

LA « SPECIALITÀ » DEL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE AMBIENTALE

(commento a sentenza TAR Veneto, 30 ottobre 2003 n. 5371, in corso di pubblicazione su Foro Amministrativo TAR.)

SOMMARIO: 1. Il valore costituzionale della nozione di « ambiente ». – 2. Un diritto di accesso « speciale ». – 2.1. Profili soggettivi – 2.2. Profili oggettivi: l'informazione ambientale. 2.3 Casi di esclusione – 3. Informazione ambientale ed ipotesi di risarcibilità – 4. Conclusioni.

1. Il valore costituzionale della nozione di « ambiente ».

Il diritto all'informazione ambientale rappresenta, senz'altro, un istituto nel quale è dato rinvenire implicazioni e suggestioni che interessano tanto il diritto amministrativo, sia in ottica sostanziale che processuale, quanto il diritto costituzionale, il diritto comunitario e la più recente concezione di un vero e proprio diritto dell'ambiente¹.

Tale, multidisciplinare radice del diritto all'informazione ambientale è frutto dell'evoluzione progressiva del concetto giuridico di « ambiente », conseguenza della crescente importanza da questo rivestita in seno alla società, che ha condotto all'emanazione di norme sia a livello comunitario che nell'ambito dell'ordinamento interno (alcune recettive proprio di disposizioni dell'Unione europea)². Da rilevare è, inoltre, la sempre maggiore sottoposizione alla giurisdizione ordinaria, amministrativa, costituzionale e comunitaria, di fattispecie connesse con la tutela dell'ambiente che non hanno, peraltro, ancora consentito di delineare con precisione i confini e la portata della stessa nozione giuridica di « ambiente ».

Il valore « fondamentale » riconosciuto nel tempo alla tutela dell'ambiente non è, peraltro, direttamente desumibile da espresse disposizioni costituzionali³, tanto che solo a seguito di un'interpretazione euristica e combinata degli articoli 2, 9 e 32 della nostra Costituzione è stato possibile esplicitare la rilevanza giuridica dell'ambiente stesso (*rectius*, della tutela ambientale)⁴.

¹ « In campo ambientale, l'informazione ai cittadini riceve disciplina ad ogni livello normativo (internazionale, comunitario, nazionale e regionale), rappresentando un fenomeno giuridico così ampio e rilevante da ignorarsene, spesso, la consistenza », B. DELFINO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il d. l. n. 24 febbraio 1997 n. 39. Confronto con la l. 7 agosto 1990 n. 241*, in *Cons. St.*, 1999, II, 142.

² Sulla « positivizzazione » dei diritti A. RUGGERI, « Nuovi » diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione, in *Pol. dir.*, 1993, 183 ss.

³ « L'estensione al diritto dell'ambiente, operata oramai pacificamente in dottrina (*ex artt. 9 e 32 Cost.*) ha portato ad un allargamento notevolissimo del concetto solo implicitamente contenuto nella Costituzione. Quello che è stato chiamato “il diritto ad un ambiente salubre” è ritenuto oggi “tutelabile in via principale da un affidamento diretto della relativa cura delle collettività interessate in ragione della molteplicità tipologica delle sue possibili manifestazioni [...] Secondo un'attenta dottrina, “siamo in un settore nel quale si deve constatare una stretta correlazione tra diritti dei cittadini (il diritto all'ambiente) e i doveri dell'organizzazione della pubblica amministrazione (diritto dell'ambiente) », P. BARILE, *Diritti fondamentali e garanzie costituzionali: un'introduzione*, in *Studi in onore di L. Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, 138. Riferendosi al diritto all'ambiente S. LABRIOLA, *Diritto di accesso all'informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente*, in *Studi in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988, II, 266, riconosce come « secondo la migliore opinione che si fa strada nella dottrina [di esso si può parlare] alla stregua di una situazione giuridica attiva che, in forza di una interpretazione evolutiva, trae fondamento in Costituzione ».

⁴ B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2001, 19 ss., dove l'A. compie una ricognizione tanto delle principali teorie volte a riconoscere il valore giuridico « unitario » della materia ambientale, quanto di quelle meno propense ad identificare una nozione giuridica di « bene » ambientale, e la riconduzione dell'ambiente stesso ad una vera e propria « materia ». Viene, infatti, richiamato lo scetticismo di M.S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1 ss., nel riconoscere una nozione unitaria del « bene » ambientale, ammettendo, piuttosto, in tale ottica, la rilevanza di più istituti ad esso riconducibili (tutela delle bellezze paesistiche e culturali, lotta contro gli inquinamenti, governo del territorio) e

L'orientamento sopra tracciato è stato fatto proprio dalla Corte Costituzionale la quale « facendo esplicito riferimento ai precetti degli artt. 9 e 32 (Cost.) [...] interpretava in modo evolutivo i medesimi principi nel senso di una concezione unitaria di ambiente, sia in senso oggettivo (come bene giuridico), sia in senso soggettivo (come diritto fondamentale della persona) »⁵. Si è giunti, dunque, a considerare « la tutela dell'ambiente » come un vero e proprio « valore costituzionale »⁶. Anche la giurisprudenza civilistica, già dal 1979, ha accordato all'ambiente una particolare qualificazione giuridica laddove è stato riconosciuto ai privati « un diritto soggettivo che ha per oggetto la conservazione congiunta (e inseparabile) dei loro beni e dell'ambiente in cui essi sono inseriti in relazione alla tutela apprestata dall'art. 2043 del codice civile »⁷.

di F. SPINGATI, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto all'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, 221 ss., che non considera l'ambiente come un « bene », ma come un « problema », il « fondamento dell'ambiente andrebbe ricercato non nei valori che la Costituzione protegge ma “nella struttura che essa disegna per la società e nelle finalità degli esseri umani che propone: democrazia sostanziale, pluralismo degli interessi, dignità di ciascun essere umano” ». Ancora a favore della tesi sulla unitarietà della nozione giuridica di « ambiente », A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 ss.; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo, Parte speciale*, II, 2003, 2015. E. FAMELI, A. CAMMELLI (a cura di), *Diritto all'informazione ambientale e sistemi informativi orientati al cittadino*, Cedam, Padova, 1996, 14, « Dalla dottrina più avanzata, avallata anche dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 641 del 1987, l'ambiente è definito come “bene giuridico, in quanto riconosciuto e tutelato dalle norme”. Esso viene inoltre considerato come bene immateriale unitario, in quanto non s'identifica con una cosa materiale determinata, ma si propone come valore racchiuso ed espresso da un complesso di cose; sebbene le varie componenti, singolarmente considerate, possono costituire “ [...] isolatamente e separatamente, oggetto di una tutela, tutte – nell'insieme – sono riconducibili a unità” »; R. PANETTA, *Il danno ambientale*, Giapichelli, Torino, 2003, 41 ss.; L. MEZZETTI, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 2001, 85 ss.

⁵ P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 1998, 12, in cui si richiamano le sentenze del Giudice delle leggi nn. 210 e 641 del 1987. Anche in tale contesto, però, viene riportata l'avversione di M.S. GIANNINI, *Insedimenti territoriali e rapporto tra norme e ambiente: criteri e metodologie*, in *Atti Convegni Linnei*, Roma, 1976, 212 ss., nell'identificare con il termine « ambiente » una materia o un concetto giuridico unitario, economico o sociologico, preferendo un suo occasionale collegamento « situazione per situazione, con altre materie quali l'urbanistica, i lavori pubblici, l'assistenza sanitaria, e così via ». Per una trattazione più ampia dell'argomento, G. PERICU, voce *Ambiente (tutela dell')* nel diritto amministrativo, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, 1987, 187 ss.; A. POSTIGLIONE, *Il diritto dell'ambiente*, Roma, 1986, 49 ss.; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, 1134 ss.; A. GUSTAPANE, voce *Tutela ambientale* (dir. interno), in *Enc. dir.*, vol. XLV, Giuffrè, Milano, 1992, 413 ss.; P. D'AMELIO, voce *Ambiente (tutela dell')*, I) Diritto amministrativo, in *Enc. giur.*, IPSZ, Roma, 1988.

⁶ A. GROSETTI, R. FERRARA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Bari, 2002, 59; B. CARAVITA, *Diritto*, cit., 37, « Considerare l'ambiente come un valore significa che esso non solo può formare oggetto di un diritto o di un principio per dirigere l'interpretazione delle leggi o dei trattati, ma che esso costituisce, proprio in quanto valore, uno degli elementi fondamentali che caratterizzano una società in un dato periodo della storia e sul quale una società fonda la sua legittimazione »; A. RALLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000, 43 ss. « La Corte Costituzionale va ripetendo da anni che l'ambiente (assieme alla salute) rappresenta un valore costituzionalmente protetto (da ultimo Corte Cost. n. 54 del 2000; n. 407 del 2002) », F. SALVIA, *La « probatio diabolica » vanifica la primarietà dei valori ambientali*, nota a Cons. St., sez. V, 14 febbraio 2003 n. 816, in questa Rivista – Cds –, 2003, 1341 ss.; Cfr. TAR Lombardia, sez. Brescia, 30 aprile 1999 n. 397, in *Riv. giur. ambiente*, 345, con nota di G. LANDI, 355; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali nella legislazione a tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

⁷ Cass. Sez. Un., 9 marzo 1979 n. 1463, in *Giur. It.*, 1979, I, 721, con nota di MONTESANO, Sulla tutela giurisdizionale degli “interessi diffusi” e sul difetto di giurisdizione per “improponibilità della domanda”, ivi, 1979, I, 1493 ss. Cfr. C. VIVANI, *Il danno ambientale. Profili di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2000, 30-31, ove si riportano le conclusioni della Suprema Corte nella sentenza citata nella quale, facendo richiamo al diritto alla salute ex art. 32 Cost., viene elaborata una teoria in cui si definisce la pretesa di fruizione dell'ambiente come un diritto soggettivo che « a differenza di quello alla salute, non è stato qualificato come indegradabile, bensì, la contrario, come sottoposto ai normali poteri ablatori della Pubblica Amministrazione e all'ordinario affievolimento ad interesse legittimo ». Nella medesima opera viene, altresì, richiamata la sentenza Cass., Sez. Un., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Giur. It.*, 1980, I, 464, « in cui la Suprema Corte ha ritenuto configurabile un diritto aven-

Tale processo di elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, qui soltanto accennato, ha condotto alla formale affermazione di un diritto costituzionale dell'ambiente e, in tale ottica, alla prefigurazione della tutela dell'ambiente come funzione tipica dell'ordinamento⁸ che è positivizzata con la legge 8 luglio 1986 n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente⁹.

