

## *L'accesso alle informazioni ambientali e la nuova trasparenza amministrativa (\*)*

Marco Lipari,

*Presidente di Sezione del Consiglio di Stato*

(\*) Testo (aggiornato e integrato) della Relazione svolta a Firenze, 1 luglio 2022, nell'ambito del Convegno di Studi *Scelte ambientali, azione amministrativa e tecniche di tutela dopo la legge di revisione costituzionale n. 1 del 2022*, organizzato dall'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa e dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana.

**Sommario.** 1. L'accesso ambientale *oggi*. Certezze acquisite; questioni aperte e nuove prospettive. - 2. La novità dell'informazione ambientale: il contrassegno della specialità è ancora attuale? Rafforza o indebolisce l'istituto? - 3. Le peculiarità della disciplina attuale. Molte regole diverse. Sono tutte giustificate? O sono solo il portato di vicende storiche contingenti? - 4. La nozione (ancora incerta) del contenuto dell'*informazione ambientale* sottoposta alla legislazione speciale. la sua potenziale dilatazione e le cautele della giurisprudenza. - 5. La pretesa alla conoscenza delle *informazioni* ambientali. L'obbligo dell'amministrazione di elaborare dati disaggregati. L'onere del costo delle attività. - 6. L'atteggiamento della giurisprudenza. La natura giuridica dell'accesso ambientale. Il problema specifico della *legittimazione attiva*. Specialità e tutela rafforzata o riconduzione ai principi generali? - 7. Gli indirizzi della giurisprudenza più rispettosi della tutela dell'accesso. - 8. Alcuni orientamenti interpretativi "*neutrali*". - 9. La natura giuridica dell'accesso ambientale e le sue finalità. Diritto civico, interessi pubblici e rischio della *funzionalizzazione*. - 10. L'accesso ambientale utilizzato per finalità "*egoistiche*". L'abuso del diritto, il principio di proporzionalità e il bilanciamento degli interessi coinvolti. - 11. Interesse ambientale, soggettivazione e bilanciamento con interessi contrapposti: il problema della tutela della privacy. - 12. Il coordinamento con le regole generali in materia di accesso. Il *frazionamento* della disciplina dell'accesso e le questioni aperte. - 13. La *qualificazione* dell'accesso richiesto in relazione ad informazioni oggettivamente ambientali, ma non veicolato attraverso il procedimento speciale. - 14. La risposta della Plenaria sul coordinamento tra diverse discipline dell'accesso: civico, in materia di appalti, ordinario. - 15. L'istanza di accesso agli atti "*polifunzionale*" e il diritto di accesso all'informazione ambientale. La superfluità dell'interesse "*genuinamente ambientale*". - 16. I bilanci e le prospettive future dell'accesso ambientale. La legittimazione *allargata* e l'ambito soggettivo del diritto alla tutela giurisdizionale.

### **1. L'ACCESSO AMBIENTALE OGGI. CERTEZZE ACQUISITE; QUESTIONI APERTE E NUOVE PROSPETTIVE.**

Qual è, oggi, il ruolo attuale dell'accesso ai documenti amministrativi nel sistema complessivo della tutela ambientale?

È un istituto ancora capace di realizzare gli obiettivi di protezione avanzata e preventiva degli interessi ambientali? La disciplina vigente, può incidere concretamente nel processo decisionale che conduce alle grandi scelte ambientali? È adeguata la risposta della giustizia

amministrativa, secondo i canoni di effettività e completezza della tutela, alla domanda di protezione giuridica dell'ambiente, anche nella sua componente informativa?

Sono questi gli interrogativi a cui cercare di rispondere, oggi, tracciando un bilancio dell'applicazione concreta dell'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali, nell'esperienza del lungo percorso compiuto dopo la sua introduzione nell'ordinamento.

In una prospettiva più generale, ci si deve chiedere quale funzione può e deve svolgere l'accesso ambientale, in un nuovo contesto caratterizzato da una relevantissima evoluzione della disciplina complessiva della trasparenza amministrativa in Europa e in Italia, ormai decisamente orientata nella direzione di una generalizzata e piena espansione dell'*accesso civico*, attribuito ad ogni cittadino, in chiave di controllo sulla legittimità dell'azione amministrativa e di condivisione del patrimonio informativo detenuto dai pubblici poteri.

Da ultimo, le modifiche degli artt. 9 e 41 della Costituzione, nella parte in cui innalzano ulteriormente la rilevanza della finalità di salvaguardia dell'ambiente, acquistano senz'altro un reale peso nella applicazione delle regole sulla trasparenza, valorizzando la necessità di assicurarne l'effettiva e piena operatività.

L'opportunità di compiere una valutazione complessiva sulla applicazione della disciplina dell'accesso ambientale deriva anche dalla circostanza che sono trascorsi ormai 25 anni da quando la prima normativa specifica, di derivazione europea, ha fatto il suo ingresso nell'ordinamento italiano, attraverso il decreto legislativo 24 febbraio 39/1997 (in attuazione della direttiva 90/313/CEE).

La regolamentazione introdotta del 1997, peraltro, non costituiva una novità assoluta nell'ordinamento nazionale, poiché, da circa un decennio, tra le tante trasformazioni dalla *rivoluzione culturale* portata dall'istituzione del *Ministero dell'ambiente*, già la legge del 1986, all'art. 14, aveva introdotto, in termini forse ancora embrionali, il *diritto all'informazione sullo stato dell'ambiente*, delineando un inedito diritto di accesso, ancora pressoché sconosciuto, nell'epoca precedente la legge n. 241/1990.

L'originario art. 14 aveva stabilito il principio secondo cui il Ministro dell'ambiente assicura la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato dell'ambiente.

La stessa disposizione, poi, prevedeva un particolare regime di pubblicità degli atti adottati dal Consiglio nazionale per l'ambiente, nelle ipotesi in cui "la loro conoscenza interessi la generalità dei cittadini e risponda ad esigenze informative di carattere diffuso".

Ma era il comma 3 a contenere la previsione più importante e (all'epoca) innovativa: *"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."*

Il limite più evidente della disciplina, tuttavia, era costituito dall'assenza di previsioni attuative e di adeguati mezzi di tutela (procedimentale e giurisdizionale). Inoltre, il rinvio alle *leggi vigenti* quale cornice entro cui il diritto all'informazione si collocava, poteva indurre ad attribuire alla normativa una valenza meramente programmatica.

La normativa del 1997, connettendosi espressamente alla fonte europea, irrobustisce il contenuto del diritto all'informazione ambientale e ne sottolinea la specialità, in un contesto caratterizzato, a partire dal 1990, dal riconoscimento del generale diritto di accesso ai documenti.

Non solo, ma la disciplina del 1997 regola con chiarezza il procedimento di accesso e il meccanismo efficace di tutela.

L'attenzione del legislatore europeo per la trasparenza in materia ambientale, del resto, è costante e si manifesta mediante una pluralità di interventi successivi. Il più significativo è rappresentato, indiscutibilmente, dalla nuova specifica direttiva, anch'essa puntualmente recepita nell'ordinamento italiano nel 2005, ossia in una fase storica caratterizzata dal consolidamento della normativa generale in materia di accesso, completamente riscritta e modernizzata mediante la legge n. 15/2005, che ha rinnovato il capo V della legge n. 241/1990.

La normativa europea della "seconda" direttiva sviluppa le precedenti linee di intervento, ma ha anche lo scopo di fare proprie le acquisizioni della Convenzione internazionale di Aarhus.

Così la trasparenza in materia ambientale consegue un ulteriore rafforzamento sul piano delle fonti, rappresentate anche dalle *Convenzioni internazionali* che superano la dimensione regionale europea.

Con la modifica dell'art. 117 della Costituzione, del resto, la disciplina di origine convenzionale internazionale assume una posizione gerarchica sovraordinata nel sistema delle fonti, diventano parametro interposto di verifica di legittimità costituzionale delle norme interne nazionali e regionali. Vengono così superati i dubbi circa la correttezza, o meno, dell'inquadramento delle norme convenzionali ambientali derivanti dai Trattati nel novero delle "*norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*", di cui all'art. 10 della Costituzione.

Non solo, ma le innovazioni del 2005 segnano un'ulteriore modifica sostanziale di fondamentale importanza, sempre nella direzione di rafforzare il principio della trasparenza ambientale. L'originaria *libertà di accesso* diventa vero e proprio *diritto di accesso alle informazioni ambientali*. Non è solo un mutamento lessicale, perché, secondo la lettura più accreditata, in questo modo, la situazione giuridica di chi intende ottenere le informazioni ambientali si rinvigorisce e diventa piena "*pretesa*", sciogliendo le residue incertezze riguardanti la qualificazione della precedente espressione "*libertà*", ritenuta ancora troppo generica<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tra le disposizioni di maggiore rilievo possono essere citate le seguenti, che si aggiungono alla già citata direttiva n. 2003/4/CE, attuata con il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, tiene conto della Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, ratificata dall'Italia con la legge 6 marzo 2001, n. 108. Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con due allegati, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998).

- A) Il 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.
- B) La DIRETTIVA 2003/35/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia.
- C) L'articolo 42 della Carta di Nizza (Diritto d'accesso ai documenti), in forza del quale "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 del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

In ambito CEDU, è significativa la previsione dell'art. 10 della CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (*Libertà di espressione*), secondo cui:

1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenza alcuna da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera. Il presente articolo non impedisce che gli Stati sottopongano a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione.
2. L'esercizio di queste libertà, comportando doveri e responsabilità, può essere sottoposto a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge e costituenti misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o l'ordine pubblico, la prevenzione dei disordini e dei reati, la protezione della salute e della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, o per impedire la divulgazione di informazioni confidenziali o per garantire l'autorità e la imparzialità del potere giudiziario."

Dunque, nel corso di un lungo arco temporale si è sviluppata un'esperienza certamente ricca, sul piano della normativa scritta e su quello dell'applicazione da parte delle amministrazioni, che ha attraversato momenti diversi dell'evoluzione dell'ordinamento.

Il quadro attuale si è non solo trasformato, ma, come avviene in tanti settori, si è *stratificato* e, in certa misura complicato, provocando non pochi problemi di coordinamento e di esatta ricostruzione delle regole applicabili alle singole fattispecie.

## **2. LA NOVITÀ DELL'INFORMAZIONE AMBIENTALE: IL CONTRASSEGNO DELLA SPECIALITÀ È ANCORA ATTUALE? RAFFORZA O INDEBOLISCE L'ISTITUTO?**

È utile seguire il filo dell'origine storica dell'accesso ambientale, al solo scopo di verificarne le ricadute ancora attuali sul sistema vigente.

