<sup>120</sup> Ora art. 258 TFUE. Tale disposizione è prevista all'art 4 comma 2 lett. c) del regolamento 1367/2006.

- che le informazioni in materia ambientale siano messe a disposizione attraverso banche dati elettroniche facilmente accessibili;

- la partecipazione all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale da parte della Comunità;

- l'accesso alla giustizia in materia ambientale a livello comunitario.

Le istituzioni e gli organi della Comunità consentono al pubblico di partecipare all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale, attraverso l'approvazione di disposizioni che disciplinino:

- termini ragionevoli per informare il pubblico sui piani e programmi e le modalità di partecipazione, nonché per consentire al pubblico di partecipare effettivamente all'elaborazione di tali documenti;

- la possibilità per il pubblico di partecipare alla fase iniziale della procedura di elaborazione dei piani e programmi;

- l'obbligo di tenere in considerazione, nella fase decisionale, i risultati della partecipazione del pubblico;

- il tipo di pubblico che possa parteciparvi (incluse le organizzazioni non governative).

### 1.3.e La direttiva 2003/35/CE (attuazione del secondo pilastro)

La direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003 ha ad oggetto la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale<sup>121</sup> ed è stata emanata in attuazione dell'art 7 della Convenzione di Aarhus. Tale direttiva si applica ad ogni forma di partecipazione pubblica in materia ambientale.

Essa riguarda la partecipazione del pubblico al processo decisionale nell'elaborazione di piani e programmi (VAS) e nell'ambito di autorizzazione di determinate attività (VIA, IPPC) di natura principalmente industriale. Il risultato della partecipazione del pubblico deve essere debitamente preso in considerazione nella decisione finale di autorizzazione dell'attività in questione.

Nel preambolo la direttiva riprende i principi fondamentali della Comunità in materia di ambiente: impegno da parte della autorità nell'adozione di politiche sostenibili; trasparenza nei procedimenti finalizzati all'approvazione di decisioni che possano influire sull'ambiente. La direttiva inoltre introduce modifiche alle direttive 85/377/CEE<sup>122</sup> e 96/61/CE<sup>123</sup> poiché ritenute inadeguate a garantire la compatibilità con le disposizioni della Convenzione di Aarhus.

Gli obiettivi della direttiva che attua il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus sono dunque: accrescere l'efficacia dei processi decisionali dando la possibilità al pubblico di offrire i propri commenti; rafforzare gli strumenti della democrazia partecipativa.

---

<sup>121</sup> Modifica inoltre le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, in GUCE n. L 156 del 25 giugno 2003, p. 17. Si veda: D. Recchia, *Accesso alla giustizia in materia ambientale: progressi verso l'attuazione della Convenzione di Aarhus*, in Riv. giur. ambiente, 2004, p. 787; T. Scorazzi, *La partecipazione del pubblico alle decisioni sui progetti che incidono sull'ambiente*, in Riv. giur. ambiente, 1989, p. 485.

<sup>122</sup> Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in GUCE L 175 del 5.7.1985, pagg. 40–48. Sul tema si veda la sentenza del 30.04.2009, C – 75/08, in Racc. 2009 pagina I-03799 in cui si affermano i seguenti principi: L'art. 4 della direttiva 85/337, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva 2003/35, non richiede che la decisione in base a cui un progetto non sia sottoposto ad una valutazione dell'impatto ambientale, contenga essa stessa le ragioni per le quali l'autorità competente ha deciso che questa non fosse necessaria. Tuttavia, nell'ipotesi in cui una persona interessata lo chieda, l'autorità amministrativa competente ha l'obbligo di comunicarle i motivi per i quali tale decisione è stata assunta. Tale decisione è sufficientemente motivata qualora contenga le informazioni necessarie a permettere agli interessati una valutazione sull'opportunità o meno di presentare ricorso avverso tale decisione. Con sentenza del 16.07.2009, C - 427/07, in Racc. 2009 pagina I-06277 la Corte afferma che gli Stati membri determinano, mediante un esame condotto caso per caso, o in base a soglie o criteri, se i progetti debbano essere sottoposti ad una valutazione d'impatto ambientale.

<sup>123</sup> Direttiva (IPPC) Direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, in GUUE L 257 del 10.10.1996, pagg. 26–40

In particolare la direttiva consente: di esprimere pareri e osservazioni; di valutare le risultanze della partecipazione nell'ambito del procedimento di adozione delle decisioni; di essere informati in merito alle determinazioni adottate.

Il “Pubblico Interessato”<sup>124</sup> ha diritto a partecipare ai processi decisionali in materia ambientale relativi a:

- l'autorizzazione di determinate attività (specificate nell'allegato I o comunque aventi impatto ambientale significativo);
- l'elaborazione di piani, programmi, politiche ambientali;
- regolamenti e atti normativi;
- autorizzazioni per il rilascio di Ogm nell'ambiente.

Il pubblico viene informato, fin dalla fase iniziale del processo decisionale, sui seguenti elementi:

- l'oggetto in merito al quale la decisione deve essere presa;
- la natura della decisione da adottare;
- l'autorità competente;
- la procedura prevista, ivi compresi i dettagli pratici relativi alla procedura di consultazione;
- la procedura di valutazione dell'impatto ambientale (se prevista).

I tempi previsti devono permettere una reale partecipazione del pubblico, in tal senso è stata istituita una procedura più snella per l'elaborazione di piani e programmi relativi all'ambiente.

Per “pubblico” si intendono le persone fisiche, giuridiche e le organizzazioni, mentre il “pubblico interessato” è rappresentato da coloro che possono essere oggetto di effetti diretti delle procedure decisionali, o avere interesse a tali procedure<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Con sentenza del 15.10.2009, causa C – 263/08, in racc. 2009, p. I – 09967 la Corte afferma che: “i membri del pubblico interessato, a norma degli artt. 1, n. 2, e 10 bis della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2003/35, devono poter impugnare la decisione con cui un organo appartenente all'organizzazione giudiziaria di uno Stato membro si è pronunciato in merito ad una domanda di autorizzazione di un progetto, a prescindere dal ruolo che hanno potuto svolgere nell'istruzione di detta domanda prendendo parte al procedimento dinanzi a detto organo e facendo valere la propria posizione in tale occasione. L'art. 10 bis della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2003/35, osta a una disposizione di una normativa nazionale che riserva il diritto di esperire un ricorso contro una decisione relativa a un'operazione rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva alle sole associazioni di tutela dell'ambiente con un numero minimo di 2000 aderenti. Le norme nazionali non devono minacciare di svuotare di qualsiasi portata le disposizioni comunitarie secondo cui chi vanta un interesse sufficiente per contestare un progetto ed i titolari di diritti lesi da quest'ultimo, tra cui le associazioni di tutela dell'ambiente, devono poter agire davanti al giudice competente.”

<sup>125</sup> Art. 3 comma 1 punto 1 della Direttiva 2003/35/CE che modifica la Direttiva 85/337/CEE.

Nello specifico viene introdotto l'obbligo di informare il pubblico con un avviso o tramite mezzi elettronici dell'inizio della procedura di VIA, fornendo inoltre le informazioni sulle autorità competenti per l'adozione della decisione, l'indicazione dei tempi e dei luoghi in cui le informazioni possono essere rese disponibili e le modalità precise della partecipazione del pubblico.

La direttiva 96/82/CE<sup>126</sup> (c.d. Seveso) sugli impianti a rischio di incidente rilevante, all'art 23 prevede espressamente la consultazione popolare prevedendo che la popolazione interessata dalla costruzione o dalla modifica di un impianto deve essere messa in grado di esprimere il proprio parere sia nel caso di elaborazione del progetto relativo a nuovi stabilimenti, sia nel caso di modifica del territorio in prossimità dei nuovi impianti.

Anche la direttiva 2001/42/CE<sup>127</sup> sulla Valutazione ambientale strategica (VAS), che rappresenta per la Comunità una delle direttive cruciali per la prevenzione del danno all'ambiente e per l'attuazione delle politiche ambientali e la sostenibilità, garantisce la partecipazione del pubblico e la consultazione per i fini della direttiva stessa. Questa prevede infatti che la proposta di piano o programma ed il rapporto ambientale devono essere messi a disposizione dell'autorità e del pubblico, al fine di poter esprimere il loro parere sulla proposta con un tempo congruo, prima dell'adozione del piano o programma.

Infine, la direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE<sup>128</sup> all'art 14, in tema di gestione delle acque, prevede la partecipazione pubblica come contributo ai piani di gestione e di tutela delle acque.

La partecipazione dei cittadini contribuisce a conseguire gli obiettivi ambientali di cui all'articolo 191 del TFUE<sup>129</sup>, e cioè la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana e dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Attraverso la previsione della pubblicità della procedura, della presentazione al pubblico dei contenuti del progetto e dello studio di impatto ambientale, nonché della possibilità di presentare osservazioni alla struttura competente potrà realizzarsi uno sviluppo sostenibile, che trova nelle comunità locali

---

<sup>126</sup> Direttiva 96/82/CE "relativa al controllo dei pericoli da incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose" in GUUE L 10 del 14 gennaio 1997 pp.13-33.

<sup>127</sup> Direttiva 2001/42/CE del Parlamento e del Consiglio europeo del 27 giugno 2001, concernente la valutazione di determinati piani e programmi sull'ambiente, in GUUE L 197 del 21.7.2001, pp. 30-37. Ha come scopo il raggiungimento di un elevato livello di tutela dell'ambiente. La VAS è un procedimento che consente di valutare ex ante gli effetti che un piano o un programma può avere sull'ambiente.

<sup>128</sup> Direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 che "istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque" in GUUE del 21 dicembre 2000 L 327 p.1.

<sup>129</sup> Già art 174 Tr. Nizza.

piena condivisione. Il successo della pianificazione e della programmazione è strettamente collegato al livello di partecipazione della popolazione, e non può prescindervi.

La partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici è la prima condizione di sostenibilità dello sviluppo. Le politiche ambientali devono essere basate sul confronto con i soggetti sociali interessati e tradursi in strategie condivise. Una decisione concertata con i destinatari e costruita con un alto tasso di consenso è una decisione democratica che ha più probabilità di essere attuata in modo ottimale grazie alla collaborazione di tutti. E' anche una decisione di migliore qualità: i cittadini e, in particolar modo le associazioni di protezione ambientale o in altro modo rappresentative, sono depositari di preziose conoscenze relative alla situazione del territorio, alle esigenze ambientali locali e agli interessi di chi vi abita.

### 1.3.f La proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia

Ad oggi, la direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale è ferma allo stato di proposta<sup>130</sup>, e si focalizza prevalentemente sugli atti o le omissioni delle autorità pubbliche o private. Essa si propone di rafforzare la legittimazione dei cittadini ad agire in giudizio, superando la specificità dei diversi sistemi nazionali che può sfociare in differenti livelli di tutela con conseguente disparità di trattamento.

La direttiva si ripropone di ampliare la sfera dei soggetti che possono agire in giudizio anche riguardo a chi non ha subito direttamente il danno derivante dal mancato rispetto della normativa, garantendo alle associazioni ambientaliste che presentino determinati requisiti, la possibilità di ottenere tutela in via amministrativa o giurisdizionale.

Prima di procedere con il ricorso vi è l'obbligo di informare l'autorità pubblica al fine di consentire un eventuale ritiro o modifica dell'atto contestato.

La proposta di direttiva prevede dei requisiti minimi affinché si possa agire legittimamente, che potranno essere estesi dalle normative nazionali di recepimento, individuando due categorie di ricorrenti: i ricorrenti ordinari o "membri del pubblico"<sup>131</sup> ed i ricorrenti privilegiati o "soggetti abilitati"<sup>132</sup>.

I primi, soddisfatte le condizioni previste dal diritto nazionale, possono ricorrere contro azioni e omissioni dei privati che violino il diritto ambientale (art. 3) nonché contro atti e omissioni della pubblica amministrazione che violino il diritto ambientale qualora vantino un interesse sufficiente, oppure un proprio diritto, dopo aver richiesto un riesame interno che non abbia dato luogo ad alcuna decisione o che abbia dato luogo ad una decisione inadeguata.

Una recente sentenza<sup>133</sup> sull'accesso alla giustizia in materia ambientale risolve la questione devoluta alla Corte<sup>134</sup> affermando che: qualora un progetto rientrante

---

<sup>130</sup> Bruxelles, 24.10.2003, COM (2003) 624 definitivo, 2003/0246 (cod). Si veda: S. Nespore, *L'accesso alla giustizia nelle controversie giudiziarie in materia ambientale: considerazioni su due recenti volumi*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, p. 861; G. Monediarie, *L'accès à la justice communautaire en matière d'environnement au miroir de la Convention d'Aarhus*, in *Revue Juridique de l'environnement*, 1999, p. 63; Pallemarts, *Access to environmental justice at EU level*, in *Europe Law Publication*, 2011.

<sup>131</sup> Art. 2, lett. b della COM (2003) 624 definitivo del 24.10.2003: si definisce <<"membro del pubblico", una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone.>>

<sup>132</sup> Art. 2, lett. c della COM (2003) 624 definitivo del 24.10.2003: si definisce <<"soggetto abilitato", qualsiasi associazione, organizzazione o gruppo che abbia come obiettivo la tutela dell'ambiente e che sia stato riconosciuto secondo la procedura di cui all'articolo 9.>>

<sup>133</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 18.10.2011, cause riunite da C-128/09 a C – 131/09; C – 134/09; C – 135/09, in *Racc.* 2011 p. 00000.

nell'ambito di applicazione dell'art 9 n. 2 della Convenzione di Aarhus sia adottato mediante un atto legislativo, debba essere garantito, in base alle norme nazionali procedurali, un controllo da parte di un organo giurisdizionale o di un organo indipendente e imparziale istituito per legge. Nel caso in cui nessuno di questi ricorsi sia esperibile, spetta ad ogni organo giurisdizionale nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, l'esercizio di tale controllo disapplicando eventualmente l'atto legislativo.

I soggetti abilitati non devono dimostrare né un interesse sufficiente né la violazione di un diritto per poter adire un tribunale, purchè l'oggetto del ricorso rientri nelle loro attività statutarie e il ricorso riguardi il loro ambito geografico di azione (art. 5). Prima di poter agire in via giudiziaria devono richiedere all'autorità pubblica il riesame della misura.

Affinché tali soggetti siano abilitati occorre un riconoscimento formale, che può avvenire in via preliminare o "*ad hoc*" (art 9). Sono soggetti abilitati quelli che soddisfano determinati requisiti, tra cui ad esempio essere dotati di personalità giuridica, non perseguire fini di lucro, avere come obiettivo statutario la protezione dell'ambiente ed aver operato attivamente per un periodo minimo fissato dallo Stato non superiore a tre anni (art 8).

Gli Stati infine provvedono a rendere efficace, rapido e non eccessivamente oneroso l'accesso ai tribunali.

I soggetti abilitati (associazioni, gruppi o organizzazioni riconosciute da uno Stato membro e aventi come obiettivo primario la tutela dell'ambiente) in grado di esercitare azioni legali, che ritengono che un atto o un'omissione amministrativa di un'istituzione o organo comunitario siano contrari al diritto ambientale, possono introdurre una domanda di riesame interno presso questa istituzione o organo. La domanda deve essere presentata per iscritto entro al massimo quattro settimane a

---

<sup>134</sup> Le domande di pronuncia pregiudiziale sono state proposte nell'ambito di controversie che vedono opposti alcuni abitanti frontisti degli aeroporti di Liège-Bierset e di Charleroi-Bruxelles Sud nonché della linea ferroviaria Bruxelles-Charleroi e la Région wallonne (Regione vallona) in merito ad autorizzazioni per lavori inerenti a tali strutture. La questione pregiudiziale relativa al tema dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, era la seguente: se l'art. 9 della convenzione di Aarhus debba essere interpretato nel senso di obbligare gli Stati membri a prevedere la possibilità di proporre un ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge per poter contestare la legittimità di decisioni, atti o omissioni soggetti alle disposizioni dell'art. 6. In altri termini se artt. 9 della convenzione di Aarhus e 10 bis della direttiva 85/337/CEE (concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in GU L 175 p. 40) debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che il diritto di realizzare un progetto rientrante nel loro ambito di applicazione sia conferito mediante un atto legislativo contro il quale in base alla normativa nazionale non è esperibile alcun ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge che consenta di contestare tale atto nel merito e sotto il profilo procedurale.

decorrere dall'atto o dall'omissione. L'istituzione o organo pubblica una decisione scritta e motivata entro al massimo dodici settimane. La decisione descrive le misure da adottare per conformarsi al diritto ambientale o dichiara che la domanda è respinta.

Se il soggetto abilitato che ha introdotto la domanda ritiene che la decisione dell'istituzione o organo della Comunità non garantisca il rispetto del diritto ambientale, può adire la Corte di giustizia. Il soggetto abilitato può seguire lo stesso iter quando l'istituzione non ha comunicato la propria decisione entro il termine previsto.

Come già sottolineato, i soggetti abilitati hanno il diritto di agire in giudizio, senza dover dimostrare una lesione ad un diritto, né un interesse sufficiente, qualora siano stati riconosciuti e l'oggetto della domanda rientri nel campo statutario delle loro attività.

Per essere riconosciuti, i soggetti devono:

- essere indipendenti, non perseguire scopi di lucro e avere per obiettivo la tutela dell'ambiente;
- essere attivi a livello comunitario (operare in almeno 3 Stati membri);
- essere stati legalmente costituiti da più di 2 anni e aver contribuito alla tutela dell'ambiente;
- aver ottenuto la certificazione dei propri conti degli ultimi 2 anni da parte di un revisore riconosciuto.

Il rispetto di questi criteri è valutato ad intervalli regolari. La loro violazione comporta l'annullamento del riconoscimento. La Commissione deve adottare la procedura per il riconoscimento dei soggetti abilitati.

Nel diritto ambientale internazionale con il termine *PIEL (public interest environmental litigation)* sono indicati i giudizi in materia ambientale promossi da persone fisiche o giuridiche (gruppi di cittadini, associazioni, organizzazioni ambientaliste, ONG) al fine di perseguire interessi generali, interessi diffusi o interessi di particolari categorie di soggetti che non sono in grado di agire in giudizio.

Uno dei temi più ricorrenti e dibattuti è l'ampiezza ed i limiti dell'accesso alla giustizia da parte di tali organizzazioni.

Una ricerca sull'accesso alla giustizia di organizzazioni ambientaliste e di associazioni con finalità di carattere ambientale finanziata dall'Unione europea<sup>135</sup> ha

---

<sup>135</sup> Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE)- Centre of environmental studies and applied research, *Access to justice in environmental matters*, 2003. India Pakistan e Bangladesh sono risultati Paesi all'avanguardia in materia di accesso alla giustizia, sia per l'indipendenza del potere giudiziario, sia per la comune derivazione dalla *common law* inglese. La Corte suprema indiana ha promosso con la propria giurisprudenza un ampio accesso alle associazioni e organizzazioni portatrici di interessi

messo in evidenza tendenze comuni sul tema, in cui le azioni promosse dalle organizzazioni ambientaliste hanno avuto generalmente un ruolo positivo, hanno operato attivamente promuovendo azioni giudiziarie e per ottenere l'applicazione della normativa comunitaria ambientale. L'allargamento dell'accesso alla giustizia alle organizzazioni ambientaliste ha contribuito ad accrescere e potenziare la sensibilizzazione dell'opinione pubblica su questi temi.

---

collettivi. Inoltre per la Corte suprema non serve più dimostrare di aver anche indirettamente subito un danno ma basta un “*sufficient interest*”. Ciò ha influito sulla giurisprudenza delle Corti Supreme degli Stati confinanti del Pakistan e del Bangladesh, che a partire dagli anni novanta applicano un criterio così temperato nella dimostrazione di aver subito un danno da sfociare nel criterio del “*sufficient interest*”. In Pakistan il caso più noto è *Shehla Zia v. WAPDA*, in *PLD*, 1994 SC 693, concernente la richiesta di bloccare la costruzione di un impianto perché avrebbe potuto esporre una parte della popolazione agli effetti di onde elettromagnetiche. Il ricorso è stato accolto dalla Corte suprema, osservando che l'art 9 della Costituzione del Pakistan che tutela il diritto alla vita comporta anche la tutela di rango costituzionale del diritto ad un ambiente sano. Si veda sulla tematica: Werner Menski et al., *Public Interest Litigation in Pakistan*, Pakistan Law House, Karachi, 2000, p. 109; Nicholas A. Robinson, *A Common Responsibility: Sustainable Development and Economic, Social and Environmental Norms*, in *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, 2000, p. 195; Jona Razzaque, *Public Interest Environmental Litigation in India, Pakistan and Bangladesh*, KluwerLaw International, L'Aia Londra New York, 2004.

#### 1.4 L'Agenzia europea per l'ambiente

L'Unione europea, fin dal primo programma d'azione in materia ambientale, non solo ha cercato di garantire il diritto di accesso alle informazioni ambientali, ma per rendere effettivo tale diritto, ha altresì emanato programmi d'azione volti a favorire la raccolta ed il coordinamento delle informazioni stesse.

Nel corso del Quinto programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale (1993-2000) si è deciso di istituire l'Agenzia europea dell'ambiente e la Rete europea di informazione ed osservazione sull'ambiente al fine di migliorare l'informazione in materia ambientale (d'ora in avanti A.E.A.), poi attuata con il regolamento del Consiglio 1210/90 CEE<sup>136</sup>.

La finalità fondamentale dell'A.E.A. è quella di “fornire i dati direttamente utilizzabili nell'attuazione della politica della Comunità in materia ambientale”.

L'Agenzia ha il compito di coadiuvare tutti gli organismi impegnati nella preservazione dell'ambiente, sia presso le istituzioni europee che negli Stati membri, fornendo loro informazioni grazie alla raccolta di dati affidabili e raffrontabili, e all'elaborazione di relazioni sullo stato dell'ambiente.

Il miglioramento della quantità e della qualità delle informazioni fungono da indicatore di risultato e da incentivo per migliorare l'attuazione e il controllo della normativa ambientale.

La corresponsabilità nella gestione delle risorse naturali, e la conseguente valorizzazione dell'apporto fornito dall'informazione, viene ribadito con forza nella successiva decisione 2179/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 settembre 1998, che riesamina il Quinto programma d'azione comunitaria a favore dell'ambiente<sup>137</sup>.

Il Sesto programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale (2002-2012) sottolinea nuovamente l'importanza delle funzioni svolte dall'Agenzia europea dell'ambiente e da Eurostat, quale garanzia di una politica ambientale informata

---

<sup>136</sup> Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio del 7 maggio 1990 sull'istituzione dell'Agenzia europea per l'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, in GUCE n. L 120, dell'11 maggio 1990, p.1, come modificato dal Regolamento CE n. 933/1999 del Consiglio del 29.04.1999 in GUCE L117 del 5 maggio 1999 pagg. 1-4. Svolge attività conoscitiva, realizza e gestisce il sistema informativo unico e la rete nazionale integrati di rilevamento e sorveglianza, fornisce pareri e consulenze anche a soggetti privati. Stefano Maglia (diretta da), *Il testo unico ambientale, D.Lgs 3 aprile 2006, n. 152. Guida pratica alla lettura*, ARS ed. informatiche S.r.l., 2007. Luca Mezzetti (a cura di), *Manuale di diritto ambientale, cit. supra*.

<sup>137</sup> Decisione del Consiglio e del Parlamento europeo 2179/98/CE del 24 settembre 1998 relativa al riesame del programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile “Per uno sviluppo sostenibile”, in GUCE n. L 275 del 10 ottobre 1998, p. 1.

che necessita di “una solida conoscenza dei problemi ambientali attuali, della loro distribuzione geografica e delle tendenze in campo sociale ed economico che spesso sono determinanti il degrado ambientale”. Ciò vuol dire raccogliere dati significativi ed omogenei in un certo periodo di tempo e garantirne un'interpretazione e una presentazione intelligenti.

Nello specifico, in base all'art 2, l'Agenzia europea per l'ambiente, operativa dal 1993 e con sede a Copenaghen, ha quale scopo quello di fornire: informazioni oggettive, attendibili e comparabili a livello europeo, che consentano di adottare le misure necessarie per la protezione dell'ambiente; valutare l'attuazione di quest'ultime; garantire un'efficace informazione al pubblico sullo stato dell'ambiente; fornire un supporto tecnico e scientifico alle Istituzioni.

L'Agenzia registra, organizza e valuta i dati relativi all'ambiente, coordina inoltre, a livello comunitario una rete europea di informazioni ed osservazioni in materia ambientale costituita da organismi nazionali e da centri incaricati di cooperare con l'Agenzia stessa.

Infine redige ogni tre anni una relazione sullo stato dell'ambiente, e diffonde le informazioni assunte affinché siano rese accessibili ai cittadini<sup>138</sup>; fornisce criteri di valutazione uniformi sui dati ambientali; e favorisce lo scambio tra le migliori tecnologie per ridurre i danni all'ambiente.

---

<sup>138</sup> L'Agenzia può avvalersi di altri organismi e programmi comunitari, come il centro comune di ricerca o l'Istituto statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), oppure di altri enti esterni alla Comunità, quali ad esempio l'Agenzia spaziale europea, l'OCSE, il Consiglio d'Europa, le Nazioni Unite. Considerato il carattere globale della tematica, in forza dell'art 300 del Trattato, l'Agenzia può collaborare anche con paesi che non sono membri dell'UE.

## **CAPITOLO II: I CASI DI ESCLUSIONE DELL'ACCESSO ALL'INFORMAZIONE AMBIENTALE NEL DIRITTO COMUNITARIO E NAZIONALE. I PRINCIPI AFFERMATI DALLA GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E DALLA GIURISPRUDENZA CEDU**

### **2.1 Le esclusioni oggettive del diritto di accesso alle informazioni ambientali**

I casi di esclusione del diritto di accesso alle informazioni ambientali, previsti dall'articolo 4 della direttiva 2003/4/CE, sono considerati delle vere e proprie deroghe al principio generale di consentirne la più ampia diffusione. Devono dunque essere interpretati in modo molto rigoroso, per non indebolire i principi cardine della direttiva. Tali eccezioni infatti, non divengono delle ipotesi di segreto *tout court*, ma rappresentano delle ipotesi in cui non sussiste un diritto incondizionato all'accesso da parte del richiedente, cui corrisponderebbe un obbligo di messa a disposizione da parte dell'amministrazione. Le amministrazioni infatti sono chiamate a decidere caso per caso se la divulgazione rechi pregiudizio ad uno degli interessi normativamente individuati.

I casi di esclusione dall'accesso devono essere interpretati in modo restrittivo, con una valutazione ponderata tra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dal rifiuto all'accesso.

Scendendo nello specifico, la normativa comunitaria consente alle autorità pubbliche di rifiutare l'accesso nel caso in cui l'informazione non sia dalla stessa detenuta. Qualora sia a conoscenza che un'altra Amministrazione la posseda, deve trasmetterle la richiesta dandone comunicazione al richiedente o, alternativamente, comunica al richiedente l'Ente che la detiene.

Inoltre, le autorità pubbliche possono rifiutare l'accesso se le richieste risultano manifestamente infondate o se siano formulate in modo troppo generico.

La *ratio* della norma è di impedire che determinate richieste comportino costi o impegni temporali eccessivi, interferendo per un periodo prolungato nell'attività dell'Amministrazione coinvolta.

Tali ragioni si estendono per analogia agli ulteriori casi previsti dalla normativa relativi a documenti o dati incompleti, oppure a comunicazioni interne.

La richiesta di accesso può essere respinta *tout court*, in relazione: - alla natura della stessa, qualora sia manifestamente infondata oppure troppo generica; - all'oggetto della domanda, nel caso si tratti di materiale in corso di completamento, documenti incompleti o comunicazioni interne.

Preme evidenziare come sia stato sostituito il precedente concetto di «atti interni», contenuto nella direttiva n. 90/313/CEE, con il più preciso riferimento alle «comunicazioni interne», che meglio definisce i confini di esclusione del diritto di accesso limitandolo alle informazioni relative a comunicazioni tra apparati di uno stesso ente, prive di efficacia esterna, e tenuto conto «dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione».

In modo molto specifico la direttiva prosegue elencando i singoli casi in cui è possibile rifiutare l'accesso poiché recherebbe pregiudizio ad uno degli interessi in essa contemplati, tra cui la riservatezza delle deliberazioni delle autorità stesse, le relazioni internazionali, la sicurezza pubblica o la difesa nazionale, lo svolgimento di procedimenti giudiziari, la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, il diritto sulla proprietà intellettuale.

In quest'ultimo caso il richiedente non è autorizzato a riprodurre o sfruttare l'informazione per qualsiasi altro scopo economico senza la preventiva autorizzazione del detentore dei diritti.

Per l'ipotesi di esclusione consistente nella riservatezza dei dati personali o riguardanti una persona fisica, nel caso in cui la divulgazione dell'informazione al pubblico non sia stata consentita, si rinvia alla disciplina prevista dal diritto nazionale o dal diritto comunitario. Nel caso dell'Italia dunque il temperamento si avrà con l'applicazione delle disposizioni contenute nel D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196. Il giudizio di bilanciamento in tale ambito sarà fondamentale, in quanto se da un lato non si può pretendere che qualsiasi notizia appartenente alla sfera privata dell'individuo resti segreta, dall'altro non si può ammettere la divulgazione di informazioni così intimamente legate alla persona, da concretare una lesione del diritto alla riservatezza nel momento stesso in cui un estraneo ne venga a conoscenza, anche solo con la visione.

La direttiva prosegue prevedendo dei casi in cui, pur in presenza di determinate cause di esclusione, l'accesso deve comunque essere consentito.

Nello specifico si dispone che pur in presenza di ragioni di riservatezza delle deliberazioni di autorità pubbliche, dei dati personali o riguardanti una persona fisica, o di tutela dell'ambiente e del paesaggio o degli interessi di chi abbia fornito di sua volontà le informazioni richieste, la richiesta di accesso non può essere respinta qualora riguardi informazioni su emissioni nell'ambiente.

Per tutte le ipotesi previste dal paragrafo 2 dell'art 4 della direttiva 2003/4/CE oltre ai casi di dati, documenti incompleti e a comunicazioni interne, è consentito un

accesso parziale qualora sia possibile estrarre dall'informazione richiesta le informazioni escluse dal diritto di accesso.

Le successive ipotesi di esclusione concernono dunque i casi in cui la richiesta di informazioni può essere legittimamente respinta poiché la divulgazione dell'informazione danneggerebbe una serie di valori degni di considerazione e protezione.

Infine, l'ultimo paragrafo dell'art. 4 della direttiva prevede che il rifiuto di fornire l'informazione richiesta deve essere notificato per iscritto o, se richiesto, in via informatica il prima possibile o al massimo entro un mese; due mesi nei casi di particolare complessità.

All'interno della notifica devono essere precisati i motivi del rifiuto, con l'indicazione della possibilità per il richiedente di attivare la procedura di riesame di cui all'art 6 della direttiva.

Quest'ultima prevede che gli atti o le omissioni della pubblica autorità interessata possano essere riesaminati dalla stessa o da un'altra autorità pubblica, o in via amministrativa da un organo indipendente e imparziale istituito per legge.

Il richiedente inoltre può presentare ricorso innanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente e imparziale istituito per legge le cui decisioni possano diventare definitive.

All'ampliamento della legittimazione soggettiva all'accesso, si contrappongono dunque regole rigorose sulle limitazioni di carattere oggettivo.

L'atteggiamento della giurisprudenza comunitaria è infatti decisamente orientata a non dilatare eccessivamente la portata delle esclusioni oggettive. Si segnala sul punto la pronuncia della Corte di Giustizia del 9 settembre 1999<sup>139</sup> che censura la normativa tedesca, nella parte in cui conserva ancora alcune pesanti limitazioni al diritto di informazione ambientale. “Non autorizzando l'accesso alle informazioni nel corso della durata di un procedimento amministrativo nella misura in cui le pubbliche autorità vengano in possesso di informazioni nel contesto di tale procedimento, non prevedendo nella *Umweltinformationsgesetz* disposizioni secondo le quali le informazioni in materia di ambiente devono costituire l'oggetto di una comunicazione parziale, nella misura in cui sia possibile stralciare le menzioni attinenti agli interessi contemplati nell'art. 3, n. 2, della direttiva del Consiglio 7 giugno 1990, 90/313/CEE, concernente la libertà di

---

<sup>139</sup> Causa C-217/97, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, in Racc. 1999, p. I-05087.

accesso all'informazione in materia di ambiente e, non limitando il pagamento di un diritto ai soli casi in cui una comunicazione di informazioni sia effettivamente intervenuta, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi incombenti la norma dell'art. 3, n. 2, primo comma, terzo trattino, e secondo comma, e art. 5 della direttiva 90/313. Il ricorso viene respinto e la Repubblica federale di Germania viene condannata alle spese.”

### **2.1.a Il segreto industriale nelle direttive comunitarie e nella normativa di recepimento quale limite all'accesso all'informazione ambientale**

La direttiva 2003/4/CE prevede, quale causa oggettiva di esclusione dal diritto di accesso all'informazione ambientale, la tutela del segreto industriale, che necessita di una protezione adeguata, in modo da evitare danni ad un ambito particolarmente delicato.

La tutela dell'interesse alla riservatezza commerciale ed industriale va ponderato con quello all'informazione ed un eventuale rigetto deve essere motivato dalla tutela di un legittimo interesse economico, compreso l'interesse pubblico di mantenere la riservatezza statistica ed il segreto fiscale.

Inoltre, anche nel caso di informazioni commerciali ed industriali, la richiesta di accesso non può essere respinta nel caso in cui riguardi informazioni su emissioni nell'ambiente.

Il segreto industriale riceve tutela in una pluralità di provvedimenti riguardanti diversi ambiti tematici.

La direttiva 82/501/CEE, relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali<sup>140</sup> prevede all'art 8 l'obbligo di assicurare ai soggetti che possono essere colpiti da incidente rilevante un'adeguata informazione sulle misure di sicurezza da seguire nonché l'obbligo, per il singolo Stato, di trasmettere agli altri Stati membri le informazioni già comunicate ai propri cittadini.

L'art 11 del D.P.R. 17 maggio 1988 n. 175, attuativo della direttiva 82/501/CEE, prevede in capo a chiunque sia incaricato di esaminare gli atti di notifica o di dichiarazione prescritti dal decreto l'obbligo, a tutela del segreto industriale, di non divulgare le informazioni di cui venga a conoscenza. Le informazioni e i dati raccolti possono infatti essere utilizzati solo per gli scopi richiesti.

In questo ambito ai cittadini viene assegnata una posizione passiva, non potendo sollecitare l'Amministrazione, né tanto meno avere un accesso diretto ai documenti che devono essere notificati all'Autorità competente. La giurisprudenza amministrativa, con sentenza del TAR Emilia Romagna, 20 febbraio 1992 n. 78, riconosce che al cittadino è assicurato comunque un livello minimo di conoscibilità, "che non oltrepassa la soglia di

---

<sup>140</sup> Cd. Direttiva Seveso, finalizzata a regolamentare l'esercizio di attività industriali, cioè di qualsiasi operazione effettuata in impianti industriali che comporti o possa comportare l'uso di una o più sostanze pericolose e che possa presentare rischi di incidenti rilevanti dal quale derivi un pericolo grave, immediato o differito, per l'uomo e/o per l'ambiente.

una genericità ritenuta dal legislatore funzionalmente ed oggettivamente sufficiente rispetto alla finalità di prevenzione dei grandi rischi”.

Il D.Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 sul “riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’art 1 della legge 23 ottobre 1992 n. 421” dispone che le USL, nell’esercizio delle funzioni ad esse attribuite per l’attività di prevenzione, garantiscono la tutela del segreto industriale con specifico riferimento alla (dovuta) comunicazione delle sostanze presenti nel ciclo produttivo, rispettive caratteristiche tossicologiche e possibili effetti sull’uomo e sull’ambiente.

La Direttiva 85/337/CEE, recepita con legge 8 luglio 1986 n. 349 relativa al procedimento di valutazione dell’impatto ambientale di determinate opere e progetti, nell’affermare l’obbligo per gli Stati membri della più piena informazione possibile del pubblico interessato, stabilisce all’art 10 “l’obbligo di prestare rispetto alle norme vigenti in materia di segreto industriale, commerciale e militare”<sup>141</sup>.

Con sentenza del 16 dicembre 2010<sup>142</sup> la Corte ha affrontato il delicato tema della riservatezza delle informazioni commerciali ed industriali nell’ambito dei prodotti fitosanitari. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione della direttiva del Consiglio 15 luglio 1991, 91/414/CEE, relativa all’immissione in commercio dei prodotti fitosanitari<sup>143</sup> e della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2003, 2003/4/CE, sull’accesso del pubblico all’informazione ambientale.

Il *College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, (in prosieguo: il «CTB») negava l’accesso ad alcuni studi e protocolli sulle sperimentazioni sul terreno concernenti i residui e l’efficacia della sostanza attiva *propamocarb* sull’insalata e nell’insalata poiché l’art. 14 della direttiva 91/414/CEE<sup>144</sup> dispone che «Fatte salve le disposizioni della direttiva del Consiglio 90/313(...), gli Stati membri e la Commissione provvedono affinché le informazioni fornite dai richiedenti riguardanti segreti industriali o commerciali, vengano considerate riservate su domanda del richiedente interessato all’iscrizione di una sostanza attiva nell’allegato I o del

---

<sup>141</sup> Si veda Scorazzi, *La partecipazione del pubblico alle decisioni sui progetti che incidono sull’ambiente*, in Riv. giur. ambiente, 1989, p. 496.

<sup>142</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 16.12.2010, causa C-266/09, in Racc. 2010, p. I – 13119.

<sup>143</sup> In GU L 230, p. 1.

<sup>144</sup> A partire dal 14 febbraio 2005, in virtù delle disposizioni esplicite dell’art. 11 della direttiva 2003/4, l’art. 14 della direttiva 91/414/CEE deve essere inteso come operante un rinvio non più alla direttiva 90/313/CEE ma alla direttiva 2003/4/CE.

richiedente dell'autorizzazione di un prodotto fitosanitario e previa accettazione da parte dello Stato membro o della Commissione della motivazione adottata dal richiedente»<sup>145</sup>. Le ricorrenti nella causa principale<sup>146</sup> chiedevano al CTB di fornire loro tutte le informazioni sulla base delle quali era stata adottata la decisione relativa alla determinazione della quantità massima autorizzata di residui (in prosieguo: la «QMR») dell'antiparassitario *propamocarb* sull'insalata e nell'insalata.

Il CTB respingeva la domanda e le ricorrenti presentavano reclamo. Il CTB trasmetteva alla Bayer la richiesta di informazioni, che indicava i documenti che, a proprio avviso, contenevano segreti industriali, chiedendone la riservatezza. Si trattava soprattutto di studi sui residui e di relazioni sulle sperimentazioni sul terreno. Il CTB dunque rifiutava la divulgazione di tali atti. Avverso tali decisioni le ricorrenti presentavano ricorso nella causa principale, innanzi al giudice del rinvio.

La Corte osserva che il diritto di accesso alle informazioni ambientali può concretizzarsi solo nel momento in cui le autorità competenti sono chiamate a pronunciarsi sulla domanda ad esse sottoposta. Infatti, è solo in tale momento che le autorità nazionali sono tenute a valutare, alla luce di tutte le circostanze di fatto e di diritto del procedimento, se le informazioni richieste debbano essere fornite oppure no.

Il legislatore nazionale può sì determinare con una disposizione di carattere generale criteri che consentano di facilitare il bilanciamento degli interessi contrapposti, a condizione però che tale disposizione non implichi che le autorità competenti si astengano dall'effettuare un esame attento del caso concreto.

Le informazioni a cui si riferisce la decisione controversa, relative ai residui di un prodotto fitosanitario su alimenti, rientrano in una procedura di autorizzazione avente ad oggetto la prevenzione dei rischi e pericoli per l'uomo, gli animali e l'ambiente. A tale titolo, tali informazioni possono riguardare lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, in base all'art. 2, punto 1, lett. f), della direttiva 2003/4.

Nel caso di specie, la fornitura di informazioni sulla presenza di residui di prodotti fitosanitari in o su vegetali, consente di limitare il rischio di alterazione di uno degli elementi costitutivi dell'ambiente.

---

<sup>145</sup> Nel caso di specie dunque se da un documento possono essere desunti dati la cui riservatezza è giustificata in considerazione del segreto industriale, il Ministro interessato, oppure il College, previa apposita richiesta scritta della parte che produce il documento, dispone che tali dati vengano tenuti riservati. Tale richiesta deve essere motivata.

<sup>146</sup> *Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie, Vereniging Goede Waar & Co. contro College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, già *College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen*.

La Corte conclude dunque affermando che all'interno della nozione di «informazione ambientale» di cui all'art. 2 della direttiva 2003/4 rientra l'informazione prodotta nell'ambito di un procedimento nazionale di autorizzazione o di estensione dell'autorizzazione di un prodotto fitosanitario al fine di fissare la quantità massima di un antiparassitario, di un suo elemento costitutivo o di suoi prodotti di trasformazione, contenuta in cibi e bevande.

Vi è inoltre un ulteriore procedimento, su cui la Corte si è pronunciata di recente, in cui l'Avvocato Generale<sup>147</sup> tratta in modo puntuale il tema dei segreti commerciali nell'ambito dell'interpretazione del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 14 giugno 2006, n. 1013, relativo alle spedizioni di rifiuti, come modificato dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 aprile 2009, 2009/31/CE.

Il quesito riguarda in sostanza se l'obbligo di informazione di cui all'art. 18, n. 1<sup>148</sup> del regolamento, possa trovare un limite nel diritto alla tutela dei segreti commerciali.

Adottato in forza dell'art. 175, n. 1, CE, il regolamento ha lo scopo di fornire un sistema armonizzato di procedure attraverso le quali sia possibile limitare la circolazione dei rifiuti, al fine di garantire la tutela dell'ambiente.

L'art 18 n. 4 del regolamento<sup>149</sup> non crea, di per sé, nessun obbligo di riservatezza, ma si limita a rinviare, quanto al trattamento riservato delle informazioni raccolte ai sensi del n. 1 del medesimo art. 18, all'applicazione delle *disposizioni del*

---

<sup>147</sup> Conclusioni Avvocato Generale del 08.12.2011, causa C-1/11, in Racc. 2012, p. 00000. Sentenza del 29 marzo 2012, causa C-1/11, in Racc. 2012, p. 00000.

<sup>148</sup> Ai sensi dell'art. 18 del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 14 giugno 2006, n. 1013, relativo alle spedizioni di rifiuti, come modificato dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 aprile 2009, 2009/31/CE: «1. I rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafi 2 e 4, destinati ad essere spediti, sono soggetti ai seguenti obblighi procedurali: a) per facilitare il monitoraggio delle spedizioni di tali rifiuti, il soggetto posto sotto la giurisdizione del paese di spedizione che organizza la spedizione assicura che i rifiuti siano accompagnati dal documento contenuto nell'allegato VII; b) il documento contenuto nell'allegato VII è firmato dal soggetto che organizza la spedizione prima che questa abbia luogo e dall'impianto di recupero o dal laboratorio e dal destinatario al momento del ricevimento dei rifiuti in questione. (...) 3. A fini di ispezione, di controllo dell'applicazione, di programmazione e di statistica, gli Stati membri possono, conformemente alla legislazione nazionale, chiedere informazioni di cui al paragrafo 1 sulle spedizioni contemplate dal presente articolo. L'allegato VII del regolamento, al quale rinvia l'art. 18 del medesimo regolamento, elenca le informazioni che devono accompagnare le spedizioni di rifiuti, prevedendo, in particolare, al punto 6, che debbano essere indicati, quanto al generatore di rifiuti (produttore iniziale, nuovo produttore o raccoglitore) il nome, l'indirizzo, la persona da contattare, il numero di telefono, il numero di fax e l'indirizzo di posta elettronica.

<sup>149</sup> Art 18 del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 14 giugno 2006, n. 1013, relativo alle spedizioni di rifiuti, come modificato dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 aprile 2009, 2009/31/CE: 4. Le informazioni di cui al paragrafo 1 sono soggette ai vincoli di riservatezza eventualmente previsti dalla *normativa comunitaria e nazionale*».

*diritto dell'Unione e delle disposizioni nazionali vigenti in materia.* Il trattamento riservato dell'informazione è dunque concepito come un'eccezione subordinata all'intervento di una normativa specifica. L'Avvocato generale inoltre ritiene che, l'uso della congiunzione coordinativa «e», non implichi che il trattamento riservato debba essere cumulativamente previsto dalla normativa dell'Unione e dalla normativa nazionale.