L'evoluzione del pensiero giuridico in tema di ambiente ha subito negli ultimi anni un'ulteriore, parziale, inversione di tendenza avvicinandosi di molto alla concezione gianniniana degli anni '70¹⁰, tanto che, come ritenuto dalla Corte Costituzionale¹¹, la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una « materia », atteso l'intersecarsi delle questioni ambientali con più ambiti dei diversi profili dell'azione amministrativa e di alcuni diritti dei cittadini, dal che ne deriva che tale nozione ha una portata ampia e trasversale, sebbene non preventivamente definita nei contorni, richiedendo un'attenta valutazione, volta per volta, delle fattispecie in cui essa viene in rilievo¹².

In conclusione, vale la pena rilevare come nella predetta legge n. 349/86¹³ sia contenuta la fondamentale previsione dell'obbligo di risarcimento (allo Stato) per « qualunque fatto colposo o doloso » che in violazione di leggi o provvedimenti comprometta l'ambiente. Tale, formale e puntuale definizione del danno ambientale¹⁴ contribuisce all'elevazione del « bene giuridico ambiente » a situazione da tutelare da parte dell'ordinamento, situazione che ha condotto dottrina e giurisprudenza alla « possibilità di dare spazio ad una figura di *interesse diffuso* che evidenzia “prima che un interesse generale, una pluralità di interessi individuali dello stesso contenuto, relativi alla fruizione di una utilità determinata”; e che come tale “non esclude le posizioni di interesse legittimo e di diritto soggettivo”, comunemente azionabili in giudizio»¹⁵.

te ad oggetto l'ambiente concepito come un aspetto del diritto alla salute, ovverosia come fattore fondamentale per il benessere fisico e psicologico degli esseri umani ».

⁸ *Idem*, 11 e 14.

⁹ Art. 1, co. 2. « È compito del Ministero assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento ».

¹⁰ Vedasi note nn. 4 e 5.

¹¹ Corte Cost., sentt. n. 407 del 26 luglio 2002 e n. 536 del 20 dicembre 2002, in *Foro it.*, 2003, I, 688 ss.; Corte Cost., 15 maggio 1987 n. 167, in *Giur. cost.*, 1987, 1212. Cfr. TAR Liguria, sez. I, 21 febbraio 2003 n. 225, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, 593 ss.; Cons. St., sez. IV, 7 ottobre 2002 n. 5365, in *Cons. St.*, 2002, 2164, con la quale si abbandona la qualificazione di ambiente come « materia ». In tale contesto, infatti, viene esplicitata la nozione « allargata » di ambiente in occasione dell'accertamento di legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste « legittimate ad agire in giudizio non solo per la tutela degli interessi ambientali in senso stretto, bensì anche per quelli in senso lato, comprendenti la conservazione e la valorizzazione dei beni naturali, dell'ambiente in senso ampio, del paesaggio urbano, rurale e naturale, dei monumenti e dei centri storici e della qualità della vita, intesi come beni e valori idonei a caratterizzare in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale [...] e pertanto capaci di assicurare ad ogni individuo che entra in contatto con tale ambito una propria specifica utilità che non può essere assicurata da un altro ambiente »; ancora TAR Lombardia, sez. II, 6 dicembre 2002, n. 5093, in questa *Rivista*, 2003, 409, con nota di M. CALABRÒ, *Sui presupposti di legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste*; cfr. B. GAGLIARDI, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali e la nozione di « ambiente » ai sensi dell'art. 2 del d. lg. n. 39 del 1997*, nota a Cons. St., sez. V, 14 febbraio 2003, n. 816, in questa *Rivista* – CdS –, 2003, 1036. È d'uopo precisare che d'ora in avanti la locuzione « materia ambientale » sarà utilizzata in senso atecnico per indicare questioni e fattispecie afferenti il tema dell'ambiente e, in particolare, in connessione con la tutela di esso.

¹² A. GANDINO, *Legittimazione delle associazioni ambientaliste e natura del provvedimento impugnato: gli incerti confini del « valore ambientale »*, nota a TAR Liguria, sez. I, 3 febbraio 2003, n. 129, in questa *Rivista*, 2003, 875 ss.

¹³ Art. 18 co. 1.

¹⁴ Sulla nozione di danno ambientale, C. VIVANI, *Il danno ambientale*, cit.; R. PANETTA, *Il danno ambientale*, cit.

¹⁵ N. TROCKER, voce *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur.*, IPZS, Roma, 1988, vol. XVII, 5.

2. Un diritto di accesso « speciale ».

Prima ancora che il legislatore italiano si preoccupasse di introdurre formalmente il generale principio del « diritto di accesso » alla documentazione amministrativa, alcune norme di settore già prevedevano e disciplinavano la pretesa conoscitiva di atti e informazioni in possesso di pubblici uffici¹⁶. Tra queste, l'art. 14 della l. n. 349/86 riconosceva il diritto a « qualsiasi cittadino » di accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente¹⁷.

Di notevole suggestione appare la teoria della riconduzione del diritto di accesso alle informazioni ambientali all'accesso in materia di concessione edilizia prevista dall'art. 31 co. 9 della legge n. 1150/42, tanto sotto il profilo della legittimazione soggettiva ad accedere agli atti (riconosciuta a chiunque), quanto per lo stretto collegamento tra gestione del territorio, dell'urbanistica e dell'ambiente. Tale, lodevole ricostruzione interpretativa non ha convinto, però, i giudici amministrativi che hanno da sempre ristretto la legittimazione ad esperire l'accesso ex art. 31 co. 9 citato esclusivamente a chi potesse effettivamente dimostrare un interesse qualificato riconducibile alla necessità di prendere visione delle suddette licenze edilizie¹⁸. Di diversa natura appare, di contro, la caratura del diritto di accesso alle informazioni

¹⁶ Tra esse possiamo ricordare: l'art. 25 della legge 27 dicembre 1985 n. 816, in cui si prevedeva il diritto di tutti i cittadini di prendere visione di « tutti i provvedimenti adottati dai Comuni, dalle Province, dai Consigli circoscrizionali, dalle aziende speciali e di enti territoriali, dalle Unità sanitarie locali e dalle Comunità montane »; l'art. 31, co. 9, della « legge urbanistica » (legge 17 agosto 1942 n. 1150) e l'art. 10 della legge 6 agosto 1967 n. 765, in base ai quali chiunque abbia interesse ha il diritto di visionare gli atti di progetto del piano regolatore e può prendere visione presso gli uffici comunali della licenza edilizia e dei relativi elaborati di progetto; l'art. 20 della legge 23 dicembre 1978 n. 833 (in collegamento con l'art. 9 della legge 20 maggio 1970 n. 300), concernente l'obbligo per le Unità sanitarie locali di assicurare l'informazione sanitaria ed ambientale in favore dei lavoratori esposti a rischio, F. CARINGELLA, R. GAROFOLI, M.T. SEMPREVIVA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 2003, 5 ss.; l'art. 7 e ss. della legge 8 giugno 1990 n. 142, in merito al diritto di accesso agli atti delle Amministrazioni comunali e provinciali in funzione di controllo democratico. Per ciò che concerne, invece, la più generale nozione di diritto all'informazione nell'ambito dei rapporti tra cittadini e pubblici poteri, si rimanda a A. MARI, *Diritto all'informazione e Pubblica Amministrazione*, in questa Rivista, 1992, 2880 ss.

¹⁷ B. CARAVITA, *Diritto*, cit., 348 ss.; A. RALLO, *Funzione*, cit., 115; P. DELL'ANNO, *Manuale*, cit., 37 e 156, « La diffusione delle conoscenze in materia ambientale, mediante un generalizzato diritto di accesso ai documenti ed alle informazioni sullo stato dell'ambiente, costituisce il presupposto per l'affermarsi delle forme partecipative, tanto in funzione collaborativa quanto in rappresentanza di interessi »; F. CARINGELLA, R. GAROFOLI, M.T. SEMPREVIVA, *L'accesso*, cit., 7 e 40 ss.; G. MORANDI, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. giur. a mbiente*, 1992, 816 ss.; A.L. DE CESARIS, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 851 ss.; U. SALINTRO, *Il diritto all'informazione in materia ambientale alla luce della recente normativa sull'accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. giur. ambiente*, 1992, 414 ss.; S. LABRIOLA, *Diritto di accesso*, cit., 261; S. MIRATE, *Diritto di accesso e informazione relativa all'ambiente: il Consiglio di Stato applica il decreto legislativo n. 39/1997*, nota a Cons. St., sez. V, 22 febbraio 2000 n. 939, in *Urb. e appalti*, 2001, 3, 322 ss.; E. FAMELI, A. CAMMELLI, cit., XXXI; T.E. FROSINI, *Sul « nuovo » diritto all'informazione ambientale*, in *Giur. Cost.*, 1992, 4468 ss.; G. BUTTI, L. BUTTI, *Il « diritto di accesso » alle informazioni ambientali disponibili presso la P.A.*, in *Riv. giur. ambiente*, 1991, 462 ss.; S. LABRIOLA, *Diritto di accesso*, cit., 269 « Se ne deduce non solo la consacrazione della pretesa del cittadino all'informazione, ma anche la qualificazione di tale pretesa come vero e proprio diritto soggettivo pubblico »; cfr. TAR Emilia Romagna, sez. II, 20 febbraio 1992 n. 78, in *I TAR*, 1992, I, 1498; CGARS, 21 novembre 1991 n. 476, in *Foro it.*, 1992, III, 354; TAR Toscana, sez. I, 21 luglio 1994 n. 443, in *I TAR*, 1994, I, 3697.