Proprio in quel lontano contesto storico degli anni Ottanta e Novanta potrebbe inquadrarsi una caratteristica per così dire "*genetica*" dell'accesso ambientale, che ancora ne delinea la fisionomia. Si dice, infatti che solo in questo campo della materia ambientale, o soprattutto in questo campo, emerge un'esigenza informativa rafforzata, speciale, che deve accompagnarsi con regole e principi peculiari. L'accesso ambientale non potrà essere mai uguale a quello "generale", previsto dalla legge n. 241/1990, esigendo regole differenziate.

Già la prima direttiva europea in materia sottolineava questi aspetti, elencando le molteplici ragioni di questo intervento normativo mirato.

Gli obiettivi politici perseguiti dalla Comunità nel settore ambientale vanno realizzati attraverso una larghissima applicazione del principio della trasparenza, indipendentemente dalla maggiore o minore ampiezza del diritto di accesso riconosciuta dal diritto comunitario (e dalle legislazioni nazionali) in altri ambiti, pure oggetto di disciplina eurounitaria.

Dunque, sia la fonte nazionale (la legge del 1986), sia quella europea muovono da questa premessa di fondo.

E, tuttavia, va osservato, che proprio nella stessa stagione si avvia la (prima) rivoluzione della trasparenza, portata dalla legge n. 241/1990 e dalla riforma degli enti locali, con logiche e principi in parte diversi.

Negli anni seguenti, le norme generali sull'accesso cambiano sotto numerosi profili, ma la specialità del settore ambientale rimane intatta e, anzi, si accentua, disvelando, al tempo stesso, alcune rilevanti criticità.

Questo profilo risulta particolarmente interessante anche nel contesto più recente, nel quale l'accesso generale, configurato come *civico*, tende a somigliare sempre di più a quello ambientale.

## **3. LE PECULIARITÀ DELLA DISCIPLINA ATTUALE. MOLTE REGOLE DIVERSE. SONO TUTTE GIUSTIFICATE? O SONO SOLO IL PORTATO DI VICENDE STORICHE CONTINGENTI?**

La normativa speciale si caratterizza, sin dal decreto del 1997 e poi dal decreto n. 195/2005 per numerosi aspetti di differenza, non solo formali, rispetto all'impianto della legge 241/1990, prima e dopo la modifica recata dalla legge 15/2005 e anche in seguito all'introduzione dell'accesso civico.

---

L'elenco delle differenze è tuttora piuttosto lungo e meriterebbe un'accurata analisi. Ci si può limitare ad indicare alcuni aspetti, particolarmente significativi.

- Il primo elemento, certamente il più vistoso, capace di caratterizzare anche le ulteriori regole speciali, riguarda l'ambito della *legittimazione attiva*, o della titolarità del diritto di accesso ambientale, incentrato sulla vasta dizione del “*chiunque*” e sulla esplicita superfluità del requisito della dimostrazione di un *interesse differenziato*. Considerato il rilievo assunto, anche nella pratica, dal requisito dell'interesse, ai fini del riconoscimento del diritto di accesso *ordinario*, la differenza è abissale.
- Rilevante è anche l'ampiezza, formalmente più estesa rispetto alla dizione della legge n. 241/1990) dei soggetti passivi: la formula, non coincidente con quelle ora previste dalla legge generale dell'accesso, sembra orientata a dilatare la sfera operativa della disposizione. In ogni caso, la formula indica che non si tratta delle sole amministrazioni istituzionalmente preposte alla tutela dell'ambiente.
- Non meno importante è il riferimento alla nozione oggettiva delle “informazioni” che costituiscono il termine di riferimento della pretesa all'accesso ambientale. Stando alla lettera dell'espressione, quindi, l'accesso non riguarda soltanto atti materialmente già esistenti, ma comprende anche *informazioni*, se del caso formate dall'amministrazione destinataria della richiesta mediante il riordino e l'elaborazione dei dati in suo possesso<sup>2</sup>.
- In modo ancora più chiaro, la normativa impone alle amministrazioni l'obbligo di pubblicare una serie di dati e di informazioni. La trasparenza ambientale, quindi, presuppone un'amministrazione “attiva”, che diffonde i dati di cui dispone, senza attendere, passivamente, le iniziative conoscitive dei cittadini.
- Particolarmente articolato, e differenziato rispetto alla normativa generale, è l'insieme delle regole speciali che riguardano le cause di esclusione. Per alcuni aspetti, il legislatore (comunitario) pare preoccupato di bilanciare la latitudine soggettiva del diritto con la previsione di limitazioni oggettive molto rigorose, le quali, almeno ad una prima lettura, potrebbero restringere notevolmente l'ambito dell'accesso ambientale.
- D'altro canto, però, lo stesso legislatore indica che tali limitazioni vanno applicate con moderazione, mediate un adeguato bilanciamento; ed esse, in ogni caso, non operano quando si tratta di dati riguardanti emissioni.

A questo riguardo è utile citare la decisione della Corte giustizia UE sez. IV, 16/12/2010, n. 266, secondo la quale, in materia di accesso alle informazioni ambientali, l'art. 4 della direttiva 2003/4 Ce ha previsto che la ponderazione degli interessi contrapposti (informazione e riservatezza) deve essere effettuata volta per volta, in ciascun caso particolare.

Ciò non impedisce al legislatore nazionale di determinare, in via generale, criteri che consentano di facilitare la valutazione comparata degli interessi contrapposti, a condizione però che tale disciplina non dispensi le autorità competenti dal procedere effettivamente ad un esame particolare di ciascuna situazione loro sottoposta nell'ambito di una domanda di accesso ad un'informazione ambientale.

- Particolarmente significativo, nella disciplina speciale, è il riferimento al criterio della *ragionevolezza e proporzionalità*, evidentemente pensato per ridurre il rischio di richieste di accesso pretestuose ed emulative.
- In ogni caso, l'elenco delle cause di esclusione dall'accesso ambientale è molto diverso da quello previsto dalla legge n. 241/1990, dal decreto n. 33/2013 e da altre normative

---

<sup>2</sup> È questo l'indirizzo della giurisprudenza prevalente. Secondo TAR Campania, sentenza n. 2882 del 30 aprile 2018, il diritto di accesso alle informazioni ambientali non è condizionato, e si può legittimamente richiedere all'amministrazione detentrica dei dati anche un'elaborazione delle informazioni.

speciali (quali, ad esempio il Testo Unico degli Enti Locali, di cui al decreto legislativo n. 267/2000).

- Molto diversa è anche la tecnica di funzionamento delle cause di esclusione stabilite per l'accesso ambientale. Anche per evitare il rischio di procedure di infrazione per incompleta attuazione delle direttive comunitarie, il legislatore ha stabilito che dette cause di esclusione operano automaticamente (nonostante le possibili difficoltà applicative, derivanti dalla loro formulazione letterale); non occorrono regolamenti attuativi (peraltro nemmeno nel procedimento); né *linee guida*, come previsto dal decreto n. 13/2013 per l'accesso civico generale; ne deriva, fra l'altro che, in questa materia specifica, non è attribuito alcun potere di indirizzo all'ANAC.
- Peculiare disciplina è prevista per il procedimento di accesso, che può durare anche sessanta giorni (rispetto ai trenta stabiliti dalla legge n. 241/1990. La disciplina di livello legislativo, poi, non richiede alcuna normativa attuativa, diversamente da quanto statuito, in generale, dalla legge n. 241/1990.
- Un altro importante aspetto di differenziazione e specialità consiste nella previsione secondo la quale il silenzio sulla richiesta, trascorso il termine per provvedere, non ha valore di rigetto implicito. La regola è conforme ai principi europei, che non tendono ad escludere l'ammissibilità di determinazioni amministrative implicite, specie se negative, poiché esse comporterebbero la violazione del dovere di motivazione. Non sono chiare, però, le conseguenze giuridiche di questa scelta normativa, la quale si potrebbe riflettere sia sul piano delle modalità di tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo<sup>3</sup>, sia sul terreno della responsabilità omissiva (anche penale) del funzionario che non si pronuncia tempestivamente sull'istanza<sup>4</sup>. È appena il caso di osservare che analoghe incertezze applicative si pongono con riguardo alla disciplina dell'accesso civico generalizzato: anche in tale ambito il silenzio è privo di valore provvedimento significativo.
- Perseguendo la finalità di garantire la massima cooperazione, l'autorità che detiene l'informazione ambientale di fronte a una domanda formulata in maniera *eccessivamente generica* con riguardo all'individuazione dell'oggetto della richiesta, "può chiedere al richiedente, al più presto e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa, di specificare i dati da mettere a disposizione, prestandogli a tale scopo la propria collaborazione" (art. 3, comma 3, del decreto).

Molti aspetti, quindi, indicano la persistente, se non crescente, specialità delle regole dell'accesso ambientale.

E, tuttavia, pur comprendendosi le ragioni, anche storiche, della stratificazione normativa, resta il dubbio che non tutte le differenze siano funzionalmente giustificate e che, in assenza di puntuali regole di coordinamento, possano generare molte disomogeneità applicative.

#### **4. LA NOZIONE (ANCORA INCERTA) DEL CONTENUTO DELL'INFORMAZIONE AMBIENTALE SOTTOPOSTA ALLA LEGISLAZIONE SPECIALE. LA SUA POTENZIALE DILATAZIONE E LE CAUTELE DELLA GIURISPRUDENZA.**

---

<sup>3</sup> Il punto incerto consiste nel decidere se, in ogni caso, spirato inutilmente il termine per provvedere, il richiedente abbia l'onere di agire mediante lo strumento processuale di cui all'art. 116 CPA, entro il termine decadenziale di trenta giorni, o se, invece possa seguire il rito del silenzio, soggetto ai più lunghi termini di cui all'art. 117 del CPA.

<sup>4</sup> Al proposito, è opportuno ricordare che la Cassazione penale, dopo alcune oscillazioni, si è orientata nel senso di ritenere che non si configura l'elemento materiale dell'omissione di atti di ufficio quando l'inerzia dell'amministrazione assume un valore provvedimento, per espressa previsione legislativa, anche quando il silenzio comporti l'effetto di rigetto dell'istanza del privato.

Un ulteriore aspetto particolarmente rilevante, quindi, concerne l'esatta nozione di "informazione ambientale", necessario per delimitare l'ambito di applicazione dell'accesso ambientale.

Non vi è alcun dubbio che, in linea di principio, il legislatore comunitario abbia inteso allargare al massimo tale concetto, come risulta chiaramente dalle ulteriori specificazioni contenute nella direttiva, le quali indicano un'idea piuttosto estesa dell'*ambiente*.

Ne deriva che il raggio di azione dell'accesso ambientale è obiettivamente molto vasto: il legislatore italiano, nel timore di incappare in qualche possibile censura di incompleta attuazione della direttiva, ha scelto di non definire in alcun modo le espressioni racchiuse nell'elenco, limitandosi ad una loro trasposizione letterale nell'ordinamento nazionale.

Ne derivano, però, molti interrogativi.

