

# Diritto all'informazione e alla partecipazione in materia ambientale: il quadro giuridico e normativo di riferimento

Simona Zati

## Natura e fondamento giuridico del diritto all'informazione: interdipendenza con il diritto alla partecipazione

Una sentenza della Corte dei Conti dell'87 così suonava: uno "degli strumenti di prevenzione (dell'ambiente) è proprio quello della responsabilizzante informazione dell'opinione pubblica sulle problematiche di tutela del bene ambiente". Negli anni successivi si affermò una corrente dottrinale, nota col nome di "dottrina dei nuovi diritti civili", che superando la tradizionale bipartizione tra "diritti di libertà" e "diritti sociali", sostenne che i nuovi diritti civili -tra cui il diritto all'informazione ambientale- non richiedono solo di essere rispettati, ma anche di essere resi effettivi attraverso un impegno attivo da parte delle autorità tenute a fornire le strutture organizzative e i presupposti istituzionali indispensabili per consentire il pieno sviluppo del sistema delle libertà. Altra corrente dottrinale ha connotato tale diritto come un "diritto pubblico soggettivo", dove l'endiadi diritto soggettivo-diritto pubblico esprime proprio la richiamata valenza sia individuale che collettiva dell'interesse connesso all'ambiente, e al contempo la correlazione tra diritto soggettivo del cittadino e dovere giuridico della P.A. Il fondamento giuridico di tale diritto va ricercato all'interno dei principi generali internazionali, comunitari e infine costituzionali italiani. A livello internazionale il diritto all'informazione ambientale trova il suo fondamento giuridico nel X Principio della Dichiarazione di Rio<sup>2</sup> che così dispone: "a livello nazionale ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso della pubblica autorità comprese le informazioni relative alle sostanze e attività pericolose". A livello comunitario il diritto *de quo* può essere inquadrato nell'ambito del Principio dell'Azione Preventiva ex art. 130 R dell'Atto Unico Europeo. Tale principio evidenzia la necessità che la tutela ambientale si configuri prevalentemente come tutela preventiva, tesa a preservare la stabilità dell'ecosistema,

## The right to information and participation in environmental matter: the juridical and legislative survey.

From a survey of the international, community, national and regional legislations, from the X Principle of the Rio Declaration on Environment and Development to the most recent community directives 2003/4/CE and 2003/35/CE, it clear that it's establishing a wider and more effective concept of right to the environmental information and participation. Anyway from a survey of the italian case-law, it's also clear that it's still having difficulty to acknowledge substantially the community's evolutive trends.

piuttosto che a ripristinare equilibri compromessi. È infatti sempre più gravoso e meno efficace risarcire che prevenire<sup>3</sup>.

A livello nazionale, si potrebbe intuitivamente rinvenire il fondamento giuridico del diritto *de quo* nel principio costituzionale di libertà di manifestazione del pensiero dell'art. 21 C, ma un'interessante corrente dottrinale<sup>4</sup> rifiuta tale comodo e generico ancoraggio, in quanto si presterebbe a interpretazioni conservative della disciplina di tutela ambientale, volte ad accettare una sua "meccanica cedevolezza ... di fronte alle esigenze economiche". Ma se invece si considera il carattere multidimensionale del diritto all'informazione ambientale (ora strumento per fare scelte consapevoli, ora garanzia di partecipazione attiva alle decisioni, ora infine strumento di prevenzione nei casi di rischi per la salute individuale e collettiva) appare chiaro come tutte queste sue funzioni possano essere garantite solo attraverso un impegno attivo dell'amministrazione, che raccolga e metta a disposizione dei cittadini le informazioni richieste e adempia all'obbligo di darsi un'organizzazione idonea a perseguire tale scopo. Da tale considerazione si può dunque argomentare che il fondamento giuridico del diritto *de quo* debba piuttosto rinvenirsi nel principio costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità dell'articolo 97 com.1 C. Ma riconoscere questo fondamento giuridico implica, dal lato della P.A. la necessità di superare i vecchi principi di segretezza e di non collaborazione, nell'ottica di un nuovo principio di trasparenza e cooperazione attiva e bilaterale in funzione della tutela dell'am-

biente, e dal lato del cittadino (conseguentemente messo in condizioni di partecipare) la necessità che il concetto di informazione ambientale perda il suo carattere di flusso di comunicazioni verso il pubblico per diventare invece oggetto di flussi bi-direzionali dall'ente al pubblico e dal pubblico all'ente. Questo significa che l'informazione non può più essere solo il presupposto della partecipazione: i due diritti diventano interdipendenti, due facce della stessa medaglia. In pratica la P.A. informa il cittadino e il cittadino a sua volta, nel partecipare ai processi decisionali, informa la P.A. delle conoscenze in suo possesso; è ovvio che solo chi è adeguatamente e preventivamente informato può partecipare in modo efficace e proficuo.