¹⁸ « Al riguardo, le preoccupazioni sottese alla natura del giudizio amministrativo risultano già poste a fondamento della prevalente opinione giurisprudenziale che ha escluso in materia la qualificazione in termini di azione popolare [...] Va pertanto ribadito che a seguito del rilascio di un titolo concessorio di natura edilizia la posizione legittimante alla impugnativa sussiste in capo a coloro che si trovino in una situazione di stabile collegamento giuridico con il terreno oggetto dell'intervento costruttivo autorizzato e che facciano valere un interesse giuridicamente protetto di natura urbanistica, quale è quello della osservanza delle prescrizioni regolatrici dell'edificazione (cfr. ad es. sentenza n. 588 del 2002 di questo Tribunale e Consiglio di Stato sez. V 30 gennaio 2003 n. 469) », TAR Liguria, sez. I, 21 febbraio 2003 n. 225, consultabile in <http://www.giuffre.it>; TAR Abruzzo, Pescara, 29 settembre 2000 n. 625, consultabile in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

ambientali che può essere considerato alla stregua di una vera e propria « azione popolare »¹⁹, strumentale alla salvaguardia del bene ambientale in considerazione del valore giuridico di « interesse diffuso » che esso riveste²⁰.

Il legislatore italiano, con il pieno e formale riconoscimento del diritto di accesso alle informazioni ambientali²¹, anticipa quello comunitario che nel 1990 emana la Direttiva 90/313/CEE²², concernente la libertà di accesso all'informazione in materia ambientale. Tale disposizione comunitaria si pone come naturale prosecuzione ed attuazione dei programmi di azione comunitaria del 1973²³, del 1977²⁴ e del 1983²⁵, ma, soprattutto del programma di azione del 1987²⁶ che, espressamente, invitava i paesi membri a « delineare modi di accesso più agevoli da parte del pubblico alle informazioni in possesso delle autorità ambientali »²⁷. La direttiva ha il pregio di individuare espressamente nel diritto all'informazione ambientale uno strumento di miglioramento delle politiche ambientali, capace di contribuire alla protezione dell'ambiente stesso.

Tanto la direttiva in parola, quanto il suo formale atto di recepimento nell'ordinamento italiano, il d. lg. 24 febbraio 1997 n. 39²⁸, riportano nell'intestazione la dicitura « libertà di accesso all'informazione in materia ambientale », e lasciano intendere l'esistenza di una vera e propria « materia », orientamento interpretativo che, come accennato *supra*, ha finito per per-

¹⁹ Il diritto di accesso, per contro, non è, in generale, configurabile come un'« azione popolare ». Cfr. TAR Campania, sez. V, 14 marzo 2003 n. 2491, in questa *Rivista*, 2003, 1045; TAR Veneto, sez. I, 15 aprile 2003 n. 2395, *ivi*, 2003, 1161; Cons. St., sez. IV, 4 febbraio 2003 n. 569, *ivi* – CdS –, 2003, 253; TAR Lazio, sez. I, 14 maggio 1998 n. 1597, in *I TAR*, 1998, I, 1689, Cons. St., sez. V, 13 dicembre 1999 n. 2109, in questa *Rivista*, 1999, 2514; Cons. St., sez. VI, 19 luglio 1994 n. 1243, in *Giur. it.*, 1995, III, 27; TAR Lazio, sez. II, 13 gennaio 1999 n. 202, in questa *Rivista*, 1999, 2256.

²⁰ Nel precisare che per « azioni popolari » si intendono « azioni che possono essere intentate da *quisque de populo*, a tutela di diritti o interessi dei è titolare l'intera collettività », e che queste « rappresentano una eccezione all'esclusiva tutelabilità degli interessi pubblici da parte della P.A., poiché con esse qualsiasi cittadino può agire in loro difesa, attuando così un'opera di cura dell'*interest rei publicae* », F. CARINGELLA, *Nuovi Percorsi monografici di diritto amministrativo*, Simone, Napoli, 2002, 31-32, è utile citare quella che effettivamente, in tema ambientale, può considerarsi un'altra azione popolare, ovvero quella relativa alla previsione contenuta nell'art. 9 del d. lg. n. 267/2000, Testo unico delle leggi sugli enti locali. Anche il TAR del Lazio (sez. III-bis, 15 gennaio 2003 n. 126, consultabile in <http://www.giuffre.it>) riconosce la valenza di « azione popolare » al diritto di accesso alle informazioni ambientali previsto dal d. lg. n. 39/97.

²¹ Prodrumi a livello « mondiale » del riconoscimento dell'importanza del diritto all'informazione ambientale risalgono alla Conferenza delle Nazioni Unite di Rio del 1992, nella quale veniva esaltata la centralità « della partecipazione del pubblico al processo legislativo in materia ambientale quale elemento essenziale dello sviluppo sostenibile: "Ognuno è utente e fornitore di informazioni in senso lato. Il bisogno di informazione emerge ad ogni livello, dal più alto livello legislativo a quello nazionale e individuale" », J. HARRISON, *Legislazione ambientale e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Riv. giur. ambiente*, 2000, 27; « un pubblico informato rende possibile un ambiente migliore », IDEM, *A proposal for a global environmental right to know treaty: negotiating the barriers*, in SUSSKIND-MOOMAW-HILL (a cura di), *Innovation international environmental negotiation*, PON books (Harvard Law School), 1988, 125-147.

²² In GUCE n. L 158 del 23 giugno 1990, p. 56 ss.

²³ In GUCE n. C 112 del 20 dicembre 1973, pag. 1.

²⁴ In GUCE n. C 139 del 13 giugno 1977, pag. 1.

²⁵ In GUCE n. C 46 del 17 febbraio 1983, pag. 1.

²⁶ In GUCE n. C 70 del 18 marzo 1987, pag. 3.

²⁷ L'Atto unico europeo del 1986 aveva, peraltro, formalmente introdotto nel Trattato istitutivo delle Comunità europee, puntuali disposizioni in tema di tutela ambientale (cfr. artt. 95, 174, 175 e 176), facendo assurgere tale interesse « al rango dei principi fondamentali che determinano l'azione delle Comunità europee ». L'Atto unico ha, così, sanato l'assenza di specifiche previsioni normative di principio in tema di ambiente mentre il Trattato di Maastricht ha provveduto a precisare ed integrare i criteri precedentemente individuati, M. ANTONUCCI, *Il diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale nell'Unione europea*, nota a Corte di Giustizia CE, 26 giugno 2003 n. C-233/00, in questa *Rivista* – CdS –, 2003, 1091 ss.

²⁸ Emanato a seguito dell'art. 45 co. 1 legge 19 febbraio 1992 n. 142.

dere rilevanza a vantaggio di una concezione « trasversale » del tema ambientale²⁹. A parte tale precisazione, va rilevata la « singolare » collocazione dell'istituto in commento nel sistema amministrativo italiano, nel quale già la citata legge n. 349/86 in particolare, e la legge n. 241/90 in generale, avevano provveduto a disciplinare l'accesso alle informazioni ambientali³⁰.

Tale diritto assume connotati ancor più caratterizzanti la propria originalità se lo si « inquadra » in un'ottica formale ed in un'altra sostanziale. Esso si presenta, infatti, come un istituto « speciale » del più generale principio di trasparenza, componente fondamentale dell'azione amministrativa, all'interno del quale ancor più dettagliatamente può ricondursi nell'alveo del diritto di accesso, che del citato principio è strumento di garanzia³¹. Come noto, però, l'accesso agli atti amministrativi non è strettamente ed esclusivamente finalizzato alla salvaguardia della trasparenza, ma si fonda sulla necessaria conoscenza da parte del privato di quella particolare attività amministrativa che, probabilmente, è in grado di provocare modificazioni alla propria sfera giuridica, o laddove tale conoscenza possa essere strumentale ai fini di una difesa giudiziale³². Ancora, l'accesso rappresenterebbe la maggiore espressione del generale principio di pubblicità dell'azione amministrativa in funzione di garanzia di partecipazione del privato al procedimento amministrativo³³.

Orbene, la succitata condizione necessaria ai fini dell'esercizio concreto del diritto di accesso contemplato nell'art. 24 della legge n. 241/90, non è rilevante nella salvaguardia della libertà di accesso alle informazioni ambientali³⁴, che è fattispecie funzionale non ad un interesse connesso alla tutela di situazioni giuridicamente immediatamente rilevanti per l'istante, ma è strumento giuridico fondamentale che l'ordinamento fornisce a « chiunque » in considerazione dell'« ambiente » come di un bene la cui tutela concerne un interesse superindividuale da preservare anche, e soprattutto, attraverso una quanto più corretta e libera azione conoscitiva delle informazioni ad esso relative³⁵.

²⁹ « La formula diritto all'ambiente va quindi intesa non già nel senso tecnico dell'esistenza di una pretesa soggettiva riferibile all'ambiente, bensì come formula sintetica per individuare un fascio di situazioni soggettive diversamente strutturate e diversamente tutelate », S. GRASSI, M. CECCHETTI, *Profili costituzionali della regolazione ambientale nel diritto comunitario e nazionale*, in C. RAPISARDA SASSOON (a cura di), *Manuale delle leggi ambientali*, Giuffrè, Milano, 2002, 10.