Dalle disposizioni dell'art. 18 del regolamento, risulta che l'eccezione di cui al n. 4 di tale articolo non apporta alcuna deroga all'obbligo indicato al n. 1 della medesima norma, obbligo di indicare il nome del produttore dei rifiuti al punto 6 del documento di cui all'allegato VII del suddetto regolamento. Tali disposizioni infatti non hanno lo stesso oggetto, poiché una impone l'indicazione di un'informazione, mentre l'altra ne precisa le modalità di trattamento. L'art. 18, n. 4, del regolamento può trovare applicazione solo se le informazioni siano state preventivamente indicate nel documento contenuto nell'allegato VII del regolamento, in conformità alle prescrizioni di cui al n. 1 di tale articolo.

In base alle considerazioni esposte dall'Avvocato generale, l'art. 18, n. 4, del reg. (CE) n. 1013/2006 non autorizza alcuna deroga all'obbligo di cui all'art. 18, n. 1, lett. a), del regolamento, previsto in capo al soggetto che organizza la spedizione, di assicurare che i rifiuti siano accompagnati dal documento contenuto nell'allegato VII del regolamento stesso.

Resta ora da analizzare se l'art. 18, n. 4, del regolamento faccia salva l'applicazione di disposizioni che, senza dispensare il soggetto che organizza la spedizione dall'obbligo di compilare il punto 6 del citato regolamento, limitino, per motivi di tutela del segreto delle fonti di approvvigionamento, la comunicazione di tali informazioni al destinatario dei rifiuti.

La direttiva 2003/4/CE prevede all'art. 4, n. 2, lett. d), che gli Stati membri possano disporre che una richiesta di informazione ambientale sia respinta qualora la divulgazione di tale informazione rechi pregiudizio «alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali qualora la riservatezza sia prevista dal diritto nazionale o comunitario per tutelare un legittimo interesse economico, compreso l'interesse pubblico di mantenere la riservatezza statistica ed il segreto fiscale».

Il rinvio contenuto all'art 18 n. 4 del reg. (CE) n. 1013/2006 riguarda le disposizioni che derogano al principio del diritto di accesso del pubblico alle informazioni ambientali in possesso delle pubbliche autorità.

Considerato inoltre che, in base al regolamento, le autorità dello Stato di destinazione devono essere in grado di effettuare controlli nel luogo di arrivo dei rifiuti e che, conformemente all'intera normativa ambientale, grava una responsabilità particolare sul produttore dei rifiuti, l'identità di quest'ultimo risulta dunque essenziale al fine di avere dei controlli efficaci. Ciò presuppone che le autorità stesse possano avere accesso, presso il destinatario, ad un documento unico i cui vari campi siano stati interamente compilati.

Secondo l'Avvocato generale l'art. 18, n. 4, del regolamento si applica ai soggetti coinvolti nella spedizione esclusivamente nei rapporti con i terzi e non nei rapporti esistenti tra loro, in modo tale che detta disposizione non possa autorizzare un intermediario a celare informazioni al destinatario dei rifiuti. L'art. 18, n. 1 del regolamento inoltre deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro che limiti, per motivi inerenti alla tutela dei segreti commerciali, l'accesso del destinatario dei rifiuti alle informazioni concernenti il produttore dei rifiuti, indicate nel punto 6 del documento contenuto nell'allegato VII del medesimo regolamento.

Il diritto alla tutela dei segreti commerciali è in via di principio tutelato nel diritto dell'Unione. Tale diritto è inserito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che lo prevede come componente del diritto ad una buona amministrazione. Ai sensi dell'art. 41, n. 2, della carta citata, il diritto ad una buona amministrazione comprende, in particolare, «il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale». Il suddetto diritto è contenuto anche nell'art. 339 TFUE<sup>150</sup> che impone ai membri delle istituzioni dell'Unione di non divulgare le informazioni che, per loro natura, siano protette dal segreto professionale, «e in particolare quelle relative alle imprese e riguardanti i loro rapporti commerciali ovvero gli elementi dei loro costi».

---

<sup>150</sup> Già art 287 Trattato di Nizza, già art 214 Trattato di Roma.

Nella sua giurisprudenza, la Corte<sup>151</sup> ha fatto più volte riferimento al diritto alla tutela dei segreti commerciali, che essa ha elevato a principio generale. Tale principio non si configura come una prerogativa assoluta, ma deve essere considerato in rapporto alla sua funzione nella società. E' dunque possibile apportarvi restrizioni, a condizione che siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale, e che garantiscano la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso.

Gli elementi determinanti, in sede di ponderazione della tutela dell'ambiente con il diritto al segreto commerciale, devono consistere, da un lato nel contributo apportato dall'informazione oggetto dell'accesso alla tutela dell'ambiente e dall'altro, nel grado di gravità del danno al segreto commerciale derivante dalla divulgazione di tale informazione. L'obbligo dell'intermediario di rivelare l'identità del produttore risponde all'obiettivo di interesse generale di tutela dell'ambiente.

La Corte, concordando con le conclusioni dell'Avvocato generale, si è pronunciata di recente<sup>152</sup> e ha affermato che: l'articolo 18, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, come modificato dal regolamento (CE) n. 308/2009 della Commissione, del 15 aprile 2009, dev'essere interpretato nel senso che l'intermediario di commercio, che organizza una spedizione di rifiuti, ha l'obbligo di compilare il riquadro 6 del documento che compare nell'allegato VII del regolamento, divulgando così l'identità del produttore dei rifiuti al destinatario della spedizione, persino quando

---

<sup>151</sup> Nella sentenza 24 giugno 1986, AKZO Chemie e AKZO Chemie UK/Commissione, causa 53/85, in Racc. 1986 p. 1965, la Corte, pur rilevando che le disposizioni applicabili alla causa si riferivano ad ipotesi speciali, ha tuttavia ritenuto che fossero espressione di un principio generale che trova applicazione durante il procedimento amministrativo (punto 28). Essa ha riaffermato, nella sentenza 19 maggio 1994, SEP/Commissione, causa C-36/92 P, in Racc. 1994 p. I-01911, l'esistenza di un «principio generale del diritto delle imprese alla tutela dei loro segreti commerciali» (punto 37). Nella sentenza 14 febbraio 2008, Varec SA/Stato belga, causa C-450/06, in Racc. 2008 p. I-00581, punto 49, la Corte afferma che la tutela dei segreti commerciali costituisce un principio generale del diritto dell'Unione. Il medesimo concetto è ripreso nella recente sentenza 29 marzo 2012, causa C-1/11, in Racc. 2012, p. 00000.

<sup>152</sup> Sentenza del 29 marzo 2012, *Interseroh Scrap and Metal Trading GmbH contro Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM)*, causa C-1/11, in Racc. 2012, p. 00000. L'Interseroh è una controllata della società Interseroh SE, impresa specializzata nella raccolta, trattamento e commercio di materie prime secondarie, quali ferraglia, rifiuti di carta, di plastica e di legno (rifiuti). L'Interseroh svolge la propria attività in qualità di «intermediario di commercio»: acquista la merce presso il produttore e la rivende senza entrarne fisicamente in possesso. Secondo la SAM, il soggetto che organizza la spedizione, (in questo caso l'Interseroh), ha l'obbligo di compilare il documento di spedizione per il trasporto dei rifiuti. L'Interseroh ritiene che l'obbligo di svelare ai propri clienti le sue fonti di approvvigionamento violi il diritto alla tutela dei segreti commerciali e ostacoli l'esercizio della sua attività economica, in quanto i clienti potrebbero mettersi direttamente in contatto con il produttore o il raccoglitore di rifiuti, facendo a meno della prestazione dell'intermediario. Ciò le causerebbe un grave danno patrimoniale.

l'omissione di tale divulgazione sia necessaria alla tutela dei segreti commerciali dell'intermediario. Gli obblighi di riservatezza cui tale norma fa rinvio possono gravare su qualsiasi soggetto in possesso delle informazioni in questione, comprese sia le autorità del luogo di spedizione e di destinazione, sia tutte le persone fisiche o giuridiche che partecipano alla spedizione di rifiuti, ma non possono essere opposti alla comunicazione tra le imprese che partecipano all'operazione di spedizione.

Una recentissima sentenza della Corte del 15 gennaio 2013<sup>153</sup>, attraverso il giudizio di bilanciamento, supera nuovamente il limite della riservatezza delle informazioni commerciali o industriali affermando che: il pubblico interessato può avere accesso ad una decisione di assenso urbanistico-edilizia sin dall'inizio del procedimento di autorizzazione dell'impianto. Essa contiene infatti informazioni relative all'impatto ambientale del progetto, alle condizioni imposte al gestore al fine di limitare tale impatto, alle obiezioni mosse dalle parti e alle ragioni che hanno motivato le scelte effettuate dall'autorità competente sul rilascio di tale assenso. Le autorità nazionali non possono dunque rifiutare l'accesso a tale documentazione in quanto il pubblico interessato deve potervi accedere. La motivazione del rifiuto, e cioè il fine di tutelare la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, è stata utilizzata per negare qualsiasi tipo di accesso, anche parziale, e ciò in modo ingiustificato.

Con la successiva questione sollevata si chiede alla Corte se, l'accesso consentito nel procedimento amministrativo di secondo grado, possa sanare la violazione concretata con il rifiuto illegittimo. La Corte afferma che tale sanatoria sussiste solo nel caso in cui il pubblico interessato possa esercitare ancora un'influenza

---

<sup>153</sup> *Jozef Križan e altri contro Slovenská inšpekcia životného prostredia*, in causa C-416/10, in Racc. 2013, p. 00000. La Slovacchia ha presentato una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte, nell'ambito di una controversia in merito alla legittimità delle decisioni amministrative che autorizzano la costruzione e la gestione di una discarica di rifiuti. Tale attività rientra nella disciplina di cui alla direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24.09.1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 257, p. 26). Al suo interno si prevede che, per informare il pubblico sul funzionamento degli impianti e sui possibili effetti per l'ambiente, i cittadini devono avere liberamente accesso, prima di qualsiasi decisione, alle informazioni relative alle domande di autorizzazione di nuovi impianti. L'art. 15 inoltre dispone che gli Stati membri provvedono affinché al pubblico interessato vengano offerte tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alla procedura relativa al rilascio di un'autorizzazione per nuovi impianti. Per i casi di rifiuto si rinvia alla direttiva 2003/4/CE. L'art. 15 bis garantisce l'accesso alla giustizia per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti o omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico di cui alla direttiva 96/61/CE. Nell'ambito del ricorso previsto da tale norma, afferma la Corte, il pubblico interessato può chiedere al giudice competente l'adozione di misure provvisorie idonee a sospendere temporaneamente l'autorizzazione di cui all'art. 4 della direttiva 96/61/CE, in attesa della decisione futura. Ciò al fine di prevenire in modo efficace gli inquinamenti causati da un impianto autorizzato in violazione della direttiva, in attesa della decisione definitiva di merito.

effettiva sul processo decisionale, e se tutte le alternative siano ancora praticabili. Tale circostanza dovrà essere verificata dal giudice nazionale.

Infine, la Corte sottolinea che, qualora il giudice nazionale disponga l'annullamento dell'autorizzazione concessa in violazione della direttiva 96/61/CE<sup>154</sup>, non si configurerebbe una lesione ingiusta del diritto di proprietà<sup>155</sup> sancito dall'art 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Per pacifica giurisprudenza infatti, la tutela dell'ambiente è idonea a giustificare una limitazione del diritto di proprietà<sup>156</sup>, in quanto tutela un interesse generale. L'intervento dovrà essere proporzionale al fine perseguito.

---

<sup>154</sup> Il giudice nazionale, investito di una controversia disciplinata dal diritto dell'Unione deve essere in grado di concedere provvedimenti provvisori allo scopo di garantire la piena efficacia della decisione giurisdizionale. Si confronti in tal senso: Sentenza del 19 giugno 1990, *Factortame e a.*, in causa C-213/89, in Racc. p. I-2433, punto 21; sentenza del 13 marzo 2007, *Unibet*, in causa C-432/05, in Racc. p. I-2271, punto 67.

<sup>155</sup> Sulla legittimità delle possibili restrizioni del diritto di proprietà si rinvia a: sentenza del 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, in cause C-402/05 P e C-415/05 P, in Racc. p. I-6351, punto 355; sentenza del 9 marzo 2010, *ERG e a.*, in cause C-379/08 e C-380/08, in Racc. p. I-2007, punto 80.

<sup>156</sup> Si veda in tal senso: sentenza del 7 febbraio 1985, *ADBHU*, causa 240/83, in Racc. p. 531, punto 13; sentenza del 20 settembre 1988, *Commissione/Danimarca*, causa 302/86, in Racc. p. I-4607, punto 8; sentenza del 2 aprile 1998, *Outokumpu*, in causa C-213/96, in Racc. p. I-1777, punto 32, sentenza del 9 marzo 2010, *ERG e a.*, in cause C-379/08 e C-380/08, in Racc. p. I-2007, punto 81.

### **2.1.b La nozione di segreto nella legislazione interna**

L'analisi dei rapporti tra segreto industriale e informazione ambientale non può prescindere da un inquadramento generale del diritto al segreto, che ne individui natura giuridica, contenuto e modalità di tutela.

All'interno del nostro ordinamento manca un'unica nozione di segreto, in questo genere rientrano: il segreto epistolare, telegrafico, telefonico; il segreto documentale; il segreto d'ufficio, professionale e sacramentale; il segreto di Stato; i segreti c.d. d'impresa, tra cui rientra il segreto industriale, commerciale e di *Know-how*.

All'interno della categoria dei "segreti di impresa" rientrano tutte le informazioni o conoscenze create nell'esercizio di un'impresa (elemento causale), finalizzate al suo miglior esercizio (elemento teleologico), riconducibili soggettivamente all'imprenditore e oggettivamente al patrimonio aziendale.

Il segreto industriale rinvia a conoscenze di carattere tecnico, legate alla conduzione dell'impresa in senso produttivo, senza la necessità dei requisiti richiesti per la brevettazione.

Il segreto commerciale, più genericamente, abbraccia tutte le conoscenze attinenti all'organizzazione imprenditoriale, anche sotto il profilo gestionale.

Vi sono tre orientamenti sulla natura giuridica del diritto al segreto<sup>157</sup>. Il primo vede quale caratteristica principale del segreto la relazione esistente tra l'oggetto tutelato e il soggetto in grado di escludere i terzi dalla sua conoscenza o comunicazione. Dal lato passivo si evidenzia l'obbligo imposto ai non autorizzati di non accedere o utilizzare le notizie coperte da segreto. Il segreto è stato assimilato, secondo questo primo orientamento, ad un diritto relativo e non ad un diritto assoluto su un bene immateriale.

Il secondo orientamento individua il fondamento del potere soggettivo di escludere altri dalla conoscenza del segreto nella titolarità di un diritto di assoluta pertinenza di un soggetto, estrinsecazione della potestà statale, o dei diritti della personalità, o del diritto di proprietà.

Vi è poi la terza posizione, che opera una mediazione tra i due orientamenti illustrati ed individua i presupposti di fatto di un segreto giuridicamente rilevante: una

---

<sup>157</sup>Per la distinzione tra diritto alla riservatezza e diritto al segreto alcuni ritengono che la notizia segreta sia una *species* della notizia privata, in quanto caratterizzata dall'interesse di evitare che la conoscenza si estenda al di fuori di un soggetto o di una cerchia di persone; per altri la tutela della privacy è caratterizzata da assolutezza, quella del segreto da relatività.

situazione di fatto di conoscenza destinata ad un numero ristretto di soggetti con esclusione degli altri; un interesse soggettivo al mantenimento di tale situazione; una tutela di diritto posta dall'ordinamento tale da rendere la fattispecie giuridicamente rilevante.

La tutela civile del segreto è assicurata dall'azionabilità delle pretese risarcitorie di cui agli artt. 2043 e 2059 c.c., quale naturale conseguenza della tutela che l'ordinamento pone alla violazione della vita privata, punendo dunque le violazioni della sfera riservata e della sfera segreta. A ciò si aggiunge l'obbligo risarcitorio che deriva dall'art 185 c.p., in seguito alla violazione della normativa penale a tutela del segreto.

L'ordinamento tutela il segreto d'impresa attraverso la legge penale, agli artt. 621<sup>158</sup>, 622<sup>159</sup>, 623<sup>160</sup> c.p., che puniscono rispettivamente la rivelazione del contenuto di documenti segreti, del segreto professionale, di segreti scientifici ed industriali della comunicazione da parte di organi sociali di notizie aziendali riservate<sup>161</sup>.

Il segreto industriale è tutelato dall'art 623 c.p.<sup>162</sup> e dall'art. 2105<sup>163</sup> c.c., e ciò risponde all'interesse pubblico all'inviolabilità di alcuni segreti.

L'imprenditore può tutelarsi inoltre contro la rivelazione, la divulgazione o l'impiego di notizie riservate attraverso diverse previsioni contrattuali: il patto di segreto, le clausole di rispetto del segreto, il patto di non concorrenza ex art. 2125 c.c.<sup>164</sup>.

---

<sup>158</sup> **Art 621 c.p. Rivelazione del contenuto di documenti segreti.** Chiunque, essendo venuto abusivamente a cognizione del contenuto, che debba rimanere segreto, di altrui atti o documenti, pubblici o privati, non costituenti corrispondenza, lo rivela, senza giusta causa, ovvero lo impiega a proprio o altrui profitto, è punito, se dal fatto deriva documento, con la reclusione fino a tre anni o con la multa da € 103 a € 1.032. Agli effetti della disposizione di cui al primo comma è considerato documento anche qualunque supporto informatico contenente dati, informazioni o programmi. Il delitto è punibile a querela della persona offesa.

<sup>159</sup> **Art 622 c.p. Rivelazione di segreto professionale.** Chiunque, avendo notizia, per ragione del proprio stato o ufficio, o della propria professione o arte, di un segreto, lo rivela, senza giusta causa, ovvero lo impiega a proprio o altrui profitto, è punito, se dal fatto può derivare documento, con la reclusione fino ad un anno o con la multa da € 30 a € 516. La pena è aggravata se il fatto è commesso da amministratori, direttori generali, dirigenti preposti alla redazione di documenti contabili societari, sindaci o liquidatori o se è commesso da chi svolge la revisione contabile della società. Il delitto è punibile a querela della persona offesa.

<sup>160</sup> **Art 623 c.p. Rivelazione di segreti scientifici o industriali.** Chiunque, venuto a cognizione per ragione del suo stato o ufficio, o della sua professione o arte, di notizie destinate a rimanere segrete, sopra scoperte o invenzioni scientifiche o applicazioni industriali, le rivela o le impiega a proprio o altrui profitto, è punito con la reclusione fino a due anni. Il delitto è punibile a querela della persona offesa.

<sup>161</sup> Dal sistema penale si desume inoltre che: chi abbia acquisito notizie dallo stesso interessato per ragioni non professionali non soggiace a sanzioni penali; per integrare il fatto di reato è necessaria la rivelazione della notizia; non sempre la legge penale per la configurazione del reato richiede il requisito della della segretezza della notizia.

<sup>162</sup> Pone il divieto di divulgazione di segreti scientifici e industriali.

<sup>163</sup> Tutela l'imprenditore contro gli abusi del prestatore di lavoro e del terzo concorrente.

**Art. 2105 Obbligo di fedeltà** Il prestatore di lavoro non deve trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore, né divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio.

### **2.1.c Il principio del bilanciamento tra libertà, diritto all'informazione ambientale e tutela del segreto**

Il bilanciamento tra la tutela del segreto e l'accesso all'informazione ambientale si pone quale fine ultimo la verifica della prevalenza o della cedevolezza del segreto di fronte ad interessi confliggenti, nello specifico quello ambientale.

Secondo l'orientamento più antico i due interessi configgenti si concretano nell'interesse dell'imprenditore a mantenere riservate le notizie aziendali, interesse tutelato dal diritto soggettivo alla segretezza, e nell'interesse pubblico alla tutela ambientale, di cui l'accesso ai documenti assume funzione strumentale.

L'evoluzione di tale orientamento identifica oggi l'interesse imprenditoriale nella tutela dell'iniziativa economica privata ex art 41 Cost., della quale diviene espressione il segreto industriale.

L'art 41 Cost., inteso quale estensione della tutela costituzionale della persona di cui all'art 2 Cost. in campo economico, trova il suo limite nell'utilità sociale: l'interesse economico cede dunque di fronte alla tutela dell'interesse collettivo ambientale.

Inoltre l'interesse generale alla tutela ambientale prevale su quello dell'imprenditore poiché il diritto ad essere informati è strumentale alla tutela dell'ambiente, che a sua volta è strumentale alla tutela della salute e quindi della persona.

Ne deriva l'inopponibilità del segreto industriale all'Amministrazione o al pubblico che acceda alle informazioni aziendali aventi incidenza sull'ambiente, con conseguente ampliamento dei soggetti depositari del segreto, poiché le informazioni acquisite sono a loro volta coperte dal segreto.

Il legislatore comunitario ha mostrato particolare interesse riguardo la problematica del rapporto tra informazione ambientale e segreto industriale, evidenziando almeno due possibili livelli di potenziale conflitto: i rapporti tra Amministrazione e impresa e quelli tra collettività e impresa.

---

<sup>164</sup> **Art. 2125 Patto di non concorrenza.** Il patto con il quale si limita lo svolgimento dell'attività del prestatore di lavoro, per il tempo successivo alla cessazione del contratto, è nullo se non risulta da atto scritto, se non è pattuito un corrispettivo a favore del prestatore di lavoro e se il vincolo non è contenuto entro determinati limiti di oggetto, di tempo e di luogo. La durata del vincolo non può essere superiore a cinque anni, se si tratta di dirigenti, e a tre anni negli altri casi. Se è pattuita una durata maggiore, essa si riduce nella misura suindicata.

Nel primo caso l'impresa si trova ad assumere un ruolo passivo di fronte all'iniziativa dell'Amministrazione finalizzata a funzioni istituzionali di controllo, e non può opporre l'esistenza del segreto industriale sulle informazioni richieste<sup>165</sup>.

Il pericolo di una violazione del segreto industriale in tal caso viene traslato nella violazione dell'obbligo di mantenere il segreto gravante su Autorità e funzionari amministrativi.

Nel secondo caso l'impresa assume un ruolo attivo, in cui rispetta l'obbligo giuridico di diffusione di dati e notizie inerenti l'ambiente<sup>166</sup>.

La tutela dei segreti d'impresa non può operare automaticamente attraverso l'opposizione dell'esistenza di un segreto d'ufficio o professionale, in quanto la possibilità di mantenere il segreto viene limitata alle sole invenzioni brevettabili.

Vi è infine una terza ipotesi, il caso in cui il pubblico acceda alle informazioni aziendali in possesso dell'Amministrazione, in assenza di contatto tra pubblico e impresa.

Si tratta dunque di mediare l'esigenza di tutela della riservatezza commerciale ed industriale con quella di non impedire l'utilizzo delle notizie necessarie per la tutela, anche stragiudiziale, di specifiche posizioni soggettive.

Il bilanciamento tra diritto di accesso ai documenti amministrativi aventi incidenza sull'ambiente e il diritto al segreto industriale viene operato attraverso un confronto, da effettuarsi caso per caso, tra l'interesse del soggetto attivo a tener segreta la notizia e l'interesse del soggetto passivo ad ottenerne l'informazione.

Verranno individuati dunque singolarmente i casi in cui, secondo i principi dell'ordinamento, l'interesse di un soggetto alla non divulgazione di una notizia prevalga su quello della comunicazione della stessa.

Si ritiene infatti che non esistano notizie segrete in senso assoluto come dato di fatto pregiudiziale, ma esistano interessi alla non divulgazione che necessitano di una valutazione caso per caso.

Il segreto industriale non può essere considerato un diritto assoluto. La giusta causa di rivelazione del segreto la si rinviene nella tutela dell'interesse pubblico all'ambiente e, più in generale, alla salute, e necessita del rispetto di determinati

---

<sup>165</sup> Informazione c.d. passiva, intesa come obbligo di sottostare all'iniziativa di chi domanda informazioni in materia ambientale.

<sup>166</sup> Informazione c.d. attiva, intesa come obbligo, di natura pubblicistica, di fornire informazioni. Si pensi ad esempio agli obblighi di notifica imposti al fabbricante nello svolgimento di attività industriali produttive di rischi di incidente rilevante; agli obblighi di pubblicità gravanti sul committente di lavori o progetti aventi incidenza lesiva sull'ambiente.

requisiti: l'adeguatezza del mezzo di comunicazione rispetto al fine perseguito; l'esigenza di contenere il più possibile il danno derivante all'imprenditore dalla diffusione di dati aziendali, avendo particolare attenzione alla proporzionalità tra il danno arrecato all'imprenditore e il danno che ne deriverebbe in caso di difetto di comunicazione.

Per esemplificare sul punto, si vuole prendere in esame alcune normative nazionali in cui è necessario effettuare un bilanciamento tra il segreto industriale e l'accesso ambientale.

L'art. 20 comma 2 della legge di riforma sanitaria n. 833 del 23 dicembre 1978<sup>167</sup> prevede che le unità sanitarie devono garantire la tutela del segreto industriale relativamente alla "formulazione di mappe di rischio con l'obbligo per le aziende di comunicare le sostanze presenti nel ciclo produttivo e le loro caratteristiche tossicologiche ed i possibili effetti sull'uomo e sull'ambiente". Tale norma è integrata dall'art 11 del DPR n. 175 del 1988<sup>168</sup> in cui si afferma che la tutela del segreto industriale deve convivere con un amplissimo dovere delle autorità di informare la popolazione sul tipo di processo produttivo, sui rischi possibili per i lavoratori, per le popolazioni e l'ambiente, sulle misure di sicurezza da seguire e sugli interventi di emergenza predisposti in caso di incidente.

Un ulteriore divieto di divulgazione da bilanciare con l'informazione ambientale è previsto all'interno dell'art 17 del D.Lgs 3 febbraio 1997 n. 52<sup>169</sup>, sull'etichettatura delle sostanze pericolose, in cui si prevede che le informazioni comunicate dal notificante<sup>170</sup> alle Autorità competenti possano ricevere un trattamento riservato se dalla loro diffusione derivi un danno sul piano industriale o commerciale.

---

<sup>167</sup> In GU n. 360 del 28 dicembre 1978. Successivamente sono intervenuti il D.Lgs. 502/1992 e il D.Lgs. 229/1999 rispettivamente sulla seconda e sulla terza riforme sanitarie.

<sup>168</sup> In GU n. 127 del 1 Giugno 1988. Decreto attuativo della direttiva del Consiglio 85/501/CEE del 24 giugno 1982, relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi a determinate attività industriali, in GU L 230 del 05.08.1982 pagg. 1-18.

<sup>169</sup> In GU n. 58 dell' 11 marzo 1992. Decreto attuativo della direttiva del Consiglio 92/32/CEE del 30 aprile 1992 recante settima modifica della direttiva 67/548/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose, in GU L 154 del 05.06.1992 pagg. 1-29

<sup>170</sup> Per notificante si intende la persona tenuta a presentare la notifica di cui all'art 2 comma 1 lett. d) del D.Lgs. n. 52/1997, che può essere il fabbricante che immette sul mercato una sostanza in quanto tale o incorporata in un preparato, oppure il responsabile dell'immissione sul mercato comunitario di una sostanza fabbricata fuori dall'Unione europea.

L'art 14 comma 1 del D.Lgs. 17 marzo 1995 n. 194<sup>171</sup> prescrive che, fatte salve le disposizioni concernenti la libertà di accesso alle informazioni sull'ambiente, sono considerate riservate le informazioni fornite dai richiedenti l'autorizzazione di un prodotto fitosanitario ed aventi ad oggetto segreti industriali o commerciali.

Infine, l'art 15 del D.Lgs. 27 gennaio 1992 n. 132<sup>172</sup> sulla tutela delle acque sotterranee, vieta ai dipendenti pubblici di divulgare le informazioni raccolte in seguito alle istruttorie dei controlli operati in esecuzione di tale normativa, che per loro natura sono protette dal segreto d'ufficio. La sottrazione all'accesso sarà legittima nel caso in cui l'ostensione produca un pregiudizio concreto e attuale.

In conclusione, la tutela del segreto industriale e commerciale, così come la protezione del diritto alla riservatezza nella sua concezione più ampia, si pongono in posizione antitetica rispetto all'accesso. Non potendo però prevalere in via astratta l'uno rispetto all'altro, il giudizio di bilanciamento effettuato in concreto nel caso specifico diventa necessario, in quanto altrimenti si produrrebbe la nullificazione del diritto che, dal confronto in astratto, risultasse secondario.

---

<sup>171</sup> In GU n. 122 del 27 maggio 1995. Attuazione della direttiva del Consiglio 91/414/CEE del 15 luglio 1991 in materia di immissione in commercio di prodotti fitosanitari, in GU L 230 del 19.08.1991 pagg. 1-32.

<sup>172</sup> In GU n. 41 del 19 febbraio 1992. Attuazione della direttiva del Consiglio 80/68/CEE del 17 dicembre 1979 sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose, in GU L 20 del 26.01.1980 pagg. 43-48

## **2.2 I limiti all'accesso all'informazione ambientale nella giurisprudenza della Corte di Giustizia**

La Corte di Giustizia delle Comunità europee si è espressa più volte in tema di informazione ambientale, precisandone la nozione. Questa va ad assumere una portata dai confini sempre più vasti, in modo tale da garantirne un effettivo diritto all'accesso.

Le prime pronunce sul tema interessano l'art 2 lett. a) della direttiva 90/313, e precisano che la volontà del legislatore comunitario sia quella di dare alla nozione di "informazione relativa all'ambiente" un significato ampio, che comprenda dati e attività sui diversi settori dell'ambiente<sup>173</sup>.

Al suo interno vi rientrano infatti le informazioni che riguardano sia lo stato dell'ambiente, sia le attività o misure che possono incidere negativamente su di esso, sia anche le attività o le misure destinate a tutelare l'ambiente, senza che l'elencazione contenuta in tale disposizione comporti una qualsiasi indicazione di natura tale da limitarne la portata<sup>174</sup>.

Tale concetto si estende altresì al parere di un'autorità preposta alla tutela del paesaggio, nell'ambito di un procedimento di approvazione di un progetto di infrastruttura, "se la detta presa di posizione è tale da incidere, relativamente agli interessi di tutela dell'ambiente, sulla decisione di approvazione di tale progetto<sup>175</sup>".

Più in generale si può affermare che, "qualsiasi atto, di qualsiasi natura, suscettibile di incidere negativamente o di tutelare lo stato di uno dei settori dell'ambiente compresi dalla direttiva" rientra nella nozione di informazione ambientale.

In base al caso specifico inoltre, la Corte si trova a dover precisare ancora più nel dettaglio cosa rientra all'interno della nozione di informazione ambientale. Ad esempio, nell'ambito di una procedura nazionale di autorizzazione di un prodotto

---

<sup>173</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 17.06.1998, causa C-321/96, in Racc. 1998, p. I – 03809. Domanda pregiudiziale Oberverwaltungsgericht dello Schleswig-Holstein (Germania). Limitazione del diritto di accesso.

<sup>174</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 26.06.2003, causa C-233/00, in Racc. 2003, p. I – 06625. L'ambito di applicazione dell'art. 2, lett. a), della direttiva 90/313, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, dev'essere considerato in modo ampio. La nozione di «informazioni relative all'ambiente» ai sensi della direttiva 90/313 dev'essere intesa come comprendente i documenti collegati all'esercizio di un servizio pubblico. La giurisprudenza nazionale ha ricompreso nella nozione i piani di caratterizzazione e di bonifica dei siti inquinati, un procedimento diretto al taglio di un bosco protetto da vincolo ambientale, le misure di gestione diretta del demanio marittimo, i livelli di inquinamento elettromagnetico, le misure in tema di rifiuti. Non vi rientrano le informazioni sulla manutenzione dei canili e il fenomeno del randagismo.

<sup>175</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 17.06.1998, causa C-321/96, in Racc. 1998, p. I – 03809. Domanda pregiudiziale Oberverwaltungsgericht dello Schleswig-Holstein (Germania).

fitosanitario, l'accesso alle informazioni sui residui di tale prodotto sulle piante di insalata<sup>176</sup> non può essere rifiutato in nome della riservatezza delle informazioni commerciali o industriali<sup>177</sup>, in quanto gli studi e i protocolli sulle sperimentazioni costituiscono informazioni sulle emissioni nell'ambiente.

Con sentenza del 12 giugno 2003<sup>178</sup> la Corte ha però precisato che la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente non ha lo scopo di attribuire un diritto di accesso generalizzato e illimitato all'insieme delle informazioni detenute dall'autorità pubblica e che presentino un rapporto, ancorché minimo, con uno degli elementi dell'ambiente elencati all'art. 2, lett. a) della direttiva 90/313/CEE. Occorre infatti, affinché sorga il diritto di accesso, che tali informazioni rientrino in una o più delle tre categorie elencate da tale disposizione<sup>179</sup>.

La Corte si è espressa anche con riferimento alle ipotesi di rifiuto<sup>180</sup>. Con sentenza del 9 settembre 1999<sup>181</sup> ha affermato: gli Stati membri hanno la facoltà di

---

<sup>176</sup> Causa C-266/2009.

<sup>177</sup> Conclusioni avvocato generale del 23 settembre 2010, causa C-266/2009. Art. 2 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, 2003/4/CE, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio. La Corte si è pronunciata con sentenza del 16 dicembre 2010, causa C-266/09, in Racc. 2010, p. I – 13119 affermando quanto segue: “La nozione di informazione ambientale deve essere interpretata nel senso che essa ricomprende l'informazione prodotta nell'ambito di un procedimento nazionale di autorizzazione o di estensione dell'autorizzazione di un prodotto fitosanitario al fine di fissare la quantità massima di un antiparassitario, di un suo elemento costitutivo o di suoi prodotti di trasformazione, contenuta in cibi e bevande. L'art. 4 della direttiva 2003/4 deve essere interpretato nel senso che la ponderazione da esso prescritta dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione di un'informazione ambientale e dell'interesse specifico tutelato dal rifiuto di divulgare deve essere effettuata in ciascun caso particolare sottoposto alle autorità competenti, anche qualora il legislatore nazionale dovesse determinare con una disposizione di carattere generale criteri che consentano di facilitare tale valutazione comparata degli interessi contrapposti.”

<sup>178</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 12.06.2003, causa C-316/2001, in Racc. 2003, p. I – 05995. Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'*Unabhängiger Verwaltungssenat Wien* (Austria) nella causa dinanzi ad esso pendente tra *Eva Glawischnig e Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen*. La domanda verte sull'interpretazione dell'art. 2, lett. a), della direttiva del Consiglio 7 giugno 1990, 90/313/CEE, sulla libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente relativamente alle infrazioni alle norme di etichettatura dei prodotti alimentari derivanti da organismi geneticamente modificati.

<sup>179</sup> La Corte continua quindi precisando che l'art. 2, lett. a), dev'essere interpretato nel senso che non costituiscono informazioni relative all'ambiente, ai sensi di tale disposizione, né il nome del produttore e la denominazione dei prodotti alimentari che siano stati oggetto di provvedimenti amministrativi di controllo volti a verificare l'osservanza del regolamento n. 1139/98, concernente l'obbligo di indicare nell'etichettatura di alcuni prodotti alimentari derivati da organismi geneticamente modificati caratteristiche diverse da quelle di cui alla direttiva 79/112, concernente l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, né il numero di sanzioni amministrative inflitte a seguito di tali controlli, né, infine, i produttori e i prodotti cui le dette sanzioni si riferiscono. Infatti, il regolamento n. 1139/98 è diretto ad aggiungere informazioni supplementari oltre a quelle la cui menzione è già obbligatoria nell'etichettatura di alcuni prodotti alimentari in forza della direttiva 79/112, la quale, da parte sua, non è stata concepita come misura diretta a tutelare l'ambiente.

<sup>180</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 17.06.1998, causa C-321/96, in Racc. 1998, p. I – 03809. Domanda pregiudiziale *Oberverwaltungsgericht dello Schleswig-Holstein* (Germania). Limitazione del diritto di accesso. L'art 3 n. 2 terzo trattino prevede una deroga rispetto al regime generale di accesso per i procedimenti giurisdizionali, di inchieste o di un'azione investigativa preliminare. Quest'ultima dev'essere intesa come la fase che precede immediatamente il procedimento contenzioso o quasi

negare l'accoglimento di una domanda di informazioni in casi tassativamente elencati. Inoltre sussiste l'obbligo di comunicare le informazioni da cui è possibile estrapolare i dati coperti da riservatezza o da segreto, ponendo a carico degli Stati membri un obbligo di risultato preciso e disciplinando direttamente la situazione giuridica dei singoli che beneficiano del diritto di ottenere comunicazione delle informazioni.

Le eccezioni al principio della comunicazione delle informazioni relative all'ambiente ed i motivi che possono giustificare un rifiuto di comunicazione di tali informazioni devono essere interpretati in modo restrittivo<sup>182</sup>.

L'autorità pubblica deve fornire d'ufficio i motivi della sua decisione di rigetto di una richiesta di informazioni relative all'ambiente, senza che il richiedente debba presentare una domanda specifica in tal senso. Nell'ipotesi del silenzio dell'amministrazione, i motivi possono essere comunicati in un momento successivo. La comunicazione deve intervenire nei due mesi seguenti l'introduzione della richiesta iniziale, poiché tale comunicazione deve essere considerata come una «risposta» ai sensi della direttiva<sup>183</sup>.

Il termine di due mesi per avere accesso alle informazioni ambientali è perentorio e decorre dalla data della domanda.

Un comportamento omissivo della Pubblica Amministrazione in seguito alla richiesta di accesso equivale a provvedimento implicito di rigetto impugnabile secondo i rimedi amministrativi o giudiziari previsti nei singoli ordinamenti nazionali. Qualora però, in seguito al formarsi del silenzio rigetto, non intervenga nel termine perentorio di due mesi dalla richiesta d'accesso un'esplicitazione dei motivi del diniego, il provvedimento amministrativo sarà viziato da illegittimità, in base al diritto comunitario vigente<sup>184</sup>.

La Corte di Giustizia è inoltre dovuta intervenire con delle sentenze di condanna a carico dell'Italia, dell'Austria e dell'Irlanda per il mancato recepimento della normativa in materia di informazione ambientale.

---

contenzioso, necessaria per acquisire prove o istruire un procedimento prima che si apra la fase processuale vera e propria.

<sup>181</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 09.09.1999, causa C-217/97, in Racc. 1999 p. I – 05087. Art 3, n. 2 primo comma della direttiva 90/313 sulla libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente.

<sup>182</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 26.06.2003, causa C-233/00, in Racc. 2003, p. I – 06625. Finalità della direttiva 90/313.

<sup>183</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 26.06.2003, causa C-233/00, in Racc. 2003, p. I – 06625. Art. 3, n. 4, della direttiva 90/313.

<sup>184</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 21.04.2005, causa C-186/04, in Racc. 2005, p. I – 03299. Domanda pregiudiziale da parte del Belgio. Tutela del diritto di accesso alle informazioni ambientali. Art 3 n. 4 dir. 90/313/CE.

Nello specifico, la prima<sup>185</sup> poichè non si era conformata alla direttiva sulla partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia in materia ambientale; la seconda<sup>186</sup> e la terza<sup>187</sup> per la mancata adozione nei tempi prescritti della Direttiva 2003/4/CE.

Da ultimo preme sottolineare come il diritto all'informazione ambientale riceva disciplina non solo all'interno di una normativa espressamente dedicata a tale materia, ma anche all'interno di direttive che si occupano di altre tematiche, e che contengono disposizioni aventi ad oggetto l'accesso in materia ambientale, in quanto direttamente connesse alla tutela del patrimonio comune ambiente.

I principi che la Corte crea con le sue pronunce sul diritto di accesso all'informazione ambientale derivano dunque da un'analisi congiunta della disciplina generale e di quella particolare. Non si può prescindere, nello studio di questa materia, dall'analizzare anche quella normativa di settore che, nel tutelare un determinato contesto ambientale, dedica delle disposizioni precise all'informazione ambientale.

I paragrafi successivi analizzeranno le più recenti pronunce della Corte aventi ad oggetto l'ampiezza della portata del diritto di accesso all'informazione ambientale: nello specifico si tratterà di particolari normative di settore collegate in modo esplicito o implicito all'accesso in materia ambientale.

---

<sup>185</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, , 31.01.2008, causa C-69/07, in Racc. 2008 p. I – 00018, sez. VIII. La Corte condanna l'Italia per inadempimento comunitario.

<sup>186</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 05.07.2007, causa C- 340/06, in Racc. 2007, p. I – 00096, sez. VI. La Corte condanna l'Austria.

<sup>187</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 03.05.2007, causa C-391/06, in Racc. 2007, p. I – 00065, Sez. VII. La Corte condanna l'Irlanda per inadempimento comunitario.

## **2.2.a L'emissione di OGM nell'ambiente e le informazioni coperte da segretezza**

Con la sentenza del 17 febbraio 2009<sup>188</sup>, nella causa tra Comune de Sausheim e Pierre Azelvandre, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee analizza il delicato tema dell'accesso alle informazioni ambientali, oltre alla disciplina autorizzatoria preventiva necessaria per l'emissione nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (in prosieguo OGM), cercando di individuare la sottile linea di confine tra il diritto all'informazione ambientale e la tutela della riservatezza.

Il quadro giuridico è quello dettato dalle direttive 2001/18/CE<sup>189</sup> e 2003/4/CE<sup>190</sup> del Parlamento Europeo e del Consiglio rispettivamente sull'emissione nell'ambiente di O.G.M. e sull'accesso alle informazioni in materia di ambiente.

In base all'art 6 nn. 1 e 2 lett. a) della direttiva 2001/18/CE si afferma che “chiunque intenda effettuare un'emissione di un OGM o di una combinazione di OGM è tenuto a presentare preventivamente una notifica all'autorità competente dello stato membro sul cui territorio avverrà l'emissione”.

Prosegue l'art 25 affermando che “1. La Commissione e le autorità competenti non comunicano a terzi le informazioni riservate notificate o scambiate in base alla presente direttiva e tutelano la proprietà intellettuale dei dati ricevuti.”

In nessun caso sono considerate riservate la descrizione generale del o degli OGM, il nome e l'indirizzo del notificante, lo scopo dell'emissione, il sito dell'emissione e gli usi previsti, la valutazione del rischio ambientale.

All'art 31 inoltre si continua precisando che gli Stati membri stabiliscono registri in cui viene annotata la localizzazione degli OGM, tali localizzazioni vengono notificate alle autorità competenti e sono rese pubbliche.

L'art 4 n. 2 primo comma, lett. b), e) ed h) della direttiva 2003/4/CE prevede per gli Stati membri la possibilità di respingere la richiesta di accesso alle informazioni ambientali qualora la divulgazione rechi pregiudizio, rispettivamente, alla sicurezza

---

<sup>188</sup> In causa C-552/07, in Racc. 2009 pag. I-00987.

<sup>189</sup> Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, in GU L 106 del 17 aprile 2001, pagg. 1-39.

<sup>190</sup> Direttiva 2003/4/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico alle informazioni ambientali e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio, in GU L 41 del 14 febbraio 2003, pagg. 23-32.

pubblica o alla difesa nazionale, ai diritti di proprietà intellettuale<sup>191</sup> nonché alla tutela dell'ambiente cui si riferisce l'informazione.<sup>192</sup>

Nel caso di specie il Sindaco di Sausceim aveva negato al sig. Azelvandre la possibilità di avere conoscenza del luogo di emissione di OGM all'interno del Comune.

Il richiedente impugnava tale decisione avanti il Tribunal Administratif di Strasburgo che annullava la decisione di diniego del sindaco.

Il Comune di Sausceim ricorreva per l'annullamento di tale sentenza innanzi al Conseil d'Etat.

Quest'ultimo sospendeva il giudizio per sottoporre alla Corte due questioni pregiudiziali: preliminarmente se per luogo -non coperto da segretezza- in cui venga effettuata la disseminazione degli OGM possa intendersi una particella catastale oppure se ci si riferisca ad un'area geografica più vasta; qualora si dia risposta affermativa alla designazione del luogo quale particella catastale, se questa possa essere tenuta segreta con motivazioni a tutela dell'ordine pubblico o di altri segreti tutelati dalla legge, sulla base dell'art 95 Tr. CE o della direttiva 2003/4 o di altri principi comunitari.