Questo passaggio importante dall'informazione alla partecipazione si riflette anche sul piano empirico-normativo ove il diritto d'accesso ha sempre trovato compiuta disciplina mentre la disciplina del diritto alla partecipazione si ricavava spesso implicitamente dalla prima; solo di recente a livello europeo e internazionale si è preso maggiore coscienza di questa interdipendenza, da cui l'adozione in particolare delle due Direttive europee del 2003 sull'informazione e sulla partecipazione, correlate ma al contempo autonome.

È dunque alla luce di queste considerazioni che è stato tracciato qui di seguito il quadro giuridico normativo di questi due diritti che, pur correndo sempre paralleli, prima si sono annidati l'uno implicitamente nel contenuto e nelle norme che disciplinavano l'altro, poi sono diventati oggetto di due autonome e esplicite discipline.

## Contenuto sostanziale del diritto all'informazione ambientale

Sul piano contenutistico e sostanziale, il diritto all'informazione ambientale non si esaurisce nel mero diritto di prendere visione delle informazioni sullo stato dell'ambiente in possesso delle autorità pubbliche; ma può essere esercitato con ulteriori finalità, che consentono di ricostruirlo secondo 3 modelli. Ciò è evidentemente possibile proprio in virtù di quella lettura che abbiamo scelto di dare del diritto all'informazione e del suo fondamento giuridico.

Secondo il Primo Modello l'accesso può essere richiesto al fine di poter disporre dei mezzi necessari per prendere scelte consapevoli dell'impatto che comportano sull'ambiente. Il diritto *de quo* consisterebbe quindi nella *libertà di accedere alle informazioni ambientali* in possesso dell'autorità pubblica, in funzione di una tutela preventiva dell'ambiente. Sul piano normativo tale funzione del diritto all'informazione è regolamentata dalla *Direttiva CEE 90/313 del 7.6.1990*.

In base al Secondo Modello l'accesso può essere richiesto al fine di ottenere le informazioni necessarie per poter *partecipare attivamente e seriamente ai procedimenti decisionali* della pubblica amministrazione connessi all'ambiente, mediante istanze, osservazioni, o memorie scritte. Sotto questo profilo in particolare il diritto all'informazione e alla partecipazione sarebbero, come già sopra spiegato, l'uno il presupposto strumentale dell'altro. Sul piano normativo la principale applicazione concreta di questa funzione dell'informazione si individua nel procedimento di valutazione di impatto ambientale, regolamentato dalla *Direttiva 337/85/CEE* che, all'art. 6 par. 2, afferma: *"gli stati membri si adoperano affinché ogni domanda di autorizzazione nonché le informazioni raccolte a norma dell'art. 5 (cioè fornite dal committente che ha redatto il progetto) siano messe a disposizione del pubblico entro un termine ragionevole per dare la possibilità agli interessati di esprimere il proprio parere prima*

*del rilascio dell'autorizzazione"*. I privati infatti, quali diretti e immediati interessati che abitano le aree di intervento, possono contribuire, spesso più di altri, con il proprio apporto conoscitivo all'adozione di scelte più consapevoli e tecnicamente più complete e elaborate, migliorando così la qualità delle successive decisioni.

In base al Terzo Modello l'accesso può essere richiesto dai cittadini al fine di *potersi tutelare dai rischi cui potrebbero essere esposti in caso di incidente connesso ad attività industriali*. Questa funzione del diritto all'informazione ambientale trova riconoscimento normativo in due atti europei: la *Convenzione di Vienna del 1986<sup>5</sup> sulla "tempesta notificata di un incidente nucleare"* e la *Direttiva comunitaria "Seveso" 82/501 relativa "ai rischi di incidenti rilevanti connessi a certe attività industriali"*, che richiede appunto che in caso di incidente tutti i coinvolti siano adeguatamente informati dalla P.A. sulle questioni relative alla sicurezza<sup>6</sup>.