³⁰ Un altro caso di disciplina di accesso « speciale » rispetto alla legge n. 241/90 è rappresentato dalla previsione contenuta nell'art. 7 della legge n. 142/90 che, nonostante la coeva emanazione della legge sul procedimento, ha mantenuto il proprio carattere di specificità anche in considerazione delle disposizioni dell'art. 17 commi 91 e 92 della legge n. 127/97.

³¹ Cfr. G. ARENA, *La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in IDEM (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Il Mulino, Bologna, 1991, 47.

³² Cfr. TAR Sardegna, 19 maggio 2003 n. 626, in questa *Rivista*, 2003, 1808; TAR Sicilia, sez. II, 5 giugno 2003 n. 870, *ivi*, 2003, 2085; Cons. St., sez. VI, 13 maggio 2003 n. 2549, *ivi* – CdS –, 2003, 1668; Cons. St., sez. VI, 8 aprile 2003 n. 1881, *ivi* – CdS –, 2003, 1380; G. ARENA, voce *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, IPZS, Roma, 1995, vol. XXXI, 2.

³³ A. SANDULLI, *Il Procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo, Parte generale*, II, Giuffrè, Milano, 2003, 1152 ss.

³⁴ « Il d. lg. 24 febbraio 1997 n. 39, ha notevolmente ampliato, sia sotto il profilo soggettivo, che oggettivo, per la sola materia ambientale, la disciplina dell'accesso regolata, in via generale, dalla l. n. 241/90. In particolare, sotto il profilo soggettivo, il legislatore ha garantito il libero accesso di tutti i cittadini alle informazioni relative all'ambiente che si trovino in possesso dell'autorità pubblica senza che essi debbano dimostrare alcun interesse specifico, dando per presupposto, attesa la particolare rilevanza del bene in questione, l'interesse della collettività all'informazione sulle condizioni ambientali », TAR Trentino Alto Adige, Bolzano, 8 aprile 2003 n. 133, *ivi*, 2003, 1178.

³⁵ « L'accessibilità dei dati è vista come uno strumento finalizzato a garantire un controllo sociale diffuso sulla qualità dell'ambiente, sì da giustificare l'eliminazione di ogni soglia di legittimazione soggettiva e da conferire dignità autonoma all'accesso ambientale rispetto all'accesso cristallizzato dalla legge sulla trasparenza », F. CARINGELLA, R. GAROFOLI, M.T. SEMPREVIVA, *L'accesso*, cit., 33; Cfr. E. BOSCOLO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e il diritto ad una corretta informazione ambientale*, in *Urb. e appalti*, 1998, 1151.

Formalmente il diritto di accesso alle informazioni ambientali si attua attraverso l'applicazione congiunta delle norme ad esso esplicitamente riferite (art. 14, legge n. 349/86 e d. lg. n. 39/97) e di quelle disciplinanti, in generale, il diritto di accesso (artt. 22-27, della legge n. 241/90 e d.P.R. 27 giugno 1992 n. 352), ma, sostanzialmente, non è teleologicamente indirizzato alla tutela di una situazione giuridica « personale » del richiedente se non indirettamente, in connessione con la sua qualificazione di strumento atto alla salvaguardia della tutela ambientale ed in considerazione del valore giuridico che *supra* si è attribuito all'« ambiente »³⁶.

A tal proposito si rende necessario dover distinguere due fattispecie rinvenibili nella disciplina, italiana e comunitaria, di ciò che concerne l'informazione ambientale in genere. La legge n. 349/86, ad esempio, contiene disposizioni in tema di « diffusione » delle informazioni sullo stato dell'ambiente e su tutto ciò ad esso riconducibile, ed altre caratterizzanti il « libero accesso » alle informazioni dello stesso tenore in possesso delle autorità pubbliche. Anzi, è configurato, nella medesima legge, un vero e proprio dovere informativo del Ministero dell'ambiente verso l'opinione pubblica delle notizie concernenti lo stato dell'ambiente, anche attraverso l'adozione di specifiche iniziative di sensibilizzazione. Si desume da ciò l'esistenza di due profili dai quali poter « inquadrare » l'informazione ambientale che connotano la posizione delle amministrazioni pubbliche, uno di tipo « passivo » (in cui il cittadino è parte attiva nel richiedere l'accesso) ed uno di tipo « attivo » (nel quale è l'amministrazione a dover proporsi per poter garantire una efficace circolazione delle conoscenze in materia ambientale)³⁷.

Del dovere delle amministrazioni di diffondere informazioni in materia ambientale il d. lg. n. 39/97 si occupa nelle disposizioni contenute nell'art. 7, che rimandano all'art. 1 della legge n. 349/86 per ciò che concerne la relazione sullo stato dell'ambiente « che viene diffusa e pubblicizzata dal Ministero dell'ambiente con modalità atte a garantire l'effettiva disponibilità al pubblico » (co. 1), e per quanto riguarda la determinazione di messaggi idonei alla diffusione delle informazioni sullo stato dell'ambiente riconosciuta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 9 co. 2 della legge 6 agosto 1990 n. 223 (co. 2)³⁸.

La legislazione in materia non si esaurisce nelle disposizioni normative appena citate, ma subisce, a livello comunitario, un ulteriore intervento modificativo. Il 28 gennaio 2003, infatti, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno emanato la direttiva 2003/4/CE³⁹ « sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale », che abroga la direttiva 90/313/CE⁴⁰ e riscrive le norme che disciplinano le regole sull'accesso alle informazioni ambientali. Ciò si è reso necessario a seguito della « Convenzione di Aarhus sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico e sul ricorso alla giustizia in materia ambientale » del giugno 1998, che ha avuto lo scopo di « scardinare » la cultura della segretezza ufficiale presente nelle ammini-

³⁶ S. LABRIOLA, *Diritto di accesso*, cit., 264-265, precisa che il diritto all'informazione consacrato nella legge n. 349/86 rispecchia « l'intenzione [del Legislatore] di dare vita ad una situazione giuridica soggettiva perfetta ed azionabile ». La legge *de qua* contiene, altresì, norme puntualmente disciplinanti garanzie formalmente finalizzate alla tutela dell'ambiente (ex art. 18 co. 5), « appare evidente che anche a queste norme si ricollega direttamente il particolare regime di pubblicità istituito, ed il diritto all'informazione, quali mezzi strumentali preposti per l'effettivo godimento delle situazioni tutelate nella medesima legge »; cfr. TAR Lombardia, Brescia, 30 aprile 1999 n. 397, cit., 348 (punto 2.2.6) e 353 (punto 2.2.9, lett. a)).

³⁷ Cfr. B. DELFINO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il d. l.vo 24 febbraio 1997 n. 39*, cit., 142.

³⁸ In ciò il Legislatore delegato italiano recepisce le scarse indicazioni contenute nell'art. 7 della direttiva 90/313/CE: « Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per fornire al pubblico informazioni di carattere generale sullo stato dell'ambiente mediante mezzi quali la pubblicazione periodica di relazioni descrittive ».

³⁹ In GUCE n. L 041 del 14 febbraio 2003, pp. 26-32.

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 10 della direttiva 2003/4/CE, la direttiva 90/313/CE è abrogata a decorrere dal 14 febbraio 2005, termine ultimo assegnato agli Stati membri ai fini del recepimento della nuova disciplina comunitaria.

strazioni di numerosi Stati membri, elemento minante l'effettivo, pieno, legittimo esercizio di acquisizione dei dati in tema ambientale da parte dei cittadini⁴¹.

Come si apprezzerà meglio in seguito, sulla base degli impegni assunti a seguito della sottoscrizione della Convenzione *de qua*, ed in considerazione delle nuove tendenze interpretative in ordine ai profili soggettivi ed oggettivi connessi all'esercizio del diritto all'informazione ambientale, la direttiva 2003/4/CE ha riformulato l'apparato delle garanzie già previsto nella precedente direttiva 90/313/CE, ampliandone la portata e delineando scenari maggiormente favorevoli ai cittadini.

Altro elemento che ha fornito un fondamentale contributo ai fini dell'emanazione di una nuova direttiva UE in materia di accesso alle informazioni ambientali, si è rilevata la Decisione n. 2179/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio⁴², del 24 settembre 1998 « relativa al riesame del programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile ». In tale atto comunitario veniva sottolineata l'esigenza di « facilitare una maggiore partecipazione dei cittadini all'applicazione e all'osservanza delle politiche ambientali » ed erano fissati quali obiettivi prioritari della Comunità quelli di « rendere accessibili le informazioni sullo stato dell'ambiente » e « raccogliere e diffondere ampiamente le informazioni e le conoscenze riguardanti il nesso esistente tra lo stato dell'ambiente e la salute umana », in considerazione, altresì, di quanto la comunicazione e l'informazione siano da assumersi quali strumenti essenziali per suscitare la consapevolezza ambientale e per promuovere il mutamento dei comportamenti in tutti i settori della società. Nella predetta decisione grande risalto è stato dato al bisogno di « allargare » e meglio sviluppare la nozione di ripartizione della responsabilità in tema ambientale.

Anche dal punto di vista delle incombenze a carico delle stesse autorità in ordine alla diffusione dell'informazione ambientale di loro competenza, l'art. 7 della nuova direttiva comunitaria in materia ha notevolmente aumentato le « scarse » previsioni contenute nella precedente disposizione comunitaria, attribuendo compiti ben definiti alle amministrazioni pubbliche tenute a rendere disponibile « l'informazione ambientale rilevante per le loro funzioni e in loro possesso o detenuta per loro conto ai fini di un'attività [...] in particolare mediante le tecnologie di telecomunicazione informatica e/o le tecnologie elettroniche, se disponibili »⁴³.