La Corte risolve entrambe le questioni affermando il diritto del sig. Azelvandre a conoscere il luogo in cui gli OGM sarebbero stati immessi: il ricorrente può accedere alle informazioni richieste, la particella catastale rientra tra i "luoghi non coperti da segretezza" di cui alla direttiva 2003/4, senza che si possano applicare le cause escludenti l'accesso poste a presidio di interessi superiori, tra cui ad esempio l'ordine pubblico<sup>193</sup>.

La divulgazione ai richiedenti del luogo in cui si effettua un'emissione deliberata di OGM nell'ambiente non è tale da mettere in pericolo aspetti fondamentali della sicurezza interna della nazione.

---

<sup>191</sup> Il diritto di proprietà intellettuale tutela la proprietà letteraria o artistica e la proprietà industriale sotto un duplice profilo: stabilisce in modo inequivocabile la paternità -*dir. morale dell'autore o dell'inventore*- e ne assicura il diritto esclusivo allo sfruttamento economico -*c.d. dir.patrimoniale sulle opere d'ingegno*. Bessone Mario (a cura di), Istituzioni di diritto privato, ed. Giappichelli torino, 2008.

<sup>192</sup> Tale direttiva abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio del 7 giugno 1990 concernente la libertà di accesso alle informazioni ambientali (GU L 158, pag. 56), che all'art 3 n. 2 prevedeva: gli Stati membri possono disporre che una richiesta di informazioni di tal genere sia respinta ove riguardi la riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche, le relazioni internazionali e la difesa nazionale; la sicurezza pubblica; la riservatezza commerciale ed industriale, ivi compresa la proprietà intellettuale; il materiale che, se divulgato potrebbe rendere più probabile un danno all'ambiente cui esso si riferisce.

<sup>193</sup> Tale concetto viene comunemente inteso quale insieme dei principi istituzionali fondamentali cui si ispira la vita dello stato. Falcon Giandomenico, *Lineamenti di diritto pubblico*, ed. Cedam, 2008.

La normativa in tema di OGM si ispira ai principi di protezione della salute umana, dell'azione preventiva<sup>194</sup>, del principio di precauzione<sup>195</sup>, della trasparenza delle misure relative all'elaborazione e all'attuazione delle emissioni di cui trattasi.

La direttiva 2001/18 afferma un generale principio di diritto di accesso del pubblico alle informazioni relative all'emissione di OGM nell'ambiente, nonché la predisposizione di registri pubblici nei quali deve figurare l'ubicazione di ciascuna emissione.<sup>196</sup>

Salve le deroghe previste dalla stessa direttiva, il pubblico interessato può chiedere la divulgazione di qualsiasi informazione trasmessa dal notificante nell'ambito della procedura di autorizzazione relativa ad una siffatta emissione.

La Corte afferma che il "sito dell'emissione", ai sensi dell'art 25 n. 4 primo trattino della direttiva 2001/18, è determinato da qualsiasi informazione, relativa all'ubicazione dell'emissione, fornita dal notificante alle autorità competenti dello Stato membro sul cui territorio deve avvenire l'emissione nel contesto delle procedure di cui alla medesima direttiva.

Il luogo dell'emissione, ai sensi dell'art 25 n. 4 primo trattino della direttiva in oggetto, in nessun caso è considerato riservato.

Considerazioni relative alla salvaguardia dell'ordine pubblico e ad altri segreti tutelati dalla legge non possono costituire motivi tali da limitare l'accesso ai dati elencati all'art 25 n. 4 della suddetta direttiva, all'interno dei quali si evidenzia altresì il sito dell'emissione.

---

<sup>194</sup> Il principio dell'azione preventiva è sempre stato il cardine della politica ambientale fin dall'adozione del Primo Programma ambientale, esso sancisce l'esigenza di "evitare sin dall'inizio inquinamenti anziché combatterne successivamente gli effetti". Il più rilevante esempio di applicazione di tale principio è la Valutazione di Impatto Ambientale, in base a cui gli Stati membri devono effettuare un esame preventivo delle conseguenze che i progetti possono determinare sull'ambiente, quale condizione di procedibilità per l'ottenimento delle autorizzazioni richieste. Luca Mezzetti (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, ed. Cedam, 2001.

<sup>195</sup> Il principio di precauzione, introdotto dal Trattato di Maastricht, consiste nell'impegno di ridurre le emissioni inquinanti alla fonte indipendentemente dall'accertamento di un effetto negativo sull'ambiente, e cioè anche in assenza di prove sufficienti a dimostrare l'esistenza di un nesso causale tra le emissioni e gli effetti negativi. Luca Mezzetti (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, cit. *supra*; Capria, *La Comunità europea e l'ambiente*, in *Codice dell'ambiente*, ed. Giuffrè, 1999.

<sup>196</sup> La disciplina dell'informazione ambientale trova applicazione nei confronti delle autorità pubbliche. Con tale espressione il legislatore comunitario e quello nazionale hanno inteso estendere tale normativa alle amministrazioni dello Stato, alle Regioni, agli Enti locali, alle aziende autonome speciali, agli enti pubblici ed ai gestori di pubblici servizi nonché ad ogni altro soggetto, persona fisica o giuridica, che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico. Sul punto Francesco Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè-Percorsi, 2008.

In forza del principio di precauzione<sup>197</sup> e dei rischi cui vanno incontro l'ambiente e la salute umana, la direttiva 2001/18/CE ha definito un regime di trasparenza della procedura di autorizzazione delle misure relative alla preparazione e all'attuazione delle emissioni.

Essa, in relazione ad una prevista emissione deliberata di OGM, ha istituito non soltanto meccanismi di consultazione del pubblico (in generale e, se del caso, di determinati gruppi) ma anche un diritto di accesso alle informazioni relative all'operazione, nonché la predisposizione di registri in cui figurino l'ubicazione di ciascuna emissione di OGM.

In tal senso, coloro che intendono emettere OGM nell'ambiente sono tenuti, in forza della direttiva, ad inoltrare una notifica alle autorità nazionali competenti, contenente un fascicolo tecnico in cui vi siano tutte le informazioni richieste, vale a dire:

- 1) l'ubicazione e le dimensioni dei siti di emissione nonché la descrizione dell'ecosistema, inclusi clima, flora e fauna, così come la prossimità di biotopi ufficialmente riconosciuti o di aree protette che potrebbero essere interessati dal fenomeno, per le piante geneticamente modificate;
- 2) l'ubicazione geografica e le coordinate del sito o dei siti di emissione nonché la descrizione degli ecosistemi, bersaglio o non bersaglio, che possono essere interessati, per quanto riguarda gli altri OGM.

La trasmissione di tali dati risponde all'esigenza di verifica degli effetti che ne derivano quali conseguenze sul bene ambiente.

Dal nesso così stabilito tra la procedura di notifica e l'accesso ai dati relativi all'emissione deliberata di OGM si ricava il diritto per il pubblico interessato di chiedere la divulgazione di qualsiasi informazione trasmessa dal notificante nell'ambito della procedura di autorizzazione relativa ad una siffatta emissione, salva la deroga prevista dalla direttiva in questione.

Non possono essere divulgate a terzi le informazioni: a) considerate riservate, notificate alla Commissione e all'autorità competente o scambiate in forza della

---

<sup>197</sup>Art. 191 TFUE, già art 174 Tr. Nizza. E' uno dei principi più importanti, introdotto a livello comunitario col Trattato dell'UE, ma già presente a livello internazionale nella Dichiarazione di Rio del 1992. Tale principio prevede che *gli stati, al fine di proteggere l'ambiente, devono largamente applicare il principio di precauzione adottando una serie di misure preventive ancor prima che abbia inizio un processo di degrado ambientale*. Ogni soggetto, qualora svolga un'attività potenzialmente dannosa per l'ambiente, è tenuto ad impedire che si verifichi tale danno. Il principio di precauzione è strettamente legato al principio di "chi inquina paga": per evitare di incorrere in una responsabilità di tipo patrimoniale, è necessario avere realizzato tutti gli interventi necessari per evitare l'evento dannoso.

direttiva; b) che possano pregiudicare una posizione concorrenziale; c) relative a diritti di proprietà intellettuale afferenti a tali dati.

Inoltre, l'autorità competente decide, previa consultazione del notificante, quali informazioni possano essere precluse all'accesso alla luce della «giustificazione verificabile» fornita da quest'ultimo.

Pertanto, i dati relativi al luogo dell'emissione in nessun caso possono essere resi inaccessibili.

In tale contesto, considerazioni relative alla salvaguardia dell'ordine pubblico e ad altri segreti tutelati dalla legge, non possono costituire motivi tali da limitare l'accesso ai dati elencati nella direttiva, nel novero dei quali figura in particolare quello relativo al sito dell'emissione.

Tale interpretazione è suffragata dall'esigenza, enunciata nella direttiva, secondo la quale i dati relativi alla valutazione dei rischi ambientali non sono considerati riservati. Inoltre, uno Stato membro non può invocare una disposizione derogatoria figurante nelle direttive relative alla libertà del diritto all'informazione ambientale per negare l'accesso ad atti che dovrebbero essere di dominio pubblico.

Di conseguenza, non si può opporre alla comunicazione delle informazioni indicate nella direttiva una riserva relativa alla protezione dell'ordine pubblico o di altri interessi tutelati dalla legge. Il timore di difficoltà interne non può giustificare la disapplicazione del diritto comunitario<sup>198</sup> da parte di uno Stato membro, se non nei limitati casi in cui possa essere fatta valere l'eccezione dell'ordine pubblico, inteso quale insieme dei principi istituzionali fondamentali cui si ispira la vita dello Stato.

Il riconoscimento del diritto all'informazione ambientale quale diritto soggettivo pieno sussistente in capo ad un soggetto trae la sua fonte nella fondamentale importanza che la partecipazione del pubblico ha nei processi decisionali relativi all'ambiente.

L'adozione di decisioni politiche che si traducono in interventi “*nel territorio*” e “*sull'ambiente*” sono orientate ad un coinvolgimento diretto del cittadino sempre maggiore, quale destinatario naturale dei riflessi che le azioni poste in essere dagli amministratori hanno sul bene ambiente.

---

<sup>198</sup>Cfr. sentenza 9 dicembre 1997, causa C-265/95, *Commissione c. Francia*, in *Racc.* 1999 pag. I-6959 punto 55; sentenza 9 dicembre 2008, causa C-121/07, *Commissione c. Francia*, in *Racc.* 2008 pag. I-09159.

I principi affermati dalla Corte in tema di diritto all'informazione ambientale trovano seguito nel rispetto, da parte della pubblica amministrazione procedente, della più ampia trasparenza dell'azione amministrativa.

L'accesso generalizzato e desoggettivizzato che viene affermato a livello comunitario sia sul piano normativo che giurisprudenziale, rende problematico l'inquadramento di tale posizione giuridica soggettiva all'interno dell'interesse legittimo, e va affermando una qualificazione in termini di diritto soggettivo perfetto, con conseguenze rilevanti sia sul piano sostanziale che processuale.

La dottrina<sup>199</sup> ritiene che da ciò possa escludersi in capo all'autorità amministrativa, una qualunque scelta discrezionale in relazione a casi, tempi e modalità di rilascio delle medesime informazioni. Ne deriverebbe dunque una "prestazione dovuta" da parte della pubblica amministrazione<sup>200</sup>.

La completa autonomia della disciplina di cui al D.Lgs. 195/2005 rafforza gli argomenti a sostegno della presente tesi.

La disciplina dell'informazione ambientale ha una finalità che travalica i confini del diritto di accesso, come tradizionalmente inteso nel nostro ordinamento, in quanto diviene strumento destinato in via prioritaria alla difesa dell'ambiente.

---

<sup>199</sup>Si veda in tal senso Antonella Sau, *Riv. Giur. amm., Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, 2009-1.

<sup>200</sup>S. Labriola, *Diritto di accesso all'informazione del cittadino e doveri della Pubblica Amministrazione nella legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente*(art. 14 L. 14 luglio 1986 n. 349), *cit. supra*; Antonella Sau, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, *cit. supra*.

## **2.2.b L'accesso alle informazioni ambientali nella vendita di diritti di emissioni**

Vi è un ulteriore procedimento, su cui la Corte si è pronunciata di recente<sup>201</sup>, relativo all'accesso alle informazioni sulla vendita di diritti di emissioni. I dati controversi sono conservati in registri che fanno parte del sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra di cui alla direttiva 2003/87/CE, che istituisce per l'appunto un sistema per lo scambio di tali quote nella Comunità ai sensi dei meccanismi di progetto del protocollo di Kyoto .

Il rinvio pregiudiziale ha ad oggetto le seguenti questioni: in via preliminare, chiarire se tali informazioni siano informazioni ambientali ai sensi della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2003/4/CE, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio. Successivamente, analizzare il rapporto tra la direttiva sull'informazione ambientale ed il regolamento (CE) 21 dicembre 2004, n. 2216, relativo ad un sistema standardizzato e sicuro di registri. È dubbio se le disposizioni restrittive del regolamento relative alla pubblicazione delle informazioni controverse prevalgano, quale *lex specialis* e *lex posterior*, sulla direttiva, o se esse perlomeno influiscano sull'applicazione della direttiva.

L'avvocato generale precisa quanto segue: su una richiesta d'accesso a tali informazioni si deve decidere applicando la direttiva 2003/4/CE. Non si tratta, tuttavia, di informazioni sulle emissioni nell'ambiente ai sensi dell'art. 4, n. 2, quarta frase, della direttiva, alle quali possono applicarsi solo alcuni dei motivi di riservatezza previsti. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale non è emerso alcun interesse pubblico vincolante tutelato dalla divulgazione di tali informazioni, che prevalga sulla tutela della riservatezza delle informazioni commerciali o industriali e/o sulla riservatezza dei dati personali, qualora gli interessi alla riservatezza, presunti in virtù del regolamento, sussistano effettivamente nel caso concreto<sup>202</sup>.

---

<sup>201</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 22.12.2010, causa C-524/09, in Racc. 2010, p. I – 14115. Ville de Lyon contro Caisse des dépôts et consignations. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Tribunal administratif de Paris - Francia. Si veda Falzone Andrea, *L'accesso alle informazioni sullo scambio di emissione come bilanciamento tra due diritti: informazione e riservatezza*, in Diritto Pubblico Comparato ed europeo, n° 2/2011, p. 586, Giappichelli editore.

<sup>202</sup> Conclusioni avvocato generale del 14 ottobre 2010, causa C-524/2009.

La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunal administratif de Paris (Francia), nella causa *Ville de Lyon* contro *Caisse des dépôts et consignations* (in prosieguo CDC).

La direttiva 2003/87/CE, ha ad oggetto un sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione europea al fine di promuovere la riduzione delle stesse, in particolare del biossido di carbonio, secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica.

Tale direttiva dà attuazione agli obblighi di riduzione incombenti sull'Unione in base al protocollo di Kyoto<sup>203</sup> allegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

L'art. 17 della direttiva 2003/87/CE, intitolato «Accesso all'informazione», dispone testualmente: «Le decisioni concernenti l'assegnazione delle quote di emissioni, le informazioni sulle attività di progetto alle quali gli Stati membri partecipano, o per le quali autorizzano la partecipazione di entità private o pubbliche, nonché le notifiche delle emissioni previste dall'autorizzazione all'emissione di gas ad effetto serra e che sono detenute dall'autorità competente, vengono messe a disposizione del pubblico ai sensi della direttiva 2003/4/CE».

Il successivo art. 19, n. 2, prevede, da un lato, che qualsiasi persona possa possedere quote di emissioni e, dall'altro, che il registro è accessibile al pubblico.

L'art. 9 del regolamento (CE) n. 2216/2004 sancisce che «1. L'amministratore di ciascun registro rende accessibili in modo trasparente e organizzato, tramite il sito web del proprio registro, le informazioni di cui all'allegato XVI ai destinatari e con la frequenza ivi indicati. Gli amministratori dei registri non possono rendere pubbliche le altre informazioni contenute nei rispettivi registri<sup>204</sup>».

L'Allegato XVI del regolamento (CE) n. 2216/2004 dispone: «11). L'amministratore centrale pubblica e aggiorna le informazioni di cui al punto 12 relativamente al sistema dei registri sull'area pubblica del sito web del CITL, secondo le date specificate. 12). Le informazioni indicate di seguito relative a ciascuna operazione completata nell'ambito del sistema dei registri per l'anno X devono essere pubblicate a

---

<sup>203</sup> Tale protocollo è stato approvato dalla Comunità europea con decisione del Consiglio del 25 aprile 2002, 2002/358/CE in GUUE L 130 p. 1.

<sup>204</sup> Il successivo art 10 intitolato riservatezza «1. Tutte le informazioni contenute nei registri e nel CITL, comprese le informazioni riguardanti la consistenza di tutti i conti e tutte le operazioni effettuate, si considerano riservate per qualsiasi fine diverso dall'applicazione delle disposizioni del presente regolamento, della direttiva 2003/87/CE o della legislazione nazionale. 2. Le informazioni contenute nei registri non possono essere utilizzate senza il preventivo consenso del titolare del conto».

partire dal 15 gennaio dell'anno (X + 5)». 13) Le informazioni che l'amministratore del registro è tenuto a rendere pubbliche vengono messe a disposizione del pubblico, su un sito internet dedicato e alle condizioni definite dal regolamento di cui all'art. 19, n. 3, della direttiva 2003/87/CE.

Il Comune di Lione chiedeva alla CDC di comunicargli: 1) i volumi delle quote di emissioni di gas a effetto serra cedute nel corso dell'anno 2005 dai gestori di 209 impianti di teleriscaldamento ripartiti su tutto il territorio francese e ai quali erano state attribuite quote di emissioni; 2) la data delle operazioni ed i relativi destinatari. Il Comune di Lione riteneva tali informazioni utili in un'ottica comparativa ai fini della rinegoziazione della concessione relativa al teleriscaldamento dell'impianto.

La CDC rifiutava di comunicare tali informazioni in base all'art. 10 del regolamento (CE) n. 2216/2004 nonché ai punti 11 e 12 dell'allegato XVI al regolamento medesimo<sup>205</sup>.

La Corte, dopo un'attenta ricostruzione della normativa comunitaria e nazionale applicabile alla fattispecie in esame osserva che le informazioni richieste dal Comune di Lione non ricadono nella sfera di applicazione dell'art. 17 della direttiva 2003/87/CE, che rinvia alla direttiva 2003/4/CE. Tali dati sono invece riconducibili all'art. 19 della direttiva 2003/87/CE<sup>206</sup>.

Rilevato dunque che l'art. 19 della direttiva 2003/87/CE non contiene un rinvio alla direttiva 2003/4/CE analogo a quello dell'art. 17, si deve ritenere che tali informazioni siano soggette ad un regime specifico di riservatezza e di divulgazione al pubblico contenuto nella direttiva 2003/87/CE e nel regolamento (CE) n. 2216/2004.

Le informazioni richieste nella causa principale costituiscono informazioni riservate ai sensi degli artt. 9 e 10 del regolamento n. 2216/2004 in combinato disposto con i punti 11 e 12 dell'allegato XVI al regolamento stesso.

---

<sup>205</sup> Adita dal Comune di Lione, la *Commission d'accès aux documents administratifs* (commissione per l'accesso ai documenti amministrativi) esprimeva parere favorevole alla comunicazione di tali informazioni. La CDC però reiterava il proprio diniego ritenendo che l'accesso a tali dati rientrasse nella sfera di competenza dell'amministratore centrale e che questi fossero divulgabili sotto forma di messa a disposizione on-line su Internet alla scadenza del termine di cinque anni dall'effettuazione delle operazioni. Inoltre precisava che le disposizioni della direttiva 2003/4/CE non fossero applicabili al caso di specie in quanto materia disciplinata dalla direttiva 2003/87/CE dal regolamento (CE) n. 2216/2004. Il Comune di Lione proponeva dunque ricorso innanzi al *Tribunal administratif de Paris* che decideva di sospendere il procedimento per sottoporre alla Corte le questioni pregiudiziali di cui sopra.

<sup>206</sup> Nello specifico rientrano nell'ambito delle informazioni relative alle quote trasferite che devono costituire oggetto di una contabilità precisa da parte degli Stati membri nei rispettivi registri nazionali, le cui caratteristiche tecniche e le cui regole relative alla tenuta, nonché quelle riguardanti la comunicazione e la riservatezza delle informazioni contenute nei detti registri, sono stabilite dal regolamento n. 2216/2004.

Tali informazioni, in assenza di previo accordo dei titolari dei conti di cui trattasi, sono liberamente consultabili dal pubblico secondo le modalità previste dai punti 5 e 6 dell'allegato XV del regolamento (CE) n. 2216/2004, e cioè unicamente nell'area pubblica del sito Internet del CITL a decorrere dal 15 gennaio del quinto anno (X+5) successivo all'anno (X) di completamento delle operazioni relative ai trasferimenti di quote di emissioni.

### **2.2.c La ponderazione degli interessi contrapposti nella valutazione della richiesta di accesso all'informazione ambientale**

Il caso che ora si esamina ha ad oggetto una controversia tra l'Office of Communications e l'Information Commissioner relativa ad una richiesta d'informazioni sull'esatta ubicazione delle stazioni radio base di telefonia mobile nel Regno Unito<sup>207</sup>.

Su richiesta del Department of Health, veniva condotta una perizia indipendente sui rischi legati alla telefonia mobile. Il rapporto relativo a tale perizia, intitolato «Telefoni cellulari e salute», indicava che l'ubicazione delle stazioni radio base e le procedure di autorizzazione di dette stazioni costituivano questioni di interesse pubblico. In seguito, il governo del Regno Unito creava un sito Internet, denominato «Sitefinder», gestito fino alla fine del 2003 dall'Office of Communications, al fine di fornire le informazioni relative all'ubicazione delle stazioni radio base di telefonia mobile nel Regno Unito. Tale sito Internet si compone di informazioni volontariamente fornite dagli operatori di telefonia mobile e consente a qualsiasi privato, introducendo un codice postale, un nome di città o di strada, di cercare su una mappa informazioni relative alle stazioni radio base presenti. Il sito Internet Sitefinder mostra però un'ubicazione approssimativa di ogni stazione radio non coincidente con un metro.

L'11 gennaio 2005, un responsabile delle informazioni presso lo Health Protection Scotland (agenzia scozzese di protezione della salute), che è una sezione del National Health Service (Servizio sanitario nazionale), ha chiesto all'Office of Communications le coordinate di ciascuna stazione radio base, apparentemente per fini epidemiologici. L'Office of Communications respingeva sia la domanda iniziale sia la domanda di riesame<sup>208</sup> per due motivi. In primis perchè la divulgazione di tali informazioni arrecherebbe pregiudizio alla sicurezza pubblica ai sensi dell'art. 4, n. 2, lett. b), della direttiva 2003/4, poiché la comunicazione dell'ubicazione di tali siti

---

<sup>207</sup> Conclusioni avvocato generale del 10 marzo 2011, C-71/10, in *Racc. 2011, p. I – 00000*; Sentenza della Corte di Giustizia del 28 luglio 2011, C-71/10 in *Racc. 2011, p. I – 00000*. Si veda Izzo Simonetta, *Accesso alle informazioni ambientali e ponderazioni di interessi contrapposti*, in *Diritto Pubblico Comparato ed europeo*, n° 4/2011, p. 1621, Giappichelli editore.

<sup>208</sup> Il funzionario dello Health Protection Scotland adiva poi l'Information Commissioner. Quest'ultimo ha ordinato all'Office of Communications di divulgare le informazioni. L'Office of Communications ha quindi proposto ricorso dinanzi all'Information Tribunal.

17. La High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) ha confermato la decisione dell'Information Tribunal. Tuttavia, la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), adita in appello è giunta alla conclusione opposta. La Supreme Court of the United Kingdom, che esamina in appello le decisioni della detta Court of Appeal, adisce la Corte per l'interpretazione della direttiva oggetto della controversia.

comprenderebbe l'ubicazione di quelli usati per fornire le reti radio della polizia e dei servizi d'urgenza e potrebbe pertanto favorire i criminali. In secondo luogo, l'Office of Communications ha fatto valere l'impatto negativo della diffusione di tali elementi per quanto riguarda i diritti di proprietà intellettuale degli operatori di telefonia mobile che hanno fornito le informazioni.

La Supreme Court of the United Kingdom ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale: «Se, ai sensi della direttiva 2003/4/CE, ove un'autorità pubblica detenga informazioni ambientali la cui divulgazione arrecherebbe taluni pregiudizi ad interessi diversi, tutelati da più di un'eccezione [nel caso di specie gli interessi di pubblica sicurezza tutelati dall'art. 4, n. 2, lett. b), e i diritti di proprietà intellettuale tutelati dall'art. 4, n. 2, lett. e)], pregiudizio che tuttavia, nel caso di considerazione separata di ciascuna eccezione, non sarebbe assolutamente sufficiente per prevalere sull'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione, sia necessaria un'ulteriore verifica, che preveda il cumulo dei diversi interessi tutelati dalle due eccezioni e la loro ponderazione congiunta rispetto all'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione».

La Corte osserva che, secondo l'art. 4, n. 2, secondo comma, seconda frase, della direttiva 2003/4/CE, «in ogni caso specifico l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione è ponderato con l'interesse tutelato dal rifiuto». Tale inciso ha una funzione propria, indipendente dalla prima frase dello stesso comma, che esprime già l'obbligo di valutare il peso di ciascuno dei motivi di rifiuto nei confronti dell'interesse che presenterebbe per il pubblico la divulgazione dell'informazione. Se tale obbligo fosse l'unico oggetto anche della seconda frase, essa si ridurrebbe ad una superflua ripetizione.

Inoltre è importante evidenziare come secondo la Corte, “in sede di ponderazione degli interessi contrapposti, una pluralità di interessi distinti può deporre, cumulativamente, a favore della divulgazione”.

“L' «interesse pubblico tutelato dalla divulgazione» di cui all'art. 4, n. 2, secondo comma, seconda frase, deve dunque essere considerato come una nozione globale comprendente diversi motivi che giustificano la divulgazione delle informazioni ambientali.” I motivi di rifiuto vanno quindi valutati cumulativamente non in base ad una misura di carattere generale adottata, ad esempio, dal legislatore nazionale, bensì sulla base di un esame effettivo particolare di ciascuna situazione sottoposta alle autorità

competenti nell'ambito di una richiesta di accesso ad un'informazione ambientale presentata in base alla direttiva 2003/4/CE<sup>209</sup>.

Anche se tali interessi vengono indicati separatamente all'art. 4, n. 2, della direttiva 2003/4/CE, questi possono essere esaminati congiuntamente al fine di valutare un eventuale rifiuto alla divulgazione, nel caso di specie giustificato in modo congiunto dagli interessi tutelati dal diniego all'accesso.

---

<sup>209</sup> Si veda in tal senso Corte di Giustizia delle comunità europee, 16.12.2010, causa C-266/09, in Racc. 2010, p. I – 13119, punti 55-58.

## **2.2.d Il concetto di autorità pubblica e la riservatezza delle sue deliberazioni**

Vi è un ulteriore procedimento, su cui la Corte si è pronunciata di recente<sup>210</sup>, in cui l'avvocato generale<sup>211</sup> fa delle interessanti osservazioni sul concetto di autorità pubblica e sulla riservatezza delle deliberazioni di quest'ultima.

Il secondo periodo dell'art. 2, n. 2, della direttiva 2003/4/CE consente agli Stati membri di escludere dall'ambito di applicazione della direttiva organismi, che altrimenti verrebbero compresi nella definizione di «autorità pubblica», «che agiscono nell'esercizio di competenze giurisdizionali o legislative». Tale definizione assume quindi un carattere contestuale, funzionale, dipendente dalla natura dell'attività svolta in un dato momento, e non una definizione strutturale in cui la natura dell'organismo considerato lo fa ricadere in uno o nell'altro dei tre poteri. Solo un'interpretazione funzionale consente di tener conto dei differenti sistemi legislativi degli Stati membri consentendo un ragionevole grado di uniformità.

Secondo l'Avvocato generale gli organismi dell'esecutivo che, nel contesto giuridico e costituzionale del loro Stato membro, svolgono un ruolo nel procedimento legislativo limitato alla presentazione o al commento di proposte legislative possono essere esclusi dalla definizione di «autorità pubblica» quando esercitano tale ruolo. Tale esclusione deve dunque essere circoscritta al periodo compreso tra l'inizio e la fine del procedimento legislativo considerato<sup>212</sup>.

Infine si osserva come la riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche è prevista dal diritto nel senso di cui all'art. 4, n. 2, lett. a), della direttiva 2003/4/CE, qualora il diritto nazionale imponga un generale o specifico obbligo di riservatezza in relazione a tali deliberazioni che sia autonomo rispetto ai motivi di rifiuto di una richiesta di informazioni ambientali e che non lasci all'autorità pubblica interessata alcun margine di discrezionalità per quanto riguarda il loro carattere riservato. A tali condizioni, e purché sia chiaramente previsto dal diritto, un simile obbligo può essere imposto da una norma non scritta.

---

<sup>210</sup> Corte di Giustizia delle Comunità europee, 14.02.2012, causa C-204/09, in Racc. 2012, p. I-00000.

<sup>211</sup> Conclusioni Avvocato generale del 22.06.2011, causa C-204/09, in Racc. 2012, p. I-00000.

<sup>212</sup> Nel caso di specie in base ad una classificazione strutturale, il Ministero tedesco apparterebbe presumibilmente al potere esecutivo e non sarebbe un organo legislativo. Tuttavia il potere esecutivo è in Germania il primo promotore del processo legislativo nel parlamento federale. E durante l'avanzamento di un disegno di legge in sede legislativa, il Ministero può essere consultato e può formulare pareri. Al riguardo, esso agisce chiaramente «nell'ambito della legislazione».

La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 2 e 4 della direttiva 2003/4/CE. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia pendente tra la Flachglas Torgau GmbH (in prosieguo: la «Flachglas Torgau») e la Bundesrepublik Deutschland (in prosieguo Repubblica federale di Germania) in merito al rigetto da parte di quest'ultima della domanda, presentata dalla Flachglas Torgau, di accesso a informazioni relative alla legge sul piano di assegnazione delle quote di emissione di gas a effetto serra per il periodo 2005-2007.

La Flachglas Torgau desiderava ottenere informazioni sulle condizioni in cui l'Umweltbundesamt (in prosieguo Agenzia federale per l'ambiente), che è l'autorità responsabile per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra, aveva adottato alcune decisioni di assegnazione delle suddette quote. In particolare ha chiesto al ministero federale per l'ambiente di trasmetterle dei dati relativi al procedimento legislativo e all'attuazione della legge accedendo ad alcune note, pareri e corrispondenza, anche elettronica, scambiate con l'Agenzia federale per l'ambiente.

Il Ministero federale per l'ambiente non ha accolto tale richiesta ritenendo da un lato, di essere esentato dall'obbligo di comunicazione in base alla sua partecipazione a tale procedimento, e dall'altro, che tali informazioni fossero coperte dalla riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche.

Con la prima questione, il giudice del rinvio chiedeva se l'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4 debba essere interpretato nel senso che la facoltà concessa agli Stati membri di non considerare come autorità pubbliche gli organismi e le istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze legislative, non può più essere esercitata una volta completato il procedimento legislativo di cui trattasi.

Tale disposizione trova giustificazione nella necessità di consentire agli Stati membri di assicurare il buon funzionamento del procedimento legislativo come previsto dalle regole costituzionali nazionali. Ciò non vale più una volta che il procedimento si è concluso. La Corte afferma dunque che tale norma possa applicarsi ai ministeri nel limite in cui essi partecipino al procedimento legislativo, mediante la presentazione di progetti di legge o di pareri. Tale facoltà però non può più essere esercitata una volta concluso il procedimento legislativo.

Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede se l'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2003/4 debba essere interpretato nel senso che la condizione secondo cui la riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche deve essere prevista dal diritto possa essere considerata soddisfatta allorché esiste, nel diritto

nazionale dello Stato membro interessato, una disposizione che prevede, in generale, che la riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche costituisca un motivo di diniego di accesso a informazioni ambientali detenute da tali autorità, o se detta condizione imponga l'adozione di disposizioni specifiche sulla riservatezza di tali deliberazioni. In quest'ultima ipotesi, il giudice del rinvio chiede alla Corte di precisare se un principio generale del diritto, come quello esistente nel diritto tedesco, in virtù del quale i procedimenti amministrativi delle autorità pubbliche non sono pubblici, soddisfi tali requisiti.

In base all'art 288 terzo comma TFUE<sup>213</sup> gli Stati membri possono scegliere la forma e i mezzi di attuazione delle direttive. Tuttavia, con l'art 4 par. 2 primo comma lett. A) della direttiva 2003/4 la tutela della riservatezza delle deliberazioni pubbliche deve essere "prevista dal diritto"<sup>214</sup> il legislatore dell'Unione ha voluto che nel diritto nazionale esista una regola esplicita la cui portata sia esattamente determinata e non solo un contesto giuridico generale.

La Corte conclude dunque affermando che la riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche costituisce un motivo di diniego di accesso a informazioni ambientali detenute da tali autorità, purché il diritto nazionale determini chiaramente la nozione di deliberazione, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

L'Avvocato Generale, all'interno delle conclusioni relative al procedimento C-515/11, su cui la Corte non si è ancora pronunciata, va a precisare un ulteriore aspetto di tale tematica, affermando quanto segue: gli organismi dell'esecutivo che adottano atti vincolanti in forza di poteri conferiti da un atto parlamentare, sono esclusi dall'ambito di applicazione dell'eccezione di cui all'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4<sup>215</sup>, a meno che la procedura di adozione di tali disposizioni garantisca il rispetto della direttiva 2003/4 in termini di trasparenza, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare<sup>216</sup>.

---

<sup>213</sup> Già art. 249 Tr. Nizza; già art. 139 Tr. Roma.

<sup>214</sup> Tale disposizione corrisponde al requisito previsto dall'art. 4 par. 4 della Convenzione di Aarhus in base al quale la segretezza delle deliberazioni dev'essere "prevista dal diritto nazionale".

<sup>215</sup> L'eccezione riguarda la facoltà concessa da tale norma agli Stati membri di non considerare come autorità pubbliche gli organismi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze legislative.

<sup>216</sup> Conclusioni Avvocato generale del 21.03.2013, causa C-515/11, in Racc. 2013, p. I-00000. Un'associazione ambientalista ha chiesto di accedere alle informazioni che un'industria automobilistica tedesca aveva trasmesso al Ministero durante le fasi preparatorie del procedimento che ha portato all'adozione di un regolamento.

## **2.3 Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo**

### **2.3.a L'informazione ambientale e i diritti umani**

Parlare di difesa dell'ambiente non significa solo parlare di difesa della natura, ma anche della protezione dell'uomo dai danni derivanti dall'inquinamento ambientale. Se si considerano infatti le conseguenze che le crisi ecologiche hanno avuto da sempre nell'esistenza umana, la tematica dei diritti dell'uomo non può non ricevere una riconsiderazione in chiave ambientale. L'ambiente che può incidere sullo sviluppo della personalità umana non è infatti solo quello sociale, ma anche quello naturale<sup>217</sup>.

Con l'espressione diritto umano ambientale si intende da un lato l'insieme delle fonti di diritto internazionale che tutelano posizioni soggettive connesse alla tutela ambientale, dall'altro la lettura dei diritti umani in chiave ambientale.

Il diritto ad un ambiente sano viene fatto rientrare all'interno dei diritti umani di terza generazione, attraverso la tutela del diritto alla vita e alla salute (dell'attuale e delle generazioni future); del diritto alla vita privata, all'informazione, alla partecipazione politica e ad un giusto processo.

La problematica dei diritti umani e quella della tutela ambientale sono inoltre caratterizzate dalla comune tendenza a superare i confini nazionali, ricercando un riconoscimento ed una dimensione sovrastatale, divenendo così dei limiti ai poteri degli Stati e dei principi guida per l'azione della Comunità internazionale. La sfida di realizzare uno sviluppo sostenibile e di proteggere l'ambiente necessita infatti di un'attenzione globale e non può essere circoscritta alla dimensione di un singolo Stato.

La risorsa "informazione" e il diritto all'informazione, inteso nei suoi molteplici aspetti, rivestono un ruolo peculiare nel perseguimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente.

Ciò dipende dall'ampia interdisciplinarietà che caratterizza le questioni ambientali. La raccolta e la gestione delle informazioni, costituiscono infatti un supporto sia alla fase di pianificazione, sia a quella di verifica dell'efficacia delle politiche ambientali.

---

<sup>217</sup> Sul punto si segnala la concezione degli antropocentristi, coloro che valutano necessaria la tutela dell'ambiente solo qualora una sua alterazione sia pericolosa per l'uomo; e quella degli ecocentristi, secondo cui la tutela dell'ambiente deve avere rilievo in sé, indipendentemente da una relazione con l'uomo.

La pubblicità e la diffusione di tali informazioni modificano il ruolo che i cittadini hanno nella tutela dell'ambiente, trasformandoli in soggetti attivi, in grado di esercitare un controllo sull'operato dei soggetti pubblici.

La partecipazione pubblica si è affermata quale espressione di un principio democratico e, allo stesso tempo, come strumento volto all'adozione di scelte più efficaci ed eque sotto il profilo ambientale<sup>218</sup>.

Il coinvolgimento dei soggetti interessati garantisce la trasparenza dei processi decisionali, favorendo la costruzione di un consenso che riduce l'opposizione della comunità nella fase di attuazione delle politiche ambientali.

Qualunque sia l'espressione utilizzata, "partecipazione pubblica", "coinvolgimento dei cittadini", "consultazione delle comunità locali", si è andata affermando l'idea secondo cui le scelte suscettibili di produrre significative conseguenze ambientali devono essere adottate con il coinvolgimento dei soggetti su cui esse sono destinate a ripercuotersi.

Per poter offrire alla comunità scelte politiche condivisibili, si rende necessaria una conoscenza delle problematiche emergenti e delle possibili soluzioni, nonché degli elementi di valutazione delle stesse in termini di impatto ambientale, sanitario, economico e sociale.

La tematica della protezione dell'ambiente viene così ad arricchirsi di una dimensione soggettiva nuova, data dalla percezione che i soggetti interessati (cittadini, imprese, comunità locali, consumatori) hanno delle questioni ambientali aventi ripercussioni dirette sull'esercizio di diritti umani fondamentali, primo tra tutti il diritto alla vita.

I diritti associati al concetto di partecipazione pubblica sono riconosciuti da anni come diritti umani fondamentali, tra cui rientrano anche la libertà di espressione e di informazione, il diritto alla partecipazione politica, la libertà di associazione e quella di assemblea.

Numerose sono le difficoltà incontrate nella configurabilità del diritto all'ambiente tra i diritti dell'uomo: dalla definizione del suo esatto contenuto, all'individuazione dei presupposti per la sua azionabilità<sup>219</sup>.

---

<sup>218</sup> Si veda T. Tonchia, *Diritti dell'uomo e ambiente, la partecipazione dei cittadini alle decisioni sulla tutela dell'ambiente*, Cedam, Padova 1990, pp. 4 ss..

<sup>219</sup> P. Kromarek (a cura di), *Environnement et droits de l'homme*, UNESCO, Paris 1987; P. Cullet, *Definition of an Environmental Right in a Human Rights Context*, in «Netherland Quarterly of Human Rights», XIII, 1, 1995, pp. 25 ss.; A. E. Boyle, M.R. Anderson (a cura di) *Human rights approaches to environmental protection*, Clarendon Press, Oxford 1998; M. Castellaneta, *L'individuo e la protezione*

Nel 2004, il Comitato dei Ministri<sup>220</sup> ha respinto una proposta di emendamento della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo che suggeriva l'introduzione di un diritto ad un ambiente salubre<sup>221</sup>.

I Ministri hanno tuttavia riconosciuto la necessità di promuovere una maggiore consapevolezza delle implicazioni di carattere ambientale del catalogo dei diritti contenuti nella Convenzione<sup>222</sup>.

Il Comitato ha così disposto la preparazione di un *Manuale dei diritti dell'uomo e dell'ambiente* contenente i principi elaborati dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo in materia ambientale<sup>223</sup>.

Tale operazione ha dunque attribuito alla Corte il delicato compito di individuare le istanze in cui consentire la protezione di interessi ambientali attraverso gli strumenti predisposti dalla Convenzione.

---

*dell'ambiente*, in «Rivista di Diritto Internazionale», LXXXIII, 3, 2000, pp. 914 ss.; M. Déjeant - Pons, M. Pallemarts (a cura di), *Droits de l'homme et Environnement*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002; E. R. Acuña (a cura di) *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*, Giappichelli, Torino 2004.

<sup>220</sup> Il Comitato dei Ministri è l'organo decisionale del Consiglio d'Europa. E' composto dai 47 Ministri degli Esteri o dai loro Rappresentanti Permanenti a Strasburgo. Il Consiglio d'Europa, fondato il 05.05.1949 con il Trattato di Londra, è un'organizzazione internazionale il cui scopo è promuovere la democrazia e i diritti dell'uomo.

<sup>221</sup> Risposta alla Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare No. 1614 (2003) *Environment and human rights*, adottata dal Comitato dei Ministri il 21 gennaio 2004, CM/AS(2004)Rec1614.

<sup>222</sup> Manual on Human Rights and the Environment, containing the principles emerging from the case law of the European Court of Human Rights, approvato dal Comitato dei Ministri il 20 gennaio 2006, CM(2005)186 Addendum 2.

<sup>223</sup> CM(2005)186 Addendum 2.

### 2.3.b Tutela internazionale dell'ambiente e diritto all'informazione

La Carta Mondiale della Natura adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel 1982, è uno dei primi documenti in cui si afferma che ogni individuo deve avere l'opportunità di partecipare, individualmente o collettivamente, all'elaborazione delle decisioni che riguardano direttamente il suo ambiente e che, al fine di consentire una partecipazione efficace, determinate tipologie di informazioni devono essere rese pubbliche<sup>224</sup>.

Tale approccio è ripreso, pochi anni più tardi, nel Rapporto finale della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (cd. Commissione Brundtland), il quale prevede che gli Stati «*shall establish systems for the collection and the dissemination of data*» e «*shall inform all persons in a timely manner of activities which may significantly affect their use of a natural resource or their environment*»<sup>225</sup>.

Successivamente, il Principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 riconosce agli individui alcuni diritti ambientali “procedurali” o “funzionali”, quali il diritto di ottenere informazioni sullo stato dell'ambiente, di partecipare ai processi decisionali e di avere accesso a idonei mezzi di tutela.

Tali garanzie consentirebbero a ciascun individuo di collaborare alla creazione di un ambiente migliore, esercitando un controllo sull'attività degli Stati e tutelando, nel contempo, il proprio diritto a vivere in un ambiente sano<sup>226</sup>.

In tale prospettiva, un'importanza fondamentale è riconosciuta all'accesso all'informazione ambientale, premessa necessaria per l'esercizio degli altri diritti, unitamente al compito degli Stati di rendere le informazioni disponibili al pubblico.

Un contributo rilevante al chiarimento del legame esistente tra ambiente e diritti umani è stato apportato dagli organismi internazionali che operano nel campo della protezione dei diritti dell'uomo.

Nonostante l'assenza di specifiche norme sul diritto dell'uomo all'ambiente in quasi tutti gli atti adottati a livello internazionale, la giurisprudenza internazionale sui diritti umani ha riconosciuto agli individui un crescente grado di tutela in casi

---

<sup>224</sup> Risoluzione 37/7 del 28 Ottobre 1982, (UN Doc. A/37/51), artt. 23 e 16.

<sup>225</sup> Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1986, (UN Doc. WCED/86/23/Add. 1), artt. 4 e 6.

<sup>226</sup> A.E. Boyle, *The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment*, in A.E. Boyle, M.R. Anderson (a cura di) *Human rights approaches to environmental protection*, Clarendon Press, Oxford 1998, pp. 43 ss.;

concernenti episodi di inquinamento, svolgimento di attività pericolose, sfruttamento eccessivo delle risorse naturali<sup>227</sup>.

Un esempio di questa tendenza evolutiva è rappresentato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Sebbene manchi nel testo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)<sup>228</sup> il diritto all'ambiente o qualsiasi riferimento alla nozione di ambiente, la Corte è andata, nel tempo, riconoscendo un notevole grado di protezione all'individuo in relazione a fenomeni di inquinamento e degrado ambientale.

La Corte ha ritenuto, infatti, che tali fenomeni possano tradursi in illecite interferenze nel godimento di alcuni diritti espressamente garantiti, quali il diritto alla vita privata e familiare (art.8) e il diritto alla vita (art.2)<sup>229</sup>.