Si pensi, in particolare, alle incertezze riguardanti la possibilità di estendere l'accesso ambientale ai settori dell'*edilizia e dell'urbanistica*, o a quello della gestione di beni demaniali (per una risposta tendenzialmente negativa si veda Tar Latina, I, 20 aprile 2021, n. 250), alla realizzazione di opere e servizi pubblici.

Il tema non è ancora risolto in modo definitivo: ad esempio, per Tar Napoli IV 30 aprile 2018 n. 2882, rientra nell'accesso ambientale la richiesta di informazioni sull'*abusivismo edilizio*. In tal caso, quindi, non si fa riferimento alle nozioni di urbanistica e di edilizia in modo generico, ma si considera una situazione particolarmente grave di possibile pregiudizio ambientale.

Parallelamente, è ancora incerto se il riferimento testuale all'informazione ambientale (anziché al "documento") possa comportare la configurazione di un diritto ad ottenere dall'amministrazione qualcosa di più della mera esibizione di documenti.

La giurisprudenza è molto cauta, ma si registrano indirizzi favorevoli ad una lettura estesa del concetto di "informazione".

In tal direzione si afferma che "il novero delle notizie accessibili in materia di "informazioni ambientali" implica anche un'*attività elaborativa* da parte dell'Amministrazione debitrice delle comunicazioni richieste e assicura al richiedente una tutela più ampia di quella garantita dall'art. 22 l. n. 241 del 1990, oggettivamente circoscritta ai soli *documenti amministrativi già formati* e nella disponibilità dell'Amministrazione" (T.A.R. Lazio, Roma n. 3206/2017).

La pronuncia chiarisce che la normativa speciale è diretta proprio ad imporre una serie di obblighi alle amministrazioni, che vanno oltre la mera esibizione dei documenti richiesti.

Secondo il TAR, quindi, "*L'obiezione della difesa regionale circa il fatto che vi sarebbe all'origine della richiesta una volontà di esercitare un controllo ispettivo (o addirittura politico) sull'autorità pubblica non coglie nel segno. La finalità dell'accesso alle informazioni ambientali (come pure dell'accesso civico generalizzato disciplinato dal d.lg. n. 33/2013) è, infatti, proprio quella di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali nella materia in questione in un'ottica di massima trasparenza di quanto realizzato dall'autorità pubblica a difesa dell'ambiente.*"

La stessa pronuncia, poi, si sofferma sulla nozione di informazione ambientale, analizzando il significato dell'aggettivo "ambientale". A parere del TAR, poiché il d.lgs. n. 195/2005 specifica che per questa deve intendersi "qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale", tale locuzione "*sicuramente ricomprende (contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale la quale eccepisce la mancanza nell'istanza di accesso di un riferimento alle matrici ambientali) le attività poste in essere dalla Regione per contrastare il fenomeno dell'abusivismo edilizio. Non può dubitarsi del fatto che*

*quest'ultimo abbia un'incidenza diretta sul "territorio" e sul "suolo" (si pensi solo al dissesto idrogeologico) e, in generale, sia idoneo a compromettere l'ambiente".*

#### **5. LA PRETESA ALLA CONOSCENZA DELLE INFORMAZIONI AMBIENTALI. L'OBBLIGO DELL'AMMINISTRAZIONE DI ELABORARE DATI DISAGGREGATI. L'ONERE DEL COSTO DELLE ATTIVITÀ.**

Di particolare interesse sono, poi, le due pronunce, più recenti, del Tar Piemonte, II Sezione 12 novembre 2020, n. 720 e 23 marzo 2021 n. 332, riguardanti la medesima vicenda contenziosa. Le decisioni hanno affermato la sussistenza del diritto all'informazione ambientale anche nella forma della pretesa alla elaborazione di dati in possesso dell'amministrazione, in forma disaggregata. (sentenza n. 720/2020). Ha poi statuito che, una volta accertata la fondatezza della richiesta, il relativo costo deve restare a carico dell'amministrazione in possesso dei dati (sentenza n. 332/201)

Il Tar ha precisato che l'accesso non può essere negato adducendo la inesistenza dei dati nel proprio patrimonio informativo e l'assenza dell'obbligo di elaborarli quando la società o amministrazione destinataria della richiesta possiede i dati richiesti, sia pure in forma disaggregata. Il fatto che la forma, il contenuto e le potenzialità informative di tale dato non siano coincidenti con l'oggetto della richiesta non incide sul fatto che sussista il presupposto fondamentale per l'esercizio del diritto di accesso. Il principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo impone infatti che l'amministrazione instauri con l'istante un dialogo per comprenderne le esigenze conoscitive, assistendolo, ove necessario, nella specificazione o ridefinizione dell'oggetto della richiesta. Come chiarito nella Circolare FOIA n. 2/2017, che il TAR espressamente richiama, "prima di dichiarare l'inammissibilità, l'amministrazione destinataria della domanda dovrebbe chiedere di precisare l'oggetto della richiesta [...]. Pertanto l'amministrazione dovrebbe ritenere inammissibile una richiesta formulata in termini generici o meramente esplorativi soltanto quando abbia invitato (per iscritto) il richiedente a ridefinire l'oggetto della domanda o a indicare gli elementi sufficienti per consentire l'identificazione dei dati o documenti di suo interesse, e il richiedente non abbia fornito i chiarimenti richiesti".

In secondo luogo, il TAR ha stabilito che il mancato invio dell'istanza all'ufficio designato e/o all'indirizzo di posta elettronica appositamente dedicato (indicato sul sito web) non può costituire motivo di rigetto o inammissibilità della richiesta. In base alla normativa in materia di accesso civico generalizzato, tali aspetti procedurali, pur rilevanti sul piano organizzativo e comunicativo, non possono rappresentare un ostacolo al soddisfacimento del diritto. In tale materia, infatti, dal principio di proporzionalità deriva l'obbligo del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto, ossia il divieto in capo all'amministrazione di vincolare l'accesso a rigide regole formali che ne ostacolano la soddisfazione, come già affermato dalla Circolare n. 2/2017 del Ministero per la pubblica amministrazione.

Infine, il Tar ha reputato illegittimo il rifiuto motivato in base a una disposizione del regolamento interno della società che esclude dall'accesso le "informazioni i cui dati costituenti non sono di titolarità". Tale previsione e, conseguentemente, il provvedimento di rifiuto, risultano in contrasto con gli artt. 2, 5, e 5-bis del d.lgs. n. 33/2013, che non prevedono tale causa fra quelle che legittimano l'esclusione. Conformemente a quanto esplicitato nelle Circolari FOIA n. 2/2017 e 1/2019, nonché dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 10/2020, la disciplina delle eccezioni al diritto di accesso generalizzato è coperta da una riserva di legge desumibile dall'art. 10 CEDU. Una amministrazione può disciplinare (con regolamento, circolare o altro atto interno) i profili procedurali e organizzativi di carattere interno, ma non può occuparsi dei profili che incidono sull'estensione del diritto, tra i quali rientra la disciplina dei limiti all'accesso, riservata alla legge. Ne consegue, per un verso, che le disposizioni regolamentari emanate dalle singole

amministrazioni non possono definire la portata delle eccezioni legislativamente previste, né tantomeno aggiungerne altre; per altro verso, che le disposizioni regolamentari già adottate ai sensi dell'art.24, comma 2, della l. n. 241 del 1990, possono essere utilizzate nell'ambito dell'accesso civico generalizzato soltanto come ausilio interpretativo, non essendo, da sole, sufficienti a giustificare un diniego.

Con la pronuncia del **23 marzo 2021, n. 332**, il Tar Piemonte dichiara l'illegittimità di un provvedimento di rigetto di una richiesta di accesso civico generalizzato, richiamando le circolari del Dipartimento della Funzione Pubblica a proposito del regime dei costi. La disciplina Foia prevede il principio di gratuità dell'accesso: è ammesso l'addebito dei soli costi di riproduzione, tra i quali non possono ricomprendersi le spese per il personale e quelle riferibili a servizi commerciali come l'I.V.A.

Un Comitato aveva chiesto a una società *in house* l'ostensione – cumulativamente, a titolo di accesso procedimentale, accesso civico generalizzato e accesso ambientale – di una serie di dati relativi ai flussi veicolari su base oraria registrati nell'area urbana di Torino in un determinato lasso di tempo. La società ha ritenuto l'istanza inammissibile, data la inesistenza dei dati richiesti e l'assenza di un obbligo di elaborarli a richiesta.

A seguito dell'accoglimento del ricorso da parte del Tar Piemonte con pronuncia n. 720/2020, la società *in house* ha comunicato all'istante di essere disponibile a mettere a disposizione un DVD contenente i dati richiesti, previo pagamento di un importo superiore a 2 mila euro a copertura dei costi sostenuti per le attività di estrazione, così calcolati: 3 giorni uomo per un analista dati (euro 1.536,00 IVA esclusa) e 1 giorno uomo per un gestore servizi (euro 560,00 IVA esclusa).

L'istante ha nuovamente proposto ricorso al TAR Piemonte, lamentando, tra le altre cose, la violazione del principio della gratuità esplicitato all'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, secondo cui “il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali” (disposizione peraltro richiamata esplicitamente dal Regolamento sull'accesso civico della società).

Nell'accogliere il ricorso, il Tar Piemonte ha, anzitutto, fatto proprio il chiarimento fornito nella Circolare n. 1/2019 del Ministro della pubblica amministrazione, secondo cui “possono essere addebitati solo i costi strettamente necessari per la riproduzione di dati e documenti richiesti, ad esclusione di qualsiasi altro onere a carico del cittadino. In particolare, il costo rimborsabile, corrispondente a quello “effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione”, non include il costo per il personale impiegato nella trattazione delle richieste di accesso, essendo quest'ultimo un onere che, in linea di principio, grava sulla collettività che intenda dotarsi di un'amministrazione moderna e trasparente” (par. 4). Su questa base, constatato che i costi inerenti ad attività umane sono generalmente quelli di ricerca ed estrazione del dato/documento, ha chiarito che tali costi non possono essere posti interamente a carico dei richiedenti, neppure in base all'art. 25 della L. n. 241/90, che prevede la possibilità di imporre “diritti di ricerca” (da aggiungersi ai costi di riproduzione), ma intendendoli al più come compartecipazione alle spese, e non come prestazione di servizi a carattere commerciale (alla cui logica, peraltro, sembra ispirarsi il provvedimento impugnato, assoggettando a IVA la prestazione).

A sostegno di tale orientamento, il TAR Piemonte ha altresì invocato l'iter parlamentare che ha portato all'approvazione del d.lgs. n. 97/2016, rilevando che, mentre l'iniziale schema di decreto sul punto (art. 6) subordinava il rilascio di dati in formato elettronico o cartaceo “al rimborso del costo sostenuto dall'amministrazione”, il testo finale approvato fa riferimento al più restrittivo concetto di “costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali”.