Oltre ad altre, puntuali disposizioni in merito alla diffusione dell'informazione ambientale, appare di immediata rilevanza quanto previsto in ordine all'obbligo per gli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie affinché le autorità pubbliche diffondano tempestivamente tutte le « informazioni in loro possesso o detenute per loro conto che consentano a chiunque possa essere colpito di adottare le misure preventive atte a prevenire o alleviare i danni derivanti »⁴⁴ da possibili minacce imminenti per la salute umana o per l'ambiente, ponendo le basi giuridiche per il futuro, eventuale riconoscimento di responsabilità per le amministrazioni che si rendessero protagoniste di carenze informazionali preventive cui poter ricollegare conseguenti danni patiti dai privati, o, ipotesi ancor più grave, per danni patiti a seguito di un negato accesso alle informazioni ambientali opposto dalle medesime amministrazioni.

⁴¹ J. HARRISON, *Legislazione ambientale*, cit., 28-30, « La decisione di promuovere una Conferenza internazionale sulla libertà d'informazione e sulla pubblica partecipazione in materia ambientale era stata presa nel corso della Terza Conferenza Ministeriale europea sull'ambiente tenutasi a Sofia, Bulgaria, nell'ottobre del 1995 [...] La Convenzione prende[va] anche spunto dalle direttive europee sulla valutazione di impatto ambientale [direttiva 85/337/CE in GUCE n. L 175 del 5 luglio 1985, p. 40 ss.] e dalla Conferenza Espoo sulla valutazione di impatto ambientale in un contesto transnazionale [...] È stata aperta alle adesioni durante la Quarta Conferenza Ministeriale sull'ambiente nel giugno del 1998 ad Aahrus in Danimarca, e in quell'occasione è stata sottoscritta da 35 Paesi, compresa l'Italia [oggi il totale dei Paesi è di 40] », il testo della Convenzione ECE/CEP/43 è consultabile in <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

⁴² In GUCE n. L 275 del 10 ottobre 1998, pp. 01-13

⁴³ Art. 7 co. 1 direttiva 2003/4/CE.

⁴⁴ Art. 7 co. 4 direttiva 2003/4/CE.

Il termine per il recepimento della direttiva 2003/4/CE è stato fissato per il 2005 e ci si auspica che il Legislatore italiano (o il Governo delegato) possa far meglio, questa volta, dei 7 anni occorsi per l'emanazione del d. lg. n. 39/97 a seguito dell'emanazione della direttiva 90/313/CE, la cui data ultima per la formale introduzione negli ordinamenti degli Stati membri era stata fissata per il 31 dicembre 1992.

2.2. Profili soggettivi

L'originalità della normativa in materia, come desumibile dalla sentenza in rassegna, abbisogna di una più specifica trattazione degli aspetti soggettivi (già, peraltro, accennati), soprattutto in connessione (o, meglio, in funzione) con la più generale normativa sul diritto di accesso vigente nell'ordinamento italiano.

È, innanzitutto, da premettere che il profilo soggettivo da indagare in tema di accesso alle informazioni ambientali è duplice, laddove si delineano le posizioni di chi è titolato ad esercitare il diritto (« chiunque ne faccia richiesta ») e degli enti tenuti a mettere a disposizione tali informazioni (« le autorità pubbliche »). Prendendo in considerazione i soggetti che definiremo « attivi » del diritto in parola, è necessario precisare che le disposizioni normative cui si farà riferimento in tema di accesso alle informazioni ambientali, sono quelle contenute nel decreto n. 39/97⁴⁵. Se è vero, infatti, che già l'art. 14 co. 3 della legge n. 349/86 prevedeva un istituto praticamente identico è pur innegabile che tale formulazione normativa appariva eccessivamente generica e poco incisiva, tanto, addirittura, da subordinarne l'esercizio alle « norme vigenti », ostentando il « tipico malvezzo del Legislatore italiano di mantenere, in occasione di importanti riforme, un comportamento tentennante o addirittura ondivago, frutto dell'exasperante ricerca del compromesso tra le forze politiche e dell'idea di ritornare, a piacimento, su scelte che, per loro natura, dovrebbero essere durature »⁴⁶.

È, dunque, grazie all'emanazione della legge n. 241/90 ed al recepimento della normativa comunitaria in materia che meglio si delinea l'effettiva portata del diritto all'informazione ambientale.

La posizione soggettiva legittimante l'accesso alle informazioni in materia ambientale non rileva ai fini dell'effettivo esercizio del diritto poiché: a) non vi è nessun discrimine da un punto di vista « personale » del richiedente, che non è condizionato dall'esser portatore di alcuno *status* particolare; b) non vi è alcuna situazione legittimante né, tantomeno, alcun inte-

⁴⁵ Contributi recenti in tema di diritto all'informazione ambientale sono M. MONTINI, *Il diritto all'informazione in materia ambientale: la mancata attuazione della direttiva 90/313CE*, in *Riv. giur. ambiente*, 1997, 235 ss.; R. CARANTA, *L'accesso alle informazioni ambientali*, nota a Cons. St., sez. V, 22 febbraio 2000 n. 939, in *Giur. it.*, 2001, 406 ss.; B. GAGLIARDI, *Il diritto di accesso*, cit., 1031 ss.; M. ANTONUCCI, *Il diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale nell'Unione europea*, nota a Corte Giust. CE, 26 giugno 2003 n. C-233/00, in questa *Rivista - CdS -*, 2003, 1091 ss.; B. DELFINO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in *Ragiusan*, 1999, fasc. 183, 114 ss.; F. FONDERICO, *Cenni alle vicende del diritto di accesso alle informazioni ambientali*, commento al d. lg. 24 febbraio 1997 n. 39, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 1006 ss.; S. BELTRAME, *Informazione sull'ambiente. L'accesso ai documenti è incondizionato*, nota a TAR Lombardia, sez. Brescia, 30 aprile 1997 n. 397, in *Ambiente*, 1999, 647 ss.; M. POZZATO, *Brevi note in materia di accesso all'informazione ambientale*, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 1997, 301 ss.

⁴⁶ B. DELFINO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il d. l.vo 24 febbraio 1997 n. 39*, cit., 143. Anche G. PASTORI, *I diritti di informazione di cui alla legge n. 816/85 e la loro attuazione*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, cit., vol. III, 579 ss., in merito all'art. 25 della legge in parola (già citato nella precedente nota n. 13) nota come « tale norma risulta essere sommaria, incompleta, per quel che concerne il versante della tutela giurisdizionale. L'art. 25 ha affermato un diritto, ma non ha detto nulla sulle modalità della tutela giurisdizionale », esprimendo, altresì, notevoli perplessità sull'effettiva valenza di un'altra norma, la cui attuazione, a parere del chiaro autore, appariva di dubbia effettività: il diritto di informazione previsto dall'art. 14 co. 3 della legge n. 349/86. Dal canto suo S. LABRIOLA, *Diritto*, cit., 269, nota come l'art. 14 co. 3, riproduca una norma limitativa « secondo cui il diritto di accesso si esercita nel rispetto delle leggi vigenti, ma il valore di questa norma è assai meno significativo di quel che si possa ritenere a un primo esame ».

resse da dimostrare per poter accedere ai dati relativi all'ambiente in possesso di autorità pubbliche. « Il Legislatore, infatti, al fine di garantire un controllo diffuso sulla qualità del bene ambientale, avrebbe introdotto una sorta di tutela desoggettivizzata, che prescinde, cioè, da qualunque limitazione di ordine soggettivo e dunque dall'accertamento di qualsivoglia posizione di interesse »⁴⁷. Tali precisazioni, operate *ope legis*⁴⁸, non lasciano grande spazio ad eventuali interpretazioni giurisprudenziali, tanto che il giudice amministrativo si è spesso richiamato all'eloquenza della norma per confutare occasionali opposizioni all'accesso fondate sul disconoscimento della legittimazione ad agire dei richiedenti⁴⁹.

Nel d. lg. n. 39/97, la laconicità manifesta dell'art. 14 co. 3 della legge n. 349/86 lascia il posto ad una precisa disciplina dell'esercizio del diritto di accesso in materia ambientale, tanto che negli artt. 5 e 6 del decreto legislativo sono date rinvenire le modalità inerenti il procedimento di accesso e le forme di tutela riconosciute agli interessati. Per quel che riguarda lo svolgimento dell'accesso, la norma si limita a prevedere un'istanza del richiedente tesa ad acquisire le informazioni richieste, rinviando alle disposizioni del regolamento generale sull'accesso agli atti⁵⁰ per ciò che concerne l'individuazione e i compiti del responsabile del procedimento e per le modalità e le forme per l'esercizio del diritto. Nulla si dispone in ordine alla tempistica per la presentazione della domanda di accesso, poiché, come precisato nella massima relativa alla sentenza in rassegna, atteso il carattere non impugnatorio dell'*actio ad exhibendum*, essa non concerne il sindacato di legittimità di atti amministrativi con tutto ciò che ne deriva in termini procedurali. Aderendo, inoltre, alla recente tesi maggioritaria riconosciuta in dottrina e in giurisprudenza in ordine alla riconduzione del diritto di accesso alla documentazione amministrativa alla figura giuridica del diritto soggettivo⁵¹, ben può affermarsi che lo stesso è svincolato dai limiti temporali previsti per la tutela di interessi legittimi, attesa la totale indipendenza del procedimento (e dell'eventuale controversia) di accesso in materia ambientale dalla efficacia giuridica dei provvedimenti amministrativi che dovessero formare oggetto di accesso. Diverso, e assai più complesso, sarebbe il caso in cui l'accesso avesse come conseguenza l'esplicitazione di cause di illegittimità di provvedimenti divenuti inoppugnabili dimostratisi lesivi dell'ambiente, ma ciò esulerebbe dal procedimento di accesso in quanto tale, andando ad interessare una fase successiva che non è direttamente connessa all'esercizio del diritto in esame.