È significativa, in proposito, l'attenzione che la Corte dedica ad alcune garanzie di natura procedurale riconosciute all'individuo in relazione a scelte pubbliche suscettibili di produrre significativi effetti sull'ambiente e violare tali diritti<sup>230</sup>.

Secondo la giurisprudenza ormai costante della Corte, quando uno Stato deve affrontare questioni complesse di politica ambientale ed economica, quale ad esempio lo svolgimento di attività industriali altamente inquinanti o pericolose, il processo decisionale deve comportare lo svolgimento di studi al fine di conseguire un equilibrio tra i tutti gli interessi in gioco.

Tali documenti dovranno poi essere accessibili affinché i soggetti interessati possano eventualmente presentare osservazioni o ricorsi a tutela dei propri interessi.

---

<sup>227</sup> D. Shelton, *Human Rights and the environment: jurisprudence of human rights body*, Joint UNEP - OHCHR *Expert Seminar on Human Rights and the Environment*, Background Paper n. 2, Geneva 14 - 16/01/2002.

<sup>228</sup> La Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU), Roma 1950, è stata elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa (<http://www.coe.int>).

<sup>229</sup> Si confronti: M. De Salvia, *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in «Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo», X, 2, 1997, pp. 246 - 257 ; M. Dejeants - Pons, *Les droits de l'homme à l'environnement dans le cadre du Conseil de l'Europe*, in «Revue trimestrielle des droits de l'homme», XV, 60, 2004, p. 861 - 888 ; Lambert, *Le droit de l'homme à un environnement sain*, in «Revue trimestrielle des droits de l'homme», XI, 43, 2000, pp. 565 - 580.

<sup>230</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte in materia si veda P. Frumer, *Protection de l'environnement et droits procéduraux de l'homme: des relations tumultueuses?*, in «Revue trimestrielle des droits de l'homme», IX, 36, 1998, p. 813 - 833 ; D. G. San Jose', *Environmental protection and the European Convention on Human Rights*, Human Rights File No. 21, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2005; Steering Committee for Human Rights, *Final Activity Report, Human Rights and the Environment*, Strasbourg 2005. Si vedano, in particolare, i casi *Guerra et al. c. Italia*, 1998; *Hatton et al. c. Regno Unito*, GC, 2003; *Taskin c. Turchia*, 2004; *Öneryildiz c. Turchia*, 2004; *Fadeyeva c. Russia* 2005; *Giacomelli c. Italia* 2006; *Lemke c. Turchia* 2007; *Tatar c. Romania*, 2009. Tutte le sentenze sono reperibili all'interno del sito della Corte europea dei diritti dell'uomo (<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case - Law/HUDOC/HUDOC+database/>).

La Corte, dunque, in particolari circostanze, giunge a configurare un «diritto del pubblico all'informazione»<sup>231</sup>. Tale diritto non è ricondotto alla disposizione della Convenzione che tutela la libertà di informazione (art. 10) in quanto, secondo la Corte, tale norma comporta solo un obbligo (negativo) dello Stato di astenersi da qualsiasi attività volta a interferire con la libertà dell'individuo di ottenere informazioni, e non un obbligo (positivo) di raccogliere e divulgare informazioni<sup>232</sup>.

Nel procedimento *Guerra c. Italia*<sup>233</sup>, il limite della ricostruzione della Corte è proprio quello di affermare l'assenza di obblighi positivi di informazione, temperato dal diritto di ricevere e divulgare informazioni esistenti, in materia ambientale, quale interesse pubblico a che cittadini e gruppi partecipino al dibattito pubblico. (*Steel and Morris v. UK, 2005*<sup>234</sup>).

Il diritto all'informazione ambientale, inteso nei termini di una pretesa giuridicamente tutelabile ad ottenere dati e notizie detenuti dall'autorità pubblica, è distinto dalla più generale "libertà di informazione", coincidente con la semplice assenza di ostacoli alla libera circolazione delle informazioni. La libertà di informazione, tutelata dall'art. 10, ha assunto invece rilevanza in materia ambientale al fine di garantire la libertà di individui e gruppi (in particolare le associazioni ambientaliste) di raccogliere e diffondere informazioni su questioni ambientali, alimentando il dibattito pubblico e svolgendo un ruolo di «*public watchdog*» (*Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia, 2004*<sup>235</sup>; *Steel and Morris c. Regno Unito, 2005*<sup>236</sup>). Tale controllo viene definito di proporzionalità.

L'art 6 della Convenzione "Diritto ad un equo processo" è invocabile a difesa dell'ambiente in relazione ad un diritto specifico tutelato dalla legislazione interna (*Unver c. Turchia, 1997*) oppure se l'ordinamento interno riconosce il diritto a vivere in un ambiente sano, con il conseguente obbligo di assicurare un'esecuzione tempestiva delle decisioni interne (*Okyay c. Turchia, 2005*<sup>237</sup>).

L'art 2 della Convenzione "Diritto alla vita" impone per lo Stato l'obbligo positivo di adottare le misure necessarie alla tutela della vita delle persone poste sotto la propria giurisdizione nel caso di attività pericolose gestite da autorità pubbliche o private. Inoltre, tra le misure preventive volte ad impedire la violazione del diritto alla

---

<sup>231</sup> Sentenza emessa nel caso *Öneryildiz c. Turchia*, 2004, para. 90.

<sup>232</sup> Caso *Guerra e altri v. Italia*, 1998

<sup>233</sup> Ric. 14967/89, sent. del 19.02.2008

<sup>234</sup> Ric. 68416/01, sent. del 15.02.2005

<sup>235</sup> Ric. 57829/00, sent. del 27.05.2004

<sup>236</sup> Ric. 68416/01, sent. del 15.02.2005

<sup>237</sup> Ric. 36220/97, sent. del 12.07.2005

vita vi è altresì l'accessibilità delle informazioni sui rischi. (*Oneryildiz c. Turchia*, 2004<sup>238</sup>).

Infine, l'ambiente può essere una legittima causa per la limitazione di diritti garantiti. Nel procedimento *Chapman c. UK*, 2001<sup>239</sup> si afferma infatti, in relazione all'art 8, che esigenze di tutela dell'ambiente possono costituire un interesse legittimo che giustifica una limitazione al diritto alla vita privata e familiare.

Ancora, nel procedimento *Fredin c. Svezia*, 1991<sup>240</sup> si conferma che nelle società moderne la protezione dell'ambiente è un'esigenza di crescente importanza. Le autorità statali, nell'equo bilanciamento degli interessi individuali e generali, dovranno utilizzare una particolare ampiezza nel margine di apprezzamento. (*Pine Valley Development Ltd c. Irlanda*, 1991<sup>241</sup>; *Kapsalis e Nima Kapsali c. Grecia*, 2003)

---

<sup>238</sup> Ric. 48939/99 sent. del 30.11.2004

<sup>239</sup> Ric. 27238/95, sent. del 18.01.2001

<sup>240</sup> Ric. 12033/86, sent. del 18.02.1991

<sup>241</sup> Ric. 12742/87, sent. del 29.11.1991

### **2.3.c I casi ambientali e l'accesso alle informazioni nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo**

La Corte ha emanato una serie di sentenze fortemente innovative in alcuni '*casi ambientali*'<sup>242</sup>.

Com'è noto, la Corte Europea dei diritti dell'uomo può ricevere direttamente ricorsi da *persone fisiche, organizzazioni non governative o gruppi di individui* che sostengano di essere vittime di una violazione dei diritti riconosciuti nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo<sup>243</sup>.

Secondo giurisprudenza ormai costante, il termine *vittima* fa riferimento alla '*persona direttamente oggetto dell'atto od omissione*'<sup>244</sup>, e prescinde dalla configurabilità di un danno materiale. L'onere procedurale più difficile da superare è quello di stabilire quando un individuo possa sostenere di essere vittima di una violazione della Convenzione, dimostrando di esserlo al momento di proposizione del ricorso. In casi eccezionali, tuttavia, è possibile effettuare ricorsi di carattere preventivo, dimostrando la sussistenza di un *rischio reale* di una violazione<sup>245</sup>.

L'accertamento di una violazione della Convenzione ha l'effetto di imporre la cessazione della condotta lesiva e il ripristino della situazione preesistente.

Qualora ciò non sia possibile, la Corte può altresì prescrivere il risarcimento del danno.

La Convenzione europea sulla salvaguardia dell'uomo e delle libertà fondamentali non riconosce un diritto dell'uomo all'ambiente, ma contiene varie disposizioni che hanno consentito lo sviluppo di una giurisprudenza "ambientale".

Il percorso seguito dai giudici di Strasburgo ricalca quello delineato in Italia dalla giurisprudenza di Cassazione che, sulla base dell'interpretazione degli artt. 2, 9 e 32 Cost., ha garantito tutela al "diritto ad un ambiente salubre", in quanto mezzo per il rispetto dei diritti inviolabili dell'individuo.

Il diritto ad un ambiente salubre diviene una rielaborazione di diritti già esistenti, in quanto quale nuovo valore contribuisce ad un equo bilanciamento tra l'esercizio di

---

<sup>242</sup> Tutte le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che vengono citate sono reperibili sul sito: [www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/](http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/)

<sup>243</sup> Cfr art 34 della Convenzione.

<sup>244</sup> Cfr *Amuur v. France*, ricorso n. 19776/92, par. 36.

<sup>245</sup> Cfr *Soering v. UK*, ric. N. 1/1989/161/217; *Dudgeon v. UK*, ric. N. 7525/76; *Morris v. Ireland*, ric. N. 105871/83; *Modinos v. Cyprus*, ric. N. 15070/89. Nel caso *Balmer-Schafroth and others v. Switzerland*, ric. N. 67/1996/686/876, relativo ai rischi posti dal funzionamento di una centrale nucleare, la Corte ha chiesto ai ricorrenti di dimostrare di essere stati esposti ad un pericolo "serio, specifico e imminente" alla propria persona.

diritti umani espressamente riconosciuti dalla Convenzione -quali ad esempio l'art 8 "Diritto al rispetto della vita privata e familiare"; l'art 10 "Libertà di espressione"; l'art 6 "Diritto ad un equo processo"; l'art 2 "Diritto alla vita"; art 1 protocollo del 1 "Protezione della proprietà"- ed il principio del rispetto dell'individuo, quale fine dell'intero sistema CEDU.

Per salvaguardare l'ambiente risulta possibile limitare l'esercizio di alcuni diritti, quali ad esempio il diritto di proprietà o il rispetto della vita privata, nella misura in cui ciò sia necessario per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del Paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute e della morale, la protezione dei diritti e delle proprietà altrui.

La nozione di "necessità" implica un'azione legittimata da una necessità sociale e proporzionata allo scopo legittimo perseguito.

La Convenzione può essere applicata per tutelare interessi di natura ambientale in due ipotesi: qualora condizioni ambientali sfavorevoli compromettano l'esercizio di diritti fondamentali, quali ad esempio il diritto alla vita e al rispetto della vita privata e familiare; oppure nel caso in cui situazioni di degrado ambientale interessino indirettamente alcuni diritti procedurali, tra cui ad esempio il diritto ad un giusto processo, nel caso di accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche autorità.

Al fine di chiarire tale tematica, diviene necessaria un'analisi dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, con riferimento alla tutela dell'ambiente.

Nel caso *Powell e Rayner c. Regno Unito*<sup>246</sup>, si evidenzia come il valore ambientale abbia un'intersettorialità tale da non consentire soluzioni delle problematiche in termini di diritti assoluti, ma di coordinamento di valori, tenendo conto volta per volta della proporzionalità delle limitazioni.

Fondamento privilegiato per il riconoscimento del diritto dell'individuo alla tutela verso situazioni di degrado ambientale è l'art 8 della Convenzione, '*ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza*<sup>247</sup>.'

Tra i fenomeni di inquinamento ambientale che possono causare interferenze nel godimento della vita privata e familiare o del domicilio, possiamo citare ad esempio:

---

<sup>246</sup> Ric. 9310/81, sent. del 21.02.1990

<sup>247</sup> Art. 8 della Convenzione, par. 1.

l'inquinamento acustico (*Powell e Rayner c. UK, 1990*<sup>248</sup>; *Hatton e altri c. UK, 2003*<sup>249</sup>; *Moreno Gomez c. Spagna, 2004*<sup>250</sup>); le emissioni maleodoranti ed inquinanti (*Lopez Ostra c. Spagna, 1994*<sup>251</sup>); l'inquinamento connesso ad attività industriali (*Guerra c. Italia, 1998*<sup>252</sup>; *Taskin c. Turchia, 2004*<sup>253</sup>; *Fadeyeva c. Russia, 2005*<sup>254</sup>; *Tatar c. Romania, 2009*<sup>255</sup>).

Il degrado ambientale, per essere rilevante, deve produrre un effetto dannoso diretto sulla vita privata o familiare del ricorrente. Scopo della CEDU non è la protezione dell'ambiente in quanto tale né della collettività nel suo complesso ma di singoli individui<sup>256</sup>.

Il diritto al rispetto della vita privata e familiare mira a salvaguardare la sfera individuale da ingerenze altrui. Il concetto non è limitato alla nozione angloamericana di *privacy*, ma si estende anche alle ingerenze fisiche o immateriali, ad opera delle autorità pubbliche o di terzi. Il diritto è sottoposto ai limiti elencati al secondo paragrafo dell'articolo 8, in virtù del quale eventuali interferenze devono avvenire in conformità alla legge e mirare al perseguimento di uno scopo legittimo. Devono inoltre essere proporzionali al fine perseguito e mantenere il giusto equilibrio fra gli interessi a confronto<sup>257</sup>.

Al fine della tutelabilità, il degrado ambientale deve raggiungere un certo grado di gravità "*severe environmental pollution*" (*Taskin c. Turchia*<sup>258</sup>). La valutazione dipende dalle circostanze del caso (durata /intensità dell'ingerenza, effetti fisici e psicologici, contesto ambientale generale) (*Fadeyeva c. Russia*<sup>259</sup>).

---

<sup>248</sup> Ric. 9310/81, sent. del 21.02.1990

<sup>249</sup> Ric. 36022/97, sent. del 08.07.2001

<sup>250</sup> Ric. 4143/02, sent. del 16.11.2004

<sup>251</sup> Ric. 16798/90, sent. del 9.12.1994

<sup>252</sup> Ric. 116/1996/735/932, sent. del 19.02.1998

<sup>253</sup> Ric. 46117/99, sent. del 10.11.2004

<sup>254</sup> Ric. 55723/00, sent. del 09.06.2005

<sup>255</sup> Ric. 67021/01, sent. del 27.01.2009

<sup>256</sup> *Kyrtatos c. Grecia*, ricorso n. 41666/98, sentenza del 22.05.2003 : "... the crucial element which must be present in determining whether, in the circumstances of a case, environmental pollution has adversely affected one of the rights safeguarded by par. 1 of Art. 8 is the existence of a harmful effect on a person's private or family sphere and not simply the general deterioration of the environment. Neither Article 8 nor any of the other Articles of the Convention are specifically designed to provide general protection of the environment as such; to that effect, other international instruments and domestic legislation are more pertinent in dealing with this particular aspect. ...".

<sup>257</sup> Art 8 della Convenzione par. 2 : "Non può esservi ingerenza di un'autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, sia necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del Paese, alla difesa dell'ordine pubblico, alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui."

<sup>258</sup> Ric. 46117/99, sent. del 10.11.2004

<sup>259</sup> Ric. 55723/00, sent. del 09.06.2005

La violazione dell'art. 8 può sussistere altresì senza (o prima di) produrre danni consistenti alla salute (*Lopez Ostra c. Spagna*<sup>260</sup>).

Inoltre non sempre è sufficiente che lo Stato si limiti a rispettare la sfera privata e familiare dell'individuo (obbligo negativo di astensione da ingerenze arbitrarie); in alcuni casi, sussiste l'obbligo positivo di adottare le misure necessarie a garantire il rispetto del diritto. Sempre a carico dello Stato vengono affermati gli ulteriori obblighi positivi, tra cui ad esempio: l'adozione di misure di regolamentazione e controllo contro l'inquinamento cagionato da privati (responsabilità commissiva o omissiva dello Stato): (*Moreno Gomez c. Spagna*<sup>261</sup>; *Tatar c. Romania*<sup>262</sup>); l'accessibilità delle informazioni sui rischi connessi allo svolgimento di determinate attività pericolose, agli individui potenzialmente interessati (*Guerra c. Italia*<sup>263</sup>); la predisposizione di procedure di accesso, effettive e accessibili, alle informazioni sulle attività pericolose idonee a produrre effetti negativi sulla salute (*McGinley c. UK*<sup>264</sup>).

Diversi sono inoltre i principi giuridici affermati in tema di controllo del processo decisionale assunto dalle autorità, come modalità di tutela dei diritti dei singoli, tra cui si sottolinea: la necessità dello svolgimento di inchieste e studi volti a prevedere e valutare anticipatamente gli effetti di attività che possono danneggiare l'ambiente o violare i diritti degli individui (*Giacomelli c. Italia*<sup>265</sup>; *Tatar c. Romania*<sup>266</sup>); l'importanza dell'accesso del pubblico interessato a tali studi ed a tutte le informazioni necessarie a valutare il pericolo cui esso può essere esposto (*Guerra c. Italia*<sup>267</sup>); il diritto per il pubblico interessato di poter ricorrere contro qualsiasi decisione, atto od omissione quando ritenga che i propri interessi o le proprie osservazioni non siano stati tenuti nella dovuta considerazione nel processo decisionale (*Taskin c. Turchia 2005*<sup>268</sup>).

Il godimento del diritto al rispetto della vita privata e familiare è suscettibile di essere significativamente compromesso dalle condizioni ambientali, e l'articolo 8 della Convenzione è quello impiegato più frequentemente per la protezione di interessi di natura ambientale. La giurisprudenza in materia è ben consolidata.

---

<sup>260</sup> Ric. 16798/90, sent. del 9.12.1994

<sup>261</sup> Ric. 4143/02, sent. del 16.11.2004

<sup>262</sup> Ric. 67021/01, sent. del 27.01.2009

<sup>263</sup> Ric. 116/1996/735/932, sent. del 19.02.1998

<sup>264</sup> Ric. 10/1997/794/995-996, sent. del 9 giugno 1998

<sup>265</sup> Ric. 59909/00, sent. del 2.11.2006

<sup>266</sup> Ric. 67021/01, sent. del 27.01.2009

<sup>267</sup> Ric. 116/1996/735/932, sent. del 19.02.1998

<sup>268</sup> Ric. 46117/99, sent. del 10.11.2004

Il primo giudizio in cui la Corte ha accolto quest'impostazione è stato il caso *López Ostra v Spain*<sup>269</sup>, in cui si affronta la correlazione tra danni alla persona e alterazione dell'ambiente.

Nel caso di specie, la Signora López Ostra, cittadina spagnola residente a Lorca, aveva presentato ricorso alle Corte Europea dei diritti dell'uomo per l'inerzia dimostrata dalle autorità spagnole nei confronti delle turbative provocate da un impianto per il trattamento dei rifiuti.

L'impianto era stato costruito ad una distanza di 12 metri dall'abitazione della ricorrente ed operava in assenza della licenza prescritta dalla legge, producendo emissioni nocive che in più occasioni avevano indotto le autorità locali ad evacuare la zona. La figlia e il nipote della ricorrente soffrivano di patologie provocate dall'esposizione alle emissioni. La Signora López Ostra aveva tentato di ottenere la chiusura dell'impianto tramite i rimedi previsti dall'ordinamento interno. Le sue istanze erano però state respinte e, dopo essere rimasta esposta per più di tre anni alle emissioni insalubri dell'impianto, la ricorrente aveva finito col trasferirsi altrove a proprie spese.

A questo proposito, la Corte aveva osservato come *'naturalmente, episodi di inquinamento ambientale di una certa entità sono suscettibili di influire sul benessere individuale e di impedire il godimento della propria dimora, in maniera tale da configurare una violazione del diritto al rispetto per la vita privata e familiare'*<sup>270</sup>.

La Corte aveva quindi concluso che le autorità nazionali non avevano fornito una protezione adeguata ai diritti della ricorrente, e aveva disposto il risarcimento del danno morale e materiale, tramite un indennizzo in via equitativa di 4.000.000 peseta<sup>271</sup>. Infatti, non solo le autorità pubbliche non hanno preso, successivamente alla decisione di arresto parziale dell'attività dell'impianto, nessun'altra misura rilevante al fine di proteggere il diritto alla riservatezza dell'individuo, ma hanno altresì impugnato le decisioni giudiziarie che, adottate in altri procedimenti amministrativi e penali, potevano andare in tale direzione<sup>272</sup>.

---

<sup>269</sup> Ric. N. 16798/90, sent del 09.12.1994.

<sup>270</sup> Cfr. *López-Ostra v. Spain*, par. 51. La Corte osservava: « Il va pourtant de soi que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressée ».

<sup>271</sup> Cfr. *López-Ostra v. Spain*, par. 65.

<sup>272</sup> « ... malgré la marge d'appréciation à reconnue à l'Etat défendeur... celui-ci n'a pas su ménager un juste équilibre entre l'intérêt du bien-être économique de la ville de Lorca -celui de disposer d'une station d'épuration- et la jouissance effective par la requérante di droit au respect de son domicile et de sa vie privée et familiale ».

La Corte si è interrogata se nel caso di specie possa ritenersi applicabile l'art 8 secondo comma, che consente ingerenze della pubblica Autorità nell'esercizio del diritto che si rendono necessarie per garantire la "sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del Paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti o delle libertà altrui". La stessa ha evidenziato che, in base all'art 8 della Convenzione, le pubbliche autorità non devono solamente rispettare il diritto alla riservatezza della vita privata dell'individuo, ma anche proteggerlo. Tale disposizione è diretta dunque non solo a sanzionare misure direttamente adottate dalla pubblica autorità, ma va a sanzionare altresì quelle intrusioni che le sono indirettamente imputabili<sup>273</sup>.

Lo spostamento della responsabilità dall'operatore privato alle autorità nazionali effettuato in questo giudizio ha costituito una pietra miliare nella giurisprudenza della Corte, configurando vasti obblighi positivi in capo agli Stati contraenti.

Nel 1998, la Corte ha effettuato una nuova apertura alla protezione di interessi di natura ambientale, nello specifico la tutela del diritto all'informazione ambientale, quale diritto funzionale alla salvaguardia dell'ambiente, con la sentenza *Guerra and Others v. Italy*<sup>274</sup>.

Il ricorso era stato presentato da 40 residenti della provincia di Manfredonia, che lamentavano l'inerzia delle autorità nazionali a fronte delle emissioni provocate dallo stabilimento *Enichem*, sito in prossimità della città. L'impianto aveva dato luogo ad episodi di grave intossicazione nella popolazione locale.

In particolare, i ricorrenti avevano sottolineato come le autorità non avessero provveduto ad informare il pubblico dei rischi e delle procedure da seguire in caso di incidente, contrariamente a quanto previsto dagli articoli 11 e 17 del DPR 175/88.<sup>275</sup>

La Corte aveva stabilito che la protezione dei diritti di cui all'articolo 8 include la divulgazione di informazioni che potrebbero consentire agli individui interessati di valutare i rischi insiti nel fatto di vivere in luoghi ove siano esercitate attività pericolose per la salute<sup>276</sup>.

---

<sup>273</sup> « Les autorités nationales ont pris les mesures nécessaires pour protéger le droit de la requérant au respect de son domicile ainsi que de sa vie privée et familiale garanti par l'art. 8 ».

<sup>274</sup> *Guerra and Others v. Italy*, ric. 116/1996/735/932, sent. del 19.02.1998 « ... l'importance que, dans les domaines interdépendants de la protection de l'environnement et de la santé et du bien-être des individus, revêt désormais l'information du public ... ».

<sup>275</sup> D.P.R. 17 maggio 1988 n. 175, attuazione della direttiva CEE n. 82/501 relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, ai sensi della legge 16 aprile 1987 n. 183, in G.U. 10 giugno 1988 n. 127.

<sup>276</sup> *Guerra and others v. Italy*, par. 60.

C'era stata quindi una violazione della Convenzione, cui è seguita la liquidazione del risarcimento del danno non patrimoniale per una somma pari a 10.000.000 Lire per ciascun ricorrente.

Questa sentenza ha stabilito che l'accesso ad informazioni che consentano l'effettivo godimento del diritto al rispetto per la vita privata e familiare costituisce un importante corollario dell'articolo 8 della Convenzione. Deve infatti considerarsi diritto fondamentale della persona non solo l'accesso ad un'informazione ambientale chiara ed esaustiva, ma anche la conoscenza di notizie che possano metterla in guardia dai pericoli derivanti dalle attività inquinanti.

La Corte nel decidere il caso ha ritenuto non sussistente la violazione dell'art 10<sup>277</sup>, ma dell'art 8: la mancata comunicazione alle popolazioni interessate delle informazioni sui rischi legati alle attività industriali pericolose, alle misure di sicurezza adottate, ai piani d'urgenza preparati ed alla procedura da seguire in caso di incidente comporta violazione della Convenzione. Così la giurisprudenza di Strasburgo ha riconosciuto che il diritto all'informazione ambientale si affianca al riconoscimento del diritto sostanziale all'ambiente salubre, quale necessaria estensione del diritto garantito dall'art. 8.

L'importanza dell'informazione in materia ambientale trova il suo fine nell'essere direttamente strumentale alla prevenzione dei danni che possono derivare dall'inquinamento<sup>278</sup>.

Nel caso *Giacomelli c. Italia*<sup>279</sup> il ricorso è stato proposto per la violazione dell'articolo 8 CEDU in relazione a provvedimenti regionali di autorizzazione dell'attività di trattamento di rifiuti da parte di un'azienda operante nel territorio di residenza della ricorrente. La questione è stata sottoposta alla Corte successivamente alla presentazione in sede nazionale di una pluralità di ricorsi con i quali la ricorrente aveva impugnato avanti il competente tribunale amministrativo regionale atti della regione di autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte dell'azienda o che

---

<sup>277</sup> « ... le libellé de l'art 10, et le sens s'attachant couramment aux mots utilisés, ne permettent pas de déduire qu'un Etat se trouve dans l'obligation positive de fournir des informations, sauf lorsqu'une personne demande exige d'elle-même des informations dont le gouvernement dispose à l'époque considérée ». L'art 10 impone alla Stato non solo di rendere accessibili al pubblico le informazioni in materia ambientali, ma anche di raccoglierle, elaborarle e trasmetterle. Secondo il Rapporto della Commissione tale norma è una vera e propria tutela del diritto all'informazione ambientale.

<sup>278</sup> « L'importance d'un droit à la information dans ce domaine découle de sa raison d'être, qui est celle de protéger le bien-être et la santé des personnes concernées, c'est-à-dire indirectement des droits qui sont visés par d'autres dispositions de la Convention ».

<sup>279</sup> Ric. 59909/09 dd. 19.10.2006

consentivano modifiche degli impianti e dei procedimenti di trattamento dei rifiuti, ivi compresa l'attività di inertizzazione di rifiuti tossici. Dei giudizi avviati dalla ricorrente solo uno si era concluso in senso favorevole.

La Corte si è preliminarmente soffermata sull'estensione del diritto al domicilio tutelato dall'art. 8 CEDU, ai sensi del quale tale diritto va concepito non solo in relazione allo spazio fisico, ma anche al pieno godimento dello spazio stesso. Perciò le minacce al medesimo diritto possono essere non solo di tipo materiale, ma anche immateriali, quali le emissioni. L'art. 8 trova quindi applicazione in materia ambientale (sentenze *Powell e Rayner c. U.K. del 1990*<sup>280</sup>, *Lopez Ostra c. Spagna del 1994*<sup>281</sup>, *Guerra e altri c. Italia del 1998*<sup>282</sup>), sia che l'inquinamento sia direttamente causato dallo Stato, sia che la responsabilità dello Stato stesso derivi dalla mancanza di un'adeguata disciplina di un'attività privata. Nell'ambito di entrambi i paragrafi dell'art. 8 occorre un bilanciamento tra i concorrenti interessi dell'individuo e della società.

Nella decisione *L.C.B. c. Regno Unito*<sup>283</sup> la Corte ha ritenuto infondata la richiesta, ma ha affermato che l'art 8 impone una procedura semplificata e di facile accesso, che consente agli aventi diritto di accedere alle informazioni necessarie.

Nel caso *Asselbourg and Others v. Luxembourg*<sup>284</sup>, 78 cittadini del Lussemburgo e l'associazione *Greenpeace* avevano presentato ricorso avverso le turbative provocate da uno stabilimento siderurgico costruito in prossimità delle loro abitazioni. I ricorrenti avevano tentato di opporsi all'apertura dell'impianto attraverso gli strumenti predisposti dall'ordinamento nazionale, senza ottenere alcun risultato. In proposito, la Corte Europea dei diritti umani aveva rilevato come i rischi associati al funzionamento dell'impianto fossero puramente teorici, visto che i ricorrenti non avevano provato di aver subito un danno nella propria sfera personale. La Corte aveva inoltre ricordato che l'esercizio di un ricorso non può avere lo scopo di impedire una violazione dell'articolo 8, salvo che in circostanze eccezionali, in cui i ricorrenti devono essere in grado di produrre *'prove ragionevoli e convincenti della probabilità di una violazione che li riguardi personalmente: sospetti o congetture non sono sufficienti'*<sup>285</sup>.

---

<sup>280</sup> Ric. 9310/81 sent. del 21.02.1990

<sup>281</sup> Ric. 16798/90, sent. del 9.12.1994

<sup>282</sup> ric. 116/1996/735/932, sent. del 19.02.1998

<sup>283</sup> Richiesta n. 23413/94, sentenza del 9 giugno 1998.

<sup>284</sup> Ric. 29121/95.

<sup>285</sup> *Asselbourg and Others v. Luxembourg*, par. 1.

Nel giudizio *Hatton and Others v UK*<sup>286</sup>, il ricorso riguardava l'incremento dell'inquinamento acustico associatosi alla riforma della disciplina dei voli notturni presso l'aeroporto di Heathrow. I ricorrenti lamentavano che il nuovo regime aveva comportato intollerabili turbative, violando il diritto al rispetto per la vita privata e familiare. La Corte aveva osservato come la predisposizione di complesse politiche di natura ambientale debba necessariamente includere la '*preparazione di studi che consentano di stabilire un bilanciamento adeguato degli interessi a confronto*'<sup>287</sup>.

Con riferimento al caso di specie, la Corte aveva rilevato come il regime di voli notturni contestato dai ricorrenti non fosse affetto da alcuna irregolarità secondo l'ordinamento interno. I ricorrenti, inoltre, non avevano fornito alcuna prova di aver subito un pregiudizio materiale nella propria sfera personale<sup>288</sup>.

A questo proposito, la Corte aveva osservato come, sino ad allora, le sentenze che avevano dichiarato una violazione della Convenzione in associazione con *questioni di carattere ambientale* fossero scaturite da episodi di flagrante violazione dell'ordinamento interno<sup>289</sup>. Tale elemento era interamente assente nel caso *Hatton*, e aveva perciò concluso che non c'era stata alcuna violazione dell'Articolo 8.

Vi è infine un recente procedimento, su cui la Corte si è pronunciata il 10 Gennaio 2012<sup>290</sup>, che ha ad oggetto la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti nella regione Campania. La Corte afferma che tali attività sono senza dubbio pericolose, e fanno dunque nascere in capo allo Stato, in base all'art 8 della Convenzione, l'obbligo positivo di adottare misure ragionevoli e appropriate a tutela dei diritti delle parti interessate al rispetto della vita privata e familiare e, più in generale, al godimento di un ambiente sano e protetto. Anche se la fase acuta della crisi è durata solo cinque mesi, l'incapacità prolungata delle autorità italiane di garantire il buon funzionamento di tali servizi<sup>291</sup>, che tutelano la vita privata e familiare, viola l'art. 8 della Convenzione in modo sostanziale.

---

<sup>286</sup> Ric. 36022/97, sent. 08.07.2003.

<sup>287</sup> *Hatton and Others v UK*, par. 128.

<sup>288</sup> *Hatton and Others v UK*, par. 127.

<sup>289</sup> *Hatton and Others v UK*, par. 120.

<sup>290</sup> *Di Sarno ed altri c. Italia*, ricorso n. 30765/08, sentenza del 10.01.2012.

<sup>291</sup> Nel caso di specie, dal 2000 al 2008, il servizio di trattamento e smaltimento dei rifiuti era stato affidato a imprese di diritto privato, mentre il servizio di raccolta dei rifiuti nel comune di Somma Vesuviana era stato affidato ad alcune società a capitale pubblico. Il fatto che le autorità italiane assegnassero a terzi la gestione di un servizio pubblico non poteva sicuramente sollevarle dagli obblighi di vigilanza di cui ai sensi all'articolo 8 della Convenzione. La Corte ritiene inoltre che le circostanze invocate dallo Stato italiano non integrino un'ipotesi di forza maggiore.

Per quanto riguarda invece l'aspetto procedurale dell'articolo 8 e il motivo della mancata diffusione di informazioni volte a consentire ai ricorrenti di valutare il rischio cui erano esposti, la Corte sottolinea che gli studi commissionati dal servizio di Protezione Civile erano stati pubblicati nel 2005 e nel 2008. Pertanto, la Corte conclude che le autorità italiane abbiano soddisfatto l'obbligo di informare le persone interessate, compresi i ricorrenti, sui rischi potenziali cui erano esposti continuando ad abitare in Campania. Pertanto, non vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione in tal senso.

### **CAPITOLO III: IL BILANCIAMENTO DI INTERESSI TRA L'INFORMAZIONE AMBIENTALE ED IL DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI**

#### **3.1 Il diritto di accesso agli atti all'interno della disciplina comunitaria**

Il diritto di accesso agli atti è disciplinato dall'art 15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>292</sup> e dal Regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione<sup>293</sup>.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce il diritto ad una buona amministrazione in cui l'accesso e la trasparenza diventano un diritto per ogni cittadino. L'art 42 si occupa in modo specifico dell'accesso agli atti e prevede testualmente che: "Qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi o organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto." Tale previsione normativa, all'interno di una Carta che positivizza i diritti umani nell'unione europea, va oltre gli altri trattati sui diritti umani che non contengono alcun riferimento al diritto di accesso agli atti.

L'art. 1 comma 2 del Trattato sull'Unione europea sancisce il concetto di trasparenza in base al quale le decisioni devono essere adottate nel modo più trasparente e più vicino possibile ai cittadini. Tale principio viene ribadito altresì all'art 15 comma 1 del TFUE<sup>294</sup>. Ciò al fine di consentire una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantire la legittimità, l'efficienza e la responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini, rafforzando così i principi di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali di cui all'art 6 del Trattato UE e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il principio di informazione ambientale specifica e rinforza il principio di legittimità democratica, di cui il principio di trasparenza costituisce un corollario. L'art

---

<sup>292</sup> Già art 255 Trattato istitutivo della Comunità europea.

<sup>293</sup> Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in GU L 145 del 31 maggio 2001 p. 43. Si veda sul punto la sentenza del Tribunale di primo grado del 12 settembre 2007, T-36/2004, in Racc. 2007, p. II – 03201; la sentenza del Tribunale di primo grado del 25 aprile 2007, T-264/2004 in Racc. 2007, p. II – 00058; la sentenza del Tribunale del 9 settembre 2011, T – 29/08, in Racc. 2011, p. 00000.

<sup>294</sup> Già art 255 Tr. Nizza: "Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile."

10 comma 3 del TUE prevede infatti che “ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. E l’accesso alle informazioni permette proprio ai cittadini di essere coinvolti nelle decisioni aventi effetti per l’ambiente, patrimonio di tutti.

Il diritto all’informazione ambientale rafforza inoltre uno dei principi cardine alla base del diritto dell’ambiente. E’ infatti uno strumento che attua il principio dell’azione preventiva<sup>295</sup>. Quest’ultimo tende ad evitare il verificarsi di danni ambientali attraverso una preventiva pianificazione dei possibili rischi derivanti dall’attività da porre in essere, piuttosto che a risarcirli.

L’informazione ambientale è inoltre strettamente connessa al principio di integrazione ambientale di cui all’art 11 TFUE, in base al quale le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere valutate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e delle azioni dell’Unione. Il principio di informazione ambientale opera in tal modo non solo in senso verticale, tra autorità e cittadini, ma altresì in senso orizzontale, tra autorità e autorità, rendendo la trasversalità completa.

In base all’art 15 terzo comma del Trattato, articolo così modificato in seguito all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>296</sup>, qualsiasi cittadino dell’Unione e qualsiasi persona fisica e giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, di organi e organismi dell’Unione, a prescindere dal loro supporto<sup>297</sup>. La Corte di Giustizia dell’Unione europea, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti sono soggette al trattato solo quando esercitano funzioni amministrative.

Il regolamento (CE) n. 1049/2001 ad oggi si applica direttamente solo al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione. Il suo ambito di applicazione viene esteso alle agenzie in forza di disposizioni specifiche presenti nei relativi atti istitutivi. Inoltre la maggior parte delle istituzioni, organi, uffici e agenzie dell’Unione applica il regolamento in vigore su base volontaria.

In forza del trattato però vige l’obbligo giuridico di estendere il diritto di accesso ai documenti, a tutte le istituzioni, organi e organismi dell’Unione.

---

<sup>295</sup> Art. 191 comma 2 TFUE (già art. 174 Tr Nizza; già art 130R Atto Unico Europeo): “La politica dell’Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell’Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga» (...).”

<sup>296</sup> Il Trattato di Lisbona è entrato in vigore il 1° dicembre 2009 ed ha rinumerato gli articoli del trattato sull’Unione e del trattato istitutivo della Comunità europea.

<sup>297</sup> Cfr altresì il testo dell’art 42 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

Sarà dunque necessario modificare il regolamento (CE) n. 1049/2001 per estenderne il campo di applicazione in conformità all'art. 15 paragrafo 3 del Trattato di Lisbona. Ad oggi tale modifica è ferma allo stato di proposta<sup>298</sup>.

Il requisito soggettivo per l'accesso agli atti, che deve sussistere in capo al richiedente, è esclusivamente la cittadinanza o la residenza, non essendo necessario un ulteriore interesse specifico. La domanda non deve essere motivata, ma deve essere formulata in modo sufficientemente preciso da consentire all'istituzione l'identificazione del documento in oggetto.

L'art 3 del regolamento definisce "documento", suscettibile di accesso agli atti, qualsiasi contenuto informativo, indipendentemente dal suo supporto, cartaceo, elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva, che abbia ad oggetto politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione.

Nella materia ambientale l'oggetto dell'accesso è ancora più ampio, poiché la Corte di Giustizia, con sentenza del 17 giugno 1998<sup>299</sup>, delinea come concetto di attività amministrativa non solo il formale atto amministrativo ma qualsiasi attività capace di gravare sull'ambiente latamente inteso. L'accesso e il diritto all'informazione ambientale vengono estesi a qualsiasi informazione connessa alla tutela ambientale.

L'art 4 del Regolamento individua i casi in cui le istituzioni rifiutano l'accesso, ad esempio quando quest'ultimo possa recare pregiudizio alla sicurezza pubblica, alla difesa, alle relazioni internazionali, alla politica finanziaria, alla vita privata e all'integrità dell'individuo, agli interessi commerciali, alle procedure giurisdizionali<sup>300</sup>.

I documenti sensibili, sottratti all'accesso, sono quelli provenienti dalle istituzioni, da Stati membri o da Paesi terzi classificati come "Très secret-Top secret", "Secret", "Confidential". L'accesso ad un documento interno relativo ad una decisione ancora non assunta viene negato qualora pregiudichi il processo decisionale dell'istituzione.

Le domande di accesso agli atti in genere sono istruite velocemente: entro 15 giorni lavorativi dalla registrazione della domanda l'accesso viene consentito o meno. Il termine è prorogabile di altri 15 giorni lavorativi in caso di richieste molto voluminose.

---

<sup>298</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. COM(2011) 137 definitivo del 21.03.2011; 2008/0090 (COD).

<sup>299</sup> In causa n. C-321/1996 *Wilhelm Mecklenburg contro Kreis Pinneberg - Der Landrat*, in *Racc.*, 1998, pag. I-03809.

<sup>300</sup> Nella materia ambientale i casi di diniego sono tassativi e a grandi linee prevedono le medesime ipotesi di esclusioni previste per l'accesso agli atti in genere. In ambito ambientale l'accesso agli atti interni è escluso poiché tali atti, non avendo efficacia esterna, non possono pregiudicare il diritto all'ambiente salubre quale diritto del cittadino ad un ambiente salubre.

Qualora l'istituzione non risponda nei termini il richiedente può presentare una domanda di conferma.

Nel caso di rifiuto totale o parziale si informa l'interessato con provvedimento motivato, il quale può chiedere all'istituzione, entro 15 giorni lavorativi dal ricevimento della risposta, di rivedere la sua posizione presentando una domanda di conferma.

Le domande di conferma sono istruite nei medesimi termini delle richieste d'accesso. In assenza di risposta nei termini la domanda di conferma si intende respinta ed il richiedente può ricorrere in giudizio e/o presentare denuncia al mediatore.

L'accesso ai documenti avviene mediante consultazione e tramite rilascio di una copia, elettronica o cartacea.

Affinché i cittadini possano esercitare effettivamente il diritto d'accesso, ciascuna istituzione rende accessibile un registro di documenti che contiene un numero di riferimento, l'oggetto e la data di redazione.

### **3.2 Il fondamento costituzionale del diritto di accesso agli atti e all'informazione ambientale**

Il diritto di accesso è caratterizzato da un'intrinseca democraticità che ne ha determinato l'inserimento nei diritti connessi all'inviolabilità della persona, dei diritti di libertà e dei diritti sociali.

La tesi tradizionale interpreta il diritto di accesso come una specificazione del più generico diritto all'informazione<sup>301</sup>.

Secondo altri autori invece esisterebbe una chiara distinzione tra libertà d'informazione, intesa come espressione del diritto di manifestazione del pensiero, e la c.d. informazione amministrativa, che sarebbe riconducibile agli artt. 97 e 98 Cost..

La prevalente giurisprudenza amministrativa<sup>302</sup> ha considerato il diritto di accesso ai documenti amministrativi come un principio generale dell'ordinamento giuridico, per cui le eventuali limitazioni o esclusioni devono considerarsi fattispecie eccezionali di stretta interpretazione. Tale diritto si configura come diritto soggettivo all'informazione.

Come già accennato vige 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.

Si discute su quale sia la situazione soggettiva in cui poter inquadrare tale diritto, chiedendosi nello specifico se il diritto all'informazione ambientale appartenga alla categoria dei diritti soggettivi perfetti<sup>303</sup> oppure degli interessi legittimi<sup>304</sup> e come possa essere collocato nel quadro della Costituzione italiana.

---

<sup>301</sup> Tale tesi è confermata dal fatto che il tentativo più serio di introdurre il diritto di accesso all'interno del testo costituzionale, attuato nel 1958, voleva inserire l'art 21 bis ai sensi del quale "nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge, tutti hanno diritto di cercare, trasmettere e ricevere informazioni, nonché di accedere ai documenti e agli atti amministrativi che li riguardano".

<sup>302</sup> Consiglio di Stato, IV sez., 3 novembre 1997 n. 1254; Consiglio di Stato, VI sez., 24 maggio 1996 n. 982; Consiglio di Stato, IV sez., 20 settembre 1994 n. 758.

<sup>303</sup> Secondo la definizione più accreditata (Nigro) il diritto soggettivo è la posizione di vantaggio spettante ad un soggetto in ordine ad un bene e consistente nell'attribuzione al soggetto medesimo di strumenti atti a realizzare in modo pieno l'interesse tutelato. Carattere peculiare è l'assolutezza della protezione che l'ordinamento accorda al suo titolare. Roberto Chieppa, Roberto Giovagnoli, *Manuale breve di diritto amministrativo*, ed. Giuffrè-Percorsi, 2009.

<sup>304</sup> L'interesse legittimo va inteso come la posizione di vantaggio riservata ad un soggetto in relazione ad un bene della vita oggetto di un provvedimento amministrativo consistente nell'attribuzione a tale soggetto di poteri idonei ad influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile la realizzazione dell'interesse al bene (Cass. Civ. Sez. un., 22 luglio 1999, n. 500). R. Chieppa, R. Giovagnoli, *Manuale breve di diritto amministrativo*, cit. *supra*.

La dottrina ormai unanime inquadra tale situazione soggettiva all'interno dei c.d. "diritti civili" o "nuovi diritti", all'interno delle c.d. "libertà e diritti sociali"<sup>305</sup>.