Pertanto, secondo il Tar Piemonte, in virtù “di una interpretazione non solo letterale della norma ma anche logico-evolutiva, è ragionevole sostenere che corrisponda alla *voluntas legis* l’esclusione dei costi del personale impiegato nella gestione delle pratiche di accesso civico, inclusi quelli relativi all’attività di estrazione dei dati e dei documenti dai relativi archivi, facendo gli stessi carico alla fiscalità generale. Ciò vale, in linea di principio per tutte le forme di accesso, come peraltro ribadito dalla più recente giurisprudenza”.

Questa pronuncia si pone in linea di continuità con altri precedenti sul tema. Tra questi, si può richiamare il Tar Toscana (sez. I, 26 aprile 2019, n. 615) secondo cui “la garanzia del diritto di accesso costituisce un vero e proprio compito che la legge pone a carico delle amministrazioni a garanzia della trasparenza che è valore pubblico ancor prima di tradursi in diritto individuale”, cosicché “gli oneri conseguenti all’esercizio di tale diritto, per la parte che eccede il mero costo di riproduzione, vanno finanziati attraverso la fiscalità (al pari di quanto avviene per gli altri diritti correlati al funzionamento del meccanismo democratico come quello di voto) senza che sia consentito trasferirli sul cittadino istituendo una vera e propria tassa *extra ordinem*”.

## **6. L’ATTEGGIAMENTO DELLA GIURISPRUDENZA. LA NATURA GIURIDICA DELL’ACCESSO AMBIENTALE. IL PROBLEMA SPECIFICO DELLA LEGITTIMAZIONE ATTIVA. SPECIALITÀ E TUTELA RAFFORZATA O RICONDUZIONE AI PRINCIPI GENERALI?**

A fronte di dati normativi tutt’altro che univoci, la responsabilità della giurisprudenza è, al riguardo, particolarmente importante, ai fini della definizione di regole applicative certe.

Le peculiarità delle singole vicende, a fronte, peraltro, di un contenzioso che, sotto il profilo quantitativo, non risulta particolarmente esteso, potrebbero, forse, risultare non del tutto idonee ad indicare con precisione l’atteggiamento effettivo del giudice in materia.

Volendo schematizzare, si fronteggiano almeno due atteggiamenti diversi e contrapposti.

Il primo indirizzo risulta piuttosto “sospettoso” nei confronti delle richieste di accesso “ambientale”, considerate strumentali alla realizzazione di interessi privati (talvolta qualificati come “*egoistic*”), finalizzati a superare (eludendoli) i limiti generali della legittimazione all’accesso previsti dalla legge n. 241/1990. Tale orientamento nasce quando ancora non era stato introdotto nell’ordinamento nazionale l’istituto dell’accesso civico generalizzato, ma risulta tuttora molto diffuso.

È questo il caso affrontato da TAR Napoli VI 22 ottobre 2019 n. 5511, con riguardo alla richiesta di informazioni formulate da un soggetto privato, riguardanti le attività edilizie compiute da un terzo, con cui il ricorrente era in lite, richiesta, però, non riguardante aree effettivamente vicine a quelle di proprietà del richiedente.

La pronuncia nega la sussistenza del diritto di accesso ambientale, evidenziando che nella specifica vicenda contenziosa non emerge alcun reale “*interesse ambientale*”.

Nello stesso filone tendente alla delimitazione dell’accesso ambientale si pongono altre decisioni, le quali giudicano prevalente l’interesse della PA a non essere soggetta a dispendiose attività dirette all’esibizione di documenti (più raramente dei controinteressati) e respingono i ricorsi contro i dinieghi di accesso.

A supporto di questi esiti, si afferma che la qualificazione dell’accesso come “ambientale”, sottoposto alle regole della più larga legittimazione attiva, deriva dalla concreta sussistenza di una

effettiva *matrice ambientale*, che il richiedente ha l'onere di indicare specificamente, già al momento in cui formula l'istanza all'amministrazione.

In tale prospettiva, secondo T.A.R. Lazio Latina Sez. I, 16 gennaio 2019, n. 12, il diritto di accesso alle informazioni ambientali di cui all'art. 3 del D.Lgs. n. 195/2005, riconosciuto a chiunque lo richieda senza che lo stesso debba dimostrare un suo particolare e qualificato interesse, "necessita di una domanda tutt'altro che generica ma specifica nell'individuare le matrici ambientali ovvero i fattori, quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti. Si tratta, per vero, di un caso in cui il collegamento con il diritto alla salute sembrerebbe più stretto"<sup>5</sup>.

Un analogo orientamento restrittivo sembrerebbe ravvisabile anche nelle premesse argomentative della pronuncia del TAR Lazio Sez. I Quater 4 marzo 2021, n. 2652.

Secondo la pronuncia, sussiste il diritto di un cittadino di accedere, ai sensi del d.lgs. n. 195 del 2005 (accesso ambientale) nonché, ove occorra, dell'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2003 (accesso civico), agli atti contenenti informazioni ambientali e, in particolare, agli atti di un progetto di derivazione di acqua pubblica, ad uso di approvvigionamento idropotabile da un fiume (nella specie, si trattava del fiume Tevere), ove si tratti un cittadino residente nel territorio di ubicazione dell'impianto di potabilizzazione; in tal caso infatti, l'istanza ostensiva deve ritenersi validamente motivata, per la potenziale possibilità del suddetto progetto, di interferire o pregiudicare le condizioni di salute riguardo alla qualità dell'acqua destinata al consumo umano, e, specificamente, all'immissione dell'acqua nell'acquedotto servente la città, di cui lo stesso cittadino è utente (1).

La pronuncia, pur riconoscendo, in concreto, la sussistenza del diritto di accesso, potrebbe apparire troppo sbilanciata nella decisione di esigere la dimostrazione di un *quid pluris*, in capo al richiedente.

E, tuttavia, la decisione è molto interessante e apprezzabile, sotto altro profilo, nella parte in cui giudica in concreto recessivo il diritto alla riservatezza, che, secondo la stessa disciplina europea, potrebbe rappresentare un serio ostacolo alla piena espansione dell'accesso ambientale.

---

<sup>5</sup> La decisione svolge, in particolare, i seguenti passaggi argomentativi:

*Se è vero che l'art. 3, D.Lgs. n. 195 del 2005 stabilisce che le informazioni ambientali spettano a chiunque le richieda (profilo soggettivo), senza necessità, in deroga alla disciplina generale sull'accesso ai documenti amministrativi, di dimostrare un suo particolare e qualificato interesse; è, del pari vero (profilo oggettivo) che l'istanza non deve essere del tutto generica, tale da aggravare oltremodo - a causa della mole di informazioni avanzate - il lavoro degli organi amministrativi;*

*- sul punto la giurisprudenza ha precisato che: "sebbene l'accesso all'informazione ambientale possa essere esercitato da chiunque, senza la necessità di dimostrare uno specifico interesse - che è da considerare in re ipsa per ciascun essere umano o ente che lo rappresenti o ne sia emanazione, ai sensi dell'art. 3 comma 1, del D.Lgs. n. 195 del 2005 - la richiesta non solo non deve essere formulata in termini eccessivamente generici, per quanto deve essere specificamente individuata con riferimento alle matrici ambientali ovvero ai fattori ...quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti... (Cons. St., sez. V, 18 ottobre 2011, n. 5571); e ancora che "l'istanza non può essere proposta a fini genericamente ispettivi; essa può consistere "anche in una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto ambientale, a condizione che questo sia specificato, diversamente la richiesta si risolverebbe in "un mero sindacato ispettivo sull'attività del Comune" (Cons. Stato, 16 febbraio 2007, nn. 668,669,670);*

*- al fine di evitare forme di controllo sistematico e generalizzato sull'attività amministrativa, la latitudine del riferimento alle misure amministrative è stata dunque temperata dalla necessità che, per integrare propriamente un'informazione ambientale, l'attività amministrativa incida concretamente, in positivo (tutelandoli) o in negativo (compromettendoli) sugli elementi o sui fattori ambientali come individuati ai nn. 1 e 2 dell'art. 2 D.Lgs. n. 195 del 2005;*

*- nel caso di specie, l'istanza di accesso proposto dalla ricorrente si presenta affatto generica, sia con riguardo al riferimento ai "dati epidemiologici e sanitari" perché non sono specificati quali dati si intenda ottenere, sia con riferimento alla "incidenza di malattie" perché non sono indicate le malattie oggetto di indagine, sia ancora con riguardo ai "cittadini che abitano nel raggio di due km dall'impianto inceneritore della società M.T. s.p.a."*

Secondo la pronuncia l'interesse ambientale "specifico", in quanto concretamente correlato anche all'esigenza di protezione preventiva del diritto alla salute, entra in gioco in chiave di bilanciamento del contrapposto diritto alla riservatezza.

Per precludere l'accesso ambientale, quindi, non basta la sola *opposizione* del titolare del diritto alla *privacy*, ma è indispensabile un'attenta considerazione comparativa degli interessi in rilievo.

E, oggi, il nuovo rilievo costituzionale dell'interesse ambientale potrebbe essere determinante allo scopo di stabilire quando prevale o meno l'accesso.

La questione resta abbastanza complessa, anche in seguito all'entrata in vigore del regolamento comunitario *privacy*.

## **7. GLI INDIRIZZI DELLA GIURISPRUDENZA PIÙ RISPETTOSI DELLA TUTELA DELL'ACCESSO.**

Altre pronunce, invece, seguono indirizzi tesi ad esaltare maggiormente la lettera (e forse lo stesso spirito) della normativa speciale, assicurando la massima tutela alla richiesta di accesso, senza introdurre alcun apprezzabile criterio limitativo.

Significativo, intanto è l'atteggiamento del giudice amministrativo comunitario. Si colloca, in questa direzione la pronuncia del Trib. I Grado Unione Europea Sez. VIII, 7 marzo 2019, n. 716/14, *Anthony C. Tweedale e altri c. Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)*.

Nel pronunciarsi su due domande di accesso a studi scientifici sul glifosato (prodotto chimico utilizzato nei pesticidi), rigettate dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), il Tribunale dell'Unione Europea ha statuito che l'interesse del pubblico ad accedere alle informazioni sulle emissioni nell'ambiente deve prevalere - a meno di casi eccezionali - sulla tutela di interessi commerciali e industriali e consiste non solo nel sapere che cosa è, o prevedibilmente sarà, rilasciato nell'ambiente, ma anche nel comprendere il modo in cui l'ambiente rischia di essere danneggiato dalle emissioni in questione.

In sostanza, quindi, anche il limite della protezione della *privacy* può essere superato, mediante l'opportuna individuazione di adeguate modalità di accesso volte a mitigare ogni rischio di possibile lesione del diritto alla *privacy*.