### Quadro giuridico-normativo di riferimento. I<sup>a</sup> fase storica

Volendo tracciare un quadro giuridico e normativo di riferimento si può suddividere l'evoluzione storica dei diritti all'informazione e alla partecipazione in due fasi coincidenti per lo più con la fine del secolo scorso e il periodo a cavallo con l'inizio del secolo in corso. La prima fase è contraddistinta dalle due famose Direttive comunitarie: *85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale e 90/313/CE del 7.6.1990 sul "diritto d'accesso agli atti"*.

La prima Direttiva è stata recepita in Italia con la *legge n. 349/1986* istitutiva del Ministero dell'Ambiente che, all'art. 14 com. 3, detta una disciplina speciale per l'accesso alle informazioni ambientali rispetto a quella generale sull'accesso agli atti amministrativi (L.n. 241/90 artt.22 e ss). Ex art. 14: *"qual-*

*siasi 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 produzione e delle spese effettive di ufficio il cui importo è stabilito con atto dell'amministrazione interessata."* Così per la prima volta in Italia l'accesso acquista il rango di diritto pubblico soggettivo condizionato solo al rimborso delle spese necessarie per la sua attuazione. Ma di lì a poco si affermarono in dottrina e giurisprudenza degli orientamenti interpretativi tesi a restringerne la portata. Analizzando infatti il diritto *de quo* sotto i tre profili della nozione di informazioni ambientali, dei richiedenti legittimati e delle autorità pubbliche garanti dell'accesso, si osserva quanto segue.

Sotto il profilo oggettivo, l'art. 14 dà un'indicazione notevolmente generica riferendosi solo alle *"informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili"*. Tale genericità ha dato adito ad una interpretazione restrittiva –maggioritaria– per cui le informazioni *de quo* coinciderebbero solo con quelle organizzate e raccolte per definire lo stato dell'ambiente, e a un'altra interpretazione più estensiva –minoritaria– per cui le stesse coinciderebbero invece con tutte quelle che possono in qualche modo influire sulla definizione dello stato dell'ambiente.

Sotto il profilo della legittimazione soggettiva l'art. 14 la estende a *"qualsiasi cittadino (...)"*. Ma anche su tale fronte si sono formati degli orientamenti restrittivi in dottrina e giurisprudenza che hanno letto la suddetta espressione in correlazione con la successiva, *"in conformità delle leggi vigenti"*, con la conseguenza che poteva essere riconosciuto alla disposizione solo un carattere programmatico e non immediatamente precettivo. In altre parole l'effettivo esercizio del diritto d'accesso sarebbe dipeso dall'emanazione di successive norme tecniche d'attuazione; nel frattempo, mancando queste, si doveva rinviare alle normative già esistenti, prima fra tutte all'art. 22 della L. 241/90

che consente l'accesso agli atti amministrativi solo a chi vi ha "interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti". Veniva così in pratica azzerata tutta la portata innovativa dell'art. 14.

Sotto il profilo delle strutture organizzative volte a garantire l'accessibilità alle informazioni: l'art. 14 individua come legittimate passive solo le pubbliche amministrazioni; senza tenere in alcun conto gli altri enti svolgenti comunque funzioni di tutela ambientale.

La seconda Direttiva comunitaria che connota questa prima fase, la 90/313/CE sul "diritto d'accesso agli atti", è stata recepita in Italia con il D.Lgs. 39/1997.

Con la presente Direttiva le informazioni ambientali<sup>7</sup> sono descritte più analiticamente; esse riguardano una serie di fattori (acqua, aria, suolo, fauna, flora, territorio e spazi naturali), e una serie di attività e misure che possono incidere negativamente o positivamente sull'ambiente. Inoltre coincidono con quelle contenute in tutti gli atti di cui la P.A. sia venuta direttamente o indirettamente in possesso, a differenza di quanto avveniva ai sensi della 241/90 che all'art. 22 ricomprendeva nell'oggetto dell'accesso solo i documenti amministrativi rappresentativi del contenuto di atti, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa nel corso di un procedimento amministrativo.