Tale diritto non può essere inteso semplicemente come la potestà di ottenere la visione delle informazioni di carattere ambientale in possesso dell'amministrazione, ma comporta altresì la necessità che le stesse amministrazioni si organizzino in modo tale da favorire un flusso corretto e ampio di informazioni verso la collettività.

Il fondamento di tale diritto lo si rinviene non tanto nell'art 21 comma 1 Cost ma nell'art 97 Cost.<sup>306</sup>

Infatti, se la finalità essenziale dell'informazione ambientale può essere utilmente perseguita solamente nell'ipotesi in cui l'amministrazione è in grado di raccogliere, coordinare e mettere a disposizione dei cittadini le informazioni richieste, risulta evidente che la stessa amministrazione ha l'obbligo di darsi un'organizzazione idonea al perseguimento di tale scopo.

L'accesso alle informazioni ambientali si distingue sensibilmente dall'accesso agli atti di cui alla legge 241/1990.

Quest'ultimo infatti richiede un interesse meritevole di tutela come presupposto dell'accesso, interesse che deve emergere chiaramente nella richiesta effettuata alla pubblica amministrazione. L'accesso infatti non sarà consentito qualora non sussista l'atto richiesto oppure in mancanza di interesse. Partendo dal concetto secondo cui il bene ambiente appartiene alla collettività intera, poichè tutti hanno diritto di usufruirne in quanto salubre, l'accesso alle informazioni ambientali non presuppone invece un interesse specifico in capo al richiedente.

Il procedimento amministrativo costituisce la sede appropriata per il giusto contemperamento tra il perseguimento del fine pubblico perseguito e la tutela della riservatezza.<sup>307</sup>

Il procedimento di accesso in genere, persegue la finalità di favorire la partecipazione al procedimento amministrativo; il diritto di accesso alle informazioni

---

<sup>305</sup>Tale nozione rinvia ad una categoria di diritti eterogenea, in quanto comprensiva di diritti soggettivi e interessi legittimi. La nozione risulta controversa, e ricomprende da un lato i c.d. "diritti civili" costituiti dai "diritti pubblici di prestazione", che lo Stato è tenuto a fornire ai propri cittadini; dall'altro tale nucleo consiste nel "diritti di partecipazione dei gruppi e degli individui". Livio Paladin, *Diritto Costituzionale*, ed. Cedam, 1998.

<sup>306</sup> Si veda in tal senso Giuseppe Garzia, *Il diritto all'informazione ambientale*, Maggioli editore, parte II, cap.IV, paragrafo 2.

<sup>307</sup> G.Garzia, *Il diritto all'informazione ambientale tra situazioni soggettive e interessi pubblici*, Rimini, 1998. G. Butti – L. Butti. *Il "diritto di accesso" alle informazioni ambientali disponibili presso la pubblica amministrazione*, in Riv. Giur. Amb. 1991, pp. 461-468.

ambientali vuole invece realizzare, attraverso la più ampia diffusione dei dati, una migliore e più efficace tutela preventiva dell'ambiente.<sup>308</sup>

Al fine di perseguire tale scopo, il diritto all'informazione ambientale viene consentito in termini molto più ampi e articolati rispetto all'accesso agli atti amministrativi,<sup>309</sup> divenendo così una forma di tutela preventiva per il cittadino, cui corrispondono degli obblighi di diffusione direttamente applicabili in capo alle autorità pubbliche in possesso delle informazioni.<sup>310</sup>

La definizione di informazione ambientale accolta dalle direttive comunitarie<sup>311</sup> riguarda lo stato dell'ambiente nel suo complesso e comprende, necessariamente, anche tutte le azioni poste in essere per tutelarlo nonché quelle in grado di incidere negativamente sullo stesso. Non ci si riferisce dunque esclusivamente a dati tecnici, ma altresì ad atti che, anche in senso lato, riguardino l'ambiente.

La stessa giurisprudenza<sup>312</sup> ha avuto occasione di rilevare come "il diritto di accesso alle informazioni ambientali non investa solo le situazioni di inquinamento in generale, ma anche le notizie sui singoli episodi di degrado e di inquinamento, nonché l'azione dell'amministrazione in tali 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 quant'altro possa giovare alla conoscenza dello stato di salute dell'habitat

---

<sup>308</sup> A. Battaglia, *Accesso alle informazioni o tutela dell'ambiente*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2007-7. Sull'autonomia della disciplina di cui al D.Lgs 195/2005 rispetto alla L. n. 241/1990 F. Fonderico, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2006-6, secondo cui non si tratta di discipline legate da un nesso di specialità ma di discipline autonome, ispirate a logiche strutturalmente distinte. A contrario, a favore della tesi della specialità, V. Sarcone, *La "specialità" del diritto all'informazione ambientale, nota a Tar Veneto, 18 ottobre 2003, n. 5731, in Foro amm.-Tar 2004, I, 68 ss..*

<sup>309</sup> A.L. De Cesaris, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1991-3

<sup>310</sup> S. Labriola, *Diritto di accesso all'informazione del cittadino e doveri della Pubblica Amministrazione nella legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente*(art. 14 L. 14 luglio 1986 n. 349), in *scritti in onore di M.S. Giannini*. A. Battaglia, *Accesso alle informazioni o tutela dell'ambiente*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2007-7. Si veda in tal senso Giuseppe Garzia, *Il diritto all'informazione ambientale*, Maggioli editore, parte II, cap.IV, paragrafo 6 secondo cui "Le caratteristiche essenziali che dette informazioni devono possedere sono tre: l'obiettività e la correttezza, la massimalizzazione dal punto di vista quantitativo e la continuità nel tempo delle stesse."

<sup>311</sup> Direttiva 2003/4/CE *cit. supra* recepita in Italia con D.Lgs n. 195/2005 del 19 agosto 2005 in GU n. 222 del 23.09.2005, che abroga la direttiva 90/313/CEE *cit. supra* recepita all'interno del D.Lgs n. 39/1997 del 24.02.1997 in GU n. 54 del 6 marzo 1997, supplemento ordinario n. 48.

<sup>312</sup> T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 9 aprile 1991, n. 118, in *Giur. Cost.*, 1992, pag. 4461, in senso contrario T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 20 febbraio 1992, n. 78 ove si è affermato che "i dati che rilevano agli effetti della tutela ambientale sono esclusivamente quelli relativi a ciò che viene disperso nell'atmosfera, in quanto soltanto tali dati, attengono, in base all'art 14 della legge 349/1986, allo stato dell'ambiente, mentre non altrettanto rilevanti sono i dati che stanno a monte della fase delle emissioni e che riguardano i modi di svolgimento dell'attività produttiva."

circostante.” L’informazione ambientale ha dunque ad oggetto il complesso delle condizioni esterne in cui vive l’uomo<sup>313</sup>.

All’interno di tale nozione rientrano inoltre 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 procedimento amministrativi, gli unici limiti ipotizzabili sono i casi di esclusione tassativamente elencati.<sup>314</sup>

Le informazioni relative all’ambiente devono essere rese disponibili anche da parte degli organismi “con responsabilità pubbliche per l’ambiente e soggetti al controllo delle autorità pubbliche”.

Il Consiglio di Stato<sup>315</sup> ha invece escluso la possibilità di esercitare il diritto di accesso in presenza di un’ “attività esclusivamente privatistica, del tutto disancorata dall’interesse pubblico di settore istituzionalmente rimesso alle cure dell’apparato amministrativo”, o comunque che si trasfonda in “atti di natura civilistica, in ordine ai quali l’amministrazione è carente di qualsivoglia discrezionalità amministrativa e che non possano fungere da necessarie articolazioni di un procedimento amministrativo”.

Il diritto di accesso all’informazione ambientale si configura dunque quale diritto pieno e giuridicamente tutelato.

---

<sup>313</sup> Si confronti sul punto la pronuncia del Cons. giust. Amm. Reg. Sicilia del 21 novembre 1991 n. 476, in Foro it., 1992, III, p. 356, in cui nella definizione di informazioni ambientale vengono comprese “tutte le notizie che concernono l’habitat in cui vive l’uomo e che attengono a dati di apprezzabile interesse sociale e generale”

<sup>314</sup> A.L. De Cesaris, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, cit. *supra*.

<sup>315</sup> Sez. VI, 15 gennaio 1998, n. 14, in Cons. Stato 1998, pag. 2.

### 3.3 Evoluzione della normativa italiana applicabile all'accesso all'informazione ambientale: L 349/1986, L 241/1990, L 15/2005

L'ordinamento italiano ha anticipato la normativa comunitaria in materia di accesso alle informazioni ambientali, con la legge 8 luglio 1986 n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente.<sup>316</sup>

Tale normativa prende in considerazione sia il profilo dell'informazione-accesso che quello dell'informazione-divulgazione, prevedendo un idoneo servizio competente ad informare i cittadini, ad adottare iniziative idonee a sensibilizzare l'opinione pubblica alle esigenze ed ai problemi dell'ambiente e ad assicurare la più ampia divulgazione delle informazioni in materia<sup>317</sup>.

La norma maggiormente innovativa è il terzo comma dell'art 14<sup>318</sup>, che permette a qualsiasi cittadino di avere diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente, detenute dalle pubbliche amministrazioni.

Parte della dottrina riconosceva in tale disposizione la fonte della qualificazione di tale diritto come diritto soggettivo che non lasciava margini di discrezionalità all'Amministrazione nei confronti di chiunque effettuasse la richiesta, pur senza essere titolare di un interesse qualificato<sup>319</sup>.

La giurisprudenza amministrativa confermava con le sue pronunce la specialità del diritto di accesso all'informazione ambientale, rispetto all'omologo diritto disciplinato dalla legge n. 241/1990.

---

<sup>316</sup> Legge 8 luglio 1986 n. 349 "Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale", supplemento ordinario n. 59 G.U. 15 luglio 1986 n. 162, art. 14: "Qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici della Pubblica Amministrazione può ottenere copia previo rimborso delle spese di riproduzione e delle spese di riproduzione e delle spese effettive di ufficio, il cui importo è stabilito con atto dell'Amministrazione interessata."

<sup>317</sup> Artt. 10 comma 1 lett. c) e 14 comma 1 L 349/1986. Per la dottrina si rinvia a Labriola S., *Diritto di accesso all'informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (art. 14 l. 8 luglio 1986, n. 349) in Scritti in onore di M.S. Giannini, II*, Giuffrè, Milano, 1988, 263 ss.

<sup>318</sup> Art 14 comma 3 L 349/1986 dispone testualmente: "3. Qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle 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."

Per la dottrina sul tema si veda M. Pozzato, *Brevi note in materia di accesso all'informazione ambientale*, in *Dir. e giur. agraria e dell'ambiente*, n. 5/1997 p. 301; F. Fonderico, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, n. 6/2006 p. 675.

<sup>319</sup> Si veda in tal senso: P. Dell'Anno, *La ponderazione degli interessi ambientali nel procedimento amministrativo e i riflessi nella tutela processuale*, in *Foro amm.*, 1989, p. 99 ss.; M. Libertini, *Il diritto all'informazione in materia ambientale*, in *Riv. Critica dir. Privato*, n. 4, 1989, p. 640.

Sul punto il T.A.R. Sicilia, sez. II, Catania sentenza n° 118 del 9 aprile 1991<sup>320</sup> evidenzia che, essendo la situazione protetta qualificata come diritto pubblico soggettivo, il rilascio della notizia non può essere affidato alla discrezionalità amministrativa. Il diritto all'informazione, finalizzato a soddisfare un interesse privato volto alla protezione dell'ecosistema, viene qualificato come diritto all'acquisizione di conoscenza che trova implicita garanzia nella Costituzione e si inserisce tra le libertà che valgono a delineare il rapporto tra autorità e libertà in senso democratico.

Ancora, il giudice amministrativo ha chiarito che, “vertendosi in materia di diritti soggettivi pubblici (...) non trova applicazione il termine di decorrenza di 60 giorni previsto per l'impugnazione di provvedimenti amministrativi, ma il diritto di cui trattasi può farsi valere nel termine prescrizione ordinario di dieci anni e indipendentemente dall'impugnazione di un provvedimento. Diversamente si opererebbe un'illegittima trasformazione di una situazione giuridica (diritto) in un'altra (interesse legittimo).”

Tale sentenza sancisce il diritto per tutti i cittadini di acquisire le informazioni in possesso dell'Amministrazione che riguardino non solo le situazioni di inquinamento ma anche le notizie su singoli episodi di degrado, sulle azioni intraprese dall'Amministrazione per combatterle, sulla valutazione dei dati e dei rischi<sup>321</sup>.

In tali termini, si escludeva che il rilascio della notizia fosse affidato alla discrezionalità amministrativa, in quanto 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>322</sup>. Gli unici casi in cui una richiesta di informazioni poteva essere respinta rimanevano dunque quelli disciplinati dalla legge.

---

<sup>320</sup> TAR Sicilia, sent. 118/91: “Il diritto alle informazioni ambientali previsto dall'art. 14 della l. 349/86 costituisce diritto soggettivo pubblico in quanto direttamente finalizzato alla soddisfazione di un interesse privato il cui contenuto si definisce in termini di poter agire per il reperimento delle notizie relative all'ambiente inteso questo come complesso delle condizioni esterne in cui vive l'uomo. Se, dunque, la situazione protetta si è qualificata come diritto soggettivo pubblico, deve escludersi che il rilascio della notizia sia affidato alla discrezionalità amministrativa. Ancorché non si ignori che, pure in presenza di attività vincolata siano configurabili interessi legittimi, tuttavia quando direttamente e prevalentemente viene tutelato 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>321</sup> TAR Sicilia, sent. n. 118/91, punto 3 in diritto.

<sup>322</sup> TAR Sicilia, sent. n. 118/91, punto 3 in diritto. In senso analogo TAR Emilia Romagna, sez. II Bologna, 20 febbraio 1992 n. 78, in TAR, 1992, I, pag. 1498 secondo cui “Il particolare diritto di informazione di cui all'art 14 comma 3 della legge 8 luglio 1986 n. 349 costituisce un diritto soggettivo pubblico, direttamente finalizzato alla soddisfazione di un interesse primario e deve essere oggi considerato come una specificazione del più generale diritto di accesso ai documenti amministrativi.”

Altra parte della dottrina interpretava l'art 14 della legge 349/1986 in modo meno favorevole per il cittadino, ritenendo che lo stesso si limitasse ad enunciare un principio di ordine generale, quello della pubblicità delle informazioni ambientali, senza conferire un diritto soggettivo all'informazione ambientale.

L'effettivo esercizio del diritto di accesso alle informazioni ambientali sarebbe così rimasto subordinato all'emanazione di norme tecniche di attuazione che avrebbero definito i termini e le modalità del diritto di accesso. Tale interpretazione realizzava un'indebita compressione del diritto di accesso in materia di informazione ambientale.

La specialità del diritto all'accesso ambientale veniva confermata dal D.Lgs. 24 febbraio 1997 n. 39, il quale recepiva con sette anni di ritardo la direttiva 90/313/CE.

La normativa ricollega infatti la libertà di accesso unicamente al profilo oggettivo: non è la sussistenza di una posizione qualificata a consentire l'esercizio del diritto, ma è l'appartenenza della richiesta al campo ambientale a far nascere il diritto all'informazione<sup>323</sup>.

La posizione soggettiva del richiedente non è dunque rilevante, in quanto non dev'essere portatore di status particolari o fare riferimento ad interessi specifici.

Si parla in tal senso di "*accesso desoggettivato*": il peculiare carattere del diritto all'ambiente come diritto della persona ne consente l'esercizio a chiunque, comprese le associazioni ambientaliste. Infatti non si impone al richiedente di allegare uno specifico interesse finalizzato all'acquisizione delle informazioni richieste.

E' questa la peculiarità dell'accesso alle informazioni ambientali rispetto alla disciplina del diritto di accesso contenuta nella legge n. 241/1990 così come modificata dalla legge 15/2005 ed attuata dal D.P.R. n. 184/2006.<sup>324</sup>

Gli artt. 7, comma 3 e 4 , e 4 comma 2 della legge 142/90 prevedono che "tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici" e riconoscono la titolarità del diritto di accesso "ai cittadini singoli e associati".

L'art 22 della legge 241/1990 non circoscrive la titolarità del diritto di accesso ad una o più categorie ("chiunque" può esercitarlo e non solo i "cittadini singoli o associati") ma ne consente l'esercizio solo per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti.

---

<sup>323</sup> Cfr in tal senso la sentenza del TAR Lazio, Roma, Sez. III ter, 15 Gennaio 2003, n. 126.

<sup>324</sup> Art. 2 del D.P.R. 12 aprile 2006 n. 184: "l'accesso può essere esercitato da chiunque abbia un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso." Per la dottrina: B. Delfino, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il D.L.vo 24 febbraio 199 n. 39. Confronto con la L. 7 Agosto 1990 n. 241*, in *Consiglio di Stato*, 1999 – II – 1 pp. 133-156; G. Morandi, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1992, pp. 805-832.

Entrambe le leggi prevedono dunque dei limiti soggettivi, la legge 241/1990 relativamente alla titolarità dell'interesse, la legge 142/1990 in relazione ad uno status.

La normativa sull'informazione ambientale trova applicazione in deroga ai principi della legge n. 241/1990 in quanto disciplina speciale contenuta all'interno dell'art 14 della legge n. 349/1986, del D.Lgs. 39/1997 e del D.Lgs. 195/2005.

Per quanto non espressamente previsto dai decreti delegati, specificatamente dedicati all'informazione ambientale, la materia rimane regolata dalla disciplina generale della legge sul procedimento amministrativo n. 241/1990, così come modificata dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15<sup>325</sup>.

Anche in tema di diritto di accesso all'informazione ambientale si applica il principio, costantemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui il diritto di accesso ex art 22 della legge n. 241/1990 "non può atteggiarsi ad azione popolare diretta a consentire una sorta di controllo generalizzato sull'amministrazione medesima"<sup>326</sup>.

Il rapporto di specialità dell'informazione ambientale è rinvenibile anche nell'oggetto dell'accesso, ben più ampio di quello delineato dall'art 22 della legge n. 241/1990.

L'oggetto del diritto di accesso previsto dalla lett. d) dell'art. 22, così come novellato dalla legge n. 15/2005, è rappresentato dai soli documenti amministrativi definiti come ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti relativi ad un determinato procedimento detenuti dalla P.A. .

Il D.Lgs. n. 39/1997 prima, e il D.Lgs. n. 195/2005 poi, si pongono ben oltre il perimetro di documento amministrativo rinvenibile dalla legge generale sul procedimento, poiché l'informazione ambientale è una nozione ben più ampia, comprendente non solo gli atti e i documenti, ma ogni misura che possa incidere

---

<sup>325</sup> I punti salienti della riforma riguardano: il riconoscimento della possibilità per le pubbliche amministrazioni di ricorrere agli strumenti negoziali di diritto privato per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali (art 1 comma 1 bis L 241/90); il recepimento dei principi della normativa comunitaria quale fonte di disciplina dell'azione amministrativa; la riduzione delle ipotesi di invalidità degli atti amministrativi attraverso l'individuazione di vizi a carattere meramente formale non invalidanti (art 21 octies comma 2 L 241/1990); l'introduzione formale, accanto ai principi di economicità, efficacia e pubblicità, del principio di trasparenza; la modifica dell'istituto della conferenza dei servizi, con procedure semplificate, la modifica della disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi

<sup>326</sup> Sul diritto di accesso in generale si cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 14.04.1997 n. 362; Consiglio di Stato, sez. IV, 10.09.1996 n. 1024; Consiglio di Stato, sez. VI, 27.03.1992 n. 193.

Art 24 comma 3 della legge 241/1990: " Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni".

negativamente sull'ambiente, siano anche le misure amministrative ed i programmi di gestione ambientale, comprese le attività informali.

Per completezza sistematica, resta infine da analizzare la portata della legittimazione passiva prevista dalla normativa vigente.

Il D.Lgs n. 195 del 19 agosto 2005 ha incluso nella nuova nozione di autorità pubblica, il governo ed ogni altra amministrazione pubblica nazionale, regionale o locale, ma anche ogni persona fisica giuridica svolgente funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale, o avente responsabilità o funzioni pubbliche o gestore di servizi pubblici connessi all'ambiente<sup>327</sup>.

In conclusione, in base all'analisi dei molteplici aspetti relativi al diritto di accesso all'informazione ambientale, questo si configura come un'ipotesi particolare di accesso ai documenti, finalizzata a dare attuazione al più generale diritto di informazione, di partecipazione al procedimento e di difesa in giudizio.

---

<sup>327</sup> Gli enti non pubblici o non concessionari di un pubblico servizio non sono dunque tenuti al rispetto degli obblighi relativi all'accesso alle informazioni ambientali. Si veda in tal senso la sentenza del TAR Lazio, Roma, sez. I ter, 30 gennaio 2012 n. 966.

### 3.4 I decreti legislativi n. 39 del 24 febbraio 1997 e n. 195 del 19 agosto 2005

Il recepimento della direttiva 90/313/CEE sulla libertà di accesso alle informazioni ambientali è avvenuto in Italia con l'emanazione del D.Lgs 24 febbraio 1997 n. 39<sup>328</sup>.

Il decreto 39/97 riconosce un diritto soggettivo alle informazioni in materia ambientale, rimuovendo tutti i limiti sia soggettivi che oggettivi previsti dalla legge 241/1990.

Il TAR Lombardia, Brescia, con sentenza del 30 aprile 1999 n. 397 ha infatti parlato di una tutela "desoggettivata" in quanto il diritto di accesso alle informazioni sull'ambiente corrisponde al più generale diritto all'ambiente, di origine comunitaria ed internazionale.

Il TAR Lazio nello stesso senso, con sentenza del 15 gennaio 2003 n. 126, ha riconosciuto che il legislatore "ha svincolato l'accesso da una particolare posizione legittimante del richiedente dando per presupposto, attesa la particolare rilevanza del bene in questione, l'interesse all'informazione sulle condizioni ambientali e consentendo così il controllo diffuso su detti beni"<sup>329</sup>. Anche tale pronuncia riconosce dunque la caratteristica di "azione popolare" all'accesso ambientale<sup>330</sup>.

Il decreto 39/97, riprendendo i contenuti della direttiva, amplia la nozione di informazione ambientale anche dal lato oggettivo, stabilendo che non soltanto atti, documenti, o informazioni su supporto informatico siano oggetto di accesso, ma tutte le informazioni sullo stato dell'ambiente senza alcun vincolo di tipo oggettivo<sup>331</sup>.

La Corte di Giustizia delle Comunità europee, con sentenza del 17 giugno 1998<sup>332</sup> afferma inoltre che nelle "misure amministrative" non rientrano solo gli atti amministrativi veri e propri, ma anche i dati informali e le valutazioni rese dall'amministrazione pubblica nell'ambito di procedimenti complessi e non ancora

---

<sup>328</sup> "Attuazione della direttiva 90/313/CEE concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente" pubblicato in GU del 6 marzo 1997 n. 54 – suppl. ord. N. 48 (abrogato dal D.Lgs. n. 195 del 19 agosto 2005).

<sup>329</sup> Cfr. nota di Triggiani V. in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

<sup>330</sup> Si rinvia a V. Sarcone, *La specialità del diritto all'informazione ambientale*, in *Foro Amm. TAR*, 2004, parte I, pagg. 71-96

<sup>331</sup> Art. 2 comma 1 lett. a) del D.Lgs 39/1997: "informazioni relative all'ambiente", qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, 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 compresi le misure amministrative e i programmi di gestione dell'ambiente;

<sup>332</sup> Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, Sez. VI, *Wilhelm Meckenburg c. Kreis Pinneberg – Der Landrat*, causa C- 321/96, in *Racc.* 1998, p. I-03809.

conclusi. E' un'interpretazione ampia che consente al legislatore di non porre limiti alla conoscibilità delle informazioni.

La conoscenza da parte del cittadino dello stato dell'ambiente crea in lui un obbligo di protezione dell'ambiente stesso, che corrisponde al suo diritto all'ambiente salubre riconosciuto anche a livello internazionale.

I casi di esclusione dal diritto di accesso sono previsti all'art 4 del DLgs 39/97<sup>333</sup>.

In particolare preme segnalare i documenti interni<sup>334</sup>, non accessibili in base alla normativa speciale sull'accesso all'informazione ambientale e accessibili in base alla più generale legge sul diritto di accesso, la n. 241 del 1990.

La *ratio* dell'esclusione dal diritto di accesso sta nel fatto che, qualora l'atto sia interno o incompleto non produce i suoi effetti, non può dunque incidere sull'ambiente e può legittimamente essere escluso dall'accesso<sup>335</sup>.

In ogni caso, prosegue il decreto ai commi 4 e 6 dell'art 4, le informazioni devono essere rilasciate entro 30 giorni dalla richiesta e ogni rigetto o diniego deve essere motivato.

Sul punto si segnala la pronuncia del TAR Bolzano dell'8 aprile 2003<sup>336</sup>, in cui l'amministrazione, in seguito al silenzio rifiuto, forniva una motivazione del diniego all'accesso per eccessiva genericità della domanda formulata dai ricorrenti solo *ex-post*, all'interno della memoria di costituzione in giudizio, e ciò in violazione dell'art. 4

---

<sup>333</sup> Art 4 comma 1 D.Lgs. 39/1997: 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 disalvaguardare: 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; 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 [per la casistica si rinvia a TAR Veneto, sez. II, 20 gennaio 2004 n. 177 e TAR Lombardia, Milano, sez. I, 28 luglio 2000 n. 5121]; d) la riservatezza commerciale ed industriale, ivi compresa la proprietà intellettuale [per un caso si rinvia a TAR Umbria, 29 ottobre 2004 n. 653]; e) la riservatezza dei dati o schedari personali; f) il materiale fornito da terzi senza che questi siano giuridicamente tenuti a fornirlo.

<sup>334</sup> Art 4 comma 5 D.Lgs. 39/1997.

<sup>335</sup> Sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, del 22 febbraio 2000 n. 939.

<sup>336</sup> TAR Trentino Alto Adige, sez. autonoma di Bolzano, 8 aprile 2003 n. 133. Nella fattispecie l'Agenzia Provinciale per la protezione dell'ambiente e la tutela del lavoro aveva risposto con il silenzio alla richiesta di un Comitato provinciale, interamente composto da cittadini residenti nella parte di quartiere confinante con l'area produttiva dello stabilimento Acciaierie Valbruna, volta ad ottenere accesso ai documenti ed alle relazioni riferite alle emissioni e alle condizioni dell'aria nei luoghi di lavoro e nel quartiere a seguito degli episodi di corrosione di vernici auto del 14.10.2001. Il giudice amministrativo accoglie il ricorso, dopo aver sottolineato che la tutela dell'ambiente costituisce "un interesse c.d. forte, da tutelare in maniera pressoché incondizionata" (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 28 dicembre 2000, n. 2731).

comma 4 del citato decreto, che nei casi di rigetto prevede l'obbligo di motivazione in capo al responsabile del procedimento di accesso<sup>337</sup>.

La tutela prevista per il richiedente è duplice: può procedere con un ricorso in sede giurisdizionale (TAR) secondo la procedura prevista dall'art 25 comma 5 della legge n. 241/1990, oppure con un ricorso al difensore civico competente per territorio per il riesame della domanda.

Oggi il decreto legislativo 39/1997 di recepimento della direttiva 90/313/CEE è stato abrogato e sostituito dal decreto legislativo 195/2005.

Con il D.Lgs. 19 agosto 2005 n. 195<sup>338</sup> è stata recepita nell'ordinamento italiano la direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale. Tale decreto vi ha dato attuazione senza discostarsene troppo, in modo da garantire l'applicazione dei principi esistenti.

Il riconoscimento del diritto di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle pubbliche autorità richiede un'effettiva messa a disposizione di tali documenti in modo sistematico e progressivo, attraverso sistemi informativi, tecnologie, comunicazioni, al fine di assicurare la massima trasparenza e la pubblicità degli atti della Pubblica amministrazione che in Italia concreta uno dei principi fondamentali del procedimento amministrativo sancito all'interno della Costituzione.

Tali previsioni sono da integrare con le disposizioni di cui al "Codice dell'amministrazione digitale" e alla legge n. 150 del 2000 sull'attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, poiché entrambe sono volte a sostenere un sistema integrato di conoscibilità dei dati attraverso l'accesso telematico alle informazioni delle pubbliche amministrazioni.

Nella definizione di "informazioni relative all'ambiente" il D.Lgs. 195/2005 all'art 2 riprende il concetto di cui alla direttiva 2003/4/CE, in tutti i suoi molteplici aspetti: gli elementi naturali, i fattori che incidono sull'ambiente, le misure che si concretano nel risultato di procedimenti in tema ambientale.

Sono "elementi dell'ambiente": l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi

---

<sup>337</sup> Testualmente l'art 4 comma 4 del D.Lgs. 39/1997 prevede che: "Il rifiuto e la limitazione dell'accesso sono motivati a cura del responsabile del procedimento di accesso, con riferimento puntuale ai casi di esclusione di cui al comma 1".

<sup>338</sup> "Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale" pubblicato in In G.U. n. 222 del 23 settembre 2005. Sulle modifiche avvenute in seguito della direttiva si veda N. Brutti, *Il diritto all'informazione ambientale*, Giappichelli, Torino, 2005.

costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi.

Sono “fattori che incidono sull’ambiente”: le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente.

Sono “misure amministrative”: le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi.

Il TAR Calabria, Catanzaro, con sentenza del 6 febbraio 2009 n. 122 si è espresso affermando che “ non ogni dato inerente l’ecosistema può costituire oggetto dell’istanza di informazione ambientale, ma solo quelli attinenti a valori che l’ordinamento imputa all’ambiente come bene giuridico distinto dalle sue componenti materiali”. Nel caso specifico non è stato dato accesso ad atti e documenti relativi ad un procedimento di gara per l’esecuzione di un’opera pubblica in quanto di per sé non attinenti alla materia ambientale.

Per analogia, la giurisprudenza<sup>339</sup> non ritiene rientrino tra le informazioni ambientali i pareri, le autorizzazioni ed i nulla-osta acquisiti nel procedimento, ad eccezioni di quelli inerenti alla tutela ambientale.

Qualora dunque l’accesso venga negato, in sede di ricorso, spetterà al giudice evidenziare di volta in volta quali sono i reali effetti che un atto può produrre sull’ambiente.

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5795 del 7 settembre 2004 ha sancito che “in materia di accesso ambientale, non solo non è necessaria la puntuale indicazione degli atti richiesti, ma risulta sufficiente una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto ambientale ( che deve comunque essere specificato), per costituire in capo all’amministrazione l’obbligo di acquisire tutte le notizie relative allo stato di conservazione dei luoghi interessati dall’istanza e a comunicarle al richiedente”.

Nell’ambito dei provvedimenti che incidono o possono incidere sull’ambiente sono stati inseriti anche gli accordi o i provvedimenti di carattere economico relativi

---

<sup>339</sup> TAR Abruzzo, Pescara, 11 aprile 2007 n. 450.

all'ambiente, come le analisi costi-beneficio e quelle sviluppate all'interno delle misure in campo ambientale<sup>340</sup>.

Anche in tale ipotesi la giurisprudenza<sup>341</sup> ha evidenziato come le analisi e i dati di carattere economico contabile possano integrare l'informazione ambientale solo qualora vengano utilizzati per un'attività amministrativa che possa incidere direttamente sull'ambiente. Qualora così non fosse si configurerebbe un controllo arbitrario e sistematico sull'attività della pubblica amministrazione, e ciò in contrasto con i principi generali dell'azione amministrativa.

E' sempre necessario, dunque, operare un bilanciamento di interessi tra quelli dell'amministrazione nell'esercizio delle sue funzioni e quelle dei cittadini di avere accesso alle informazioni ambientali.

Infine, nella nozione di informazione ambientale rientrano le notizie relative agli inquinamenti, alle contaminazioni anche della catena alimentare, o quelle sullo stato dell'ambiente che possa incidere sulla salute dell'uomo<sup>342</sup>.

Tali ipotesi vengono in rilievo ad esempio per le conseguenze epidemiologiche che alcuni tipi di inquinamento potrebbero avere sulla salute umana o che l'immissione di alcune sostanze potrebbe avere sull'ambiente.

Rientra in tali fattispecie l'emissione nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, con la conseguente possibilità, per i cittadini, di conoscere l'ubicazione dei luoghi in cui essi sono stati rilasciati.

La Corte di Giustizia, con sentenza del 17 febbraio 2009<sup>343</sup> ha sanzionato la Francia con la motivazione che gli Stati membri non possono invocare l'ordine pubblico o altri interessi pubblici per opporsi alla divulgazione dei siti di OGM poiché "il timore di difficoltà interne non può giustificare l'omissione da parte di uno Stato membro nell'applicare correttamente il diritto comunitario".

Non sussistono inoltre limiti soggettivi per il richiedente: chiunque, persona fisica, ente o associazione può avanzare tale richiesta senza dover dimostrare di avere un interesse concreto.

Tale aspetto differenzia sensibilmente il procedimento di accesso alle informazioni ambientali dall'accesso agli atti amministrativi detenuti dalla Pubblica

---

<sup>340</sup> Art 2 comma 1 lett. a) n. 5 D.Lgs. 195/2005.

<sup>341</sup> TAR Liguria, sez. I, 12 ottobre 2007 n. 1759.

<sup>342</sup> Art 2 comma 1 lett. a) n. 6 D.Lgs. 195/2005.

<sup>343</sup> Causa C-522/07, in *Racc.* 2009, p. I 00987.

Amministrazione di cui alla legge n. 241 del 7 agosto 1990, in base alla quale il richiedente deve dimostrare di avere un interesse diretto, concreto e attuale finalizzato alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti.

Anche la giurisprudenza<sup>344</sup>, sin dall'interpretazione del decreto legislativo n. 39/1997 ha riconosciuto che la legittimazione soggettiva non può limitarsi alle persone fisiche, avendo anche le persone giuridiche, i comitati o le associazioni ambientaliste, ogni titolo a richiedere le informazioni sulla base del decreto e della normativa comunitaria.

Il decreto attuativo all'art 3 comma 2 mantiene i termini previsti all'interno della direttiva per l'evasione delle richieste: 30 giorni dal ricevimento dell'istanza, prorogabile fino ad un massimo di 60 giorni qualora lo richieda la complessità della fattispecie, previa comunicazione all'interessato dell'eventuale proroga.

In un'ottica sempre maggiore di dialogo tra la Pubblica Amministrazione e il cittadino, nel caso in cui vengano presentate richieste eccessivamente generiche le amministrazioni, anziché agire direttamente con il rigetto, si potrà richiedere ulteriori informazioni, dati o specificazioni necessarie per poter procedere poi con l'istruttoria della pratica (art. 2 comma 3 cit. *supra*).

Per consentire un'identificazione agevole dell'atto cui il cittadino richiede l'accesso, è stato introdotto all'art 4 il "Catalogo dell'informazione ambientale", che disciplina la modalità di diffusione delle informazioni ambientali.

Il Catalogo deve contenere l'elenco delle tipologie dell'informazione ambientale detenuta dagli uffici ed in particolare le notizie, la normativa, le definizioni. Dev'essere consultabile in maniera veloce e facile in modo da consentire ai cittadini approfondimenti sulle questioni ambientali di cui desiderano richiedere l'accesso. L'amministrazione, per una migliore gestione del Catalogo, può anche servirsi degli URP, gli uffici per le relazioni con il pubblico.

Ogni amministrazione doveva rendere pubblico, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto stesso, il piano per rendere l'informazione ambientale progressivamente disponibile in una banca dati da aggiornare annualmente.

---

<sup>344</sup> TAR Lazio, Roma, sez. III ter, 28 giugno 2006 n. 5272; TAR Toscana, sez. III, 19 dicembre 2000 n. 2731. In tale pronuncia il diritto viene riconosciuto al WWF, in ragione della protezione dell'ambiente.

Tale banca dati, in base all'art. 8 deve contenere le relazioni sullo stato dell'ambiente di cui all'art. 1 comma 6 della legge 8 luglio 1986 n. 349<sup>345</sup>, le autorizzazioni ed i pareri rilasciati dalle competenti autorità in applicazione delle norme sulla valutazione d'impatto ambientale, i dati ricavati dal monitoraggio di attività che incidono sull'ambiente.<sup>346</sup>

In generale, la pubblica autorità dovrà applicare in modo restrittivo ogni ipotesi di esclusione.

Nel caso in cui l'informazione sia già accessibile o di pubblica conoscibilità, l'autorità pubblica può respingere la richiesta indicando le modalità di accesso. Qualora le informazioni richieste siano detenute da altri enti, l'autorità può indicare al richiedente quale sia l'amministrazione detentrica dell'atto. Il rigetto o il mancato accesso devono comunque essere comunicati entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta specificando quale sia il motivo di esclusione tra quelli previsti dal decreto.

Il rifiuto è consentito in casi analoghi a quelli previsti dalla direttiva quali richieste irragionevoli, atti incompleti o interni, pregiudizio alla riservatezza di: deliberazioni interne delle autorità pubbliche, relazioni internazionali, sicurezza o difesa nazionale, informazioni industriali e commerciali, diritti di proprietà intellettuale o della privacy. In nessun caso potrà essere negato l'accesso alle informazioni relative alle emissioni nell'ambiente (art. 5 commi 1,2,4 cit. *supra*).<sup>347,348</sup>

---

<sup>345</sup> Legge 8 luglio 1986 n. 349 cit. *supra*, art. 1 comma 6: "Il Ministero presenta al Parlamento ogni due anni una relazione sullo stato dell'ambiente." Art. 10 comma 4 del D.Lgs 195/2005: "La relazione sullo stato dell'ambiente, prevista dall'art. 1 comma 6 della legge 349/1986, è pubblicata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio con modalità atte a garantire l'effettiva disponibilità al pubblico."

<sup>346</sup> Confronta sul tema "Corso di legislazione ambientale", Stefano Maglia, II ed. IPSOA.

<sup>347</sup> Art. 5 comma 3 del Decreto Legislativo 19 agosto 2005 n. 195 "Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale" in G.U. n. 222 del 23 settembre 2005: "L'autorità pubblica applica le disposizioni dei commi 1 e 2 in modo restrittivo, effettuando, in relazione a ciascuna richiesta di accesso, una valutazione ponderata fra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione dell'accesso."

<sup>348</sup> L'art 4 del D.Lgs. n. 39 del 24 febbraio 1997 "Attuazione direttiva 90/313/CEE concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente" in G.U. n. 54 del 6-3-1997, rubricato *Casi di esclusione*, differisce lievemente dalla normativa attualmente vigente all'interno del D.Lgs 195/2005: "1. 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; **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. 2. Le informazioni non possono essere sottratte all'accesso se non quando sono suscettibili di **produrre un pregiudizio concreto e attuale agli interessi indicati al comma 1**. I materiali e i documenti contenenti informazioni connesse a tali interessi sono sottratti all'accesso solo nei limiti di tale specifica connessione. 3. Il **differimento** dell'accesso è disposto esclusivamente quando è necessario assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui al comma 1.

Nel caso di rigetto di una richiesta, oltre all'impugnazione in via giurisdizionale già prevista di fronte al TAR nel termine di 30 giorni è sempre prevista la possibilità di riesame sia presso il difensore civico competente per territorio, sia presso la Commissione per il riesame prevista dalla Legge n. 241/1990.<sup>349</sup>

Il rifiuto di fornire l'informazione richiesta deve essere comunicato per iscritto o, se richiesto, in via informatica al massimo entro un mese dalla richiesta o, nei casi di particolare complessità, al massimo entro due mesi.

Si tratta di una disposizione leggermente difforme da quella contenuta nella direttiva 2003/4/CE, dove è prevista la notifica del rifiuto e non la semplice comunicazione.

Tale previsione era stata voluta dal legislatore comunitario in quanto, in sede di applicazione della direttiva 90/313/CE alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, avevano stabilito che la mancata risposta nei termini previsti equivallesse a silenzio rifiuto, eludendo così il principio della direttiva secondo cui il rifiuto deve essere motivato<sup>350</sup>.

Il legislatore italiano ha scelto di eludere nuovamente l'obbligo comunitario in quanto, pur prevedendo l'obbligo di informazione e di motivazione del rifiuto all'accesso, non ne prevede la notifica, rinviando alla procedura di riesame di cui all'art 7 del D.Lgs 195/2005, che rinvia a sua volta all'art 25 della legge n. 241/1990.

---

L'atto che dispone il differimento ne indica le specifiche motivazioni e la durata. 4. Il rifiuto e la limitazione dell'accesso sono motivati a cura del responsabile del procedimento di accesso, con riferimento puntuale ai casi di esclusione di cui al comma 1. 5. L'accesso alle informazioni può essere rifiutato o limitato quando la richiesta comporta la trasmissione di documenti o dati incompleti o di atti interni, ovvero quando la **generica formulazione della stessa non consente l'individuazione dei dati da mettere a disposizione**. 6. Il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di trenta giorni decorrenti dalla presentazione della richiesta; trascorso inutilmente detto termine la richiesta si intende rifiutata. Particolari difficoltà interpretative riguardavano la nozione di "**azione investigativa preliminare**". Importante è sul punto l'intervento della giurisprudenza comunitaria, che precisa quanto segue: la nozione di "azione investigativa preliminare" di cui all'articolo 3, n. 2, terzo trattino, della direttiva dev'essere interpretata nel senso che comprende una procedura amministrativa come quella di cui all'articolo 7, n. 1, sub 2), dell'UIG, meramente preparatoria di una misura amministrativa, solo nell'ipotesi in cui essa preceda immediatamente un procedimento contenzioso o quasi contenzioso e nasca dall'esigenza di acquisire prove o di istruire un procedimento prima che si apra la fase processuale vera e propria (Corte giustizia Comunità europee, Causa 321/96, sent. del 17-06-1998, *Wilhelm Mecklenburg c. Kreis Pinneberg - Der Landrat e altri*).

<sup>349</sup> Art 7 cit. *supra*: "Contro le determinazioni dell'autorità pubblica concernenti il diritto di accesso e nel caso di mancata risposta entro i termini di cui all'art 3 comma 2, il richiedente può presentare ricorso in sede giurisdizionale secondo la procedura di cui all'art. 25 commi 5, 5-bis e 6 della legge 7 agosto 1990 n. 241, ovvero può chiedere il riesame delle suddette determinazioni, secondo la procedura stabilita all'art. 25 comma 4 della legge 241/1990, al difensore civico competente per territorio, nel caso di atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, o alla Commissione per l'accesso di cui all'art. 27 della citata legge n. 241/1990 nel caso di atti delle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato."

<sup>350</sup> L'art 4 comma 6 del D.Lgs. 39/1997 prevedeva che il procedimento di accesso dovesse concludersi entro trenta giorni dalla richiesta, trascorso il quale la richiesta si intendeva rifiutata.

Tale norma prevede che trascorsi trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta: è dunque evidente su questo punto il contrasto tra la normativa di recepimento e quella comunitaria.

Il D.Lgs. 39/97 si limitava a prevedere la “fornitura passiva di informazioni”, senza sviluppare la disciplina di questo profilo. Vi era solo un breve cenno alla “diffusione attiva dell’informazione”, e cioè all’attività informativa-divulgativa che le autorità pubbliche devono assicurare nel normale svolgimento delle loro attività.

L’art 7 del DLgs 39/97 prevedeva che il Ministero dell’Ambiente fosse tenuto a diffondere e pubblicizzare “la relazione sullo stato dell’ambiente”, in modo tale da renderla disponibile al pubblico. La Presidenza del Consiglio dei Ministri inoltre doveva provvedere con messaggi idonei alla diffusione delle informazioni sull’ambiente.

Il D.Lgs. 195/2005 amplia la portata della “diffusione ambientale attiva” prevedendo che, salvi i casi in cui il diritto di accesso può essere negato, le autorità pubbliche devono organizzare l’informazione ambientale al di fine di una sistematica diffusione al pubblico, anche attraverso le tecnologie di telecomunicazioni informatiche ed elettroniche disponibili<sup>351</sup>.

E’ prevista inoltre la creazione di banche dati elettroniche da aggiornare annualmente, cui il pubblico possa accedere facilmente, in modo tale da diminuire le richieste direttamente rivolte alle autorità<sup>352</sup>.

Disposizioni rilevanti sono quelle che obbligano le autorità competenti a pubblicare, con scadenza almeno quadriennale, rapporti nazionali, regionali o locali sullo stato dell’ambiente<sup>353</sup> e a divulgare, immediatamente e senza ritardo, tutte le informazioni in loro possesso che consentano ai cittadini di venire a conoscenza dei rischi di minacce alla salute umana o all’ambiente<sup>354</sup>.