Pure una parte della giurisprudenza nazionale, ascrivibile all'indirizzo "ampliativo", esprime un orientamento volto a riconoscere la massima dilatazione del diritto di accesso ambientale, senza ravvisare condizioni limitative diverse da quelle puntualmente stabilite dalla vigente normativa.

Secondo Tar Catania 30 novembre 2020 n. 3195, la richiesta di informazioni ambientali (anche finalizzata ad accertare la non corretta gestione e la tracciabilità dei rifiuti) deve essere sempre garantita a chiunque ne faccia richiesta, poiché l'interesse alla tutela ambientale è prevalente (anche a livello costituzionale ed europeo) su eventuali interessi "antagonisti".

Analoghe affermazioni di principio, sono compiute dalla giurisprudenza che afferma il carattere (almeno *tendenzialmente*) integrale della trasparenza ambientale.

L'avverbio "*tendenzialmente*" potrebbe indicare la generica preoccupazione di rendere l'accesso ambientale illimitato, ma si ricorda, razionalmente, all'ovvia considerazione che il diritto all'informazione è pur sempre delineato dalla disciplina positiva che ne fissa l'ambito. Anche in questo caso, quindi, si tratta di verificare se la giurisprudenza legga, o meno, le previsioni legislative in senso restrittivo, superando la lettera delle previsioni normative.

Si afferma, così, che il regime di pubblicità in materia ambientale ha carattere tendenzialmente integrale, sia per ciò che concerne la legittimazione attiva, con un ampliamento dei soggetti legittimati all'accesso, e sia per il profilo oggettivo, prevedendosi un'area di accessibilità alle informazioni ambientali svincolata dai più restrittivi presupposti dettati in via generale dagli artt. 22 e segg. della l. n. 241 del 1990 (T.A.R. Catanzaro, (Calabria) sez. I, 19 novembre 2015, n.1747).

In concreto, peraltro, la decisione riconosce la sussistenza del diritto di accesso e, quindi, il prudenziale riferimento al carattere solo "tendenziale" del principio di integralità dell'accesso ambientale non spiega alcuna incidenza in chiave limitativa della pretesa conoscitiva.

Già in passato, altra giurisprudenza era pervenuta a conforme conclusione, sottolineando la portata della regola della trasparenza ambientale. Si è così statuito che l'accesso alle informazioni ambientali è del tutto svincolato da motivazioni precise e dalla dimostrazione dell'interesse del singolo, in quanto l'informazione ambientale consente, a chiunque ne faccia richiesta, di accedere ad atti o provvedimenti che possano incidere sull'ambiente quale bene giuridico protetto dall'ordinamento, con l'unico limite delle richieste "estremamente generiche", posto che esse devono essere specificamente individuate con riferimento alle matrici ambientali ovvero ai fattori o alle misure di cui all'art. 2 punto 3, d.lg. n. 195 del 2005 (T.A.R. Sicilia, sede di Palermo, sez. I, 17 marzo 2014, n. 809).

Nella specie, la pronuncia ha riconosciuto ad un'associazione di tutela dei consumatori e utenti, iscritta nell'elenco nazionale ex art. 137 codice del consumo, riconosciuta anche a livello regionale, il diritto di accesso alle informazioni ambientali disponibili aventi ad oggetto il disastro ambientale avvenuto il 4 giugno 2013, relativo allo sversamento nel mare gelese di idrocarburi e agenti inquinanti provenienti dal noto Petrolchimico.

Si tratta, peraltro, di decisioni che, forse avrebbero potuto pervenire allo stesso esito anche senza richiamare la specifica disciplina dell'accesso ambientale, tenendo conto del ruolo delle organizzazioni ambientali portatrici di interessi diffusi. E, tuttavia, risulta significativo che il giudice abbia ritenuto di individuare la ratio determinante della decisione nella normativa ambientale.

## **8. ALCUNI ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI "NEUTRALI".**

Appare neutrale, rispetto a questa contrapposizione tra i due opposti indirizzi, il problema della ripartizione dell'onere delle *spese di lite*.

Si è posto l'interrogativo se il principio della gratuità dell'accesso ambientale possa riflettersi anche sulla regolamentazione delle spese processuali.

La Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 sull'accesso alle informazioni ambientali e le direttive applicative – che, in parte qua, non introducono precetti puntuali e inderogabili in capo agli Stati lasciando loro ampi margini di flessibilità applicativa – non comportano una deroga al principio della soccombenza di cui all'art. 26 c.p.a., posto che il pagamento delle spese di lite non configura una barriera all'accesso alla giustizia in materia ambientale, mentre il diritto UE mira principalmente a questo obiettivo e solo in via riflessa alle difficoltà insite nella gestione del processo. (Consiglio di Stato sez. IV, 22/02/2021, n.1535: Id. 13 febbraio 2020, n. 1137)

Parimenti, non sembra troppo influenzata da una presa di posizione generale la questione riguardante la nozione di «*comunicazioni interne*», costituente un espresso limite oggettivo all'accesso ambientale.

L'art. 4, par. 1, comma 1, lettera e), della direttiva 2003/4/CE in tema di accesso alle informazioni ambientali deve essere interpretato nel senso che la nozione di «*comunicazioni*

interne » comprende tutte le informazioni che circolano all'interno di un'autorità pubblica e che, alla data della domanda di accesso, non hanno lasciato la sfera interna di tale autorità, eventualmente dopo la loro ricezione da parte di detta autorità e purché non siano state o non avrebbero dovuto essere messe a disposizione del pubblico prima della suddetta ricezione (Corte giustizia UE sez. I, 20 gennaio 2021, n. 619).

Inoltre, l'art. 4, par. 1, comma 1, lettera e), della direttiva 2003/4/CE deve essere interpretato nel senso che l'applicabilità dell'eccezione al diritto di accesso alle informazioni ambientali per le comunicazioni interne di un'autorità pubblica non è limitata nel tempo. Tuttavia, tale eccezione può applicarsi solo nel periodo in cui la tutela dell'informazione richiesta è giustificata.

Parimenti "neutrale", ancorché non del tutto favorevole alla effettività piena dell'accesso ambientale, è la decisione del T.A.R. Campania Salerno Sez. II, 27/04/2021, n. 1062.

Il tema affrontato è quello della precisa individuazione del soggetto passivo dell'accesso ambientale, nel caso in cui le informazioni e i documenti richiesti non risultino nell'effettiva disponibilità dell'amministrazione cui è stata indirizzata la richiesta.

In materia di accesso ai documenti amministrativi in materia ambientale pur sussistendo in capo all'Azienda Sanitaria la valutazione dell'impatto sanitario dell'inquinamento atmosferico sulla salute, la delega ad altri singoli enti di provvedere ai controlli ed alla pubblicità degli esiti degli stessi sui siti istituzionali, non costituisce prova, in maniera incontrovertibile, della detenzione dei medesimi documenti, ove effettivamente formati in attuazione dell'accordo quadro predetto, da parte della medesima Azienda Sanitaria. Talché non può esservi alcun obbligo di ostensione di documentazione non nelle disponibilità dell'Amministrazione intimata.

Qualche perplessità potrebbe allora suscitare la pronuncia della CGUE, riguardante l'ambito entro cui il diritto di accesso ambientale può comprendere dati compresi in fascicoli giudiziari (Corte giustizia Unione Europea Sez. I, 15 aprile 2021, n. 470/19, *Friends of the Irish Environment Ltd c. Commissioner for Environmental Information*).

Divenendo parte della Convenzione di Aarhus, l'Unione europea si è impegnata a garantire, nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, l'accesso, in linea di principio, alle informazioni ambientali detenute dalla pubblica amministrazione o per conto di essa. Adottando la direttiva 2003/4, il legislatore dell'Unione ha inteso garantire la compatibilità del diritto dell'Unione con tale convenzione, in vista della sua conclusione da parte della Comunità, prevedendo un regime generale volto a garantire che qualsiasi persona fisica o giuridica di uno Stato membro abbia il diritto di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche o per conto di esse, senza che tale persona sia obbligata a far valere un interesse.

Il quesito proposto alla Corte è il seguente: "*Se il controllo sull'accesso agli atti giudiziari relativi a procedimenti in cui è stata pronunciata una decisione definitiva, è decorso il termine per proporre un'impugnazione e non è stata presentata alcuna impugnazione né risultino pendenti ulteriori azioni, essendo tuttavia esperibili, in circostanze particolari, ulteriori azioni, costituisca esercizio di "competenze giurisdizionali" ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4(...)*".

L'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che esso non disciplina l'accesso alle informazioni ambientali contenute nei fascicoli giudiziari, nei limiti in cui gli organi giurisdizionali o le istituzioni poste sotto il loro controllo, e che presentano quindi stretti legami con questi ultimi, non costituiscono "autorità pubbliche" ai sensi di tale disposizione e non rientrano dunque nell'ambito di applicazione di tale direttiva.

La soluzione lascia aperti alcuni dubbi, riguardanti la possibile rilevanza ambientale di documenti, quali le relazioni delle consulenze tecniche di ufficio, le verificazioni, le produzioni della stessa amministrazione.

D'altro canto, si potrebbe osservare che l'attività giurisdizionale, per molti aspetti, dovrebbe essere contrassegnata da un carattere ancora più marcato di trasparenza e pubblicità, quando incide su interessi ambientali.

E non va nemmeno trascurato che, in una prospettiva più generale, la stessa giurisprudenza della CGUE sottolinea la generalità dell'obbligo degli Stati membri di attuare il diritto UE: tale dovere riguarda tutte le istituzioni pubbliche, comprese quelle titolari di funzioni e poteri giurisdizionali.

## **9. LA NATURA GIURIDICA DELL'ACCESSO AMBIENTALE E LE SUE FINALITÀ. DIRITTO CIVICO, INTERESSI PUBBLICI E RISCHIO DELLA FUNZIONALIZZAZIONE.**

Il tema più esplorato riguarda il profilo della legittimazione al ricorso, strettamente connesso a quello della natura giuridica dell'accesso.

In linea generale, il dibattito sulla natura giuridica dell'accesso non pare del tutto concluso, probabilmente anche perché non è del tutto chiaro quali siano le effettive ricadute dell'una o dell'altra qualificazione, sul piano sostanziale e processuale.

Senza ripercorrere tutte le posizioni espresse al riguardo, è sufficiente ricordare come si contrappongono due tesi estreme: l'una ritiene che la pretesa all'accesso sia sempre strumentale alla protezione di una posizione giuridica sostanziale; l'altra ritiene, invece, che si tratti di un interesse autonomo, meritevole di protezione in sé.

Questa antitesi sembrava molto evidente nelle diverse dizioni che il legislatore del 1990, a distanza di poche settimane, utilizzò nella legge n. 241 e nella legge sulle autonomie locali n. 142, poi confluita nel testo unico degli enti locali.

In quest'ultima formulazione si faceva riferimento al diritto del "cittadino", in quanto tale, a conoscere gli atti degli enti locali, in chiave partecipativa.