Sul fronte della legittimazione soggettiva, la Dir.'90 supera l'interpretazione restrittiva che ai sensi della L. 241/90 consentiva l'accesso solo ai soggetti titolari di un interesse rilevante, e all'art. 3 chiarisce che è legittimata all'accesso "qualsiasi persona, fisica o giuridica, che ne faccia richiesta, senza che questa debba dimostrare il proprio interesse". La svolta rendeva necessario un rapido recepimento, ma esso intervenne solo 7 anni più tardi con il D.Lgs. 39/97. Dal 1997 poterono finalmente accedere alle informazioni sull'ambiente anche soggetti senza personalità giuridica, e addirittura anche chi non aveva uno specifico interesse e volesse accedere

solo per motivi economici o morali. Unico onere che rimase a carico dell'interessato fu quello della sua previa identificazione, "sia per esigenze di documentazione interna alla P.A., sia per la precostituzione di prove documentali relative ad eventuali usi illeciti che il richiedente potrebbe fare delle informazioni richieste".

La Direttiva e il decreto di recepimento prevedono però anche delle esenzioni per la P.A. dal dovere di consentire l'accesso. Esso era limitato quando la divulgazione delle informazioni ambientali poteva causare un pregiudizio concreto e attuale ad altri interessi sostanziali confliggenti (come il segreto amministrativo, o commerciale, o industriale, o le esigenze di tutela dei dati personali ex art. 4 com.1 D.Lgs. 39/97). Inoltre poteva essere limitato perché l'autorità pubblica non era in possesso delle informazioni richieste, o perché la domanda era eccessivamente generica o abusiva o, infine, perché il documento era in corso di elaborazione. Ma in ogni caso il responsabile del procedimento di accesso doveva fornire un'adeguata motivazione in ordine alla limitazione (art. 4 com. 2).

La nozione di autorità pubbliche viene estesa a tutte le amministrazioni territoriali (Stato e Enti Territoriali), gli enti pubblici (A.N.P.A. o A.R.P.A.), le aziende autonome, i soggetti formalmente privati (concessionari di pubblici servizi) e infine degli enti pubblici economici (fra cui le aziende speciali per la gestione dei servizi pubblici locali).

Orbene per garantire un'attuazione concreta e effettiva delle due Direttive descritte si rendeva necessario un coordinamento tra le diverse amministrazioni in possesso delle varie informazioni, in modo da realizzare un sistema informativo unitario che non fosse solo diffuso, ma anche volto a evitare contraddizioni e inefficienze e ad assicurare dati completi, tempestivi e comprensibili. A tal fine venne emanato, non a caso contestualmente alla Direttiva comunitaria 90/313/CE, il *Regolamento CEE n. 1210/90 del 7 maggio '90, istitutivo "dell'Agazia Europea*

*dell'Ambiente e della rete europea di informazioni e di osservazione in materia ambientale*".

Obiettivo comune di questa prima fase è stato quello di creare un interesse sociale e diffuso alla tutela dell'ambiente, estendendo la portata del diritto all'informazione in modo crescente e garantendo una tutela desoggettivizzata che prescinde da qualsiasi limitazione soggettiva all'accesso. Ciò, lungi dal rappresentare il punto di arrivo sul tema, ha costituito piuttosto un processo di apertura poi promosso, continuato e rafforzato nella seconda fase.

## II' fase storica

Il ventennio successivo, dagli anni novanta ai giorni nostri, si connota infatti per un nuovo e diverso impegno sulla materia: fare ogni ragionevole sforzo per arginare le inefficienze della P.A. che ha spesso isolato i contenuti della disciplina sull'accesso e sulla partecipazione, nascondendosi dietro una latente negligenza o incapacità burocratica.

Vengono così assunti impegni programmatici con programmi d'azione, convenzioni internazionali, e nuove Direttive comunitarie. Con il *IV Programma d'Azione CEE (1987-1992)*, si è individuato l'accesso all'informazione ambientale come uno dei settori prioritari in cui concentrare l'azione comunitaria<sup>8</sup>. Successivamente il *V Programma d'Azione (1993-2000)* evidenziava che "è indispensabile che i cittadini possano sia partecipare alla fissazione delle condizioni (...) per il controllo integrato dell'inquinamento, sia formarsi un giudizio sull'attività reale delle aziende pubbliche e private attraverso l'accesso" alle relative documentazioni. Attualmente il *VI Programma d'Azione (2001-2010)* prevede, come strumento essenziale per il raggiungimento di precisi obiettivi in settori prioritari, come quelli del cambiamento climatico o della gestione dei rifiuti, quello della sensibilizzazione dell'accesso all'informazione ambientale.