Mentre la necessità di dimostrare un « interesse qualificato »⁵² ai fini dell'esercizio del diritto di accesso (previsto dalla l. n. 241/90⁵³), è stata al centro di controversie giurisprudenziali conseguenti al rifiuto delle amministrazioni di avallare l'*actio ad exhibendum* esercitata nei

⁴⁷ TAR Lazio, sez. III-bis, 15 gennaio 2003 n. 126, cit.

⁴⁸ Artt. 2 e 3 d. lg. n. 39/97.

⁴⁹ TAR Trentino Alto Adige, Bolzano, 8 aprile 2003, n. 133, cit.; Cons. St., sez. V, 14 febbraio 2003 n. 816, cit. ed in questa *Rivista* – CdS –, 2003, 313; Cons. St., sez. V, 22 febbraio 2000 n. 939, cit.; TAR Lombardia, Brescia, 30 aprile 1999 n. 397, cit.

⁵⁰ Più precisamente agli artt. dal 2 al 6 del D.P.R. n. 352/92.

⁵¹ È sufficiente richiamare, in questa sede, il contributo fornito sull'argomento da F. CARINGELLA, R. GAROFOLI, M.T. SEMPREVIVA, *L'accesso*, cit., 26 ss., in merito alla tesi del diritto di accesso come « interesse legittimo », di cui è stata accesa sostenitrice l'Ad. plen. del Cons. St. (24 giugno 1999 n. 16, in *Urb. e appalti*, 1999, 861, ma cfr. anche Cons. St., sez. V, 26 giugno 2000 n. 3632), ed in merito alla tesi di tale diritto come « diritto soggettivo », qualificazione giuridica più volte ribadita in giurisprudenza dal Cons. St., sez. IV, 27 agosto 1998 n. 1137, in *Foro it.* n. 11/98; idem, 11 giugno 1997 n. 643, in questa *Rivista*, 1997, 1638, nella quale sentenza si precisa come il diritto di accesso configuri « un autonomo diritto soggettivo all'informazione » da cui consegue la devoluzione in sede contenziosa alla giurisdizione esclusiva del G.A.. Ancora a favore della tesi del diritto soggettivo, Cons. St., sez. VI, 30 marzo 2001 n. 1882, in *Cons. St.*, 2001, I, 806; Cons. St. sez. VI, 22 gennaio 2001 n. 191, *ivi*, 2001, I, 57; TAR Lazio, sez. II-ter, 14 maggio 2002 n. 4247, in *I TAR*, 2002, I, 1809; TAR Lombardia, sez. I, 7 marzo 2002 n. 990, *ivi*, 2002, I, 2002.

⁵² Che deve essere specificatamente « personale e concreto » ai sensi dell'art. 2 co. 1 del D.P.R. n. 352/92

⁵³ G. ARENA, voce *Trasparenza amministrativa*, cit., 2.

loro confronti da interessati non ritenuti tali, ciò in conseguenza del richiamo alle « situazioni giuridicamente rilevanti » previste dal legislatore nell'art. 22 della l. n. 241/90, la legislazione in materia di accesso alle informazioni ambientali instaura un controllo diffuso che non prevede particolari qualificazioni soggettive ai fini dell'esercizio. Non è certo questa la sede per approfondire esaustivamente l'argomento⁵⁴, che qui è utile per poter porre in rilievo come la disciplina generale dell'accesso differisca dalla legittimazione soggettiva dell'accesso in materia ambientale, laddove la seconda si pone in rapporto di specialità con la prima ricevendo, da essa, sì disciplina delle fasi procedurali dell'esercizio del diritto, ma conservando quegli elementi di specificità che la rendono sostanzialmente diversa da quanto disposto dal citato articolo.

È d'uopo affrontare quelli che in precedenza sono stati qualificati come « passivi », indicati nell'art. 2 lett. b) del d. lg. n. 39/97⁵⁵ *tout court* come « autorità pubbliche », nozione nella quale sono state ricondotte « tutte le amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali, le aziende autonome, gli enti pubblici e i concessionari di pubblici servizi, con l'eccezione degli organiche esercitano competenze giurisdizionali o legislative ».

In passato la dottrina⁵⁶ ha rilevato come dalla previsione normativa di ricezione delle disposizioni comunitarie in esame mancasse un esplicito riferimento tanto agli enti pubblici economici, quanto all'attività di diritto privato posta in essere dalle autorità pubbliche. Giova precisare come simile « mancanza » possa rinvenirsi anche nella norma « fondamentale » sul diritto di accesso⁵⁷. Ciò ha condotto ad una serie di interpretazioni giurisprudenziali caratterizzate talune, da una concezione di « attività amministrativa » strettamente connessa ad una nozione di « funzione amministrativa » da intendersi in senso stretto⁵⁸ e, dunque, tesa ad escludere l'accesso agli atti non riconducibili all'esercizio di un'attività autoritativa delle amministrazioni pubbliche, ed altre dall'altro (tesi di più recente elaborazione ma, oramai, maggioritaria), da una concezione di « attività amministrativa » intesa come fondamento dell'agire amministrativo teso al perseguimento dell'interesse pubblico, a prescindere dalla qualificazione giuridica degli atti prodotti, da cui sarebbe « illogico discriminare l'attuazione della trasparenza e, quindi, del presupposto dell'imparzialità amministrativa in base al criterio formale del regime giuridico, amministrativo o privatistico, dell'attività delle amministrazioni pubbliche »⁵⁹.

⁵⁴ Si consente rinviare semplicemente a F. CARINGELLA, R. GAROFOLI, M.T. SEMPREVIVA, *L'accesso*, cit., 71 ss.; « L'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi presuppone che il richiedente fondi la sua pretesa su di un interesse collegato alla sua situazione giuridica, non essendo sufficiente la volontà di svolgere una generica funzione di controllo dell'azione amministrativa », R. Caranta, *L'accesso*, cit., 407, cfr. Cons. St., sez. VI, 1° ottobre 1996 n. 1288, in *Giur. it.*, 1997, III, 1, 65; Cfr. Cons. St., sez. VI, 8 aprile 2003 n. 1881, in questa Rivista – CdS –, 2003, 1381; TAR Sardegna, 19 maggio 2003 n. 626, cit.; Cons. St., sez. VI, 13 maggio 2003 n. 2549, cit. Ancora sull'argomento A.G. DIANA, *Il diritto di accesso e la tutela dell'interesse qualificato del cittadino verso la pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 2000, 47 ss.

⁵⁵ Che riproduce l'art. 2 lett. b) della direttiva 90/313/CE, aggiungendo, però la previsione inerente le aziende autonome, gli enti pubblici e i concessionari di pubblici servizi.

⁵⁶ B. DELFINO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il d. l.vo 24 febbraio 1997 n. 39*, cit., 146.

⁵⁷ Art. 23 l. n. 241/90.

⁵⁸ B. DELFINO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il d. l.vo 24 febbraio 1997 n. 39*, cit., 147.

⁵⁹ Cons. St., sez. IV, 4 febbraio 1997 n. 82, in *Giur. it.*, III, 1, 1498 ss., con nota di E. CANNADA BARTOLI, *Accesso ad atti di diritto privato di pubbliche amministrazioni*, e di R. GAROFOLI, *Diritto di accesso, attività di diritto privato e privatizzazione di enti pubblici economici*, ivi, 1997, III, 1, 543 ss.; « l'accesso ai documenti amministrativi non è correlato [...] agli atti amministrativi, bensì, in modo più ampio, all'attività amministrativa, nel cui ambito concettuale deve ricomprendersi non solo l'attività di diritto amministrativo, ma anche l'attività di diritto privato, volta, al pari della prima, alla cura concreta degli interessi della collettività », F. CARINGELLA, R. GAROFOLI, M.T. SEMPREVIVA, *L'accesso*, cit., 148; M. BOMBARDELLI, *La riduzione dei limiti dell'accesso ai documenti amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 1017 ss.; M. OCCHIENA, *Diritto di accesso, atti di diritto*

La soluzione a tale diatriba individuata dalla giurisprudenza⁶⁰ in tema di diritto di accesso « in generale », ben può ricondursi alla fattispecie dell'accesso alle informazioni ambientali, atteso anche l'esplicito richiamo alla normativa di più generale portata operata dal d. lg. n. 39/97.

Ancora in ordine all'estensione del diritto di accesso a soggetti passivi non espressamente previsti dalla normativa, è utile segnalare come il giudice amministrativo annoveri tra questi anche i gestori di pubblici servizi, benché di natura giuridica privata⁶¹.

Utile risulta, altresì, un *excursus* sulla giurisprudenza in tema di accesso agli atti nei confronti degli « organismi di diritto pubblico ». Tralasciando quanto affermato in dottrina e giurisprudenza in ordine a tale nozione di origine comunitaria⁶², basti qui ricordare la definizione che di esso dà l'art. 1 lett. b) della direttiva 89/440/CE, nel ricondurlo a quei soggetti giuridici « istituiti per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale e commerciale, dotati di personalità giuridica e la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti locali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione è sottoposta a controllo di questi ultimi, oppure i cui organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza sono costituiti da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, dagli enti locali o da altri organismi di diritto pubblico ». Proprio nella definizione *de qua* e nella necessità di « far riferimento non tanto alla natura dell'ente » nei cui confronti è esercitata l'*actio ad exhibendum*, quanto, piuttosto, alla « natura in concreto dell'attività [da esso] svolta », il giudice amministrativo ha ravvisato la riconducibilità ai soggetti passivi ex art. 23 l. n. 241/90 (e, di riflesso, anche a quelli ex art. 2, lett. b) d. lg. n. 39/97) degli organismi di diritto pubblico⁶³.