---

<sup>351</sup> Art 8 comma 1 D.Lgs. 195/2005. Sul tema una recente sentenza del TAR

<sup>352</sup> Art 8 commi 2 e 3 D.Lgs 195/2005: L’autorità trasferisce nelle banche dati: *a)* i testi di trattati, di convenzioni e di accordi internazionali, atti legislativi comunitari, nazionali, regionali o locali, aventi per oggetto l’ambiente; *b)* le politiche, i piani ed i programmi relativi all’ambiente; *c)* le relazioni sullo stato d’attuazione degli elementi di cui alle lettere *a)* e *b)*, se elaborati o detenuti in forma elettronica dalle autorità pubbliche; *d)* la relazione sullo stato dell’ambiente, prevista dall’articolo 1, comma 6, della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni, e le eventuali relazioni sullo stato dell’ambiente a livello regionale o locale, laddove predisposte; *e)* i dati o le sintesi di dati ricavati dal monitoraggio di attività che incidono o possono incidere sull’ambiente; *f)* le autorizzazioni e i pareri rilasciati dalle competenti autorità in applicazione delle norme sulla valutazione d’impatto ambientale e gli accordi in materia ambientale, ovvero un riferimento al luogo in cui può essere richiesta o reperita l’informazione, a norma dell’articolo 3; *g)* gli studi sull’impatto ambientale, le valutazioni dei rischi relativi agli elementi dell’ambiente, di cui all’articolo 2, comma 1, lettera *a)*, ovvero il riferimento al luogo in cui l’informazione ambientale può essere richiesta o reperita a norma dell’articolo 3.

<sup>353</sup> Art 10 D.Lgs. 195/2005.

<sup>354</sup> Art 8 comma 5 D.Lgs. 195/2005.

Ulteriore novità rispetto alla disciplina precedente è l'art 9, sulla "Qualità dell'informazione ambientale", ove è previsto che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio garantisca l'aggiornamento, la precisione e il confronto delle informazioni detenute dalle autorità..

L'art 10 del decreto infine, contiene specifiche disposizioni sulle relazioni che le autorità pubbliche sono tenute a trasmettere<sup>355</sup>.

Sul tema della diffusione attiva, una recente sentenza del TAR Brescia<sup>356</sup> afferma che qualora l'amministrazione detentrica dell'informazione ambientale abbia posto in essere i soli adempimenti formali, quali ad esempio la pubblicazione delle deliberazioni, non vi è presunzione di conoscenza per i cittadini, che potranno dunque proporre un eventuale ricorso al termine della procedura di accesso agli atti, salvo che l'amministrazione non dimostri di aver già provveduto alla piena diffusione dell'informazione ambientale con i mezzi tecnologici indicati dalla direttiva.

Rimane, ancora, il problema, dell'individuazione del giusto equilibrio, tra il diritto alla circolazione delle informazioni in genere, comprese quelle ambientali, e il diritto alla riservatezza, il primo riferibile all'art. 97 della Costituzione, e il secondo riconducibile all'art. 2, ossia ai diritti inviolabili della persona.

La giurisprudenza amministrativa, propende per la supremazia del diritto di accesso, il quale va sempre garantito, anche nel caso in cui si tratti di informazioni personali relative a terzi, purché la conoscenza sia rilevante ai fini della tutela della situazione giuridica che ha legittimato l'accesso. Certa è la necessità di verificare nel tempo il comportamento non solo delle autorità, ma anche dei soggetti privati che potrebbero rallentare la circolazione dei dati, invocando la tutela della riservatezza, o aggrappandosi alla tutela del segreto industriale e commerciale.

---

<sup>355</sup> Art 10 D.Lgs. 195/2005 entro il 30 dicembre di ogni anno, l'autorità pubblica trasmette al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio i dati degli archivi automatizzati previsti agli articoli 11 e 12 del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, relativi alle richieste d'accesso all'informazione ambientale, nonché una relazione sugli adempimenti posti in essere in applicazione del presente decreto. 2. Entro il 14 febbraio 2009 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio elabora, sulla base delle informazioni di cui al comma 1 e secondo le modalità definite a livello comunitario, una relazione sulla attuazione del presente decreto. 3. Entro il 14 agosto 2009 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio trasmette la relazione di cui al comma 1 alla Commissione europea. Detta relazione è, altresì, presentata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio al Parlamento e resa accessibile al pubblico. 4. La relazione sullo stato dell'ambiente, prevista dall'articolo 1, comma 6, della legge 8 luglio 1986, n. 349, è pubblicata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio con modalità atte a garantire l'effettiva disponibilità al pubblico.

<sup>356</sup> TAR Lombardia, Brescia, 24 agosto 2012 n. 1460. Per la dottrina si veda Delfino Biagio, *L'informazione-divulgazione in materia ambientale*, in Foro Amm. N° 9/1999, p. 1949

### **3.5 La specialità del diritto all'informazione ambientale**

L'importanza del diritto di accesso ai fini della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa è particolarmente evidente nell'ambito della tutela ambientale. L'esigenza di ottenere informazioni è infatti sentita in maniera sempre crescente da tutti i soggetti, sia pubblici che privati, ed a tutti i livelli: internazionale, nazionale, regionale e locale. Si ritiene infatti che l'esercizio di tale diritto possa contribuire in modo sensibile al miglioramento della qualità dell'ambiente.

L'investimento di fondi in analisi scientifiche sempre più approfondite oltre al coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni che incidono sul bene ambiente costituiscono uno strumento importante per la tutela sia dei privati che dell'Amministrazione. Quest'ultima infatti potrà indirizzare la propria politica verso scelte consapevoli che tengano in reale considerazione gli effetti, potenziali o attuali, dei danni all'equilibrio ambientale.

Per raggiungere tale scopo è necessario integrare il profilo dell'informazione accesso con quello dell'informazione divulgazione, in cui un soggetto pubblico informa un numero indeterminato di persone senza che queste gliel'abbiano richiesto.

Basti menzionare quanto disposto dal cd. "Codice dell'amministrazione digitale"<sup>357</sup> sul diritto di esercitare l'accesso ai documenti amministrativi attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

In particolare, il Codice dell'amministrazione digitale, adottato con l'intento di fornire un assetto organico al complesso dei diritti dei cittadini e delle imprese prevede che "i cittadini hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali". Tale previsione è in linea con la garanzia di partecipazione al procedimento amministrativo informatico e con il diritto di accesso ai documenti amministrativi mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

In tale quadro, la materia dell'accesso alle informazioni ambientali, in virtù della priorità del bene tutelato, il bene ambiente, è oggetto di una disciplina speciale e derogatoria che conferisce al diritto di accesso una qualificazione giuridica e una forza positiva del tutto eccezionale. Tale disciplina risponde all'esigenza di instaurare, in materia ambientale, un controllo sociale diffuso sulle attività delle pubbliche

---

<sup>357</sup> Decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 "Codice dell'amministrazione digitale" in GU 16 maggio 2005 n. 112, suppl. ord. N. 93.

amministrazioni, delineando una nuova configurazione del rapporto tra governanti e governati.

La peculiarità dell'accesso all'informazione ambientale è data dall'ampiezza dei suoi contenuti, sia oggettivo che soggettivo, i cui confini si espandono attraverso l'evoluzione normativa e la fondamentale interpretazione giurisprudenziale. Deve infatti escludersi ogni indebita limitazione, anche ermeneutica, della legittimazione all'accesso ambientale, viste le sue finalità di trasparenza assoluta, di tutela desoggettivata, e di controllo sociale diffuso sullo stato dell'ambiente<sup>358</sup>.

Tali caratteristiche emergono nel confronto con la generale disciplina sul diritto di accesso di cui alla legge n. 241/1990, come già evidenziato in precedenza, che pone requisiti soggettivi precisi per l'accesso, e lo consente per specifiche tipologie di atti in essa delineati. Diverso è infatti, *in primis*, l'oggetto del diritto. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che oggetto del diritto di accesso in genere è l'informazione in esso contenuta e non il documento inteso nella sua materialità<sup>359</sup>, così come in ambito ambientale. L'accesso documentale fa riferimento però alla rappresentazione del contenuto di atti; l'accesso ambientale invece riguarda la rappresentazione di attività, anche materiali, qualora incidano positivamente o negativamente sull'ecosistema.

La richiesta di accesso in genere dev'essere precisa e deve indicare in modo puntuale gli atti richiesti. Il documento amministrativo inoltre dev'essere già formato e detenuto dall'amministrazione, che ha infatti l'obbligo di reperirlo ed esibirlo ma non di elaborarlo<sup>360</sup>. L'accesso ambientale invece prescinde dal fatto che l'informazione sia contenuta in un documento amministrativo e risulta sufficiente una generica richiesta sulle condizioni di un determinato contesto ambientale<sup>361</sup>.

La prevalente opinione dottrinale e giurisprudenziale afferma che l'accesso ambientale si caratterizza per la sua specialità rispetto a quello documentale. Tale principio si potrebbe raffigurare attraverso due sfere concentriche: l'una, di maggiore estensione (l'accesso documentale), racchiuderebbe l'altra (l'accesso ambientale), che si caratterizzerebbe per elementi aggiuntivi specializzanti rispetto alla disciplina generale comune della legge n. 241/1990<sup>362</sup>.

---

<sup>358</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, n. 7.09.2004 n. 5795; TAR Veneto, sez. III, 18.11.2003 n. 5731; TAR Lombardia, sez. Brescia, 30.04.1999 n. 397.

<sup>359</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 26.01.2006 n. 229.

<sup>360</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 10.02.2006 n. 555.

<sup>361</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 7.09.2004 n. 5795.

<sup>362</sup> V. Sarcone, *La specialità del diritto all'informazione ambientale*, in *Foro Amm. - TAR*, 2004, p. 71 ss.

Vi è un secondo orientamento che ritiene non si debba parlare di specialità, ma di autonomia tra le due discipline, in quanto ispirate a principi diversi: l'accessibilità da un lato, la pubblicità dall'altro<sup>363</sup>.

Accedendo alla nuova impostazione non sarebbe applicabile all'accesso ambientale il divieto di un controllo generalizzato sulla pubblica amministrazione.

Ma la peculiarità dell'informazione ambientale va oltre, poiché l'accesso si completa con la partecipazione ai processi decisionali<sup>364</sup>.

In seguito all'aumento di strumenti partecipativi, a tutti i livelli, nell'ultimo decennio è stato possibile gestire in modo condiviso le problematiche territoriali connesse al bene ambiente.

Partecipare vuol dire "prendere parte", condividere scelte e decisioni, svolgere un ruolo attivo in un processo decisionale che deve diventare sempre più trasparente, rappresentativo e democratico.

L'informazione e la partecipazione sono due strumenti che responsabilizzano le scelte e i comportamenti dei cittadini, in quanto l'ambiente salubre costituisce un diritto-dovere riconosciuto a tutti i livelli nazionali ed internazionali.

Il tema dell'informazione e della partecipazione in campo ambientale costituisce oggi uno dei principi cardine a cui si ispira la *Governance* europea, poiché consente alle istituzioni di aprirsi al pubblico, e all'azione pubblica di svilupparsi quale scelta condivisa, risultato di un percorso che coinvolge l'intera società ai diversi livelli.

Una decisione condivisa è più efficace e più forte, in quanto parte da una sensibilizzazione del pubblico e da un dialogo costruttivo.

Il libro bianco sulla *Governance* europea<sup>365</sup> in generale afferma che "la qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione".

Ogni persona ha diritto di vivere in un ambiente salubre: l'accesso alle informazioni e la partecipazione costituiscono lo strumento attraverso cui si può raggiungere questo fondamentale diritto.

Affinché la partecipazione sia assicurata, questa dev'essere libera e agevole; affinché l'accesso sia effettivo, questo dovrà essere raggiunto anche attraverso l'uso di

---

<sup>363</sup> F. Fonderico, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giorn. di dir. amm.* n. 6/2006.

<sup>364</sup> Sul tema si veda T. Scorazzi, *La partecipazione del pubblico alle decisioni sui progetti che incidono sull'ambiente*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1989 pp. 485-500.

<sup>365</sup> Comunicazione della Commissione, 25 luglio 2001, "Governance europea – Un libro bianco" (COM(2001)428 def. GUCE C 287 del 12 ottobre 2001).

mezzi di comunicazione sempre più tecnologici ed elettronici che consentano un'ampia diffusione di informazioni precise, complete ed aggiornate.

Il Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus pubblicato dal Ministero dell'ambiente nel 2008 analizza nei dettagli la modalità con cui nel nostro Paese è stata attuata e applicata a livello locale e regionale la Convenzione di Aarhus ed evidenzia i punti di forza e debolezza sia per l'informazione ambientale che per la partecipazione del pubblico. Nel nostro Paese ad esempio, la partecipazione al processo decisionale sull'immissione in commercio e nell'ambiente di organismi geneticamente modificati è prevista come consultazione solo per l'immissione a scopo sperimentale e non a scopo commerciale, in contrasto con il dettame della Convenzione che non fa differenze tra i due casi.

Il Rapporto ricorda inoltre che in base alla legge n. 394 del 1991<sup>366</sup> si prevede la partecipazione del pubblico nella creazione e nella stesura dei piani di gestione dei parchi e delle aree protette con osservazioni al piano da presentare entro 40 giorni, le associazioni di protezione ambientale sono costantemente presenti e vengono consultate periodicamente poiché parte stessa del comitato di gestione dell'area protetta.

La partecipazione del pubblico ai processi decisionali di strumenti normativi avviene attraverso: la presentazione di commenti a testi di bozze legislative, le petizioni ed i referendum.

La specialità dell'informazione ambientale è data dalla sua trasversalità: abbraccia la tutela dell'ambiente, le scelte politiche, l'informatizzazione della pubblica amministrazione, il dialogo tra ordinamenti internazionali e nazionali, la costante evoluzione data dalle nuove tecnologie e dalle nuove scoperte in campo scientifico.

---

<sup>366</sup> “Legge quadro sulle aree protette” legge n. 394 del 6 dicembre 1991, in GU del 13 dicembre 1991 n. 292.

### 3.6 Gli strumenti di diffusione dell'informazione in materia ambientale

In Italia, il tema dell'informazione ambientale ha avuto origine con l'istituzione del Ministero dell'Ambiente nel 1986 con la legge 8 luglio 1986 n. 394. Originariamente l'informazione al pubblico è stata affidata al Servizio di Valutazione di Impatto ambientale e successivamente, con la legge 61/94 al sistema delle Agenzie di protezione ambientale (APAT, ARPA, APPA).

Ad un'attenzione sempre crescente per tale tematica si aggiunge il processo di riforma della Pubblica Amministrazione che, con le leggi n. 241/1990 e 142/1990 attribuisce un ruolo centrale agli enti locali.

Il diritto di accesso agli atti amministrativi è un'applicazione concreta del principio di trasparenza della pubblica amministrazione, in cui l'*accountability* (nel senso di rendere noto) e il *reporting* ai cittadini acquistano un significato fondamentale.

Peculiarità dell'accesso all'informazione ambientale è che al diritto del cittadino di informarsi si affianca quello ad essere informato.

Accanto all'"informazione-accesso" si colloca dunque l'"informazione-divulgazione", caratterizzata dall'essere massiva, dall'avere quali destinatari la generalità dei soggetti, in quanto capace di raggiungere tutti i cittadini, indipendentemente da un loro interessamento specifico alle tematiche ambientali. Tale forma di conoscenza si esplica con una trasmissione di dati in modo unidirezionale, dall'autorità pubblica che la detiene al cittadino.

I soggetti fruitori di tali informazioni possono essere: l'intera comunità nazionale oppure i cittadini di una specifica realtà territoriale, nei casi ad esempio di realizzazione di una nuova opera industriale modificativa dell'equilibrio ecologico esistente oppure di una calamità naturale<sup>367</sup>.

Tali informazioni saranno assicurate alle popolazioni interessate senza che sia necessaria una richiesta a monte.

---

<sup>367</sup> Il decreto legislativo n. 230 del 17 marzo 1995, come modificato da dal D.Lgs. 26 maggio 2000, n. 187, dal D.Lgs. 26 maggio 2000, n. 241; dal D.Lgs. 9 maggio 2001, n. 257; dal D.Lgs. 26 marzo 2001, n.151; e dalla Legge 1 marzo 2002, n. 39, che attua le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 92/3/Euratom e 96/29/Euratom in materia di radiazioni ionizzanti, prevede agli articoli 127-131 un obbligo di informazione per le popolazioni interessate dai casi di emergenza radiologica, nei casi di incidenti nucleari o di eventi che causino immissioni di radioattività nell'ambiente. Per completezza si richiama altresì l'art 16 comma 2 della Convenzione di Vienna sulla sicurezza nucleare del 20 settembre 1994, in cui si prevede che le popolazioni coinvolte in un'emergenza radiologica causata da un impianto nucleare ricevano dal proprio Stato le informazioni sui piani e le azioni di emergenza. Tale Convenzione è stata ratificata in Italia con legge 19 gennaio 1998 n. 10, in GU n. 28 del 4 febbraio 1998. Per il riparto di competenze in materia si rinvia all'art 112 comma 3 lett. D) del D.Lgs 31 marzo 1998 n. 112, in GU n.92 del 21 aprile 1998, Suppl. Ord. n.77 (Rettifica G.U. n. 116 del 21 maggio 1997).

L'aspetto teleologico di tale forma partecipativa è rappresentato da un coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni in materia ambientale, in modo tale da divenire un valido strumento che tuteli contemporaneamente gli interessi dei privati e dell'Amministrazione competente, in quanto l'ambiente costituisce un valore irrinunciabile per l'umanità intera.

Affinchè la divulgazione sia effettiva è di rilevante importanza il mezzo di diffusione scelto, che deve consentire un'ampia ed agevole propagazione delle informazioni.

Il D.Lgs. 195/2005 afferma in modo specifico l'obbligo, in capo alla pubblica amministrazione, di diffondere l'informazione ambientale a prescindere da una richiesta di accesso espressa. Tale compito può essere attuato in concreto attraverso: la creazione di banche dati in cui trasferire le informazioni da diffondere; un *reporting* costante, con documenti informativi tematici; seminari divulgativi e informativi.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha un doppio ruolo: diffondere le informazioni sullo stato dell'ambiente detenute dalle pubbliche amministrazioni<sup>368</sup> e garantirne la qualità. Tale compito viene svolto con l'ausilio dell'Agenzia per la protezione dell'Ambiente (APAT).

L'APAT svolge compiti e attività tecnico scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo ed è integrata in un sistema a rete, il sistema delle Agenzie Regionali e Provinciali, che consente un dialogo integrato ed un interscambio di informazioni relative alle differenti realtà territoriali. L'APAT inoltre pubblica documenti scientifici quali il Rapporto nazionale sui rifiuti, il Rapporto sulla qualità dell'aria negli ambienti urbani, l'annuario dei dati ambientali.

---

<sup>368</sup> La diffusione viene attuata attraverso: banche dati, quali ad esempio la banca dati cartografica e quella del sistema di difesa del mare; *reporting*, il più importante è la Relazione sullo stato dell'ambiente, documento di sintesi sulla situazione ambientale; campagne di sensibilizzazione, informazione e progetti di educazione ambientale.

La banca dati cartografica è contenuta all'interno del Portale Cartografico Nazionale (PCN), parte dagli anni 1989/90 e arriva sino ad oggi, e vi si può accedere senza oneri. Il PCN è il fulcro centrale del Sistema Cartografico Cooperante (SCC), che consente alle pubbliche amministrazioni centrali e locali di scambiarsi informazioni sul territorio e l'ambiente in modo rapido.

Nella banca dati del Sistema di Difesa del Mare (Si.Di.Mar.) è possibile acquisire attraverso il sistema di informazioni geografiche (GIS) informazioni relative a dati ambientali marini (DAM); distribuzione degli organismi alieni nel Mediterraneo; mappatura costiera delle praterie di Posidonia oceanica in Italia; posizione e confini delle aree marine protette istituite, spiaggiamenti di cetacei, squali e tartarughe marina in Italia.

Dal 1998 l'Agenzia ha riorganizzato il Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA), creando la SINAnet<sup>369</sup>, la cui finalità è la raccolta, diffusione ed elaborazione di dati e informazioni derivanti dal monitoraggio ambientale, dalle iniziative di controllo delle fonti di inquinamento, dall'integrazione con i sistemi informativi di Regioni e Province.

Le banche dati del SINA<sup>370</sup>, le pubblicazioni, e la maggior parte dei documenti dell'APAT sono disponibili sul sito web dell'Agenzia<sup>371</sup>, nel rispetto della Convenzione di Aarhus. In tale sito è possibile altresì accedere ai servizi rivolti all'utenza, tra cui ad esempio seminari, stages, corsi e tirocini<sup>372</sup>.

A livello centrale è l'APAT che si occupa della diffusione delle informazioni ambientali a carattere nazionale, a livello locale sono invece le diverse Agenzie territoriali (Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione Ambientale - ARPA, APPA) a svolgere tale compito.

Le Agenzie per la protezione ambientale sono nate con l'approvazione della legge n. 61 del 21 gennaio 1994<sup>373</sup>, che ha previsto la riorganizzazione dei controlli ambientali, abrogando le disposizioni che affidavano alle unità sanitarie locali i controlli in materia ambientale. Esse svolgono attività di: controllo, attraverso monitoraggi sulle variabili ambientali; supporto tecnico-scientifico e giuridico per regioni, province e comuni; pianificazione ambientale e autorizzazione; formazione e educazione ambientale. L'attività di diffusione di dati e di informazioni ambientali avviene attraverso le Relazioni sullo stato dell'ambiente, gli Annuari statistici, i documenti tematici, che si basano sul Sistema Informativo Regionale Ambientale (SIRA), che è il riferimento regionale del SINAnet.

---

<sup>369</sup> Art 15 comma 1 del DPR n. 207 del 8 Agosto 2002, in GU n. 222 del 21.09.2002 suppl. ord. 188. Regolamento recante approvazione dello Statuto dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, a norma dell'art 8, comma 4, del D.Lgs. 30 luglio 1999 n. 300.

<sup>370</sup> Tra le diverse banche dati ricordiamo ad esempio: Banca dati indicatori ambientali (Annuario), Bollettino Giornaliero della Marea a Venezia, Bollettino Siccità, Buone Pratiche (GELSO), Catalogo delle faglie capaci (ITHACA), Database nazionale Sinkhole, Dati Mareografici e Ondametrici, Dati Meteorologici (banca dati SCIA), Dati di Qualità dell'aria, Inventario delle emissioni in Atmosfera (CORINAIR – IPCC).

<sup>371</sup> [www.apat.gov.it](http://www.apat.gov.it).

<sup>372</sup> [www.formeducambiente.apat.gov.it](http://www.formeducambiente.apat.gov.it). Da tale sito si può accedere, ad esempio, all'Ecocatasto, un database che contiene le informazioni sullo stato dell'ambiente delle piccole realtà locali, all'Ecopiano, in cui si trovano e all'Ecobilancio, in cui si confrontano le soglie previste dalla normativa.

<sup>373</sup> Legge 61 del 21 Gennaio 1994, in GU n. 21 del 27 Gennaio 1994. Conversione in legge, con modificazioni ed integrazioni, del D.L. 4.12.1993 n. 496 concernente "Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente".

Un ultimo cenno va fatto ai Punti Focali Regionali<sup>374</sup> che rappresentano un ulteriore polo regionale all'interno del SINA. Questi sono designati dalle Regioni e dalle Province autonome ed elaborano e assicurano la visibilità di dati e di informazioni ambientali.

---

<sup>374</sup> I punti Focali Regionali (PFR) sono stati creati in base al “Programma di sviluppo del sistema nazionale di osservazione ed informazione ambientale” predisposto dall'ANPA, di cui al Decreto del Ministro dell'Ambiente n. 3297 del 29.10.1998 e approvato dalla Conferenza permanente per i rapporti Stato, Regioni, Province autonome nella seduta del 22.11.2001.

### 3.7 La Giurisprudenza italiana

#### 3.7.a I confini dell'informazione ambientale

Copiosa è la giurisprudenza italiana in tema di accesso all'informazione ambientale, che tocca le diverse tematiche inerenti la materia: le finalità perseguite da tale istituto; la specificazione, attraverso i casi concreti, di ciò che rientra nella nozione di informazione ambientale; il rifiuto all'accesso e così via.

Per costante giurisprudenza, lo scopo principale del diritto di accesso all'informazione ambientale è quello di garantire la massima trasparenza e di consentire un controllo diffuso sulla qualità ambientale. Ogni indebita limitazione risulta quindi preclusa<sup>375</sup>, sia dal tenore letterale dell'art 3 del D.Lgs. 195/2005, sia dal suo aspetto teleologico<sup>376</sup>.

Più volte abbiamo analizzato l'ampiezza del concetto di informazione ambientale, che va a caratterizzarsi in modo peculiare rispetto all'accesso in genere<sup>377</sup>.

Il tenore della normativa vigente amplia infatti al massimo grado la portata dell'art. 25 della legge n. 241/1990. L'espressione contenuta all'art 3 dei decreti legislativi n. 39/2007 e 195/2005, che consente l'accesso a chiunque ne faccia richiesta, "collima con la natura oggettivamente ed ampiamente diffusa delle aspettative sottese alla tutela dell'ambiente"<sup>378</sup>. E' inoltre illegittimo interpretare il concetto di informazioni in modo restrittivo, che da normativa si estende non solo agli atti amministrativi formalmente intesi, ma altresì alle misure amministrative ed ai programmi di gestione dell'ambiente, quali ad esempio i piani di bonifica, che si

---

<sup>375</sup> Tar Campania, sez. V, 25 febbraio 2009, n. 1062. Il ricorso presentato da Re.Pa. S.a.s. contro il Comune Serrara Fontana viene accolto.

<sup>376</sup> Tar Lazio, Roma, sez. III, 10 maggio 2006 n. 4767. Coordinamento Pro Loco del Lago d'Idro contro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e contro ENEL distribuzione S.p.A.. Il ricorso viene accolto e l'accesso dev'essere consentito. Nello stesso senso Tar Calabria, Reggio Calabria, sez I, 16 dicembre 2010 n. 1724. Viene consentito l'accesso agli atti concernenti la depurazione delle acque dell'utenza idrica in quanto la disciplina speciale della libertà d'accesso alle informazioni ambientali risulta preordinata, in coerenza con le finalità della direttiva 2003/4/CE di cui costituisce attuazione, a garantire la massima trasparenza sulla situazione ambientale e a consentire un controllo diffuso sulla qualità ambientale. Tale esigenza viene, in particolare, realizzata mediante la deliberata eliminazione, resa palese dal tenore letterale dell'art. 3, di ogni ostacolo, soggettivo od oggettivo, al completo ed esauriente accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente.

<sup>377</sup> "La materia della protezione dell'ambiente costituisce, anche sulla spinta della normativa dell'Unione europea, dettata in *subiecta materia*, un interesse c.d. forte, da tutelare in maniera pressoché incondizionata" In tal senso Tar Bolzano, 11 marzo 2003, n. 133.

<sup>378</sup> Tar Toscana, Firenze, sez. II, 21 giugno 2000 n. 1271.

concretano in atti amministrativi di carattere programmatico emanati ad uno specifico scopo di recupero e dunque di tutela ambientale<sup>379</sup>.

Con riferimento ai requisiti soggettivi ed oggettivi, ad esempio, una recente sentenza del TAR Campania<sup>380</sup> ha affermato quanto segue: l'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali non è assoggettato ai limiti soggettivi e oggettivi propri dell'accesso ai documenti amministrativi ma resta subordinato ad un principio generale di proporzionalità, di economicità e di ragionevolezza, per cui possono consentirsi solo gli accessi che non si traducano in uno sproporzionato aggravio per l'amministrazione, tale da metterne in pericolo l'efficienza gestionale.

Il diritto di accesso alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale non è sottoposto al filtro soggettivo, potendo essere esercitato da chiunque, "senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante", né al limite oggettivo proprio della legge n. 241/90 (potendo riguardare anche informazioni da elaborare appositamente, e non soltanto documenti già formati ed esistenti presso l'amministrazione)<sup>381</sup>. L'obbligo delle amministrazioni di rendere disponibili le informazioni ambientali può e deve essere assolto non solo mediante accesso cd. "passivo" (ossia mediante accoglimento delle specifiche domande di accesso dei cittadini), ma anche e soprattutto mediante informazione "attiva", ossia mediante pubblicazione, anche sui siti internet, di tutti i flussi informativi relativi allo

---

<sup>379</sup> Tar Toscana, Firenze, sez. II, 21 giugno 2000 n. 1271.

<sup>380</sup> Tar Campania, Napoli, sez. V, 12 gennaio 2010 n. 68. Convenzione di Aarhus – obbligo delle amministrazioni di rendere disponibili le informazioni ambientali – Accesso passivo e informazione attiva. In tal senso si veda altresì Tar Lazio, sez. II bis, 22 dicembre 2004 n. 17155. Il ricorso è stato proposto da Codacons e viene accolto. Le informazioni richieste attengono alla tutela ambientale, considerata la speciale disciplina del diritto di accesso alla informazione in materia ambientale, che, introdotta dalla legge 8.7.1986 n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, è stata successivamente modificata ed ampliata, in attuazione della direttiva comunitaria 7.6.1990 n. 313, con il D.Lgs. 24.2.1997 n. 39, il cui art. 3 stabilisce che "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." Per la dottrina, P. Costantino, *Informativa ambientale: il pur ampio diritto di accesso ai dati sull'ambiente non è del tutto privo di limiti*, in *Dir. e Giur. Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, n. 9/2010 p. 561; Manna, *L'informazione ambientale nella gestione dell'emergenza rifiuti in Campania*, in *Foro Amm. Tar*, 2009, 2807 ss.. Nello stesso senso Tar Sardegna, 24 luglio 2003 n. 893. Alcoa Trasformazioni S.r.l. contro Comune di Portoscuso. Tar Lazio, Roma, sez. II bis, 1 luglio 2002 n. 6067. Tar Lazio, Roma, sez. III, 10 maggio 2006 n. 4767.

<sup>381</sup> Si veda altresì: Tar Calabria, Reggio Calabria, 3 novembre 2009, n. 818. Il Ricorso viene accolto ex art 3 D.Lgs 195/2005. Rispetto alla legge 241/1990 vi sono due particolarità: l'estensione dei soggetti e l'ampio contenuto delle cognizioni accessibili. Tar Campania, Salerno, sez. II, 10 dicembre 2008, n. 4082: Pubblica amministrazione Comune di Aquara - Accesso ai documenti amministrativi in materia ambientale – Richiedente Codacons – Il ricorso è fondato. 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. Il diritto di accesso alle informazioni in materia di ambiente spetta non solo ai cittadini ma anche alle associazioni di protezione ambientale (TAR Toscana, sez III, 19 dicembre 2000 n. 2731). Tar Calabria, Reggio Calabria, 14 gennaio 2009, n. 19: Ricorso accolto ai sensi dell'art 3 D.Lgs. 195/2005.

stato dell'ambiente. La giurisprudenza dunque sottolinea il dovere delle amministrazioni di pubblicizzare, anche in via telematica sui siti web, le informazioni ambientali di contenuto ampio, in modo tale da renderle conoscibili ai cittadini senza la necessità di una precisa richiesta in tal senso<sup>382</sup>. In seguito alla pubblicazione dei dati inoltre l'amministrazione non sarebbe più tenuta a fornire ai singoli richiedenti le informazioni, ciò in base ai principi di proporzionalità, ragionevolezza ed economicità, applicabili all'accesso ambientale.

Scendendo nel particolare, la giurisprudenza italiana ha avuto modo di confrontarsi con diverse fattispecie che hanno, nel caso concreto, aiutato a definire ciò che rientra e ciò che non rientra all'interno della nozione di informazione ambientale, consentendo, anche all'interno di un unico procedimento, l'accesso a determinati atti piuttosto che ad altri, in ragione della connessione e degli effetti che questi possono avere sull'ambiente.

In materia di inquinamento elettromagnetico, ad esempio, il TAR Pescara<sup>383</sup> ha ritenuto legittimo il provvedimento di diniego all'accesso della totalità degli atti di gara della Gestione trasporti metropolitana poiché attenevano al momento procedimentale e non potevano essere ricompresi nell'informazione ambientale. L'accesso viene consentito esclusivamente allo studio di fattibilità dell'opera, poiché il progetto esecutivo non era ancora stato approvato.

Ancora, in materia di inquinamento atmosferico, il TAR Bologna<sup>384</sup> ha sancito che i dati che rilevano per la tutela ambientale ai sensi dell'art 14 della L 349/1986 sono quelli relativi a ciò che viene disperso nell'atmosfera dall'impresa. Non rilevano i dati che stanno a monte della fase di emissione e che riguardano il ciclo produttivo, le sostanze e le materie impiegate. Resta fermo l'obbligo di segretezza e di tutela del segreto industriale di cui all'art 11 terzo comma del DPR 17 maggio 1988 n. 175.

E' dunque sempre importante il bilanciamento di interessi che intercorre tra l'ambiente e la riservatezza, che sia di un singolo individuo o relativo ad un'impresa commerciale.

---

<sup>382</sup> Per la dottrina si rinvia a P. Siracusano, *Il principio di trasparenza nella materia della tutela dell'ambiente e del territorio*, in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 590.

<sup>383</sup> Tar Abruzzo, Pescara, 11 aprile 2007 n. 450

<sup>384</sup> Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 20 febbraio 1992, n. 78. Rebecchi contro Comune di Bologna.

Il TAR Liguria<sup>385</sup>, ancora, accoglieva il ricorso del WWF contro Comune di Riomaggiore (La Spezia) per l'accesso a delle concessioni edilizie poiché riteneva di interesse ambientale tutte le attività svolte all'interno del Comune, in quanto quest'ultimo rientra nel comprensorio del Parco nazionale delle Cinque terre.

Tale pronuncia però viene impugnata innanzi al Consiglio di Stato<sup>386</sup> che accoglie l'appello in quanto la nozione di ambiente non può comprendere tutti gli atti che comportano trasformazioni del territorio, altrimenti l'urbanistica e l'edilizia si confonderebbero con l'ambiente.

Molteplici sono le pronunce amministrative in cui i Tribunali<sup>387</sup> si trovano a concedere un accoglimento parziale dell'istanza, andando così a specificare, nelle più diverse materie, gli atti che possono avere risvolti in campo ambientale e quelli che appartengono ad un ambito indipendente.

Ulteriore esempio è la pronuncia con cui il TAR Lazio<sup>388</sup> accoglie parzialmente il ricorso del Consiglio dell'ordine degli Ingegneri di Teramo contro l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare.

La richiesta di accesso agli studi compiuti sulla sicurezza dei laboratori sotterranei e delle attività svolte infatti, trascende la tutela ambientale, investe soprattutto la sicurezza e l'incolumità delle persone che operano all'interno dei laboratori. L'acquisizione di tutte le altre informazioni richieste relative ai beni ambientali è consentita.

Successivamente, con sentenza del 2005 il TAR Palermo<sup>389</sup> ha sancito che le informazioni relative alla gestione del demanio marittimo come bene ambientale

---

<sup>385</sup> Tar Liguria, sez. I, 12 luglio 2002, n. 836. La sentenza viene impugnata innanzi al Consiglio di Stato. Si veda la pronuncia del Consiglio di Stato n. 816 dd. 14.02.2003 relativa al DLgs 39/1997.

<sup>386</sup> Consiglio di Stato sez. V, 14 febbraio 2003 n. 816 Impugnazione della sentenza del TAR Liguria n. 836 dd. 12.07.2002. L'appello del Comune di Riomaggiore contro il WWF viene accolto. La pronuncia tratta il tema della specificazione in concreto della nozione di informazione ambientale, che non va necessariamente a comprendere gli atti che comportano trasformazione del territorio. La richiesta del WWF, presentata in base al D. Lgs 39/1997, necessitava di un'indicazione più precisa dell'oggetto.

<sup>387</sup> Si veda ad esempio: Consiglio di Stato sez. V, 20 ottobre 2004 n. 6880. Impugnazione della sentenza del TAR Puglia, Bari, n. 4196 dd. 28.08.2003. L'appello del ricorrente contro il Comune di Turi, in base al D.Lgs 39/1997, viene in parte accolto. Il ricorrente indica puntualmente le ragioni della richiesta: svolge in loco attività di agricoltore ed è contribuente TARSU. L'accesso viene consentito solo per il progetto di caratterizzazione ambientale. E ancora: Tar Abruzzo, Pescara, 11 aprile 2007 n. 450. Il Giudice respinge il ricorso perchè le informazioni richieste riguardavano il capitolato di gara, il bando e i verbali di assegnazione di un impianto di telecomunicazioni in prossimità della casa del ricorrente. Non ha però tenuto conto del fatto che lo scopo finale della richiesta era la preoccupazione degli effetti che l'impianto avrebbe avuto sulla salute e la sicurezza del richiedente.

<sup>388</sup> Tar Lazio, Roma, sez. III ter, 15 gennaio 2003, n. 126. La sentenza viene impugnata. Si veda la pronuncia del Consiglio di Stato n. 5795 dd. 7.09.2004 con cui si respinge l'appello dell'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare contro l'Ordine degli Ingegneri di Teramo. Per il commento M. Ciammola, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente al D.L.G. n. 195 del 2005*, in Foro Amm., Consiglio di Stato, 2007 – I pp. 698-706.

riguardano la sua tutela in forma specifica e hanno una diretta ed immediata incidenza sulla conservazione e la tutela dell'ambiente, rientrando così nel concetto di informazioni relative all'ambiente di cui all'art 2 lett. a) DLgs 39/1997. Non vi rientrano invece le informazioni relative agli aspetti della gestione patrimoniale del demanio conseguenti alle occupazioni abusive. Tale pronuncia rappresenta uno dei numerosi casi in cui la giurisprudenza deve riflettere su ciò che è conoscibile e ciò che invece non lo è, attraverso una valutazione che contemperi da un lato la garanzia di un ampio accesso alle informazioni ambientali, e dall'altro individui ciò che neppure mediatamente può ritenersi finalizzato alla tutela ambientale.

Ancora, sulla delimitazione dei confini della nozione di informazione ambientale, il TAR Bari<sup>390</sup> afferma che l'azione popolare in materia di accesso ambientale non viene in rilievo per documentazione relativa alla manutenzione di canili e a fenomeni di randagismo. Tali atti non possono ricondursi alla nozione di informazione ambientale, salvo a volerne accogliere un'accezione così lata da ricomprendere qualsiasi dato inerente l'ecosistema circostante, indipendentemente dalla sua inerenza ai valori che l'ordinamento giuridico imputa all'ambiente come bene giuridico distinto dalle sue componenti materiali, ai quali certo non può riferirsi il fenomeno del randagismo, che piuttosto incide sulla tutela dell'igiene e della salute pubblica e sulla difesa degli animali.

Il Tribunale Amministrativo è risoluto nel chiarire che il concetto di informazione ambientale, seppur ampio, non può oltrepassare i limiti sanciti dalla normativa vigente, poiché altrimenti tutto vi sarebbe ricompreso e la specialità riservata a tale diritto svanirebbe qualora si estendesse alla generalità delle richieste d'accesso il particolare regime di tale materia.

---

<sup>389</sup> Tar Sicilia, Palermo, sez. I, 27 aprile 2005 n. 652. Vi è un accoglimento parziale del ricorso presentato dal Comitato regionale siciliano Legambiente contro l'Agenzia del Demanio e Assessorato regionale Territorio e Ambiente. Per il commento si veda Vitiello Veronica, *Il diritto di accesso agli atti in materia ambientale alla luce del D.Lgs. 19 agosto 2005 n. 195*, in Rivista giuridica dell'ambiente, ed. Giuffrè, n° 6/2005, p. 1055. In tal senso Tar Puglia, Bari, sez. II, 26 giugno 2006 n. 2533. Associazione Italiana Difesa Animali e ambiente contro Comune di S. Paolo di Civitate.

<sup>390</sup> Tar Puglia, Bari, sez. II, 27 gennaio 2006 n. 265. Associazione Italiana Difesa animali e ambiente contro Comune di Lesina. Il ricorso viene ritenuto inammissibile. Tar Lazio, Latina, 30 maggio 2006 n. 343. Associazione Italiana Difesa Animali e Ambiente contro Comune di Itri. La tutela dell'accesso all'informazione ambientale viene ricondotta al D.Lgs. 195/2005 e alla L 241/1990. Il ricorso viene ritenuto irricevibile in quanto notificato tardivamente. La sentenza viene impugnata. Si veda la pronuncia del Consiglio di Stato sez. VI, 16 febbraio 2007 n. 668 con cui si riforma la sentenza appellata respingendo il ricorso di primo grado.

In tal senso, il TAR Liguria<sup>391</sup>, rigettando il ricorso dell'associazione ambientalista ha anche sostenuto che “(...) per quanto esteso sia l'ambito applicativo del decreto 195/2005, esso non può dare titolo ad una forma di indiscriminato accesso a tutte le pratiche inerenti un determinato settore di attività amministrativa, non potendosi il diritto all'informazione ambientale, al pari del diritto di accesso in genere, tradursi in uno strumento di controllo (...) dell'intero operato di un ente pubblico, che finirebbe per consentire ad un'associazione privata poteri ispettivi che non le competono”.

Nel caso di specie la circostanza che l'istanza di accesso riguardi i bilanci consuntivi di un parco nazionale non dimostra l'attinenza dei documenti richiesti agli elementi costitutivi della nozione ambiente. Considerata l'eccessiva genericità della richiesta, che costituisce uno specifico motivo di diniego di accesso ex art 5 comma 1 lett. c) del DLgs 195/2005, il Giudice Amministrativo afferma che legittimamente l'Ente ha negato l'accesso.

Tale pronuncia veniva impugnata innanzi al Consiglio di Stato<sup>392</sup>, che respingeva l'appello affermando che non sussiste un nesso funzionale concreto tra la misura amministrativa, comprensiva dell'analisi costi, benefici, e gli elementi dei fattori ambientali. Nello specifico, con riferimento ai bilanci consuntivi costituenti strumenti finanziari e contabili, tale nesso non sarebbe rilevabile in assenza di idonea specificazione.

Nello stesso senso il TAR Calabria<sup>393</sup> ha sottolineato nuovamente come non ogni dato inerente l'ecosistema può costituire oggetto dell'istanza di informazione ambientale, ma solo quelli attinenti a valori che l'ordinamento imputa all'ambiente come bene giuridico distinto dalle sue componenti materiali. Non rientrano nell'informazione ambientale gli atti ed i documenti riguardanti un procedimento di gara relativo all'esecuzione di un'opera pubblica. Le relative informazioni, infatti, non attengono propriamente alla materia ambientale, nel senso sopra delineato.

---

<sup>391</sup>Tar Liguria, sez. I, 12 ottobre 2007 n. 1759. Onlus Associazione Verdi Ambiente e Società contro Ente Parco Nazionale Cinque Terre. L'accesso all'informazione ambientale, presentato in base al D.Lgs 195/2005, viene escluso in quanto nel caso di specie lo si considera finalizzato ad un controllo sistematico e generalizzato sulla gestione dei procedimenti in itinere. I Verdi Ambiente e Società, associazione ambientalista, avevano chiesto di ottenere copia dei bilanci consuntivi dell'Ente Parco delle Cinque Terre e il Parco aveva negato la visione sostenendo che non rientravano tra le “informazioni ambientali” di cui all'art 2 del D.Lgs 195/2005. La sentenza viene impugnata e l'appello viene respinto. Si veda la pronuncia del Consiglio di Stato n. 2131 dd. 08.05.2008.

<sup>392</sup> Consiglio di Stato sez. VI, 8 maggio 2008 n. 2131. Impugnazione della sentenza del TAR Liguria n. 1759 dd. 12.10.2007. Ricorrente ONLUS Associazione Verdi contro Parco Nazionale Cinque Terre. L'appello viene respinto per mancanza dei presupposti per l'accesso alle informazioni ambientali in quanto non sussisteva un nesso tra il provvedimento di bilancio consuntivo e i fattori ambientali.

<sup>393</sup>Tar Calabria, sez. I, 6 febbraio 2009, n. 122. WWF contro Comune di Scalea. Il ricorso viene accolto parzialmente.

Il ricorso viene invece accolto relativamente agli elaborati progettuali che, delineando le caratteristiche dell'opera da eseguire, concernono aspetti connessi in modo diretto alla tutela dell'ambiente, consentendo di prendere conoscenza dell'impatto che l'opera stessa è destinata a sortire sull'ecosistema.