Tabella 1 - *Informazione e partecipazione: quadro giuridico-normativo*

Quadro giuridico normativo	<b>Fondamento giuridico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Internazionale:</b> X° principio della dichiarazione di Rio</li> <li>• <b>Comunitario:</b> principio dell'azione preventiva ex art. 130 R dell'Atto Unico Europeo</li> <li>• <b>Nazionale:</b> art. 21 C. o art. 97 C.</li> </ul>
	<b>Contenuto sostanziale del diritto all'informazione</b>	<p><b>3 modelli di costruzione</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Libertà di accedere alle informazioni ambientali</li> <li>• Strumento di partecipazione</li> <li>• Strumento per tutelarsi dai rischi in caso di incidenti connessi a attività industriale</li> </ul>
	<b>I Fase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dir. Com. 85/337/CEE</b> sulla "valutazione di impatto ambientale"</li> <li>• <b>Dir. Com. 90/313/CE</b> del 7.6.1990 sul "diritto d'accesso agli atti"</li> <li>• <b>Regolamento CEE n. 1210/90</b> "Istitutivo dell'Agenzia Europea dell'Ambiente e della Rete Europea di Informazioni e di Osservazione in Materia Ambientale"</li> </ul>
<b>II Fase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IV Programma d'Azione CEE (1987-1992)</li> <li>• V Programma d'Azione (1993-2000)</li> <li>• VI Programma d'Azione (2001-2010)</li> <li>• Terza Conferenza ministeriale europea sull'ambiente (Conferenza di Sofia, ottobre 1995)</li> <li>• <b>Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998</b> sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico, e il ricorso alla giustizia in materia ambientale (ratificata in Italia con L. 108/2001)</li> <li>• <b>Dir. 2001/42/CE</b> Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente</li> <li>• <b>Direttiva Eur. 2003/4/CEE</b> del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale</li> <li>• <b>Direttiva Eur. 2003/35/CE</b> del 26 maggio 2003 sulla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale</li> </ul>	
<b>Esperienze regionali</b>	<p><b>L. REG. Emilia Romagna n. 15</b> del 16 maggio 1996 sulla "Promozione, organizzazione e sviluppo delle attività di informazione ed educazione ambientale"</p> <p><b>Proposta di Legge Regione Toscana n. 17</b> del 05-04-2004 "Norme per il Governo del territorio"</p>	

In seguito, nel corso della *Terza Conferenza ministeriale europea sull'ambiente (Conferenza di Sofia, ottobre 1995)* si creano le premesse per indire una conferenza internazionale sull'informazione ambientale<sup>9</sup>. La stessa fu dunque indetta ad Aarhus, e il suo frutto fu la *Convenzione del 25 giugno 1998*, ratificata dall'Italia con la L. n. 108 del 16 marzo 2001, ed entrata in vigore il 20 ottobre 2001. Essa fondò i tre grandi pilastri di democrazia ambientale: diritto d'accesso all'informazione ambientale, diritto di partecipazione pubblica alle decisioni in materia ambientale e diritto di accesso alla giustizia; accompagnati e rafforzati da alcune misure anti-inadempimento<sup>10</sup>.

Al fine di recepire i principi della Convenzione sono dunque state emanate due nuove Direttive comunitarie: la Direttiva 2003/4/CEE sull'accesso e la 2003/35/CE sulla partecipazione.