È noto come la Plenaria in successive occasioni abbia preferito sottolineare dapprima la natura di interesse legittimo della pretesa all'accesso (sent. 24 giugno 1999, n. 16), per poi affermare il carattere strumentale della pretesa (senza necessaria qualificazione come interesse legittimo: decisione n. 6 del 18 aprile 2006).

Nell'accesso ambientale sembrerebbero non esservi dubbi circa l'autonomia della pretesa conoscitiva, che non è in alcun modo collegata alla protezione di una situazione giuridica soggettiva-base.

Tuttavia, parte della giurisprudenza è giunta a conclusioni in parte diverse.

Si è così affermata, ad esempio, come ricordato *supra*, la necessità di dimostrare (da parte del ricorrente) la "matrice ambientale" della richiesta.

Ora, questo concetto potrebbe collegarsi all'opportunità di chiarire, sul piano strettamente oggettivo, se quei determinati atti siano davvero "informazioni ambientali". Ma, allora, il tema non è più quello dell'ambito soggettivo dell'accesso, bensì quello della corretta interpretazione delle norme e della esatta qualificazione oggettiva dei documenti.

Alla base dell'argomentazione sviluppata da un certo indirizzo si pone un'idea alquanto discutibile.

Si sostiene, in sintesi, che l'accesso ambientale mira alla realizzazione di *interessi pubblici* (o comunque superindividuali) e, quindi, il richiedente deve esprimere sempre un interesse funzionalizzato, che va accertato in concreto.

Altra possibile linea ermeneutica si svolge nel senso di valorizzare il principio di "ragionevolezza" e proporzionalità dell'istanza di accesso: sicché, attraverso questo filtro, il giudice (ma già prima la PA) potrebbe apprezzare l'esistenza di un interesse ambientale concreto.

Da notare che analogo ragionamento viene sviluppato in relazione all'applicazione dell'accesso civico generalizzato, secondo le linee guida ANAC (ma in mancanza di una norma che espressamente consideri le richieste "eccessive").

Questo secondo punto è certamente meritevole di approfondimento: in ogni caso, però, la necessità di contenere le richieste pretestuose deve riferirsi a casi in cui sia evidente la sproporzione oggettiva (riscontrabile anche nel caso di richieste reiterate).

#### **10. L'ACCESSO AMBIENTALE UTILIZZATO PER FINALITÀ "EGOISTICHE". L'ABUSO DEL DIRITTO, IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ E IL BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI COINVOLTI.**

Nello stesso filone limitativo della legittimazione attiva si possono indicare i casi in cui la richiesta si colleghi (anche) all'esigenza di protezione individuale del richiedente.

Tuttavia, in tali casi, non pare corretta l'affermazione, espressa da una parte della giurisprudenza, secondo cui, la presenza di un interesse personale (economico o di altra natura) comporterebbe una sorta di automatica elisione dell'interesse ambientale.

D'altro canto, altre decisioni hanno espressamente affermato che l'accesso ambientale non è affatto incompatibile con la finalità protettiva di un interesse economico (in tal senso: TAR Veneto II 22 aprile 2021, n. 530).

Un discorso a parte merita, poi, il tema del "bilanciamento" tra cause di esclusione e interesse ambientale.

In tali contesti, non vi è dubbio che debba apprezzarsi la valenza ambientale degli elementi in rilievo, ma senza che ciò debba tradursi in una sorta di necessaria "soggettivizzazione" dell'interesse ambientale.

Questa linea sembra talvolta seguita dalla giurisprudenza, che tende a ridimensionare la portata dell'accesso civico generalizzato: "*sebbene il legislatore non chieda all'interessato di formalmente motivare la richiesta di accesso generalizzato, la stessa vada disattesa, ove non risulti in modo chiaro ed inequivoco l'esclusiva rispondenza di detta richiesta al soddisfacimento di un interesse che presenti una valenza pubblica, essendo del tutto estraneo al perimetro normativo della fattispecie la strumentalità (anche solo concorrente) ad un bisogno conoscitivo privato*" (Cons. Stato, V, 12 febbraio 2020, n. 1121).

#### **11. INTERESSE AMBIENTALE, SOGGETTIVAZIONE E BILANCIAMENTO CON INTERESSI CONTRAPPOSTI: IL PROBLEMA DELLA TUTELA DELLA PRIVACY.**

Lo stesso discorso dovrebbe svilupparsi con riguardo alla ponderazione con gli interessi alla protezione della *privacy*.

La recente evoluzione della materia non sembra capace di elidere le conclusioni cui è pervenuto il codice della *privacy*, pur dovendosi prendere atto delle possibili difficoltà correlate alla applicazione del criterio del "*pari rango*".

Certo è che, oggi, il nuovo valore costituzionale ambientale ben potrebbe giustificare, nel bilanciamento concreto, la prevalenza dell'interesse ostensivo.

In questo senso si pongono molte condivisibili decisioni di TAR

In tema di diritto di accesso alle informazioni ambientali, laddove venga proposta la relativa richiesta al fine di tutelare il proprio diritto alla salute e al rispetto dei limiti di emissione dei rumori delle attività produttive, si applicano le norme di derivazione comunitaria introdotte dal d.lg. n. 195/2005, che prevedono un regime facilitato di accesso: in tale ipotesi, sono difatti prevalenti gli interessi di coloro che vogliono accedere ai documenti relativi ai diritti fondamentali della persona (salute, osservanza dei limiti nelle immissioni) rispetto alla situazione di chi ha invece interesse a che i dati aziendali o personali non siano rivelati (T.A.R. Liguria, sez. I, 22 settembre 2016, n.949).

Nel senso del generale riconoscimento della rilevanza sistematica e generale del diritto di accesso in materia ambientale si pongono molte pronunce dei TAR

Sono legittimati a proporre ricorso giurisdizionale a tutela del diritto di accesso i soggetti residenti nel territorio in cui una ditta gestisce un impianto che può potenzialmente interferire o pregiudicare le condizioni di salubrità e sicurezza ambientale dei luoghi; sotto il profilo soggettivo, in materia ambientale, la platea dei soggetti legittimati ad insorgere è estesa a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse, in conformità con le previsioni di cui all'art. 3 *sexies*, d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, introdotto dal d.lg. n. 128 del 29 giugno 2010 secondo cui — in attuazione del trattato internazionale di Aarhus, finalizzato a garantire ai cittadini il diritto alla trasparenza, nonché ad assicurare la partecipazione ai processi decisionali locali, nazionali e transfrontalieri concernenti le tematiche ambientali — chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale; l'ampiezza dei soggetti legittimati si giustifica per l'inerenza dell'accesso in argomento ad una materia qual è l'ambiente di appartenenza generalizzata e di interesse per ogni consociato in aderenza al principio comunitario in forza del quale l'esigenza, che le informazioni ambientali trovino ampia diffusione, si fonda essenzialmente sul fatto che la conoscenza di questo tipo di dati (e l'accesso alla relativa documentazione) non realizza semplicemente un interesse del privato richiedente, ma è condizione per la realizzazione di un interesse pubblico: quello alla tutela dell'ambiente e anche, molto spesso, della salute della collettività; certamente tale iniziativa processuale non costituisce un'azione di tipo popolare, dal momento che la richiesta di accesso alle informazioni ambientali non esime il richiedente dal dimostrare che l'interesse, che intende far valere, ha natura ambientale, ed è volto alla tutela dell'integrità della matrice ambientale, non potendo ammettersi che dell'istituto si possa fare un utilizzo per finalità ad esso estranee; di qui la necessità che la richiesta di accesso sia formulata specificamente con riferimento alle matrici ambientali (T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara, sez. I, 9 ottobre 2017, n. 277).

## **12. IL COORDINAMENTO CON LE REGOLE GENERALI IN MATERIA DI ACCESSO. IL FRAZIONAMENTO DELLA DISCIPLINA DELL'ACCESSO E LE QUESTIONI APERTE.**

Come già ricordato, il decreto 195/2005 è entrato in vigore quasi contestualmente alla riforma generale dell'accesso introdotta nel 2005 mediante la legge n. 15/2005.

È un fatto obiettivo che, per diverse ragioni concomitanti<sup>6</sup>, lo sforzo di coordinamento tra le due normative, sia stato piuttosto tiepido.

---

<sup>6</sup> I procedimenti normativi si sono svolti separatamente: l'uno parlamentare e l'altro "governativo", trattandosi di attuazione di delega legislativa.

La diversità tra la disciplina generale e quella speciale, talvolta riguardante lo stesso linguaggio normativo, non è sempre giustificata sul piano sistematico e, comunque, alimenta, inevitabilmente, numerosi dubbi applicativi.

Più attento alle necessità di coordinamento è apparso il legislatore che ha introdotto l'accesso civico generalizzato.

Si pone, in tal senso, la previsione dell'art. 40 del decreto n. 33/2013 (*pubblicazione e accesso alle informazioni ambientali*).

La norma afferma, al comma 1, che *“In materia di informazioni ambientali restano ferme le disposizioni di maggior tutela già previste dall'articolo 3-sexies del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, dalla legge 16 marzo 2001, n. 108, nonché dal decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195.”*

Lo stesso articolo, poi, con riguardo alla disciplina relativa agli obblighi di pubblicazione, stabilisce, al comma 2, che *“Le amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 195 del 2005, pubblicano, sui propri siti istituzionali e in conformità a quanto previsto dal presente decreto, le informazioni ambientali di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, che detengono ai fini delle proprie attività istituzionali, nonché le relazioni di cui all'articolo 10 del medesimo decreto legislativo. Di tali informazioni deve essere dato specifico rilievo all'interno di un'apposita sezione detta «Informazioni ambientali”.*

Dunque, l'art. 40, mediante la tecnica della “salvezza” della normativa sull'accesso ambientale, ne sancisce la persistente efficacia e prevalenza (in caso di antinomia) sulle nuove regole in materia di accesso civico.

Ciò significa, allora, che prevalgono le norme sull'accesso ambientale ma soltanto nella parte in cui esse non introducono limitazioni maggiori alla regola della trasparenza “civica”.

Tale conclusione è, in larga misura, contraddetta dal comma 3 dell'art. 40, in forza del quale *“3. Sono fatti salvi i casi di esclusione del diritto di accesso alle informazioni ambientali di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195.”*<sup>7</sup>

L'art. 40, quindi, rimette all'interprete il compito di stabilire quali siano le norme di “maggiore tutela” contenute nella disciplina dell'accesso ambientale, ritenute prevalenti sull'accesso civico.

Fra i tanti interrogativi, ad esempio, ci si potrebbe chiedere se la maggiore durata del procedimento di accesso ambientale, riducendo obiettivamente la tutela del richiedente, debba ritenersi superata dalla nuova normativa sull'accesso civico.