Il TAR Salerno<sup>394</sup> infine accoglie parzialmente il ricorso promosso dalla Codacons affermando che l'accesso deve essere consentito: - ai provvedimenti relativi all'ubicazione dei depuratori e/o impianti centralizzati, poichè non possono non essere negli archivi dell'amministrazione; - alla certificazione relativa alla conformità alla legge ambientale; - ai dati relativi ai fanghi trattati, ed al numero delle unità di popolazione servita. Non vi è alcuna necessità di elaborare dati, né la loro richiesta configura un'attività ispettiva nei confronti della pubblica amministrazione, trattandosi di dati che la stessa amministrazione dovrebbe spontaneamente offrire ai propri cittadini per evidenti ragioni di trasparenza e di pubblicità. Le istanze eccessivamente generiche vengono rigettate poiché la disciplina sull'accesso tutela solo l'interesse alla conoscenza e non l'interesse ad effettuare un controllo generalizzato sull'impresa o sull'amministrazione.

---

<sup>394</sup>Tar Campania, Salerno, sez I, 11 dicembre 2009, n. 7607. Codacons contro Comune di Acerno. Il Tribunale accoglie il ricorso nei limiti di cui in motivazione.

### 3.7.b La richiesta di accesso all'informazione ambientale

Sulle modalità di presentazione dell'istanza per l'accesso all'informazione ambientale si è formato un orientamento giurisprudenziale costante che ammette la genericità della richiesta, purchè emerga la connessione con il contesto ambientale.

Altrimenti infatti le richieste si tradurrebbero in un controllo generalizzato della pubblica amministrazione, vietato dalla normativa vigente<sup>395</sup>.

Con riferimento alla modalità di presentazione della richiesta di accesso agli atti, il TAR Brescia<sup>396</sup> ha affermato che il diritto di accesso alle informazioni possedute dall'amministrazione in relazione a beni ambientali può legittimamente esercitarsi anche nel caso in cui il richiedente non abbia uno specifico interesse in ordine alla materia.

Con tale sentenza viene accolto il ricorso avverso il diniego di accesso alle informazioni concernenti una delibera del Consiglio Comunale di Limone sul Garda, di adozione di un progetto di piano urbanistico attuativo, relativo all'edificazione di un complesso edilizio da destinare ad uso ricettivo, e ricadente in una zona sottoposta a vincolo.

Il diniego del Comune si fondava sulla mancanza in capo al richiedente di effettivo, concreto, attuale e non emulativo interesse all'informazione, oltre al fatto che la delibera richiesta doveva intendersi quale atto interno legittimamente sottraibile all'accesso ai sensi dell'art 4 comma 5 del D.Lgs. 39/1997.

Tale pronuncia viene impugnata innanzi al Consiglio di Stato<sup>397</sup> che accoglie l'appello del Comune di Limone sul Garda contro Sicurtà e respinge il ricorso di primo grado. La mera adozione di piani urbanistici, afferma, non rientra nella nozione di misure che possono incidere negativamente sull'ambiente, sono mere potenzialità. Inoltre la potenzialità è venuta meno poiché la Regione Lombardia ha espresso parere negativo.

---

<sup>395</sup> Si confronti TAR Lombardia, Milano, sez. I, 26 maggio 2004 n. 1770.

<sup>396</sup> Tar Lombardia, Brescia, 30 aprile 1999, n. 397. Sicurtà contro Comune di Limone sul Garda. La sentenza viene impugnata. Si veda la pronuncia del Consiglio di Stato n. 939 dd. 22.02.2000.

<sup>397</sup> Consiglio di Stato sez. V, 22 febbraio 2000, n. 939. Impugnazione della sentenza del TAR Lombardia, Brescia, n. 397 dd. 30.04.1999. Il ricorso, avente ad oggetto una limitazione dell'accesso alle informazioni in base al D.Lgs. 39/1997, viene accolto in quanto tali atti non potevano incidere negativamente sull'ambiente. Per il commento si rinvia a Mirate S., *Diritto di accesso e informazione relativa all'ambiente: il Consiglio di Stato applica il D.Lgs. n. 39/1997, nota a sentenza Cons. St. sez. V 22 febbraio 2000 n. 939, in Urb. E app. 2001, p. 322.*

In tal senso, il TAR Liguria<sup>398</sup> si è espresso affermando che in materia ambientale la domanda di accesso alle informazioni ambientali può consistere anche in una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto ambientale, a condizione che questo sia specificato e che la richiesta non sia mirata ad un mero sindacato ispettivo sull'attività del comune<sup>399</sup>.

Ancora, il TAR Lazio<sup>400</sup> ha accolto il ricorso della Caffaro S.r.l. a cui era stata rigettata dall'ENEA la richiesta di esibizione del rapporto sulla "Valutazione delle emissioni di inquinanti organici persistenti da parte dell'industria metallurgica secondaria", essendo proprio la Caffaro S.r.l. individuata, all'interno di tale rapporto, come società produttrice di tali inquinamenti in una vasta area a sud del Comune di Brescia.

L'ENEA aveva sostenuto che mancava in capo alla società la specificazione delle esigenze di giustizia per le quali erano state richieste le informazioni, affermando inoltre la sussistenza di un obbligo di riservatezza nei confronti del Ministero dell'ambiente quale committente di tale analisi.

Tali motivazioni non sono previste né all'interno del decreto né dalla direttiva, ed il TAR ha dunque intimato all'ENEA l'esibizione degli atti, accogliendo la domanda.

"In materia di tutela ambientale, ai fini dell'accesso agli atti non è necessaria la puntuale indicazione dei documenti, ma è sufficiente una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto, che deve essere specificato, per costituire in capo all'Amministrazione l'obbligo di acquisire tutte le notizie relative allo stato della conservazione e della salubrità dei luoghi interessati dall'istanza, elaborarle e comunicarle al richiedente. Tutto ciò poiché la finalità principale è quella di garantire la massima trasparenza sulla situazione ambientale e di consentire un controllo diffuso sulla qualità ambientale. Ogni indebita limitazione, anche per via ermeneutica, della legittimazione a pretendere l'accesso alle informazioni ambientali risulta preclusa<sup>401</sup>."

---

<sup>398</sup> Tar Liguria, sez. I, 27 ottobre 2001, n. 187. Richiedente Onlus Associazione Verdi Ambiente e Società contro la Pubblica amministrazione del Comune di Riomaggiore. Il ricorso per l'accesso ai documenti amministrativi in materia ambientale viene accolto.

<sup>399</sup> Nel medesimo senso, Tar Puglia, Bari, sez. III, 26 agosto 2004, n. 3677.

<sup>400</sup> Tar Lazio, sez III ter, 28 giugno 2006 n. 5272. Caffaro S.r.l. contro Ente per le nuove tecnologie, energia e ambiente. Il ricorso viene accolto con riferimento all' esibizione dei documenti citati nel rapporto "Valutazione delle emissioni di inquinanti organici persistenti da parte dell'industria metallurgica secondaria". I motivi opposti dall'E.N.E.A. a base del diniego vengono considerati illegittimi.

<sup>401</sup> Tar Lazio, sez III ter, 28 giugno 2006 n. 5272.

Il TAR Salerno<sup>402</sup>, con una sentenza del 2009 rafforza questo principio, sancendo che in tema di accesso in materia ambientale non solo non è necessaria la puntuale indicazione degli atti richiesti, ma è sufficiente una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che il diritto di accesso alle informazioni possedute dall'amministrazione in materia di ambiente spetta non solo ai cittadini ma anche alle associazioni di protezione ambientale. Tuttavia è necessario venga specificato il contesto di riferimento, in modo tale da evitare un controllo sistematico e generalizzato sulla gestione di tutti i procedimenti amministrativi in itinere e sull'intero operato di un ente pubblico (Ente Parco Nazionale del Cilento), che conferirebbe ad un'associazione privata poteri ispettivi che non le spettano. Il ricorso, nel caso di specie, non viene accolto.

Il TAR Brescia<sup>403</sup> concorda con tale linea giurisprudenziale affermando, nella pronuncia n. 2229 del 2009, che ai fini dell'accesso agli atti in materia di tutela ambientale, non solo non è necessaria la puntuale indicazione degli atti richiesti, ma è sufficiente una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto per costituire in capo all'amministrazione l'obbligo di acquisire tutte le notizie relative allo stato della conservazione e della salubrità dei luoghi interessati dall'istanza, di elaborarle e di comunicarle al richiedente.

Il TAR Campania affronta tale tematica in una sentenza del 2005<sup>404</sup> avente ad oggetto l'accesso agli atti della Provincia di Salerno relativi la mancata manutenzione e pulizia di una strada provinciale. Precisa sul tema che, in base alla direttiva 2003/4/CE per informazione ambientale si deve intendere, tra le altre, "*qualsiasi informazione disponibile... concernente... b) fattori quali... i rifiuti...*". Nozione che non può inoltre essere limitata dal mero dettato normativo, che si limita ad esemplificarne i contenuti,

---

<sup>402</sup> Tar Campania, Salerno, sez. I, 18 maggio 2009, n. 2359. L'oggetto della presente controversia è il diritto di accesso su informazioni reputate di interesse ambientale da parte del richiedente Codacons. Ancora, in tal senso, Tar Campania, Salerno, sez. II, 21 maggio 2009, n. 2466. Codacons contro Pubblica amministrazione Ente Parco Nazionale del Cilento. Ad una eccessivamente richiesta generica e non contestualizzata, nel caso di specie l'acquisizione di elementi sulla salubrità dei luoghi, non corrisponde l'obbligo dell'amministrazione di esibizione, che subirebbe un sindacato ispettivo non legittimo.

<sup>403</sup> Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 19 novembre 2009, n. 2229. La richiesta generica per l'accesso alle informazioni ambientali è ammissibile purchè emerga la connessione con l'ambiente. In tal senso TAR Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 20 maggio 2009 n. 343.

<sup>404</sup> Tar Campania, Salerno, sez. I, 7 febbraio 2005, n. 111. Codacons Campania Onlus contro Provincia di Salerno. La richiesta generica per l'accesso alle informazioni ambientali è ammissibile. Il silenzio dell'Amministrazione provinciale sull'istanza di accesso deve ritenersi illegittimo ed immotivato. L'accesso dev'essere consentito. Il Tribunale si sofferma, nella prima parte della pronuncia, sulla portata generalizzata dell'accesso all'informazione ambientale, ripercorrendo la principale normativa dall'art 14 comma 3 legge n. 349 dell'8 luglio 1986 alla direttiva n. 2003/4/CE.

senza alcuna pretesa di vincolare l'interprete in modo assoluto e limitativo. Ravvisata dunque la connessione tra la materia oggetto della richiesta e quella ambientale, si sottolinea come sia sufficiente un'istanza anche generica, purchè contestualizzabile, per costituire in capo all'amministrazione l'obbligo di acquisire tutte le notizie relative allo stato della conservazione e della salubrità dei luoghi interessati dall'istanza, di elaborarle e di comunicarle al richiedente.

Anche il Consiglio di Stato<sup>405</sup> ha avuto modo di pronunciarsi in merito alla genericità dell'istanza di accesso all'informazione ambientale, precisando che la stessa può consistere in una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto ambientale, a condizione che questo sia specificato. La richiesta, nel caso di specie non era finalizzata alla protezione di un'area le cui condizioni ambientali rischiavano dei pregiudizi ma ad un mero sindacato ispettivo sull'attività del Comune, non consentito dall'ordinamento vigente.

In materia di informazione ambientale, si instaura una sorta di controllo sociale diffuso sulla qualità del bene ambiente, che può essere espletato da qualsiasi cittadino. La nota pronuncia del Consiglio di Stato del 7 settembre 2004<sup>406</sup> afferma che l'accesso ambientale non è necessariamente strumentale al diritto alla salubrità dell'ambiente. Esso sussiste in capo ad ogni soggetto a prescindere da un suo collegamento con altre situazioni di diritto. Viene dunque garantita la massima trasparenza in materia ambientale, anche se la richiesta non indica in modo puntuale gli atti oggetti dell'accesso, a condizione però che il contesto ambientale sia determinato e ben specificato.

---

<sup>405</sup> Consiglio di Stato sez. VI, 16 febbraio 2007 n. 668. Impugnazione della sentenza del TAR Lazio, Latina, n. 343 dd. 30.05.2006. Il Ricorso viene proposto dall' Associazione Italiana per la Difesa degli Animali e dell'Ambiente contro il Comune di Itri. La sentenza appellata viene riformata e viene respinto il ricorso di primo grado. Si veda anche TAR Piemonte, sez. I, 4 luglio 2008 n. 1484.

<sup>406</sup> Consiglio di Stato sez. VI, 7 settembre 2004 n. 5795. Impugnazione della sentenza del TAR Lazio, Roma, n. 126 dd. 15.01.2003. L' appello dell' Istituto Nazionale di Fisica Nucleare contro l'Ordine degli Ingegneri di Teramo viene respinto in base al DLgs 39/1997. Nel caso di specie sussiste l'obbligo di fornire le informazioni ambientali in quanto l'accesso è finalizzato ad una tutela dell'ambiente dall'inquinamento. Vi è un'estensione dei soggetti legittimati all'accesso. Per il commento M. Ciammola, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutive del Ministero dell'ambiente al D.L.G. n. 195 del 2005*, in Foro Amm., Consiglio di Stato, 2007 – I pp. 698-706.

### **3.7.c Il diniego all'accesso**

Anche in tema di rifiuto all'accesso la giurisprudenza ha avuto modo di pronunciarsi precisando concetti e normative di riferimento. I Tribunali sottolineano più volte la necessità di un rifiuto motivato, puntuale e preciso, che trovi riscontro nelle tassative ipotesi, previste dalla normativa vigente, in cui diviene legittimo il diniego all'accesso.

Sul punto, prima di passare all'analisi delle pronunce giurisprudenziali italiane, preme segnalare la pronuncia della Corte di Giustizia del 21 aprile 2005<sup>407</sup>, in cui si afferma che la previsione, all'interno della normativa nazionale, del silenzio-rifiuto non è in sé e per sé in contrasto con la normativa comunitaria, a condizione che, anche in una fase successiva, ma entro il termine perentorio di due mesi, le autorità pubbliche forniscano le motivazioni del rigetto. In caso contrario il provvedimento amministrativo sarà viziato da illegittimità. Non è dunque sufficiente assicurare la possibilità di un ricorso giurisdizionale sul piano interno attraverso l'impugnazione del silenzio diniego, in quanto dev'essere garantita un'adeguata motivazione del rifiuto, pur se tacito.

Sull'obbligo di motivazione, il TAR Veneto<sup>408</sup> afferma il diritto del ricorrente di ottenere, e l'obbligo del Comune di esibire, tutta la documentazione avente ad oggetto un procedimento di bonifica, con esclusione di quelle informazioni che, analiticamente indicate dal Comune, siano sottratte all'accesso per una (o più) delle ragioni indicate nell'art. 1, I comma del DLgs n. 39/97, ragioni che dovranno essere puntualmente esplicitate e provate nella loro fondatezza. Il Comune di Conegliano aveva sottratto all'accesso parte della richiesta documentazione motivando con un generico riferimento alla normativa vigente in materia, senza indicare specificatamente né gli atti esclusi né i motivi dell'esclusione.

Il TAR ha precisato inoltre che l'assenza di limitazioni soggettive all'accesso instaura un principio di accessibilità generale e indifferenziata ed una sorta di controllo sociale diffuso sulla qualità del bene ambiente. Il diritto di accesso alle informazioni ambientali va quindi riconosciuto in ragione della protezione dell'ambiente, senza che si debba provare l'esistenza di un interesse concreto, personale e specifico.

---

<sup>407</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 21.04.2005, causa C-186/04, in Racc. 2005, p. I – 03299. Domanda pregiudiziale da parte del Belgio. Tutela del diritto di accesso alle informazioni ambientali. Art 3 n. 4 dir. 90/313/CE.

<sup>408</sup> Tar Veneto, sez. III, 18 novembre 2003 n. 5731. Electrolux Italia S.p.a contro Comune di Conegliano-La richiesta di accesso all'informazione ambientale viene accolta con limiti.

Sempre il TAR Veneto<sup>409</sup>, con una successiva pronuncia ha precisato che il diniego non è adeguatamente motivato qualora le risposte fornite siano insufficienti e incongrue, e non si inquadrino in alcuna delle ipotesi in cui il diniego all'accesso è consentito. Risulta inadeguato il richiamo alla "complessità della materia", e alle "ragioni di opportunità", in quanto non specificate.

Il TAR Brescia<sup>410</sup>, sul tema dell'accesso, sottolinea come non sia condivisibile l'argomento secondo cui l'amministrazione potrebbe legittimamente omettere di esaminare una richiesta di accesso quando ritenga che gli stessi documenti possano essere reperiti dal richiedente presso un'altra amministrazione (in questo caso la Regione) alla quale è stata rivolta la medesima richiesta. L'unica situazione in cui l'inerzia potrebbe essere giustificabile si verifica quando i documenti richiesti siano già stati messi a disposizione del pubblico e siano facilmente accessibili (regola espressamente codificata per l'informazione ambientale dall'art. 3 comma 4 del Dlgs. 195/2005). L'amministrazione non può invece aggravare la procedura di accesso imponendo al richiedente di rivolgersi prima ad un'altra amministrazione.

Il TAR Catania<sup>411</sup>, evidenzia infine come il ricorso proposto da chi ha chiesto all'amministrazione informazioni in materia di ambiente, contro il diniego oppostogli, non è soggetto a decadenza ma a prescrizione decennale, e non è precluso dal carattere eventualmente solo confermativo del diniego stesso.

---

<sup>409</sup> Tar Veneto, sez. III, 7 febbraio 2007 n. 294. Ricorrente Comitato Bassopolesano Antiterminal contro Regione Veneto. La pronuncia ha ad oggetto la legittimazione soggettiva ed oggettiva con riferimento all'accesso all'informazione ambientale in base al D.Lgs. 195/95. Il ricorso viene accolto. La sentenza viene impugnata. Si veda la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. V, 22 dicembre 2008 n. 6494. Il ricorso viene presentato dalla Regione Veneto. L'appello viene respinto in quanto ricorrono i presupposti di cui al D.Lgs. 195/2005 per l'accesso in materia ambientale. La giurisprudenza accoglie infatti, quale presupposto oggettivo, una nozione ampia di informazione ambientale; e quale presupposto soggettivo, adotta un perimetro allargato dei soggetti legittimati all'accesso. Il rifiuto nel caso di specie non risulta sorretto dalla ricorrenza dei presupposti dei casi di divieto stabiliti dalla legislazione in materia.

<sup>410</sup> Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 18 ottobre 2008, n. 1339. Pubblica amministrazione Comuni di Anfo, Bagnolino, Idro – richiedente Coordinamento delle Pro Loco del Lago d'Idro. Il ricorso per l'accesso ai documenti amministrativi in materia ambientale viene accolto.

<sup>411</sup> Tar Sicilia, Catania, sez. II, 9 aprile 1991, n. 118. In materia di accesso alle informazioni ambientali il cittadino vanta una posizione di diritto soggettivo tutelabile "*ratione materiae*" dinanzi al giudice amministrativo (in sede di giurisdizione esclusiva) entro l'ordinario termine di prescrizione decennale. È ammissibile il ricorso proposto da chi ha chiesto ad un comune informazioni relative all'ambiente, contro il diniego oppostogli, anche se la sua richiesta non era conforme alle prescrizioni del regolamento adottato dal comune, per l'esercizio del diritto dei cittadini di prendere visione dei provvedimenti comunali. La norma di cui all'art. 14 della legge 8 luglio 1986 n. 349 si trova in rapporto di specialità rispetto all'art. 22 della legge 241/1990 che estende il diritto di accesso ad ogni settore dell'attività amministrativa: in materia di informazione ambientale non è perciò operante il rinvio alle disposizioni attuative della legge sul procedimento amministrativo di cui agli artt. 22, terzo comma, 24 quarto comma e 31. Per il commento U. Salanitro, *Il diritto all'informazione in materia ambientale alla luce della recente normativa sull'accesso ai documenti della pubblica amministrazione*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1992, pp. 407-422.

In tema di informazione al pubblico il TAR Toscana<sup>412</sup> sancisce come ogni decisione relativa ad una serie di attività suscettibili di produrre effetti pregiudizievoli sull'ambiente e dettagliatamente elencate, fra cui quelle relative alle attività di gassificazione e liquefazione di gas, sia preceduta nella fase iniziale del processo decisionale da un'informazione adeguata, tempestiva ed efficace del pubblico interessato. La pubblicazione su due quotidiani con termine di 30 giorni per la partecipazione non è sufficiente.

Il TAR Lecce<sup>413</sup>, in tal senso, afferma che la Convenzione di Aarhus, ratificata con legge 108 dd. 16.03.2001, obbliga ad informare il "pubblico", qualora l'Amministrazione inizi un processo decisionale comportante un impatto sull'ambiente, in modo tale da garantire ai soggetti interessati la possibilità di poter partecipare all'elaborazione di piani, programmi e politiche relative all'ambiente nella fase preliminare e quindi in uno stadio in cui tutte le operazioni siano ancora pendenti, cioè all'inizio del processo decisionale.

L'atto di intesa oggetto del giudizio regolava le modalità del servizio di raccolta dei rifiuti. Tale atto non comporta di per sé effetti di impatto ambientale poiché ha ad oggetto solo l'utilizzazione di mezzi tecnologicamente più avanzati rispetto a quelli già utilizzati per la raccolta.

Da ultimo si vuole porre l'attenzione sull'aspetto penale conseguente ad un indebito rifiuto o ad un ritardo nel rilascio delle informazioni richieste. Tale condotta, in presenza dell'elemento soggettivo richiesto dal codice penale, potrebbe concretare il reato di omissione di atti d'ufficio di cui all'art 328 c.p.<sup>414</sup>.

Il rispetto effettivo del diritto all'informazione ambientale esige che, in mancanza di ragioni di riservatezza, le notizie richieste vengano messe a disposizione in

---

<sup>412</sup> Tar Toscana, sez. II, 30 luglio 2008 n. 1870. Associazione Greenpeace contro Regione Toscana e altri. Il giudizio ha ad oggetto la violazione della legge n. 108/01, di ratifica della Convenzione di Aarhus, in quanto le amministrazioni precedenti non hanno consentito la partecipazione ai processi decisionali delle popolazioni interessate dalla costruzione del rigassificatore, attraverso l'espressione di un parere su scelte implicanti notevoli ricadute sulla salubrità dell'ambiente e sulla sicurezza del territorio. La censura viene considerata fondata. Il ricorso può trovare accoglimento e l'autorizzazione impugnata deve essere annullata. L'annullamento non travolge gli atti presupposti oggetto di gravame.

<sup>413</sup> Tar Puglia, Lecce, sez. I, 8 ottobre 2009, n. 2286. Codacons Onlus contro Comune di Taranto. Il ricorso viene respinto in quanto il caso in esame non rientra nella definizione di informazione ambientale così come definita nell'art. 2 della Convenzione, non è quindi soggetto all'obbligo di informazione disciplinato nei successivi artt. 6 e 7.

<sup>414</sup> Nell'ambito di un procedimento penale riguardante fenomeni di inquinamento del fiume Adige, alcuni componenti del consiglio direttivo di un acquedotto sono stati condannati per il reato di cui all'art. 328 c.p. per aver indebitamente rifiutato, con una formale delibera, di fornire ad un'associazione ambientalista le informazioni sulla qualità delle acque del fiume Adige, richieste ai sensi dell'art 14 della legge 349/1986. Pret. Rovigo, 7 febbraio 1990.

tempi rapidi. Un'informazione non tempestiva infatti vanificherebbe le attività preventive necessarie ad evitare danni ambientali.

### **3.7.d L'informazione ambientale nelle pronunce della Corte Costituzionale italiana**

La Corte Costituzionale, attraverso le sue pronunce, ha in più occasioni affermato come l'ambiente sia una materia caratterizzata da trasversalità e polidimensionalità, che appartiene ai valori che contraddistinguono la Costituzione italiana.

Con la sentenza n. 302/1994<sup>415</sup>, il Giudice delle leggi ha chiarito che l'ambiente costituisce un valore costituzionale dal contenuto "integrale", che non può più essere inteso esclusivamente come espressione di un diritto soggettivo, poiché contiene un insieme di situazioni soggettive diverse tutelabili in modi differenti.

Con la sentenza n. 407/2002<sup>416</sup> - in tema di attività a rischio di incidenti rilevanti- la Corte sottolinea nuovamente la polidimensionalità del bene ambiente, e conferma il riparto di competenze per la sua tutela, che consente l'intervento del legislatore regionale nei limiti dei principi generali stabiliti a livello statale.

L'orientamento della Corte non muta con la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione. Il novellato articolo 117 Cost. prevede l'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" e a quella concorrente della regione della "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali" e della "tutela della salute". Ma la Corte si discosta dal nuovo dato formale, precisando che riguardo alla protezione dell'ambiente non sia possibile eliminare la legittimazione di interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato<sup>417</sup>.

Sul riparto di competenze in materia di accesso all'informazione ambientale la Corte si è pronunciata con la sentenza n. 399 del 2006<sup>418</sup>, in cui si afferma che l'accesso all'informazione ambientale rientra nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art 117 Cost e non invece nella tutela

---

<sup>415</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 302 del 15 luglio 1994.

<sup>416</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 407 del 26 luglio 2002.

<sup>417</sup> Nello stesso senso Sentenza della Corte Costituzionale n. 398 dell' 1 dicembre 2006 che afferma: Per l'intrinseca trasversalità del bene ambiente, per la sua tutela «si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale». Inoltre, «la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze» (sentenza n. 259 del 2004).

<sup>418</sup> Corte Costituzionale n. 399 dd. 1 dicembre 2006. Ricorso proposto dalla Regione Friuli - Venezia Giulia. Le competenze statutarie della Regione Friuli - Venezia Giulia non risultano violate.

dell'ambiente di competenza esclusiva dello stato. Lo Stato quindi darà attuazione alla direttiva comunitaria 2003/4/CE in quanto su di lui incombe il dovere di fissare i livelli essenziali di tutela, validi per l'intero territorio nazionale.

La Corte inoltre nella pronuncia n. 96/2003<sup>419</sup> afferma che l'informazione ambientale ha assunto rilevanza costituzionale in quanto rappresenta uno strumento indispensabile per la tutela del valore "ambiente", in connessione con i principi costituzionali dell'azione preventiva e di precauzione.

L'accesso alle informazioni ambientali, quale aspetto specifico della più generale tematica del diritto di accesso del pubblico ai dati ed ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni, viene trattato all'interno dell'interessante pronuncia della Corte Costituzionale n. 398/2006<sup>420</sup>, che ha ad oggetto la legittimità della prima legge comunitaria annuale adottata a livello regionale: la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 11/2005<sup>421</sup>. Tale normativa dà attuazione alle direttive comunitarie n. 2001/42/CE<sup>422</sup>; 2003/4/CE<sup>423</sup> e 2003/78/CE<sup>424</sup>.

La Corte è stata chiamata a decidere della legittimità costituzionale di una legge regionale che attua tre direttive comunitarie aventi ad oggetto materie trasversali, che investono sia competenze legislative regionali che statali.

La Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale insistendo *in primis* sulla trasversalità del bene ambiente che "ha un'incidenza su una pluralità di interessi e oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato, ma in parte anche (...) di competenza concorrente delle regioni, che legittimano una serie di interventi regionali nell'ambito dei principi fondamentali della legislazione statale in materia<sup>425</sup>".

La Corte osserva che, il tema dell'informazione ambientale, rientra nella disciplina del diritto di accesso in genere di cui alla legge n. 241/1990. Tale normativa

---

<sup>419</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 96 del 28 marzo 2003.

<sup>420</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 398 del 1 dicembre 2006.

<sup>421</sup> Legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 11 del 6 maggio 2005, recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (Legge comunitaria 2004).

<sup>422</sup> Direttiva n. 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GU L 197 del 21 luglio 2001*, pagg. 30-37, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

<sup>423</sup> Direttiva n. 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GU L 41 del 14 febbraio 2003*, pagg. 26-32, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

<sup>424</sup> Direttiva 2003/78/CE della Commissione, in *GU L 275 del 25 ottobre 2003*, pagg. 32-46, relativa ai metodi di campionamento e di analisi per il controllo ufficiale dei tenori di patulina nei prodotti alimentari.

<sup>425</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 407 del 26 luglio 2002; Sentenza della Corte Costituzionale n. 259 del 22 luglio 2004

fa salva, per la regione e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, la possibilità di garantire livelli ulteriori di tutela.

Sussiste dunque un sistema composito di tutela del diritto di accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori<sup>426</sup>.

La Corte ritiene dunque la normativa regionale conforme alla normativa vigente, non ravvisando alcuna indebita eccedenza delle proprie competenze.

---

<sup>426</sup> Corte Costituzionale n. 399 dd. 1 dicembre 2006.

## CONCLUSIONI

I tre pilastri della *democrazia ambientale* costituiscono non solo gli obiettivi della Convenzione di Aarhus ma anche e soprattutto gli strumenti per il raggiungimento dello scopo ultimo di contribuire alla tutela del diritto, spettante a ciascun individuo delle generazioni attuali e future, di vivere in un ambiente adeguato alla propria salute e al proprio benessere. Il processo di ratifica della Convenzione ha dato inizio al successivo adeguamento della legislazione comunitaria che può dirsi ormai concluso ad eccezione della proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia.

L'Unione Europea, con la direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 marzo 2003<sup>427</sup> ha fissato le norme per garantire la libertà di accesso alle informazioni ambientali in possesso delle autorità pubbliche e la diffusione delle medesime, stabilendo inoltre le condizioni fondamentali e le modalità pratiche in base alle quali tali informazioni devono essere rese disponibili. Il Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento e del Consiglio del 6 settembre 2006<sup>428</sup> si pone quale obiettivo principale l'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus. La direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003 ha ad oggetto la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale<sup>429</sup> ed è stata emanata in attuazione dell'art 7 della Convenzione di Aarhus. Tale direttiva si applica ad ogni forma di partecipazione pubblica in materia ambientale.

Ad oggi, la direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale è ferma allo stato di proposta<sup>430</sup>, e si focalizza prevalentemente sugli atti o le omissioni delle autorità pubbliche o private. Essa si propone di rafforzare la legittimazione dei cittadini ad agire in giudizio, superando la specificità dei diversi sistemi nazionali che può sfociare in differenti livelli di tutela con conseguente disparità di trattamento.

La nozione di informazione ambientale si caratterizza per la sua ampiezza, in quanto comprende dati, attività e misure che costituiscono una forma di esercizio dell'attività amministrativa. Il legislatore comunitario infatti, si astiene dal dare una

---

<sup>427</sup> In GUCE n. L 41 del 14 febbraio 2003 p. 26. Abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio del 7 giugno 1990 in GUCE n. L 158 del 23 giugno 1990 p. 56.

<sup>428</sup> In GUCE n. L 264 del 25 settembre 2006 p. 13

<sup>429</sup> Modifica inoltre le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, in GUCE n. L 156 del 25 giugno 2003, p. 17.

<sup>430</sup> Bruxelles, 24.10.2003, COM (2003) 624 definitivo, 2003/0246 (cod).

definizione che possa in qualche modo restringere l'applicazione della normativa escludendo una qualsiasi delle attività svolte dalle autorità pubbliche.

Le disposizioni in materia sono dunque ispirate al *favor* per la divulgazione, che rappresenta la regola; le eccezioni sono dunque l'esclusione o la limitazione all'accesso, da interpretarsi in modo restrittivo.

La normativa in esame tende ad assicurare a chiunque la libertà di accesso nonché la diffusione delle informazioni ambientali, definendo le modalità in base alle quali debbano essere rese disponibili.

Si parla in tal senso di "accesso desoggettivato" poiché il legislatore lo ha svincolato dall'esistenza di una particolare posizione legittimante in capo al richiedente, considerando *in re ipsa*, vista la rilevanza del bene ambiente, l'interesse all'informazione su quest'ultimo.

Peculiarità dell'accesso all'informazione ambientale è che al diritto del cittadino di informarsi si affianca il diritto ad essere informato.

Accanto all'"informazione-accesso" si colloca dunque l'"informazione-divulgazione", caratterizzata dall'essere massiva, dall'aver quali destinatari la generalità dei soggetti, in quanto capace di raggiungere tutti i cittadini, indipendentemente da un loro interessamento specifico alle tematiche ambientali. Tale forma di conoscenza si esplica con una trasmissione di dati in modo unidirezionale, dall'autorità pubblica che la detiene al cittadino.

I soggetti fruitori di tali informazioni possono essere l'intera comunità nazionale oppure i cittadini di una specifica realtà territoriale.

L'informazione ambientale non viaggia in modo indipendente e svincolato, ma si completa e si arricchisce con gli altri due pilastri della Convenzione di Aarhus: la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso del pubblico alla giustizia. Tali procedure vanno a tutelare non solo gli interessi dei cittadini ma altresì quelli dell'amministrazione competente a prendere la decisione, che viene messa in condizione di conoscere elementi fondamentali per un'ottimale politica ambientale.

L'accesso porta alla conoscenza, la conoscenza consente una partecipazione consapevole ed un controllo sull'attività, la partecipazione ed il controllo responsabilizzano l'autorità pubblica, la decisione diviene partecipata, frutto di una valutazione e di un contemperamento degli interessi, con conseguente minor probabilità di errore e di esposizione a critiche.

La tutela dell'ambiente avviene dunque dal basso verso l'alto e determina una corresponsabilità nelle scelte ed un'applicazione effettiva del principio di sussidiarietà, al fine di tutelare il diritto umano all'ambiente salubre.

L'informazione e la partecipazione non si limitano a legittimare le scelte degli organi di governo di un Paese, ma divengono strumento sostanziale che tende all'adozione di decisioni più consapevoli e rispettose del bene ambiente.

La tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente costituiscono obiettivi dell'Unione europea a partire dalla sottoscrizione del Trattato di Maastricht del 1992, in quanto strumenti indispensabili per conseguire lo "sviluppo sostenibile".

E il diritto di accesso all'informazione ambientale costituisce infatti uno strumento di tutela ambientale, che attua il principio di prevenzione di cui all'art. 191<sup>431</sup> del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La comunicazione attiva al pubblico delle informazioni ambientali consente la creazione di una vera e propria coscienza ambientale, che permette di decidere in modo ponderato, dando il giusto peso ai diversi interessi che tale materia si trova, inevitabilmente, a coinvolgere.

L'informazione ambientale è strettamente connessa al principio di integrazione ambientale di cui all'art 11 TFUE, in base al quale le esigenze connesse con la tutela del bene ambiente devono essere valutate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione. Il principio di informazione ambientale opera in tal modo non solo in senso verticale, tra autorità e cittadini, ma altresì in senso orizzontale, tra autorità e autorità, rendendo la trasversalità completa.

Nonostante l'assenza di specifiche norme sul diritto dell'uomo all'ambiente in quasi tutti gli atti adottati a livello internazionale, la giurisprudenza internazionale sui diritti umani ha riconosciuto agli individui un crescente grado di tutela in casi concernenti episodi di inquinamento, svolgimento di attività pericolose, sfruttamento eccessivo delle risorse naturali.

Un esempio di questa tendenza evolutiva è rappresentato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Sebbene manchi nel testo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) il diritto all'ambiente o qualsiasi riferimento alla nozione di ambiente, la Corte è andata, nel

---

<sup>431</sup> Già art. 174 Trattato di Nizza.

tempo, riconoscendo un notevole grado di protezione all'individuo in relazione a fenomeni di inquinamento e degrado ambientale.

La Corte ha ritenuto, infatti, che tali fenomeni possano tradursi in illecite interferenze nel godimento di alcuni diritti espressamente garantiti, quali il diritto alla vita privata e familiare (art.8) e il diritto alla vita (art.2).

Il percorso seguito dai giudici di Strasburgo ricalca quello delineato in Italia dalla giurisprudenza di Cassazione che, sulla base dell'interpretazione degli artt. 2, 9 e 32 Cost., ha garantito tutela al "diritto ad un ambiente salubre", in quanto mezzo per il rispetto dei diritti inviolabili dell'individuo.

Il diritto all'informazione ambientale, inteso nei termini di una pretesa giuridicamente tutelabile ad ottenere dati e notizie detenuti dall'autorità pubblica, è distinto dalla più generale "libertà di informazione" (art. 10), coincidente con la semplice assenza di ostacoli alla libera circolazione delle informazioni.

La Corte di Strasburgo ha così sancito in più occasioni che il diritto all'informazione ambientale va a tutelare in modo sostanziale il diritto all'ambiente salubre, quale necessaria articolazione del diritto garantito all'art. 8.

Tale norma trova inoltre applicazione sia che l'inquinamento sia direttamente causato dallo Stato, sia che la responsabilità dello Stato derivi dalla mancanza di un'adeguata disciplina di un'attività privata. In tal senso, la mancata comunicazione alle popolazioni interessate delle informazioni sui rischi legati alle attività industriali pericolose, alle misure di sicurezza adottate, ai piani d'emergenza preparati ed alla procedura da seguire in caso di incidente, comporta violazione della Convenzione.

D'altro canto, per salvaguardare l'ambiente, risulta possibile limitare l'esercizio di alcuni diritti, quali ad esempio il diritto di proprietà o il rispetto della vita privata, ma esclusivamente nella misura in cui ciò sia necessario per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del Paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute e della morale, la protezione dei diritti e delle proprietà altrui.

Le pronunce giurisprudenziali hanno contribuito ad analizzare e a precisare in modo sempre più costruttivo la delicata materia dell'accesso all'informazione ambientale.

I principi cardine che ricorrono sia all'interno delle sentenze comunitarie che nazionali sono diversi. Preme mettere in evidenza, in questa sede, i più rilevanti, in

modo da offrire un *excursus* che ripercorra i passi giurisprudenziali analizzati più significativi, a conclusione della ricerca svolta.

La giurisprudenza, in modo costante, applica il principio di accesso generale e indifferenziato in campo ambientale che, come già evidenziato, prescinde da una qualsiasi limitazione di tipo soggettivo. Ogni persona fisica o giuridica può dunque rivolgersi alle autorità pubbliche ed accedere ai documenti che riguardano l'ambiente senza che dimostri di avere un particolare interesse<sup>432</sup>.

Ad una legittimazione attiva estremamente vasta corrisponde una nozione di informazione ambientale<sup>433</sup> altrettanto ampia. Al suo interno vi rientrano infatti le informazioni che riguardano sia lo stato dell'ambiente, sia le attività o misure che possono incidere negativamente su di esso, sia anche le attività o le misure destinate a tutelare l'ambiente.

Non tutto però può rientrare nella nozione di informazioni relative all'ambiente, come ad esempio gli aspetti patrimoniali e di bilancio relativi ad una qualsivoglia attività, poiché altrimenti si effettuerebbe un'interpretazione della normativa erronea, in quanto in nessun modo potrebbero tali informazioni, neppure in via mediata o indiretta, attenerne a profili di tutela ambientale<sup>434</sup>.

Non si può dunque accogliere un significato talmente ampio di informazione ambientale tale da comprendere al suo interno qualsiasi dato inerente l'ecosistema, indipendentemente dalla sua inerenza ai valori che l'ordinamento imputa all'ambiente come bene giuridico distinto dalle sue componenti<sup>435</sup>. La nozione di ambiente non può comprendere tutti gli atti che comportano trasformazioni del territorio<sup>436</sup>, occorre infatti, affinché sorga il diritto di accesso, che le informazioni rientrino in una o più delle tre categorie elencate nella normativa specifica di riferimento<sup>437</sup>.

Gli Stati membri hanno la facoltà di negare l'accoglimento di una domanda di informazioni nei casi tassativamente elencati. Il silenzio rifiuto, previsto dalla normativa italiana, qualora non sia seguito dalla comunicazione dei motivi che ostano

---

<sup>432</sup> TAR Lazio, Roma, sez III ter, 15 gennaio 2003, n. 126.

<sup>433</sup> Si confronti, tra le tante: Corte di Giustizia della Comunità europee, 16.12.2010, causa C-266/09, in Racc. 2010, p. I-13119 nell'ambito dei prodotti fitosanitari.

<sup>434</sup> TAR Liguria, sez. I, 12 ottobre 2007, n. 1759; Consiglio di Stato, 8 maggio 2008, n. 2131.

<sup>435</sup> Tar Puglia, Bari, sez. II, 27 gennaio 2006 n. 265; TAR Calabria, Catanzaro, 6 febbraio 2009 n. 122.

<sup>436</sup> Se così fosse infatti l'urbanistica e l'edilizia si confonderebbero con l'ambiente. In tal senso Consiglio di Stato, 14 febbraio 2003 n. 816.

<sup>437</sup> Art. 2 comma 1 della direttiva 2003/4/CE. In tema di etichettatura di prodotti alimentari derivanti da organismi geneticamente modificati, Corte di Giustizia, 12.06.2003, causa C-316/01, in Racc. 2003, p. I-05995.

all'accoglimento della domanda di accesso, entro il termine perentorio di un mese, sarà viziato da illegittimità<sup>438</sup>.

Inoltre, qualora sia possibile estrapolare i dati coperti da riservatezza o da segreto sussiste in capo all'amministrazione il dovere di comunicare le informazioni. Si crea così in capo agli Stati membri un obbligo di risultato preciso, in quanto la situazione giuridica dei singoli che beneficiano del diritto di ottenere la comunicazione delle informazioni viene disciplinata direttamente<sup>439</sup>.

Si è già detto che le eccezioni al principio della comunicazione delle informazioni relative all'ambiente ed i motivi che possono giustificare un rifiuto di comunicazione di tali informazioni devono essere interpretati in modo restrittivo.

Con riferimento a tale tematica diviene fondamentale l'applicazione del principio del bilanciamento, ad esempio nella verifica della prevalenza o della cedevolezza del diritto al segreto industriale di fronte al configgente interesse dell'accesso all'informazione ambientale.

Tale bilanciamento viene operato attraverso un confronto, da effettuarsi caso per caso, tra l'interesse del soggetto attivo a tener segreta la notizia e l'interesse del soggetto passivo ad ottenerne l'informazione.

Il segreto industriale non può essere considerato un diritto assoluto. La giusta causa di rivelazione la si rinviene nella tutela dell'interesse pubblico all'ambiente e, più in generale, alla salute, e necessita del rispetto di determinati requisiti: l'adeguatezza del mezzo di comunicazione rispetto al fine perseguito; l'esigenza di contenere il più possibile il danno derivante all'imprenditore dalla diffusione di dati aziendali, avendo particolare attenzione alla proporzionalità tra tale danno e le conseguenze che ne deriverebbero in caso di mancata di comunicazione.

La tutela del segreto industriale e commerciale, così come la protezione del diritto alla riservatezza nella sua concezione più ampia, si pongono in posizione antitetica rispetto all'accesso. Non potendo però prevalere in via astratta l'uno rispetto all'altro, il giudizio di bilanciamento effettuato in concreto nel caso specifico diventa necessario, in quanto altrimenti si produrrebbe la nullificazione del diritto che, dal confronto in astratto, risultasse secondario.

---

<sup>438</sup> Corte di Giustizia, 21 aprile 2005, causa C-186/04, in Racc. 2005, p. I-03299.

<sup>439</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 17.06.1998, causa C-321/96, in Racc. 1998, p. I – 03809, domanda pregiudiziale Oberverwaltungsgericht dello Schleswig-Holstein (Germania) sulla limitazione del diritto di accesso.

Nell'affrontare tale tematica la Corte, con sentenza del 16 dicembre 2010<sup>440</sup>, osserva che il diritto di accesso alle informazioni ambientali può concretizzarsi solo nel momento in cui le autorità competenti sono chiamate a pronunciarsi sulla domanda ad esse sottoposta. Infatti, è solo in tale momento che le autorità nazionali sono tenute a valutare, alla luce di tutte le circostanze di fatto e di diritto del procedimento, se le informazioni richieste debbano essere fornite oppure no.

Inoltre, in sede di ponderazione degli interessi contrapposti, una pluralità di interessi distinti può deporre, cumulativamente, a favore della divulgazione<sup>441</sup>.

L' «interesse pubblico tutelato dalla divulgazione», infatti, deve essere considerato come una nozione globale comprendente le diverse ragioni che la giustificano. I motivi di rifiuto vanno quindi valutati cumulativamente, non in base ad una misura di carattere generale adottata, ad esempio, dal legislatore nazionale, bensì sulla base di un esame effettivo di ciascuna situazione sottoposta alle autorità competenti nell'ambito di una richiesta di accesso presentata in base alla direttiva 2003/4/CE<sup>442</sup>. Anche se tali interessi vengono indicati separatamente all'interno di tale normativa, questi possono essere esaminati congiuntamente al fine di valutare un eventuale rifiuto alla divulgazione.