Con riferimento all'accesso, la recente *Dir. 2003/4/CEE del 28 gennaio 2003* da un lato

abroga la *Dir. 90/313/CEE*<sup>11</sup> e dall'altro recepisce all'interno del diritto comunitario alcune disposizioni della Convenzione di Aarhus. In particolare recepì il principio per cui la P.A. non solo deve consentire l'accesso ma deve anche attivarsi autonomamente per raccogliere le informazioni, per aggiornarle, e per metterle a disposizione del pubblico mediante anche dati elettroniche, pubblicazioni annuali e altro. In più la Convenzione aveva previsto che le autorità pubbliche incoraggiassero il richiedente le informazioni, ma la disposizione non fu trasposta. Infine la Convenzione sancì quanto alla legittimazione soggettiva che l'accesso alle informazioni ambientali deve essere riconosciuto in maniera incondizionata a tutti, a prescindere quindi dalla prova dell'interesse, dalla ragione o lo scopo per cui si richiede l'accesso, dalla nazionalità, dalla cittadinanza o dal domicilio del richiedente. Sono invece stati recepiti dalla Convenzione gli ampliamenti dei concetti di informazione ambientale e di

autorità pubblica rispetto alla normativa previgente.

L'informazione ambientale comprende ora, oltre a tutti gli elementi già previsti dalla Direttiva 313/90 come sopra descritti, anche altri elementi individuati ad Aarhus, quali "le analisi costi-benefici e altre analisi economiche (...), nonché l'informazione sullo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, i siti e gli edifici di interesse culturale (...)".

Per autorità pubblica si deve ora intendere non solo la P.A. o i soggetti svolgenti pubbliche funzioni, ma anche persone o organismi che assolvono funzioni di pubblica amministrazione o che forniscono servizi pubblici connessi con l'ambiente sotto il controllo di una pubblica amministrazione.

È in parte deludente invece che sul fronte delle esenzioni dal dovere di consentire l'accesso la Direttiva si discosti solo marginalmente dalla precedente 313/90, salvo preci-

sare che tutte le esenzioni devono comunque essere interpretate restrittivamente.

Innovative solo le misure anti-inadempimento; si prevedono in particolare tre casi: qualora l'amministrazione non sia in possesso del documento richiesto, dovrà comunicare qual è l'Ufficio cui rivolgersi o trasferire direttamente la richiesta a questo, senza poter rigettare la domanda semplicisticamente; qualora abbia ricevuto domanda scritta di accesso, gli eventuali motivi del diniego dovranno essere notificati al richiedente<sup>12</sup>, qualora l'accesso venga differito, se il volume o la complessità delle informazioni richieste sono tali da non consentire il soddisfacimento della richiesta entro il termine ordinario di un mese, essa sarà messa a disposizione del richiedente "entro il periodo di due mesi", ma l'autorità pubblica dovrà informare il richiedente dei motivi che giustificano la proroga.

Con riferimento alla partecipazione, la recente *Dir. Com. 2003/35/CE* del 26 maggio 2003 da un lato prevede la partecipazione del pub-

blico nell'elaborazione di taluni programmi in materia ambientale e dall'altro modifica le Direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente appunto alla partecipazione e all'accesso alla giustizia. In particolare, nel tentativo di modificare la *Dir.85/337/CEE* e di renderla compatibile con la Convenzione di Aarhus, viene esteso il concetto di "pubblico" anche alle O.N.G., e viene disposto che le informazioni siano rese note tempestivamente, in una fase precoce delle procedure decisionali e, alla fine del procedimento, siano estese anche alle motivazioni e alle considerazioni che hanno condotto alla decisione finale<sup>13</sup>.

In questo quadro generale nazionale e soprannazionale si inseriscono alcune esperienze regionali abbastanza all'avanguardia; in particolare si segnalano: per il diritto d'accesso la Regione Emilia e, per il diritto di partecipazione la Regione Toscana.

Sul fronte dell'accesso la Regione Emilia Romagna, con L. REG. n. 15, addirittura del 16 maggio 1996 (un anno prima del D.Lgs.

39/97), intitolata "Promozione, organizzazione e sviluppo delle attività di informazione ed educazione ambientale", si è data tra gli altri i seguenti obiettivi: promuovere l'informazione ambientale per favorire la partecipazione ai processi decisionali e favorire l'accesso alle informazioni ambientali presso le P.A.. Per assicurarne il raggiungimento, la Regione prevede il ricorso a quattro strumenti: l'adozione un programma di informazione e educazione ambientale (denominato INFEA), l'istituzione di Centri di informazione e educazione ambientale, l'istituzione di sportelli ambientali, e infine la predisposizione di periodiche relazioni sullo stato dell'ambiente della Regione Emilia-Romagna.