Per quanto sopra esposto, ed in considerazione della possibilità di interpretare « estensivamente » la nozione di « enti pubblici » contenuta nelle due disposizioni appena citate, si giunge, altresì, all'inclusione anche degli enti pubblici economici nel novero dei soggetti passivi avverso i quali è esperibile l'accesso ai documenti amministrativi⁶⁴.

privato e tutela della riservatezza dopo la legge sulla privacy (il diritto di accesso e la riforma dell'organizzazione della p.a.), in *Dir. proc. amm.*, 1998, 376 ss.; V. MONTARULI, *Accesso ai documenti amministrativi e attività privatistica della pubblica amministrazione*, in *Urb. e appalti*, 1997, 423 ss.; A.G. DIANA, *Il diritto di accesso*, cit., 41 ss.

⁶⁰ Prima della fondamentale pronuncia n. 82/97 del Consiglio di Stato, la tendenza del giudice amministrativo era orientata verso la non ostensibilità degli atti di diritto privato, cfr. TAR Liguria, sez. II, 28 giugno 1994 n. 263, in *Cons. St.*, 1994, I, 2475; *Cons. St.*, sez. V, 17 dicembre 1996 n. 1559, ivi, 1996, I, 1941; ma anche dopo TAR Toscana, sez. I, 26 marzo 1998 n. 103, in I TAR, 1998, I, 1927. A sostegno dell'orientamento giurisprudenziale favorevole all'accesso, *Cons. St.*, sez. IV, 17 giugno 1997 n. 649, in *Gazz. Giur.* n. 29/97, 46 ss.; TAR Puglia, sez. I, 16 luglio 1997 n. 512, in I TAR, 1997, I, 3768; *Cons. St.*, sez. IV, 2 luglio 2002 n. 3620, in *Cons. St.*, 2002, I, 1483-1484; *Cons. St.*, Ad. plen., 22 aprile 1999 n. 4, ivi, 1999, I, 557; *Cons. St.*, sez. IV, 22 febbraio 2003 n. 961, in questa *Rivista - CdS -*, 2003, 524; *Cons. St.*, sez. VI, 8 marzo 2000 n. 1159, ivi, 2000, 926.

⁶¹ *Cons. St.*, sez. VI, 5 marzo 2002 n. 1303, in *Cons. St.*, 2002, I, 500-501 ed in questa *Rivista - CdS -*, 2002, 705 ss., con nota di L. IEVA, *Il diritto di accesso agli « atti privatistici » dei gestori di pubblici servizi*; *Cons. St.*, sez. VI, 24 maggio 2002 n. 2855, in *Cons. St.*, I, 1169 ss.

⁶² Per tutti E. CHITI, *La nozione di ente pubblico tra disciplina comunitaria e nazionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 736 ss.; R. GAROFOLI, *Organismo di diritto pubblico, criteri di identificazione e problemi di giurisdizione*, in *Urb. e appalti*, 1997, 960 ss.; TAR Lombardia, sez. III, 3 marzo 1998 n. 440, in *Urb. e appalti*, 1998, 976 ss., con commento di F. CARINGELLA, *Rito abbreviato, ricorso incidentale e organismi di diritto pubblico*; *Cons. St.*, sez. V, 1° aprile 2000 n. 2078, in

⁶³ TAR Lombardia, sez. III, 25 maggio 1998 n. 1119, in *Urb. e appalti*, 1998, 976 ss., con commento di F. CARINGELLA; F. CARINGELLA, R. GAROFOLI, M.T. SEMPREVIVA, *L'accesso*, cit., 298.

⁶⁴ « È necessario, al riguardo, rilevare che, sotto il profilo soggettivo, le disposizioni sopra richiamate, facendo riferimento, nell'individuare i soggetti passivi dell'accesso, agli enti pubblici e alle amministrazioni pubbliche, senza ulteriori specificazioni e indicazioni limitative, ricomprendono tra gli organismi nei cui confronti il diritto di accesso può essere legittimamente esercitato, anche gli enti pubblici economici: categoria, quest'ultima, cui vanno ricondotte le società derivanti dai processi di privatizzazione formale, qualora si accolga l'indirizzo favorevole a riconoscere alle stesse natura pubblica », *idem*, 201.

Un ultimo accenno meritano le associazioni ambientaliste così come individuate dall'art. 13 della l. n. 349/86. La disposizione qualificante l'accesso alle informazioni ambientali da parte di « chiunque » prevista nello più volte citato art. 3 co. 1 del d. lg. n. 39/97, ed il particolare ruolo di « garanzia » riconosciuto alle associazioni *de quibus*, unito alla formale legittimazione ad esse assegnata dall'art. 18 della legge n. 349/86, ne fanno soggetti idonei ad esperire l'accesso alle informazioni ambientali⁶⁵.

2.3 Profili oggettivi

Se relativamente ai profili soggettivi il diritto all'informazione ambientale si pone in rapporto di specialità rispetto al diritto di accesso, anche in ordine a ciò che forma oggetto di tale diritto sono date rilevare alcune peculiarità che denotano i tratti dell'originalità dell'accesso alle informazioni ambientali.

La nozione di « documento amministrativo » contenuta nell'art. 22 co. 2 della legge n. 241/90 delimita il perimetro oggettivo cui ricondurre l'esperimento del diritto di accesso⁶⁶, anche se la giurisprudenza ha spesso rimodulato tale concetto, ad esempio precisando che « la domanda di accesso ad atti e documenti della Pubblica amministrazione può considerarsi ammissibile solo se abbia per oggetto documenti ed attività qualificabili come amministrativi, quantomeno in senso oggettivo e funzionale, perché facenti capo all'apparato amministrativo, anche se espressi mediante atti di diritto privato »⁶⁷.

Ad ampliare il concetto di « documento amministrativo » è, altresì, intervenuto l'art. 1 lett. a) del D.P.R. 20 dicembre 2000 n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), arrivando a definirlo come « ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa »⁶⁸.

Sino all'emanazione del d. lg. n. 39/97, data la laconicità di quanto previsto dall'art. 14 co. 3 della legge n. 349/86, non vi è potuta essere la corretta e puntuale individuazione delle « informazioni sullo stato dell'ambiente », costituenti l'ambito oggettivo dell'istituto in esame. La difficoltà di delimitare con precisione la nozione di ambiente (e di ciò che potesse essere ad esso riconducibile) ha esposto l'accesso alle informazioni ambientali ad un'ampia interpretazione giurisprudenziale (peraltro ancor oggi ondivaga nell'identificazione dell'informazione ambientale). L'interpretazione che a noi appare più equilibrata sembra poter essere quella che qualifica tali informazioni come « notizie che concernono l'habitat in cui vive l'uomo e che attengono a dati di apprezzabile interesse sociale e generale »⁶⁹.

Con il recepimento della direttiva 90/313/CE si introduce nel nostro ordinamento una ben precisa nozione di « informazione ambientale », che può essere ricondotta solo parzialmente a quella di « documento amministrativo » contenuta nella legge n. 241/90. Il d. lg. n. 39/97 si spinge oltre, in termini qualitativi, andando a ricomprendere nell'informazione ambientale

⁶⁵ Cons. St., sez. VI, 14 gennaio 2000 n. 235, consultabile in <http://www.giuffre.it>, ma, soprattutto, Cons. St., sez. V, 14 febbraio 2003 n. 816, cit.

⁶⁶ « L'oggetto del diritto di accesso è dunque un documento: ma non perché il documento in quanto tale sia utile per la tutela della situazione giuridicamente rilevante di cui all'art. 22, 1° co., l. n. 241/90, bensì in quanto esso costituisce, come dice la legge stessa, la rappresentazione del contenuto di un atto, utilizzato per lo svolgimento di un'attività amministrativa, la cui conoscenza si ritiene possa essere finalizzata alla tutela della suddetta situazione », G. ARENA, voce *Trasparenza amministrativa*, cit., 3.

⁶⁷ Cons. St., sez. IV, 22 febbraio 2003 n. 961, cit.; in merito al documento amministrativo accessibile v. F. CARINGELLA, R. GAROFOLI, M.T. SEMPREVIVA, *L'accesso*, cit., 111 ss.

⁶⁸ Rilevante, in materia di accesso a documenti informatici, appare un'altra disposizione del citato D.P.R. n. 455/2000, quella contenuta nell'art. 59.

⁶⁹ CGARS, 21 novembre 1991 n. 476, in *Foro it.*, 1992, III, 356. Da notare che tale definizione arriva 6 anni prima di quella formale contenuta nel d. lg. n. 39/97.

non solo « atti » e « documenti » in possesso delle amministrazioni, ma qualsiasi « misura » che possa incidere negativamente sull'ambiente (comprese le misure amministrative e i programmi di gestione dell'ambiente), riconoscendo la rilevanza giuridica, in tale ambito, anche alle attività informali delle autorità pubbliche direttamente ricollegabili al tema ambientale⁷⁰. Oggetto dell'accesso risulta essere, dunque, l'informazione e non esclusivamente il documento⁷¹.

Come precisato dal giudice amministrativo italiano⁷², nel riprendere una precedente pronuncia della Corte di giustizia delle Comunità europee⁷³, per « misura » deve intendersi « non soltanto l'atto amministrativo comunemente inteso, ma anche qualsiasi atto ed attività della Pubblica amministrazione che in qualche modo possa pregiudicare lo stato dei settori indicati dalla direttiva [90/313/CE] (acqua, aria, suolo, fauna, flora, territorio, spazi naturali) ».

Se appare, allora, pacifico l'oggetto inteso tanto dalla normativa comunitaria, quanto da quella nazionale di recepimento, la difficoltà euristica che si incontra nell'« inquadrare » la nozione di informazione ambientale è da ricondurre alla qualificazione della fattispecie che può, effettivamente, interessare la tutela dell'ambiente.

Laddove, infatti, il richiedente l'accesso non definisca peculiarmente le informazioni di cui intende ottenere l'ostensione, producendo una generica formulazione che non consenta l'individuazione dei dati da mettere a disposizione, l'amministrazione competente può rifiutare o limitare l'accesso⁷⁴ anche in considerazione della non diretta riferibilità delle informazioni richieste a tematiche strettamente ambientali⁷⁵.