D'altro canto, la formulazione dell'art. 40 non impedisce di applicare il generale principio di risoluzione del conflitto apparente tra norme secondo il criterio della “specialità”. In tale prospettiva, allora, la disciplina dell'accesso ambientale resterebbe integralmente applicabile, proprio in considerazione della sua indiscutibile natura “speciale”, a fronte del diritto di accesso civico.

---

<sup>7</sup> Il comma 4 dell'art. 40, infine, stabilisce che *“4. L'attuazione degli obblighi di cui al presente articolo non è in alcun caso subordinata alla stipulazione degli accordi di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195. Sono fatti salvi gli effetti degli accordi eventualmente già stipulati, qualora assicurino livelli di informazione ambientale superiori a quelli garantiti dalle disposizioni del presente decreto. Resta fermo il potere di stipulare ulteriori accordi ai sensi del medesimo articolo 11, nel rispetto dei livelli di informazione ambientale garantiti dalle disposizioni del presente decreto.”*

**13. LA QUALIFICAZIONE DELL'ACCESSO RICHIESTO IN RELAZIONE AD INFORMAZIONI OGGETTIVAMENTE AMBIENTALI, MA NON VEICOLATO ATTRAVERSO IL PROCEDIMENTO SPECIALE.**

Strettamente connesso al tema del coordinamento tra le diverse discipline in materia di accesso, si pone la questione dell'interpretazione e qualificazione della singola richiesta di informazioni ambientali formulata all'amministrazione.

Il caso è quello del soggetto che proponga una richiesta formalmente ed espressamente qualificata come accesso ordinario, ma riferita, in concreto, a dati riguardanti una materia oggettivamente ambientale.

In tale eventualità l'amministrazione può (o deve) qualificare d'ufficio la richiesta, in modo da accoglierla, nel caso in cui sia indimostrato l'interesse *specifico* del richiedente, in relazione al requisito previsto dall'art. 22 della legge n. 241/1990?

L'ipotesi è considerata, ad esempio, da T.A.R. Campania – Napoli, sez. VI, 14 gennaio 2016, n. 188, secondo cui è legittima la decisione dell'amministrazione, secondo cui la richiesta di accesso deve essere valutata esclusivamente sulla base del presupposto indicato dall'istante: *“è di tutta evidenza che, una volta esercitata la facoltà di avvalersi esclusivamente di uno degli istituti sopraindicati mediante la presentazione della relativa specifica istanza, non è possibile poi far valere, con la pretesa automaticità, le prerogative di tutela previste per l'altro procedimento, siccome giammai attivato dal soggetto interessato; ciò, anche in un'ottica di leale collaborazione tra le parti, dovendo l'istanza del soggetto interessato orientare, in termini di necessaria coerenza, il comportamento concretamente esigibile dall'Autorità adita”*.

D'altro canto, però, la decisione ritiene opportuno affermare il principio secondo cui sebbene l'istanza di accesso ambientale possa essere esercitata da chiunque, ciò non esime il richiedente dal dimostrare che l'interesse che intende far valere è un interesse ambientale ed è volto quindi alla tutela dell'integrità dello stesso, non potendo l'ordinamento ammettere che di un diritto nato con specifiche determinate finalità si faccia uso per scopi diversi.

La tesi interpretativa del TAR risulta conforme all'indirizzo nettamente maggioritario della giurisprudenza.

Ciò non ha impedito, tuttavia, l'emersione di alcuni dubbi applicativi, originati dall'imperfetto coordinamento normativo tra i diversi tipi di accesso presenti nell'ordinamento.

In particolare, è sorto l'interrogativo circa l'esistenza di un obbligo dell'amministrazione, coerente con i principi di buona fede e di collaborazione, inteso a qualificare l'istanza di accesso in senso ampliativo, favorendo l'attuazione della regola di trasparenza ambientale.

**14. LA RISPOSTA DELLA PLENARIA SUL COORDINAMENTO TRA DIVERSE DISCIPLINE DELL'ACCESSO: CIVICO, IN MATERIA DI APPALTI, ORDINARIO.**

L'Adunanza Plenaria, con l'importante decisione n. 2 aprile 2020 n. 10/2020<sup>8</sup>, pur non occupandosi espressamente dell'accesso ambientale, ha dato una motivata risposta negativa, ammettendo che, soltanto in alcuni particolari casi, nel dubbio, l'amministrazione potrebbe interpretare la richiesta in senso *sostanziale*.

È plausibile ritenere che i principi di diritto enunciati in questo modo possano estendersi anche al rapporto tra l'accesso ambientale e le altre forme di accesso, civico e ordinario.

La soluzione è certamente convincente nel suo complesso, perché attribuisce il giusto rilievo alla libera scelta della parte richiedente, semplificando gli oneri posti a carico dell'amministrazione.

---

<sup>8</sup> La decisione della Plenaria risponde ai quesiti proposti dalla Terza Sezione:

*“I. Se sia configurabile, o meno, in capo all'operatore economico, utilmente collocato nella graduatoria dei concorrenti, determinata all'esito della procedura di evidenza pubblica per la scelta del contraente, la titolarità di un interesse giuridicamente protetto, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241/1990, ad avere accesso agli atti della fase esecutiva delle prestazioni, in vista della eventuale sollecitazione del potere dell'amministrazione di provocare la risoluzione per inadempimento dell'appaltatore e il conseguente interpello per il nuovo affidamento del contratto, secondo le regole dello scorrimento della graduatoria;*

*– II. Se la disciplina dell'accesso civico generalizzato di cui al d.lvo n. 33/2013, come modificato dal d.lvo n. 97/2016, sia applicabile, in tutto o in parte, in relazione ai documenti relativi alle attività delle amministrazioni disciplinate dal codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di inerenti al procedimento di evidenza pubblica e alla successiva fase esecutiva, ferme restando le limitazioni ed esclusioni oggettive previste dallo stesso codice;*

*III. Se, in presenza di un'istanza di accesso ai documenti espressamente motivata con esclusivo riferimento alla disciplina generale di cui alla legge n. 241/1990, o ai suoi elementi sostanziali, l'amministrazione, una volta accertata la carenza del necessario presupposto legittimante della titolarità di un interesse differenziato in capo al richiedente, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241/1990, sia comunque tenuta ad accogliere la richiesta, qualora sussistano le condizioni dell'accesso civico generalizzato di cui al decreto legislativo n. 33/2013; se, di conseguenza, il giudice, in sede di esame del ricorso avverso il diniego di una istanza di accesso motivata con riferimento alla disciplina ordinaria di cui alla legge n. 241/1990 o ai suoi presupposti sostanziali, abbia il potere-dovere di accertare la sussistenza del diritto del richiedente, secondo i più ampi parametri di legittimazione attiva stabiliti dalla disciplina dell'accesso civico generalizzato”.*

Resta ferma però l'anomalia che si realizza concretamente. L'amministrazione potrebbe legittimamente respingere le richieste di accesso, adducendo la mancata dimostrazione di un *interesse differenziato*, anche quando risulta pacifico che dette istanze sarebbero accoglibili, se correttamente veicolate attraverso l'accesso civico o ambientale.

C'è da chiedersi, poi, se non possa ipotizzarsi, in coerenza con il principio di buona fede, ormai espressamente codificato dalla legge n. 241/1990, un dovere collaborativo dell'amministrazione, che dovrebbe chiarire preventivamente ai cittadini il ventaglio degli strumenti conoscitivi messi a disposizione per attuare la trasparenza documentale e indicare, nel corso del procedimento accesso, la possibilità di "convertire" l'istanza da generale richiesta ex legge n. 241/1990 in accesso speciale ambientale.

In ogni caso, si dovrebbe riconoscere la possibilità della *richiesta polifunzionale*: lo stesso richiedente indica, in via alternativa, o subordinata, il titolo della richiesta, richiamando le differenti discipline di accesso astrattamente applicabile.

La scelta compiuta dall'interessato risulta pienamente ammissibile e spetta all'amministrazione il compito di individuare la sussistenza, o meno, dei presupposti per l'accoglimento della richiesta.

È opportuno evidenziare che la Plenaria esclude l'obbligo dell'amministrazione di "riqualificare" l'istanza di accesso ordinario, in quanto diversamente opinando "la pubblica amministrazione si pronuncerebbe, con una sorta di diniego difensivo "in prevenzione", su una istanza, quella di accesso civico generalizzato, mai proposta, nemmeno in forma, per così dire, implicita e/o congiunta o, comunque, ancipite dall'interessato, che si è limitato a richiedere l'accesso ai sensi della l. n. 241 del 1990".

Per tali ragioni è da ritenersi "preclusa la possibilità di immutare, anche in corso di causa, il titolo della formalizzata *actio ad exhibendum*, pena la violazione del divieto di *mutatio libelli* e di introduzione di *ius novorum* (cfr. St., sez. IV, 28 marzo 2017, n. 1406; Cons. St., sez. V, 20 marzo 2019, n. 1817; Cons. St., sez. V, 2 agosto 2019, n. 5503)".

L'Adunanza aggiunge che la pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della l. 241 del 1990, senza che il giudice amministrativo, adito ai sensi dell'art. 116 c.p.a., possa mutare il titolo dell'accesso, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla pubblica amministrazione all'esito del procedimento;

Da ultimo, è opportuno sottolineare che al fine di acclarare la natura "*fondamentale*" del diritto di accesso civico generalizzato, la Plenaria richiama gli artt. 1, 2, 97 e 117 Cost, l'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per gli atti delle istituzioni europee, nonché l'art. 10 CEDU, ricordando che tale impostazione è seguita già dalle Linee guida dell'ANAC e le Circolari FOIA n. 2/2017 (par. 2.1) e n. 1/2019 (par. 3).

Si tratta di interessanti considerazioni che ben potrebbero essere estese all'accesso ambientale, per sottolinearne il rango oggi assunto nell'ordinamento.

**15. L'ISTANZA DI ACCESSO AGLI ATTI "POLIFUNZIONALE" E IL DIRITTO DI ACCESSO ALL'INFORMAZIONE AMBIENTALE. LA SUPERFLUITÀ DELL'INTERESSE "GENUINAMENTE AMBIENTALE".**

Dopo l'intervento della Plenaria, la giurisprudenza ha ulteriormente puntualizzato l'ambito di operatività dell'*accesso polifunzionale*.

In particolare, il Consiglio di Stato, con la recentissima sentenza numero 4679 dell'8 giugno 2022 ha sancito importanti principi in materia di accesso agli atti, ribadendo – tra l'altro – che la relativa istanza può essere contestualmente formulata dal privato con riferimento a tutte le tipologie di accesso previste dal nostro ordinamento, soffermandosi altresì sul nesso di strumentalità tra i documenti richiesti e l'interesse dedotto, ed infine sulle caratteristiche del "*diritto di accesso all'informazione ambientale*".

La fattispecie esaminata prende le mosse dalla richiesta di accesso avanzata da una società nei confronti d'una amministrazione regionale competente in materia di prevenzione e protezione ambientale, per ottenere l'ostensione dei documenti relativi ad un sito produttivo industriale e alle condizioni ambientali dell'area circostante.