In materia ambientale la domanda di accesso può consistere anche in una generica richiesta sulle condizioni di un determinato contesto ambientale, a condizione però che questo sia specificato e che l'istanza non sia finalizzata ad un mero sindacato ispettivo sull'attività della pubblica amministrazione<sup>443</sup>.

La Corte Costituzionale<sup>444</sup> ha infine sancito che l'informazione ambientale ha assunto rilevanza costituzionale in quanto rappresenta uno strumento indispensabile per la tutela del valore "ambiente", in connessione con i principi dell'azione preventiva e di precauzione.

Sul riparto di competenze in tema di accesso all'informazione ambientale la Corte si è pronunciata con la sentenza n. 399 del 2006<sup>445</sup>, in cui si afferma che tale materia rientra nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

---

<sup>440</sup> Corte di Giustizia delle comunità europee, 16.12.2010, causa C-266/09, in Racc. 2010, p. I – 13119.

<sup>441</sup> Conclusioni avvocato generale del 10 marzo 2011, C-71/10, in Racc. 2011, p. I – 00000; Sentenza della Corte di Giustizia del 28 luglio 2011, C-71/10 in Racc. 2011, p. I – 00000.

<sup>442</sup> Si veda in tal senso Corte di Giustizia delle comunità europee, 16.12.2010, causa C-266/09, in Racc. 2010, p. I – 13119, punti 55-58.

<sup>443</sup> Consiglio di Stato, 7 settembre 2004 n. 5795.

<sup>444</sup> Corte Costituzionale n. 398 del 1 dicembre 2006.

<sup>445</sup> Corte Costituzionale n. 399 del 1 dicembre 2006.

di cui all'art 117 Cost e non invece nella tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato. Sussiste dunque un sistema composito di tutela del diritto di accesso.

Grazie alla Convenzione di Aarhus *in primis*, alla normativa comunitaria e a quella nazionale di recepimento, i cittadini divengono custodi dell'ambiente poiché quest'ultimo non appartiene a nessuno, o meglio, appartiene a tutti.

La specialità del diritto di accesso alle informazioni ambientali si concreta nell'esigenza di proteggere al massimo livello l'ambiente, e costituisce un *unicum* eccezionale di trasparenza e divulgabilità. Molteplici sono gli obiettivi perseguiti: partecipazione, controllo, assunzione di responsabilità, trasparenza e, *in primis*, la più ampia tutela dei beni ambientali come patrimonio dell'umanità.

La tutela dell'ambiente non può essere un obiettivo esclusivo della pubblica amministrazione, ma diviene il fine ultimo di una costante collaborazione tra cittadini, imprese e governanti, quali soggetti che convivono all'interno della medesima società e regolamentano insieme il bene comune ambiente.

Le disposizioni contenute all'interno delle direttive 2003/4/CE sull'accesso alle informazioni e 2003/35/CE sulla partecipazione ai processi decisionali ambientali, attuative dei primi due pilastri della Convenzione di Aarhus, concretizzano un controllo democratico dell'attività della pubblica amministrazione fondato sulla trasparenza, sulla partecipazione e sulla co-regolamentazione.

Nell'ordinamento nazionale, la materia dell'accesso alle informazioni ambientali, in virtù della priorità del bene tutelato, è oggetto di una disciplina speciale e derogatoria.

Il punto di partenza è rappresentato dalla legge 8 luglio 1986 n. 349. Successivamente il legislatore ha riconosciuto il diritto di accesso agli atti delle Amministrazioni comunali e provinciali (art. 7 e seg. Legge 8 giugno 1990 n. 142) introducendo infine, quale istituto di carattere generale, il diritto di accesso alla documentazione nei confronti di tutte le Amministrazioni pubbliche (artt. 22 e seg. Legge 7 agosto 1990 n. 241). Tali forme generali di accesso non si sono sovrapposte alla disciplina dettata dalla legge 349/1986, che è rimasta in vigore in virtù della sua specialità. Carattere successivamente consacrato dal D.Lgs. 25 febbraio 1997 n. 30 e 19 agosto 2005 n. 195 che recepiscono rispettivamente le direttive comunitarie 90/313/CEE e 2003/4/CE.

Oggetto dell'accesso, non più limitato esclusivamente al documento amministrativo, diviene l'informazione, intesa come insieme di elementi (e quindi non solo di atti) che costituiscono la "scienza" dell'Amministrazione.

Il diritto all'informazione ambientale, essendo svincolato da un interesse particolare che ne legittimi l'esercizio, diviene diritto della persona assoluto e pieno.

La materia ambientale costituisce infatti uno di quegli interessi c.d. "forti" sanciti in sede costituzionale (artt. 9 comma 2 e 32 comma 1) che non ammettono alcun tipo di limitazione al di fuori di quelle espressamente previste dalla specifica normativa<sup>446</sup>. Le ipotesi di rifiuto espressamente sancite costituiscono gli unici casi in cui il diritto all'accesso ambientale può essere considerato recessivo, tenendo conto volta per volta della proporzionalità delle limitazioni.

L'accesso generalizzato e desoggettivizzato consente dunque di qualificare la trasparenza ambientale in termini di diritto soggettivo perfetto.

All'autorità amministrativa, di conseguenza, non è consentita una scelta discrezionale, con riferimento a casi, tempi e modalità con cui fornire le informazioni.

Il rilascio della notizia, finalizzato a soddisfare un interesse privato volto alla protezione dell'ecosistema, principio di rango costituzionale, si configurerebbe dunque quale "prestazione dovuta" da parte dell'amministrazione, su cui grava dunque l'obbligo di consentire l'accesso<sup>447</sup>.

La specialità di tale disciplina deriva dalla strumentalità che l'accesso ambientale ha rispetto alla tutela del bene ambiente, definito dal Giudice delle leggi come un "valore costituzionale dal contenuto integrale, espressione non solo di un unico diritto soggettivo, ma di un insieme di situazioni soggettive diverse, che godono di una pluralità di tutele<sup>448</sup>."

---

<sup>446</sup> Tar Brescia, 30 aprile 1999 n. 397. Tar Campania, Salerno, sez. I, n. 2912 del 7 dicembre 2004. Codacons Campania contro Provincia di Salerno. La richiesta di accesso aveva ad oggetto il I Bilancio ambientale del territorio, consuntivo per il 2002 e preventivo per il 2003 con particolare attenzione agli atti connessi ai rilievi di inquinamento elettromagnetico sul territorio. Il ricorso viene considerato fondato e l'accesso viene consentito.

<sup>447</sup> TAR Sicilia, sez. II, Catania, 9 aprile 1991 n. 118.

<sup>448</sup> Corte Costituzionale n. 302 del 15 luglio 1994.

**INDICE SENTENZE**  
**In ordine cronologico**

**Tribunale di primo grado**

Sentenza del 12 settembre 2007, T-36/2004	p. 121
Sentenza del 25 aprile 2007, T-264/2004	p. 121
Sentenza del 9 settembre 2011, T-29/08	p. 121

**Corte di Giustizia**

Sentenza della Corte di Giustizia del 24 giugno 1986, 53/85	p. 75
Sentenza della Corte di Giustizia del 19 maggio 1994, C-36/92	p. 75
Sentenza della Corte di Giustizia del 9 dicembre 1997, C-265/95	p. 92
Sentenza della Corte di Giustizia del 17 giugno 1998, C- 321/1996	p. 43; 85; 123
Sentenza della Corte di Giustizia del 9 settembre 1999, C-217/1997	p. 67; 86
Sentenza della Corte di Giustizia del 26 giugno 2003, C-233/2000	p. 45; 86
Sentenza della Corte di Giustizia del 12 giugno 2003, C-316/2001	p. 85
Sentenza della Corte di Giustizia del 21 aprile 2005, C-186/2004	p. 86
Sentenza della Corte di Giustizia del 3 maggio 2007, C- 391/2006	p. 87
Sentenza della Corte di Giustizia del 5 luglio 2007, C- 340/2006	p. 87
Sentenza della Corte di Giustizia del 31 gennaio 2008, C-69/2007	p. 87
Sentenza della Corte di Giustizia del 14 febbraio 2008, C-450/06	p. 75
Sentenza della Corte di Giustizia del 9 dicembre 2008, C-121/07	p. 92
Sentenza della Corte di Giustizia del 17 febbraio 2009, C- 552/2007	p. 88 e seg.
Sentenza della Corte di Giustizia del 30 aprile 2009, C- 75/08	p. 55
Sentenza della Corte di Giustizia del 16 luglio 2009, C – 427/07	p.55
Sentenza della Corte di Giustizia del 15 ottobre 2009, C – 263/08	p. 56
Sentenza della Corte di Giustizia del 8 marzo 2011, C-240/2009	p. 29
Sentenza della Corte di Giustizia del 16 dicembre 2010, C-266/2009	p. 70; 85
Sentenza della Corte di Giustizia del 22 dicembre 2010, C-524/2009	p. 94
Sentenza della Corte di Giustizia del 28 luglio 2011, C-71/10	p. 98
Sentenza della Corte di Giustizia del 18 ottobre 2011, cause riunite da C 128/09 a C – 131/09; C – 134/09; C – 135/09	p. 59
Sentenza della Corte di Giustizia del 14 febbraio 2012, C-204/09	p. 101
Sentenza della Corte di Giustizia del 29 marzo 2012, C-1/11	p. 72; 75
Sentenza della Corte di Giustizia del 15 gennaio 2013, C-416/10	p. 76
Conclusioni Avvocato generale del 21 marzo 2013, C-515/11	p. 103

## Corte europea dei diritti dell'uomo

Il caso <i>Dudgeon v. UK</i> , sentenza del 22 ottobre 1981 - ricorso 7525/76	p. 111
Il caso <i>Morris v. Ireland</i> , ricorso 105871/83	p. 111
Il caso <i>Soering v. UK</i> , sentenza del 7 luglio 1989 - ricorso 14038/88	p. 111
Il caso <i>Powell e Rayner c. UK</i> , sentenza del 21 febbraio 1990 – ricorso 9319/81	p. 113; 118
Il caso <i>Fredin c. Svezia</i> , sentenza del 18 febbraio 1991 – ricorso n. 12033/86	p. 110
Il caso <i>Pine Valley development LTD c. Irlanda</i> , sentenza del 29 novembre 1991 – ricorso n. 12742/87	p. 110
Il caso <i>Modinos v. Cyprus</i> , sentenza del 22 aprile 1993 - ricorso 15070/89	p. 111
Il caso <i>Lopez Ostra c. Spagna</i> , sentenza del 9 dicembre 1994- ricorso n. 16798/90	p. 113; 115; 118
Il caso <i>Asselbourg and others v. Luxemburg</i> , ricorso 29121/95	p. 118
Il caso <i>Unver c. Turchia</i> , 1997	p. 109
Il caso <i>Balmer-Schafroth c. Svizzera</i> , sentenza del 26 agosto 1997 – ricorso n. 116/1996/735/932	p. 111
Il caso <i>Guerra ed altri c. Italia</i> , sentenza del 19 febbraio 1998-ricorso n. 14967/89	p. 109; 113; 114; 118
Il caso <i>McGinley c. UK</i> , sentenza del 9 giugno 1998 – ricorso 10/1997/794/995-996	p. 114
Il caso <i>L.C.B. c. UK</i> , sentenza del 9 giugno 1998 – ricorso 23413/94	p. 118
Il caso <i>Hatton e altri c. UK, GC</i> , sentenza del 8 luglio 2003 – ricorso 36022/97	p. 113; 119
Il caso <i>Kapsalis c. Grecia</i> , 2003	p. 110
Il caso <i>Oneryildiz c. Turchia</i> , sentenza 30 novembre 2004 – ricorso 48939/99	p. 109
Il caso <i>Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia</i> , sentenza del 27 maggio 2004 – ricorso n. 57829/00	p. 109
Il caso <i>Chapman c. UK</i> , sentenza del 18 gennaio 2001 – ricorso n. 27238/95	p. 110
Il caso <i>Taskin c. Turchia</i> , sentenza del 10 novembre 2004 – ricorso n. 46117/99	p. 113; 114
Il caso <i>Moreno Gomez c. Spagna</i> , sentenza del 16 novembre 2004 – ricorso n. 4143/02	p. 113; 114
Il caso <i>Steel and Morris v. UK</i> , sentenza 15 febbraio 2005 – ricorso n. 68416/01	p. 109
Il caso <i>Fadeyeva c. Russia</i> , sentenza del 9 giugno 2005 – ricorso n. 55723/00	p. 113; 114
Il caso <i>Okyay c. Turchia</i> , sentenza del 12 luglio 2005 – ricorso n. 36220/97	p. 109
Il caso <i>Amuur c. France</i> , sentenza del 25 giugno 2006 - ricorso n. 19776/92	p. 111
Il caso <i>Giacomelli contro Italia</i> , sentenza del 2 novembre 2006- ricorso n. 59909/00	p. 118

Il caso <i>Lemke c. Turchia</i> , sentenza del 5 giugno 2007 – ricorso 17381/02	p. 108
Il caso <i>Tatar c. Romania</i> , sentenza del 27 gennaio 2009 – ricorso n. 67021/01	p. 113; 114
Il caso <i>Di Sarno e altri c. Italia</i> , sentenza del 10 gennaio 2012 – ricorso n. 30765/08	p. 119

## Giurisprudenza Italiana

### T.A.R.

Sentenza del T.A.R. Sicilia, Catania, sez II, n. 118 del 9 aprile 1991	p. 127; 130; 164
Sentenza del T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. II, n. 78 del 20 febbraio 1992	p. 69; 127; 130; 154
Sentenza del T.A.R. Brescia, Lombardia, sez. I, n. 397 del 30 aprile 1999	p. 43; 134; 145;159;178
Sentenza del T.A.R. Toscana, sez. II, n. 1271 del 21 giugno 2000	p. 152; 153
Sentenza del T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 28 luglio 2000 n. 5121	p. 135
Sentenza del TAR Toscana, sez III, n. 2731 del 19 dicembre 2000	p. 139; 153
Sentenza del Tar Liguria, sez. I, n. 187 del 27 ottobre 2001	p. 160
Sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, sez. II bis, n. 6067 del 1 luglio 2002	p. 153
Sentenza del T.A.R. Liguria, sez. I, n. 836 del 12 luglio 2002	p. 155
Sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, sez. III ter, n. 126 del 15 gennaio 2003	p. 131; 134; 155; 162
Sentenza del T.A.R. Bolzano, n. 133 del 11 marzo 2003	p. 135; 152
Sentenza del T.A.R Trentino Alto Adige, sez. autonoma di Bolzano, 8 aprile 2003 n. 133	p. 135
Sentenza del T.A.R. Sardegna, Cagliari, n. 893 del 24 luglio 2003	p. 153
Sentenza del TAR Puglia, Bari, n. 4196 del 28 agosto 2003	p. 155
Sentenza del T.A.R. Veneto, sez. III, n. 5731 del 18 novembre 2003	p. 145; 163
Sentenza del T.A.R. Veneto, sez. II, n. 177 del 20 gennaio 2004	p. 135
Sentenza del T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 26 maggio 2004 n. 1770	p. 159
Sentenza del TAR Puglia, Bari, sez. III, 26 agosto 2004 n. 3677	p. 160
Sentenza del TAR Umbria, 29 ottobre 2004 n. 653	p. 135
Sentenza del T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, n. 2912 del 7 dicembre 2004	p. 178
Sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, sez. II bis, n. 17155 del 22 dicembre 2004	p. 153
Sentenza del T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, n. 111 del 7 febbraio 2005	p. 161
Sentenza del T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, n. 652 del 27 aprile 2005	p. 156
Sentenza del T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, n. 265 del 27 gennaio 2006	p. 156
Sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, n. 4767 del 10 maggio 2006	p. 152; 153
Sentenza del T.A.R. Lazio, Latina, n. 343 del 30 maggio 2006	p. 156; 162
Sentenza del T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, n. 2533 del 26 giugno 2006	p. 156
Sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, sez. III ter, n. 5272 del 28 giugno 2006	p. 139; 160
Sentenza del T.A.R. Veneto, sez. III. N. 294 del 7 febbraio 2007	p. 164
Sentenza del T.A.R. Abruzzo, Pescara, n. 450 del 11 aprile 2007	p. 137; 155
Sentenza del T.A.R. Liguria, sez. I, n. 1759 del 12 ottobre 2007	p. 138; 157
Sentenza del T.A.R. Liguria, sez. I, n. 1870 del 27 ottobre 2007	p. 165
Sentenza T.A.R. Piemonte, sez. I, 4 luglio 2008 n. 1484	p. 162
Sentenza del T.A.R. Toscana, sez. II, n. 1870 del 30 luglio 2008	p. 165

Sentenza del T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, n. 1339 del 18 ottobre 2008	p. 164
Sentenza del T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, n. 4082 del 10 dicembre 2008	p. 153
Sentenza del T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, n. 19 del 14 gennaio 2009	p. 153
Sentenza del T.A.R. Campania, Napoli, sez V, n. 1062 del 25 febbraio 2009	p. 152
Sentenza del T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, n. 122 del 6 febbraio 2009	p. 137; 157
Sentenza del T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, n. 2359 del 18 maggio 2009	p. 161
Sentenza del T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, n. 343 del 20 maggio 2009	p. 161
Sentenza del T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, n. 2466 del 21 maggio 2009	p. 161
Sentenza del T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, n. 2286 del 8 ottobre 2009	p. 165
Sentenza del T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, n. 818 del 3 novembre 2009	p. 153
Sentenza del T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, n. 2229 del 19 novembre 2009	p. 161
Sentenza del T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, n. 7607 del 11 dicembre 2009	p. 158
Sentenza del T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, n. 68 del 12 gennaio 2010	p. 153
Sentenza del T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, n. 1724 del 16 dicembre 2010	p. 152
Sentenza del TAR Lazio, Roma, sez. I ter, n. 966 del 30 gennaio 2012	p. 133
Sentenza del TAR Lombardia, Brescia, sez. II, n. 1460 del 24 agosto 2012	p. 143

### **Consiglio di Stato**

Sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 193 del 27 marzo 1992	p. 132
Sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 758 del 20 settembre 1994	p. 125
Sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 982 del 24 maggio 1996	p. 125
Sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 1024 del 10 settembre 1996	p. 132
Sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 362 del 14 aprile 1997	p. 132
Sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 1254 del 3 novembre 1997	p. 125
Sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 14 del 15 gennaio 1998,	p. 128
Sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 939 del 22 febbraio 2000	p. 43; 135; 159
Sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 816 del 14 febbraio 2003	p. 155
Sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 5795 del 7 settembre 2004	p. 137;145 155; 162
Sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 6880 del 20 ottobre 2004	p. 155
Sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 555 del 10 febbraio 2006	p. 145
Sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 229 del 26 gennaio 2006	p. 145
Sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 6494 del 22 dicembre 2008	p. 164
Sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 2131 del 8 maggio 2008	p. 157
Sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 668 del 16 febbraio 2007	p. 156; 162

### **Corte Costituzionale**

Sentenza n. 302 del 15 luglio 1994	p. 167
Sentenza n. 407 del 26 luglio 2002	p. 167
Sentenza n. 96 del 28 marzo 2003	p. 168
Sentenza n. 259 del 22 luglio 2004	p. 168
Sentenza n. 398 del 1 dicembre 2006	p. 168
Sentenza n. 399 del 1 dicembre 2006	p. 167

## BIBLIOGRAFIA

Acuña E. R. (a cura di) *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*, Giappichelli, Torino 2004

Aichholzer G., Birkert H., *Public sector information in digital age. Between markets, public management and citizen's right*, Celtenham, 2004

Aliberti C.- Colacino N.- Falletta P., a cura di G. Recchia, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, ed. Cedam, 2007

Alpa G., *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: "nuovo diritto" o espediente tecnico?*, in S. Grassi – M. Cecchetti – A. Andronio (a cura di), in *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, p. 43

Amalfitano Chiara, *La protezione giurisdizionale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2003, I, p. 13-43

Amendola L., *L'orientamento del Consiglio di Stato in materia di informazione ambientale: il nuovo D.Lgs. 195/2005 alimenta le critiche*, in [www.ambientediritto.com](http://www.ambientediritto.com)

Andronio Alessandro, *Informazione ambientale e garanzia dalle autoincriminazioni*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1997, 2, p. 286

Antonelli A.- Biondi A., *Implementing the Aarhus convention: some lessons from the Italian experience*, in *Environmental Law Review*, 2003, p. 170-178

Antonucci M., *Il diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale nell'Unione europea (nota a Corte giust. Comunità europee, 26 giugno 2003, n. 233/00, Commissione Ce c. Gov. Francia)*, in *Cons. Stato*, 2003, II, p. 1092

Arcari Maurizio, *Tutela dell'ambiente e diritti dell'uomo: il caso Lopez Ostra c. Spagna e la prassi di Commissione e Corte europea dei diritti dell'uomo*, RGA 5/96, p. 745.

Bianchi P. - Cordini G., *Comunità europea e protezione dell'ambiente*, Padova, 1983, p. 59

Birmie P.W.- Boyle A.E., *Basic documents on international law and the environment*, 1995

Borchardt G.M., *Soft Law in European Community Law*, in *European Law Review*, 1989, p. 267.

Borgonovo Re D., *Il diritto all'informazione in materia ambientale in Francia, negli Stati Uniti, in Italia*, in G. Arena (a cura di) *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 1991, p. 265.

Borgonovo Re Donata, *Informazione ambientale, ovvero quando un problema procedurale si fa sostanziale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, ed. Giuffrè, n° 1/1998, p. 120

Boyle A. E., M.R. Anderson (a cura di) *Human rights approaches to environmental protection*, Clarendon Press, Oxford 1998

Boyle A.E., *The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment*, in A.E. Boyle, M.R. Anderson (a cura di) *Human rights approaches to environmental protection*, Clarendon Press, Oxford 1998, pp. 43 ss

Brady K., *New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters*, in *Environmental Policy and Law*, n.2/1998, pp. 69-75

Brundtland G.H., *Il futuro di noi tutto*, Milano, 1989

Brutti N., *Il diritto all'informazione ambientale*, Torino, Giappichelli, 2005

Brutti N., *Il diritto all'informazione ambientale. Profili comparatistici*, Torino, Giappichelli, 2005

Butti G. – Butti L., *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali disponibili presso la pubblica amministrazione*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, p. 461.

Buonuomo Vincenzo, *Cooperazione e sviluppo: le regole internazionali – Codice delle discipline internazionalistiche*, ed. EMI della Coop. Sermis, 2005

Cammelli Antonio e Fameli Elio (a cura di), *Diritto all'informazione ambientale e sistemi informativi orientati al cittadino*, ed. Cedam, 1996

Caranta R., *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali nel diritto europeo*, in *Riv. it. Dir. pubbl. comunit.*, n. 3-4, 2003, p. 870

Carata R., *Il diritto di accesso in materia ambientale secondo l'ordinamento comunitario*, in R. Ferrara, P.M. Ripiana (a cura di), *I nuovi diritti nello Stato sociale in trasformazione*, Cedam, Padova, 2002, 151 ss.

Caranta R., *L'accesso alle informazioni in materia ambientale (nota a C. Stato, sez. V, 22 febbraio 2000, n. 939, Comune Limone sul Garda c. Sigurtà)* in *Giur. it.*, 2001, p. 406.

Caravita B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, p. 91

Caridà Rossana, *Considerazioni in tema di accesso alle informazioni ambientali*, in *federalismi.it* n. 6/2009, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

Caringella Francesco, *Manuale di diritto amministrativo*, ed. Giuffrè - Percorsi, 2008

Caringella F., *Nota a sentenza TAR Lombardia, Brescia, 30 aprile 1999 n. 397*, in *Urbanistica e appalti*, 1999, p. 669.

Carrillo Elena F. Pérez, *Accesibilidad a los documentos de seguridad en la Unión europea*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, n° 28/2007, p. 819

Cassano Giuseppe – Marco del Vecchio, *Diritto alla riservatezza e accesso ai documenti amministrativi – Profili sostanziali e tecniche risarcitorie*, ed. Giuffrè', 2001

Cassese S. (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995

Castellaneta M., *L'individuo e la protezione dell'ambiente*, in *Riv. dir. internazionale*, 2000/4, p. 914 ss.;

Cecchetti M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000

Ceruti M., *L'accesso alla giustizia amministrativa in materia ambientale in una recente sentenza della Corte di Giustizia e la lunga strada per il recepimento della Convenzione di Aarhus da parte dell'Italia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1/2010, p. 113

Chiti M.P., *Ambiente e costituzione europea: alcuni nodi problematici*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), in *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, p.131

Ciammola Massimo, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale, dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente al D.Lgs. n. 195 del 2005*, in *Il foro amm. CdS*, 2007, p. 657

Ciammola Massimo, *La legittimazione ad accedere ai documenti amministrativi (prima e dopo la L. 11 febbraio 2005 n. 15)*, in *Il foro amm. TAR*, 2007, p. 1181

Colacino N., *La tutela dell'ambiente nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: alcuni elementi di giurisprudenza*, in *Diritto e gestione dell'ambiente* n. 2/2001

Commissione europea, *Direzione generale dell'ambiente, opuscolo informativo*, 2002

Commissione europea, *Memorie depositate nell'ambito di procedimenti dinanzi alla Corte di Giustizia e al Tribunale di primo grado, accesso ai documenti, Tribunale di primo grado, sentenza del 12 settembre 2007 in causa n. T-36/04*, in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, n° 1/2008, p. 97

Conti G., *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000

Cordini G., *Ambiente e democrazia*, in *Diritto e gestione dell'ambiente* n. 3/2001

Cordini G., *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002

Cordini Giovanni-Fois Paolo-Marichisio Sergio, *Diritto Ambientale – Profili internazionali europei e comparati*, ed. Giappichelli, 2005

Corrado Anna, *Il diritto del cittadino ad accedere alle informazioni ambientali non può essere bloccato da motivi di ordine pubblico*, in *Guida al diritto - Il sole 24 ore*, n. 12 del 21.03.2009, p. 88

Costa J. P., *Il ragionamento giuridico della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n. 2/2000

Croci Edoardo, *Gli effetti della Convenzione di Aarhus – verso una nuova governance ambientale fondata sulla trasparenza pubblica*, in *Gazzetta ambiente*, fasc. 4/2004, p. 51

Cullet P., *Definition of an Environmental Right in a Human Rights Context*, in «*Netherland Quarterly of Human Rights*», XIII, 1, 1995, pp. 25 ss.

Cutillo Fagioli M., *Il diritto di accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale nel diritto internazionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1996, p.535 ss.

Cutrerera A., *La direttiva n. 85/337/CEE sulla V.I.A.*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1987, p. 499

Daclon C.M., *Il programma delle azioni della Comunità europea per l'ambiente*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 1993, 3, p. 453

Daclon C. M. –Tamburino A., *L'Europa e l'ambiente*, Rimini, 1989.

Dalla Rosa I., *Riflessioni sull'accesso all'informazione ambientale in ottica internazionale, europea e nazionale*, in [www.diritto.net](http://www.diritto.net), pag. 1, 2007

Davies Peter, *“Public participation, the Aarhus Convention and the European community*, in *Human rights in natural resource development*, 2001

De Cesaris, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. e proc. Civile*, 1991, p. 855

De Cesaris Ada Lucia (a cura di), *Informazione ambientale tra diritto di accesso ai documenti amministrativi e segreto industriale*, Istituto per l'ambiente, 1997

Déjeant M. - Pons, M. Pallemarts (a cura di), *Droits de l'homme et Environnement*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002

Dejeants – Pons M., *Les droits de l'homme à l'environnement dans le cadre du Conseil de l'Europe*, in *Revue Trimestrielle des droits de l'homme*, n.6/2004.

Dell'Anno P., *La ponderazione degli interessi ambientali nel procedimento amministrativo e i riflessi nella tutela processuale*, in *Foro amm.*, 1989, p. 99 ss

Dell'Anno Paolo, *Manuale di diritto ambientale*, ed. Cedam, 2003

Delfino B., *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il D.Lgs 24 febbraio 1997, n. 39. Confronto con la legge 7 agosto 1990, n. 241*, in *Cons. St.*, 1999, II, p. 133

Delfino Biagio, *L'informazione-divulgazione in materia ambientale*, in Foro Amm. N° 9/1999, p. 1949

Deliperi Stefano, *Diritto all'informazione ambientale, un importante strumento per la difesa dell'ambiente*, in Rivista giuridica dell'ambiente, ed. Giuffrè, n° 3-4/2007, p. 594

De Salvia M., *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Rivista internazionale dei diritti dell'uomo, n. 2/1997

Di Fenza Cinzia, *L'informazione ambientale*, in [ambiente.formez.it](http://ambiente.formez.it)

Di Fenza Cinzia, *Informazione, comunicazione ambientale e partecipazione*, in [ambiente.formez.it](http://ambiente.formez.it)

Dobson Andrew, *Citizenship and the environment*, in Journal of environmental Law, 2005

Ebbesson J., *Access to justice in environmental matters in the EU*, in The Hague, London, 2002

Falzone Andrea, *L'accesso alle informazioni sullo scambio di emissione come bilanciamento tra due diritti: informazione e riservatezza*, in Diritto Pubblico Comparato ed europeo, n° 2/2011, p. 586, Giappichelli editore.

Ferrara R., *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000

Fioravanti S., Martinoja D., *Guida all'informazione ambientale*, Inerio, 2010

Fonderico F., *Cenni alle vicende del diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in Giorn. Dir. Amm., 1997, 1005 e ss..

Fonderico F., *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in Giorn. Dir. Amm., 2006, p. 676

Fonderico F., *La Giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di ambiente*, in S. Cassese (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995, p. 123

Fonderico F., *Libertà di accesso alle informazioni ambientali*, in Giorn. Dir. Amm., 1997, p. 30

Fox V., *Il diritto all'informazione ambientale*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), 2007, p.1

Franzoso Federica, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in Rivista giuridica dell'ambiente, ed. Giuffrè, n° 5/2004, p. 631

Frosini, *Sul nuovo diritto all'informazione ambientale*, in Giur. cost., 1992, p. 4465

P. Frumer, *Protection de l'environnement et droits procéduraux de l'homme: des relations tumultueuses?*, in «Revue trimestrielle des droits de l'homme», IX, 36, 1998, p. 813 - 833.

Gagliardi Barbara, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali e la nozione di "ambiente" ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 39 del 1997*, in *Il foro amm. CdS*, n. 3 marzo 2003

Garabello R., *Le novità del trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Rivista giuridica dell'ambiente* 1999, p. 151

Garcia Giuseppe, *Il diritto all'informazione ambientale – tra situazioni soggettive e interessi pubblici*, ed. Maggioli, 1998

Gaverini Fabrizio, *Accecco (e accessi) ai documenti amministrativi: linee guida per le p.a. a garanzia del diritto alla privacy*, in *Il foro amm. TAR*, 2005, p. 2283

Gebers Betty, *Proposte avanzate dalla Commissione europea per l'applicazione della Convenzione di Aarhus*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, ed. Giuffrè, n° 1/2001, p. 189

Grado V., *Tendenze evolutive della politica comunitaria dell'ambiente in relazione al Quinto programma d'azione*, in *Riv. dir. europeo*, 1993, p. 17

Grassi S., *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990.

Gratani Adabella, *(OMC) Sviluppo sostenibile e commercio dopo Cancun: le regole della partecipazione del pubblico ai processi decisionali dell'UE in materia ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, ed. Giuffrè, n° 3-4/2007, p. 509

Gratani Antonella, *Accesso all'informazione ambientale e termini perentori per la P.A.*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, ed. Giuffrè, n° 5/2005, p. 799

Greco Nicola, *La costituzione dell'ambiente, sistema e ordinamenti*, ed. Il Mulino, 1996;

Greco N., *La valutazione di impatto ambientale. Rivoluzione o complicazione amministrativa?*, Milano, 1984.

Guizzi V., *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli, 1994

Harrison John, *Legislazione ambientale e libertà di informazione, la convenzione di Aarhus*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, ed. Giuffrè, n° 1/2000, p. 27

Ingrao I., *Il diritto all'ambiente nel quadro dei diritti dell'uomo*, Trieste, 1995.

Izzo Simonetta, *Accesso alle informazioni ambientali e ponderazioni di interessi contrapposti*, in *Diritto Pubblico Comparato ed europeo*, n° 4/2011, p. 1621, Giappichelli editore.

Kiss, *Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement*, in P. Kromarek (a cura di), *Environnement et droits de l'homme*, Paris, 1987, p. 13 ss

Kiss A.C., *The rights and Interests of Future Generations and the Precautionary Principle*, in D. Freestone – E. Hey, *The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation*, The Hague, 1996.

Kiss, *Un aspect du « droit de vivre »: le droit à l'environnement*, in D. Premont (a cura di), *Essais su le concept de « droit de vivre »*, Bruxelles, 1988, p.65 ss.

Kravchenko Svetlana, *The Aarhus convention advances participatory democracy in Europe*, in Environmental Law programme Newsletter Settembre-Dicembre 2000, p. 12-14

Kravchenko Svetlana, *The Aarhus convention and innovation in compliance with multilateral environmental agreements*, Colorado journal of environmental law policy, Winter 2007

Kromarek P. (a cura di), *Environnement et droits de l'homme*, UNESCO, Paris 1987

Labriola S., *Diritto di accesso all'informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (art. 14 l. 8 luglio 1986, n. 349) in Scritti in onore di M.S. Giannini, II, Giuffrè, Milano, 1988, 263 ss.*

Lambert, *Le droit de l'homme à un environnement sain*, *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2000, p.578

Landi G., nota a sentenza TAR Lombardia, Brescia, 30 aprile 1999, n. 397 in Rivista giuridica dell'ambiente, 2000, pp. 335-357,

Larssen Christine: *L'accès aux informations sur l'environnement en droit international : la Convention d'Aarhus*, In: Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne : bilan et perspectives, Bruylant 2003

Lavranos Nikolaos, *The scope of thew exclusive jurisdiction of the court of justice*, in European law review, 2007, 32(1), p. 83-94

M. Libertini, *Il diritto all'informazione in materia ambientale*, in Riv. Critica dir. Privato, n. 4, 1989, p. 640

Ligugnana G., *La Convenzione di Aarhus nella giurisprudenza della Corte di Giustizia U.E. del 2012*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario, n. 3-4 del 2012, ed. Giuffrè, pp. 619-643

Lombardi Paola, *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, in Il foro amm. TAR, n. 2 febbraio 2002

Maglia Stefano, *Corso di diritto ambientale*, ed. La Tribuna, 2003

Maglia Stefano, *Corso di legislazione ambientale – Alla luce del Testo Unico Ambientale*, ed. Ipsoa, 2007

Mann H., *The Rio declaration*, in *American Society of International Law Proceedings*, 1992, p.405 ss..

Manna Massimo, *L'informazione ambientale nella gestione dell' "emergenza rifiuti" in Campania*, in *Foro Amm. TAR*, 2008, 10, p. 2808

Marchisio S., *Agenda 21 e salvaguardia ambientale*, in *Politica internazionale*, 1995, pp. 221-228.

Marchisio S., *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in G.Garaguso – S. Marchisio (a cura di) , *Rio 1992: vertice per la terra*, Milano, 1993, p. 41 ss

Marchisio S., *Il diritto internazionale ambientale da Rio a Johannesburg*, in Del Vecchio A., Dal Ri A.J. (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Editoriale Scientifica, 2005, p. 30.

Marchisio S., *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. Cordini- P. Fois- S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2005.

Marchisio S., *La questione ambientale da Rio a Johannesburg*, in (a cura di). Colombo-N. Ronzitti, *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, 2003, pp. 67-79.

Marchisio S., *L'informazione ambientale nel diritto internazionale dello sviluppo sostenibile*, in A. Cammelli – E. Fameli, *Informatica Diritto Ambiente, Tecnologie dell'informazione e diritto dell'ambiente*, Napoli, 1997, pp. 49-64.

Margénaud Jean-Pierre, *La Convention d'Aarhus et la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue juridique de l'environnement*, Suppl. 1999, p. 77-87.

Maurer Libori B., *Il diritto all'informazione ambientale in Europa*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n. 3/2001, pp. 215-232.

Menski Werner et al., *Public Interest Litigation in Pakistan*, Pakistan Law House, Karachi, 2000, p. 109

F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 590.

Migliazza, *Il diritto all'informazione ambientale nell'Unione europea*, Milano, 2002

Ministero dell'Ambiente, *Educazione, formazione e informazione ambientale*, in *L'ambiente informa*, n° 6/1999 pag. 30; n° 12/2000 pag. 52, supplemento al n° 13/2000

Mirate S., *Diritto di accesso e informazione relativa all'ambiente: il Consiglio di Stato applica il D.Lgs. n. 39/1997, nota a sentenza Cons. St. sez. V 22 febbraio 2000 n. 939*, in *Urbanistica e appalti*, 2001, p. 322

Mirate S., *La tutela dell'ambiente attraverso il libero accesso all'informazione*, commento a *Corte di Giustizia delle Comunità europee, 17 giugno 1998, causa C-321/96, Wilhelm Mecklenburg c. Kreis Pinneberg Der Landrat*, in *Urbanistica ed appalti*, 1998, p. 1264

Monédiaire Gérard: *L'accès à la justice communautaire en matière d'environnement au miroir de la Convention d'Aarhus*, in *Revue juridique de l'environnement*, Suppl. 1999, p. 63-75.

Montanato R., *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in Vipiana P.M. (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 185

Monti Lavinia, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, in *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg: saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo* (a cura di Eduardo Roza Acuña), ed. Torino-Giappichelli, 2004, pp. 71-97

Montini M., *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: la mancata attuazione della direttiva CE 90/313*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2/1997, p. 328.

Morandi, *Informazione ambientale ed accesso ai documenti*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1992, p. 805

Morviducci Claudia, *Diritto di accesso ai documenti delle istituzioni e Trattato di Amsterdam*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.* n° 3-4/2000, p. 665

Nascimbene Bruno con la collaborazione di Massimo Pastore, *Da Schengen a Maastricht – apertura delle frontiere cooperazione – cooperazione giudiziaria e di polizia*, ed. Giuffrè Milano, 1995

Nespor Stefano, *L'accesso alla giustizia nelle controversie giudiziarie in materia ambientale: considerazioni su due volumi recenti*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, ed. Giuffrè, n° 6/2004, p. 861

Occhiena Massimo, *I diritti di accesso dopo la riforma della legge n. 241 del 1990*, in *Il foro amm. TAR*, 2005, p. 905

Pelosi Enzo, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, ed. Giuffrè, n° 1/2004, p. 23

Perillo Vincenzo, *Accesso ai documenti in materia ambientale*, in *Dir. e giur. agraria, alimentare e dell'ambiente*, n. 6/2009, p. 427

Pisano Angela, *I “public participation rights” nel diritto internazionale e comunitario dell'ambiente*, 2007-08

Ponti B. (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, ed. Maggioli, 2008

Postiglione Amedeo, *La necessità di una Corte internazionale dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, ed. Giuffrè, n° 2/2002, p. 389

Pozzato M., *Brevi note in materia di accesso all'informazione ambientale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, n. 5/1997, p. 301.

Prieur M., *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Revue Juridique de l'environnement*, 1999, 9

Prieur M., *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union européenne*, Limoges, 1997

Putti Pietro Maria, *L'informazione ambientale e la comunicazione di rischio: il "problema" del nucleare*, in *Resp. civ. e prev.* 2004, 1, p. 259

Razzaque Jona, *Public Interest Environmental Litigation in India, Pakistan and Bangladesh*, KluwerLaw International, L'Aia Londra New York, 2004

Recchia Donatella, *Accesso alla giustizia in materia ambientale: progressi verso l'attuazione della Convenzione di Aarhus*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, ed. Giuffrè, n° 5/2004, p. 787

Robinson Nicholas A., *A Common Responsibility: Sustainable Development and Economic, Social and Environmental Norms*, in *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, 2000, p. 195

Rodenhoff Vera: *The Aarhus Convention and its implication for the "Institution" of the European Community*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 11, afl. 3, 2002, p. 343-357

Ruscica Serafino, *Il diritto d'accesso in materia ambientale*, in [www.jusforwin.it](http://www.jusforwin.it)

Ruscica Serafino, *Il diritto d'accesso, il diritto all'informazione e la partecipazione*, in [www.jusforwin.it](http://www.jusforwin.it)

Sadeleer N., Roller G., Dross M., ENV.A.3/ETU/2002/0030 - *Access to Justice in Environmental Matters – Country Reports and Case Studies, Part II, Germany – Italy – Netherlands*.

Salanitro U., *Il diritto all'informazione in materia ambientale alla luce della recente normativa sull'accesso ai documenti della pubblica amministrazione*, in *Riv. Giur. amb.*, 1992, p.407

Salvadori Margherita, *Il diritto di accesso all'informazione nel diritto dell'Unione Europea*, in [www.evpsi.org](http://www.evpsi.org)

Salvia M., *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n. 2/1997

Salvia M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 1999, p. 112

Salvia F., *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. ambiente*, 1998, p. 235

San José D.G., *Environmental protection and the European Convention on Human Rights*, Human Rights File n. 21, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2005

Sarcone Valerio, *La "specialità del diritto all'informazione ambientale"*, in Il foro amm. TAR, 2004, p. 71

Sartoretti Claudia, *Il diritto alla riservatezza e il diritto di accesso: alla ricerca di un punto di equilibrio*, in Il foro amm. TAR, 2007, p. 2639

Sau Antonella, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*. in Rivista giuridica di diritto amministrativo n° 1/2009, p. 131

Scalisi Antonio, *Il diritto alla riservatezza*, ed. Giuffrè, 2002

Scovazzi T., *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, in Riv. dir. int., 1989, p. 592 ss.

Scovazzi T., *La partecipazione del pubblico alle decisioni sui progetti che incidono sull'ambiente*, in Riv. giur. ambiente, 1989, p. 485

Shelton D., *Human Rights, Environmental Rights and the Right to Environment*, in *Stanford Journal of International Law*, 1991, p. 103 ss

Simonati Anna, *L'accesso amministrativo e la tutela della riservatezza*, Università degli studi di Trento, 2002

Snyder F., *Soft Law e prassi istituzionale nella Comunità europea*, in *Sociologia dir.*, 1993, 1, p.79

Tanzi Attila, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, ed. Cedam, 2006, p. 330 ss.

Sohn L. B., *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, in *Harvard International Law Journal*, 1973, p. 423 ss.

Stancic L., *Aarhus Convention: a Model for Participatory Environmental Governance*, in *Ambiente*, 2004, 4, p. 41

Steering Committee for Human Rights, *Final Activity Report, Human Rights and the Environment*, Strasbourg 2005.

Tabacchini M., *Diritto per la natura*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 346-347

Taylor D.A., *Is environmental health a basic of human right ?* in *Environment Health Perspective*, 2004, p. 112 ss.

Tonchia T. (a cura di) *Diritti dell'uomo e ambiente (Atti del Convegno di studi organizzato in collaborazione con il Consiglio d'Europa il 13-14 maggio 1988)*, Padova, 1990

Tonchia T., *Diritti dell'uomo e ambiente, la partecipazione dei cittadini alle decisioni sulla tutela dell'ambiente*, Cedam, Padova 1990, pp. 4 ss..

Tortora A., *Informazione ambientale e diritto di accesso: normativa in ambito nazionale e comunitario*, in [www.filodiritto.it](http://www.filodiritto.it), pag. 1, 2007

Triggiani Vittorio, *Commento alla sentenza del TAR Lazio del 15 gennaio 2003 n. 126*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)

Tripodi Salvatore, *L'attuazione regionale delle direttive comunitarie e le clausole di cedevolezza*, in *federalismi.it* n. 9/2007, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

Tumbiolo Ruggero, *Raccolta differenziata e tutela della privacy*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, ed. Giuffrè, n° 1/2006, p. 128

Vitiello Veronica, *Il diritto di accesso agli atti in materia ambientale alla luce del D.Lgs. 19 agosto 2005 n. 195*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, ed. Giuffrè, n° 6/2005, p. 1055

Vollero Flora, *Diritti umani e diritti fondamentali fra tutela costituzionale e tutela sovranazionale: il diritto ad un ambiente salubre, 2001-02*, p. 194-198; p. 212-217, reperibile sul sito [www.studiperlapace.it](http://www.studiperlapace.it)

Weber Stefan, *Environmental information and the european convention on human rights*, in *Human rights journal*, 12/1991, p. 177 e ss.