Sul fronte della partecipazione, la Regione Toscana, con legge regionale n. 1 del 3 gennaio 2005 "Norme per il Governo del territorio"<sup>14</sup>, innovando, ha precisato cosa si intende per "governo del territorio": non si tratta solo di regolamentazione urbanistica e edilizia, ma anche di regolamentazioni del paesaggio e dell'ambiente. Dunque tanto la pia-

nificazione territoriale, quanto quella ambientale possono essere destinatarie di istanze partecipative dei cittadini. Nel corso dei lavori preparatori, la relazione di accompagnamento alla proposta di tale legge regionale (proposta di legge n. 17 del 05-04-2004), precisa anche che gli interventi della P.A. e l'iniziativa privata non sono due fini in sé contrapposti, ma che anzi impongono di lavorare in cooperazione, sebbene con distinzione di ruoli. A tal fine, nel capo della norma relativo agli istituti della partecipazione (Capo III), l'art. 19 prevede la figura del Garante della comunicazione e della partecipazione nel procedimento di pianificazione territoriale e l'art. 20 ne descrive le relative funzioni<sup>15</sup>.

In senso opposto si muove la nostra giurisprudenza amministrativa volta più a conformarsi ai vecchi orientamenti restrittivi di un decennio fa che ad innovare.

Negli anni 90 si sono riscontrati due casi di particolare rilievo, uno davanti al TAR Sicilia, relativo ad un ricorso di un cittadino contro

il proprio Comune avverso il rifiuto di fornire l'analisi di potabilità dell'acqua dell'acquedotto pubblico; l'altro davanti al TAR Emilia Romagna, relativo ad un ricorso di una cittadina contro il diniego, di una Provincia di Bologna, d'accesso ai documenti in suo possesso riguardanti le sostanze, le materie prime e il ciclo produttivo di uno stabilimento industriale che era situato nelle immediate vicinanze dell'abitazione della ricorrente. In entrambi i casi i TAR non annullarono i dinieghi perché, secondo la loro interpretazione, non sussisteva alcun dovere in capo all'amministrazione di consentire l'accesso all'informazione ambientale, dato il rapporto di specialità tra la Legge generale sull'accesso 241/90 (art. 22) e la L. 349/86 (art. 14). In altre parole – secondo loro – per tutti gli aspetti non espressamente disciplinati dalla l.n.349 – e in particolare per l'interesse che deve essere provato per esercitare il diritto – si doveva fare riferimento alla l.n. 241.

Recentemente è stato portato davanti al

TAR Liguria un caso analogo, relativo ad un ricorso del WWF contro il Comune di Rio Maggiore per annullamento del diniego del Comune di accesso a tutta la documentazione riguardante alcune concessioni edilizie per la costruzione di opere nel parco nazionale delle Cinque Terre. In primo grado il TAR ha accolto il ricorso del WWF, annullando il diniego del Comune, sul rilievo che il rilascio delle concessioni edilizie *de quo* incideva sull'assetto dell'ambiente per cui l'accesso doveva essere consentito a "*chiunque*" a prescindere dall'interesse (ex D.Lgs 39/97). In secondo grado invece il Cons. di Stato sez. V, con sentenza n. 816 del 14.2.2003, ha annullato la sentenza del TAR, sulla base della circostanza che la natura dell'informazione richiesta non sarebbe stata relativa all'ambiente, ma alle differenti materie dell'urbanistica e dell'edilizia. Ciò determinava l'applicazione della disciplina generale sull'accesso agli atti (L.241/90) che richiede la prova di un interesse giuridicamente rilevante per consentire l'accesso. Quindi non



essendo stato motivato dal ricorrente il proprio interesse a ricorrere, l'accesso non era dovuto. Il caso ha destato un grande scalpore perché il Consiglio di Stato da un lato si è riportato in linea con gli orientamenti giurisprudenziali di oltre un decennio precedente, e dall'altro si è posto in netta controtendenza rispetto alla consolidata giurisprudenza internazionale e della Corte di Giustizia della Comunità Europea (peraltro avallata anche da alcune Regioni tra cui la Toscana). Queste ultime, facendo leva sulla *ratio* della normativa comunitaria di garantire il più ampio accesso possibile alle informazioni ambientali, affermavano proprio la sussistenza di un collegamento funzionale tra la materia ambientale e la gestione del territorio, di modo che la presenza di vincoli legislativi a tutela delle bellezze naturali potevano costituire un chiaro indice di tale valenza ambientale.