L'istanza era riferita a tre distinti tipi di accesso:

- quello documentale generale, ai sensi della legge n. 241/1990, correlato all'interesse specifico di potersi difendere in un giudizio che vedeva la ricorrente individuata quale soggetto responsabile della contaminazione ambientale;
- quello ambientale, ai sensi del d.lgs. n. 195/2005;
- quello civico generalizzato, ai sensi del d.lgs. n. 33/2013.

L'Agenzia regionale opponeva un diniego parziale all'accesso. Il provvedimento era impugnato dalla società ricorrente innanzi al TAR Veneto.

Il TAR però rigettava il ricorso. A sostegno della decisione, la sentenza esponeva le seguenti argomentazioni.

- Non risulta adeguatamente comprovato dalla società ricorrente il nesso di strumentalità tra l'interesse difensivo allegato e la documentazione richiesta.
- L'interesse perseguito tramite l'accesso basato sul d.lgs. n. 195/2005 non riveste "*una matrice genuinamente ambientale*".

La decisione del Consiglio di Stato, accogliendo il ricorso della società interessata, esprime diversi principi.

A) Anzitutto, la pronuncia conferma la piena ammissibilità di istanze di accesso basate, contestualmente, su distinti titoli normativi. Infatti, "*tale *modus procedendi* è conforme all'ormai consolidata esegesi giurisprudenziale, secondo cui la pretesa ostensiva può essere contestualmente formulata dal privato con riferimento a tutte le tipologie di accesso previste dal nostro ordinamento, senza che a ciò siano di ostacolo "differenti finalità, requisiti e aspetti procedurali" (Adunanza plenaria, decisione n. 10 del 2020, par. 8 e ss.)".*

B) In secondo luogo, la pronuncia ritiene che la società appellante sia titolare di un interesse "*diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*" (art. 22, comma 1, lett. b, della l. n. 241/90).

Una volta accertato che la richiedente l'accesso aveva correttamente rappresentato all'amministrazione sia l'esigenza di difendersi nell'ambito di un giudizio, sia la necessità di partecipare in modo compiuto ed effettivo al procedimento di risanamento ambientale in corso, "*la*

*società non era pertanto tenuta a dimostrare la “stretta indispensabilità” delle informazioni richieste a fini difensivi, bensì soltanto il nesso di strumentalità rispetto alla tutela dei propri interessi”<sup>9</sup>.*

C) La decisione ritiene sussistente anche i presupposti dell’accesso ambientale, richiamando la previsione dell’articolo 2, del d.lgs. n. 195 del 2005, secondo la quale – in conformità della Convenzione di Aarhus e alla direttiva 2003/4/CE – per “informazione ambientale” si intende “qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente”, tra l’altro “le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori” ambientali, così come definiti dalla stessa disposizione, unitamente alle “misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi”.

Nel caso di specie l’appellante aveva richiesto di accedere al modello matematico elaborato da A.R.P.A.V., composto dai documenti informatici che recano i codici di calcolo definiti per simulare la ricostruzione del deflusso delle acque sotterranee e dal database dei dati idrogeologici in uso per le simulazioni.

Tale modello è certamente ascrivibile alle misure indicate dal succitato articolo 2, in quanto esso rappresenta un “*potente strumento per studiare l’evoluzione spazio-temporale degli inquinanti, fornendo un pieno supporto alle decisioni con informazioni scientifiche e tecniche*”.

D) Secondo il Consiglio di Stato, non è condivisibile la tesi del TAR, riguardante l’elaborazione della nozione di “*genuino interesse ambientale*”, quale requisito necessario di legittimazione del richiedente.

Infatti, “*secondo la Convenzione di Aarhus, il diritto di accesso all’informazione ambientale non è condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti*”, poiché l’art. 2, comma 5, della Convenzione identifica il “pubblico interessato” in tutti i soggetti che “*subiscono o possono subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che hanno un interesse da far valere al riguardo*”.

E) Il Consiglio di Stato evidenzia ancora il criterio interpretativo che regge la normativa dell’accesso ambientale. Secondo la direttiva europea 2003/4/CE “*alle Autorità pubbliche è consentito di respingere una richiesta di informazione ambientale solo in casi specifici e chiaramente definiti (Considerando n. 16)*”. Inoltre, “le ragioni del rifiuto vanno interpretate in maniera restrittiva, operando un bilanciamento tra l’interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni con l’interesse tutelato dal rifiuto di divulgarle (art. 4, par. 2; cfr. anche Corte di Giustizia UE, sentenza del 28 luglio 2011, Office of Communications, C-71/10”.

F) Non è legittimo escludere pregiudizialmente dall’accesso ambientale un soggetto, soltanto perché esso persegue anche fini economico-impresariali e non mira alla tutela generale e

---

<sup>9</sup> Alla stregua del noto insegnamento dell’Adunanza Plenaria (decisione n. 4 del 2021), la connessione tra il documento richiesto e l’interesse difensivo allegato dall’interessato va peraltro valutata solo in astratto poiché “la pubblica amministrazione detentrici del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell’art. 116 c.p.a. non deve [...] svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull’ammissibilità, sull’influenza o sulla decisività del documento richiesto nell’eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all’autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrici del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull’accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell’accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla l. n. 241 del 1990”.

impersonale dei valori “genuinamente” ambientali, come anche affermato da C.G.A 17 gennaio 2018 n. 15.

Il carattere “*manifestamente irragionevole della richiesta*” avuto riguardo alle finalità dell’accesso ambientale (art. 5, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 195 del 2005) è riscontrabile solo nelle ipotesi in cui vengano in rilievo esclusivamente interessi estranei alla tutela delle matrici ambientali e, conseguentemente, usi strumentali delle relative informazioni<sup>10</sup>.

G) Da ultimo, la decisione valorizza l’obbligo dell’amministrazione di assumere “un atteggiamento maggiormente collaborativo” nei confronti del richiedente, al fine di individuare l’oggetto dell’accesso, in conformità alla regola prevista dall’art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 195 del 2005, secondo cui, se la richiesta d’accesso è formulata in maniera eccessivamente generica “*l’autorità pubblica può chiedere al richiedente, al più presto e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa, di specificare i dati da mettere a disposizione, prestandogli, a tale scopo, la propria collaborazione*”<sup>11</sup>.

## **16. I BILANCI E LE PROSPETTIVE FUTURE DELL’ACCESSO AMBIENTALE. LA LEGITTIMAZIONE ALLARGATA E L’AMBITO SOGGETTIVO DEL DIRITTO ALLA TUTELA GIURISDIZIONALE.**

Molte amministrazioni operanti istituzionalmente nel settore dell’ambiente pubblicano i dati relativi alle richieste di accesso ambientale: ciò potrebbe risultare interessante per comprendere l’impatto dell’istituto.

È appena il caso di osservare che già l’affermazione del principio di accessibilità, anche prescindendo dall’effettivo esercizio, costituisce un valore capace di condizionare positivamente le attività delle PA.

D’altro canto, è importante anche l’implementazione (qualitativa e quantitativa) delle pubblicazioni e delle iniziative delle PA, volte a diffondere le informazioni (ambientali e non solo) detenute dalla PA.

In prospettiva, sembrerebbe utile definire una maggiore integrazione fra le diverse normative nazionali in materia di accesso, ora contrassegnate da una crescente moltiplicazione delle regole, differenziate senza una logica sempre coerente e distribuite in una pluralità di fonti legislative.

Inoltre, è auspicabile un migliore coordinamento tra l’accesso ambientale e la tutela giurisdizionale nelle stesse materie, già a diritto vigente. Non è forse possibile affermare la perfetta coincidenza tra la titolarità del diritto all’accesso ambientale e la legittimazione al ricorso. Tuttavia, non può essere trascurato il rilievo sistematico assunto dalla disciplina in materia di trasparenza e di obbligatoria diffusione delle informazioni ambientali. Ciò dovrebbe condurre, quanto meno, a risolvere i casi di dubbia legittimazione al ricorso nel senso dell’ampliamento della platea dei soggetti titolari del diritto di accesso alla tutela giurisdizionale.

---

<sup>10</sup> Secondo la pronuncia, nella fattispecie, al contrario, la società appellante “è un soggetto esposto agli effetti dei processi decisionali pubblici in materia ambientale, come dimostra plasticamente il fatto che, pur negando la propria responsabilità nel fenomeno di inquinamento, sta comunque partecipando al procedimento di bonifica in corso. Per tale ragione, anch’essa deve avere la possibilità di acquisire tutte le informazioni utili a partecipare a tali processi decisionali...”, e non ricorre, inoltre, nessuno dei “casi di esclusione” disciplinati dall’art. 5 del decreto n. 195 del 2005.

<sup>11</sup> Sicché, la “mole” dei dati integrativi (eccepita dall’amministrazione a sostegno del rigetto dell’istanza) avrebbe potuto giustificare solo “...una ulteriore interlocuzione tra le parti, finalizzata a circoscrivere le informazioni da mettere a disposizione, ma non già il rifiuto, tout court, da parte della resistente Agenzia di esibire tali informazioni”.

La CGUE ha già sottolineato l'importanza di tale principio, con riguardo alla tutela dei diritti al ricorso delle organizzazioni ambientali (Corte giustizia UE grande sezione, 8 novembre 2016, n. 243).

Secondo tale decisione, la CEDU — in combinato disposto con la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale — sancisce il “*diritto a una tutela giurisdizionale effettiva*”, in condizioni che garantiscono un ampio accesso alla giustizia, dei diritti conferiti a un’*organizzazione per la tutela dell’ambiente* che soddisfi i requisiti prescritti dalla stessa Convenzione.

Più di recente, nello stesso senso, si pone la pronuncia della Corte giustizia dell’Unione Europea Sez. I, 14 gennaio 2021, n. 826/18, *LB e altri c. College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren*.

La decisione afferma che l'obiettivo consistente nel garantire un «*ampio accesso alla giustizia*», di cui all'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus, e il rispetto dell'*effetto utile* di tale disposizione non sarebbero assicurati da una normativa che subordini la ricevibilità di un ricorso proposto da un'organizzazione non governativa al ruolo che essa ha potuto o meno svolgere nella fase di partecipazione al processo decisionale, laddove tale fase non ha lo stesso oggetto dell'esperimento di un ricorso giurisdizionale e la valutazione effettuata da una siffatta organizzazione su tale progetto può, inoltre, evolversi in funzione del risultato di tale processo.

Anche tale pronuncia è nel senso dell'ampliamento della legittimazione al ricorso giurisdizionale e, indirettamente, contribuisce a sancire l'estesa latitudine del diritto all'informazione ambientale, sganciato da qualsiasi limitazione in chiave “*funzionale*”.