In conclusione, se da un lato bisogna riconoscere che le recenti Direttive sono indice di una nuova volontà comunitaria di vincolare gli Stati a consentire un accesso e una partecipazione in materia ambientale effettivi, dall'altro emerge che le maggiori difficoltà in

termini di recepimento sostanziale si incontrano a livello nazionale, basti pensare ai lunghi tempi di recepimento o alle permanenti resistenze giurisprudenziali. Possiamo dunque solo auspicare un aumento di interventi legislativi regionali all'avanguardia, alla stregua dei due casi citati, e che gli stessi possano funzionare da trampolino per consentire un effettivo recepimento della normativa comunitaria e per radicare una nuova prassi amministrativa e giurisprudenziale.

#### Bibliografia

- Fox V., *Il diritto all'informazione ambientale* (note a margine di sentenza Cons. di Stato sez. V 14.2.2003 n.816) in [www.lexambiente.com](http://www.lexambiente.com), last update 18.11.2004.
- Gagliardi B., *Il diritto d'accesso alle informazioni ambientali e la nozione di ambiente ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 39 del 1997*, in *Il Foro Amministrativo* C.D.S. pag. 1032-1037.
- Garzia G., *Il diritto all'informazione ambientale tra situazioni soggettive e interesse pubblico*, ed. 1998.
- Lugaresi N., *Procedimenti amministrativi ambientali*, in *Riv. Giur. dell'Ambiente* anno 2002 pagg. 89-92.
- Pelosi E., *Il rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della Direttiva 2003/4/CE*, in *Riv. Giur. dell'Ambiente* vol.1 anno 2004 pag. 23-34.

#### Note

- <sup>1</sup> Sentenza n.191 del 1987 della Corte dei Conti.
- <sup>2</sup> Rio Declaration on Environment and Development, 5 Giugno 1992.
- <sup>3</sup> Peraltro le conseguenze dannose di alcune attività eccedono qualsiasi possibilità riparatoria.
- <sup>4</sup> Giuseppe Garzia, v. Bibliografia.
- <sup>5</sup> Ratificata con L. 31 ottobre 1989 n. 375.
- <sup>6</sup> In questi casi l'informazione è maggiormente garantita perché non viene predisposta in funzione di tutela dell'ambiente, ma in funzione di tutela del diritto assoluto alla salute dei cittadini coinvolti nell'incidente.
- <sup>7</sup> Disponibili sotto varie forme: scritta, visiva, sonora, o contenuta in banche dati.
- <sup>8</sup> Invitando gli Stati a delineare "modi di accesso più agevoli da parte del pubblico alle informazioni in possesso delle autorità ambientali".
- <sup>9</sup> Si individuò come obiettivo primario quello di "contribuire alla protezione del diritto delle presenti e delle future generazioni ad abitare un ambiente adeguato alla salute e al benessere, garantendo i diritti d'accesso all'informazione di carattere ambientale, di partecipazione pubblica al processo legislativo e di accesso alla giustizia" (art. 1).
- <sup>10</sup> In questo clima di fermentazione vengono in parallelo adottate anche altre Direttive come la 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, che basa la sua efficacia sul ruolo della partecipazione del pubblico nella predisposizione di piani e programmi.
- <sup>11</sup> A decorrere dal 14 febbraio 2005.
- <sup>12</sup> Dando conto della facoltà di attivare una procedura di riesame ad opera della stessa autorità o di altra.
- <sup>13</sup> Analoga estensione viene operata in relazione all'accesso alla tutela giurisdizionale, ora esteso a associazioni ambientaliste, gruppi, comitati ed O.N.G. che abbiano un "sufficiente interesse", o che siano state lese nel loro scopo statutario.
- <sup>14</sup> Nata per l'attuazione della recente Direttiva 2001/42/CEE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.
- <sup>15</sup> Il Garante in particolare "assicura la conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle fasi procedurali di formazione e adozione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio e promuove, nelle forme e con le modalità più idonee, l'informazione ai cittadini stessi, singoli o associati, del procedimento medesimo".

**Simona Zati**  
Dott.ssa in legge