⁷⁰ « Tanto la direttiva, quanto la norma nazionale [fanno] riferimento non più e non solo al formale documento amministrativo, ma alla informazione, intesa come insieme di elementi (e, dunque, non solo atti), che costituiscono la scienza dell'Amministrazione, così dando accesso, secondo la dottrina, a quelle che sono state definite le «attività informali» della Pubblica amministrazione », TAR Lombardia, Brescia, 30 aprile 1997 n. 397, cit., 349 (punto 2.2.7.2).

⁷¹ Interessanti approfondimenti, interpretazioni e precisazioni in merito è possibile desumere dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e dagli atti ad essa connessi. Vedasi, ad esempio, le Conclusioni dell'Avv. Gen. STIX-HACKL, presentate il 14 gennaio 2003 nella Causa n. C-233/00 innanzi alla Corte giust. CE, nella controversia tra la Commissione UE e la Repubblica francese, in ordine al contestato non corretto recepimento della direttiva 90/313/CE. La controversia ha come fulcro la nozione restrittiva adottata dall'ordinamento francese all'informazione ambientale, equiparata al documento amministrativo. « La Commissione deduce, sostanzialmente, che la nozione di «documento amministrativo» contenuta nell'art. 2 della legge [francese] n. 78-753 costituirebbe un *minus* rispetto a quella di «informazioni relative all'ambiente» di cui alla direttiva, in quanto, anche nell'ampia interpretazione accolta dalla *Commission d'accès aux documents administratifs*, verrebbero ricompresi solo i documenti in possesso dell'Amministrazione connessi all'attività degli uffici pubblici, ovvero ad un'attività amministrativa pubblica ». La successiva sentenza della Corte giust. CE in cui alla Repubblica francese viene riconosciuta la violazione degli obblighi imposti dalla direttiva 90/313/CE, nella parte riguardante l'equiparazione delle informazioni ambientali alla più restrittiva nozione di documento amministrativo è la C-233/00 del 26 giugno 2003. Cfr. anche Corte giust. CE, 12 giugno 2003 n. C-316/01 e 9 settembre 1999 n. C-217/97. Tutte le determinazioni sono consultabili in <http://www.curia.eu.int>. Ancora, Corte giust. CE, 17 giugno 1998 n. C-321/96, in *Urb. e appalti*, 1998, 1266 ss., con nota di S. MIRATE, *La tutela dell'ambiente attraverso il libero accesso all'informazione*.

⁷² TAR Lombardia, Brescia, 30 aprile 1997 n. 397, cit. (punto 2.2.7.1).

⁷³ Corte giust. CE, 17 giugno 1998 n. C-321/96, consultabile in <http://www.curia.eu.int>.

⁷⁴ Art. 4 co. 5 d. lg. n. 39/97.

⁷⁵ Cfr. TAR Lazio, sez. III-bis, 15 gennaio 2003 n. 126, cit., in tale occasione il giudice amministrativo ha disposto l'accesso solo parziale agli atti oggetto della richiesta del soggetto attivo (un ente esponenziale di categoria che aveva prodotto istanza per venire a conoscenza di tutte le informazioni relative all'attività di un istituto di ricerca operante nel sottosuolo del Gran Sasso), qualificando « la sicurezza degli impianti, delle gallerie, e le misure adottate perché l'attività di ricerca non arrechi danni a terzi un interesse che trascende la tutela ambientale, investendo anche e soprattutto, la sicurezza e l'incolumità delle persone che operano all'interno dei laboratori ». Maggiormente tesa ad una più estensiva ostensione delle informazioni oggetto di richiesta è invece TAR Trentino Alto-Adige, Bolzano, 8 aprile 2003 n. 133, cit. In ambito comunitario, Corte giust. CE, 12 giugno 2003 n. C-316/01, consultabile in <http://www.curia.eu.int>, dove viene stabilito che « non costituiscono informazioni relative all'ambiente il nome del produttore e la denominazione dei prodotti alimentari che siano stati oggetto di con-

2.4 Casi di esclusione

L'art. 4 del d. lg. n. 39/97 prevede espressamente dei « casi di esclusione » per l'esercizio del diritto di accesso alle informazioni ambientali. Tali fattispecie, che ostano all'ordinaria ostensione della documentazione oggetto di richiesta in materia ambientale, sono intimamente correlate alla particolare « qualità » delle informazioni cui si intende accedere, nonché all'evenienza che la diffusione di esse possa incidere negativamente su altri interessi di terzi o, addirittura, sullo stesso ambiente. Ciò si ricollega intimamente, altresì, alle clausole di esclusione che si rinvencono nel diritto di accesso ex legge n. 241/90, anche se, nel caso delle informazioni ambientali, nonostante il maggiore ambito « operativo » di ordine sia soggettivo che oggettivo da riconoscere al diritto in disamina ed i diversi presupposti di fondo di questo, alcune previsioni di esclusione differiscono dalla disciplina generale *in pejus*⁷⁶, come nel caso dell'accesso ad atti interni che è espressamente previsto dall'art. 22 co. 2 della l. n. 241/90⁷⁷, mentre è escluso dall'art. 4 co. 5 del d. lg. n. 39/97⁷⁸.

Come anticipato, le informazioni dalla cui divulgazione potessero derivare danni all'ambiente (art. 4 co. 1 d. lg. n. 39/97) sono sottratte all'accesso. Ciò implica una ampia discrezionalità delle amministrazioni cui viene inoltrata la richiesta anche se è, ovviamente, da dimostrare e motivare perché e come la suddetta divulgazione possa andare a detrimento della tutela ambientale. Le altre ipotesi di esclusione dell'accesso sono indicate tassativamente nel prosieguo della norma citata, ciò al fine di evitare indebite interpretazioni da parte delle amministrazioni interessate che per diversi motivi (illegittimi) volessero giustificare un eventuale rifiuto. Le cause di esclusione previste per il diritto di accesso alle informazioni ambientali sono assai simili a quelle contemplate dalla più generale disciplina sull'accesso (art. 24 commi 1 e 2 l. n. 241/90) anche se la disciplina particolare va in alcuni casi integrata. Ad esempio, nel d. lg. n. 39/97 nulla si prevede espressamente in ordine agli atti coperti dal segreto di Stato ex l. 24 ottobre 1977 n. 801 (come previsto dal co. 1 del citato art. 24), ma appare *ictu oculi* estensibile tale fattispecie anche alla normativa in materia di informazione ambientale, grazie anche all'esplicito richiamo operato dall'art. 9 dello stesso decreto.

Altre cause di esclusione sulle quali vale la pena soffermarsi brevemente sono quelle comportanti « la trasmissione di atti o dati incompleti o di atti interni »⁷⁹, « la riservatezza com-

trolli amministrativi volti a verificare [...] l'obbligo di indicare nell'etichettatura » eventuali prodotti derivati da organismi geneticamente modificati.

⁷⁶ Come accade, per esempio, negli artt. 22, 29 e 33 della l. n. 109/94 (in materia di lavori pubblici), che prevedono una disciplina di accesso alla documentazione amministrativa maggiormente restrittiva rispetto a quella generale, A. SANDULLI, *Il Procedimento*, cit., 1154.

⁷⁷ Anche se la giurisprudenza in un primo momento aveva esitato nel consentire l'indiscriminata ostensione degli atti interni, come dimostrano TAR Liguria, sez. II, 27 settembre 1995 n. 400, in *I TAR*, 1995, I, 4563 e TAR Lazio, sez. I, 2 novembre 1995 n. 1882, *ivi*, 1995, I, 4714. In seguito, però, ha prevalso l'orientamento teso alla considerazione della piena accessibilità degli atti interni, anche se non connessi direttamente con l'attività amministrativa a rilevanza esterna, per i quali l'istante dimostri di essere titolare di una posizione giuridicamente rilevante, come da Cons. St., sez. IV, 6 agosto 1997 n. 772, in *Cons. St.*, 1997, I, 1021 e Cons. St., sez. IV, 9 luglio 2002 n. 3825, consultabile in <http://www.giustizia-amministrativa.it>. Cfr. A. SANDULLI, *Il Procedimento*, cit., 1160-1161.

⁷⁸ « L'analisi fin qui svolta dimostra che il d. lg. n. 39 del 1997 nasce come filiazione dei principi generali in materia di accesso. [...] Le disposizioni contenute nella legge n. 241 del 1990 e nel D.P.R. n. 352 del 1992 colmano espressamente le lacune del citato decreto legislativo, si comprende quanto sia fondato parlare di filiazione », B. DELFINO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il d. l.vo 24 febbraio 1997 n. 39*, cit., 147.

⁷⁹ Art. 4 co. 5 d. lg. n. 39/97.

merciale ed industriale, compresa la proprietà intellettuale »⁸⁰ e « la riservatezza dei dati o schedari personali »⁸¹.

Per quanto riguarda la prima, va esaltato il suo carattere di « specialità » rispetto alla disciplina generale sull'accesso, ove è, invece, prevista l'acquisizione di atti interni. La finalità della norma appare quella di voler evitare che l'accesso alle informazioni ambientali possa divenire eccessivamente pervasivo dell'attività delle amministrazioni, anche se tale previsione sembrerebbe stridere con la « larghissima » nozione che si è voluta attribuire alle informazioni ambientali. Ciò porta a concludere che « oggetto » dell'istanza di accesso debbano essere esclusivamente quelle informazioni desumibili da documenti o comportamenti delle amministrazioni che abbiano un'esplicita rilevanza esterna e che siano effettivamente, direttamente ricollegabili alla materia ambientale.

Per ciò che concerne la tutela della riservatezza non è certo questa la sede più adatta per affrontare una diatriba tanto giurisprudenziale, quanto dottrinale che ha condotto ad ondivaghe interpretazioni delle differenti tutele da accordare alla trasparenza amministrativa contrapposta alla necessaria salvaguardia del fondamentale diritto alla riservatezza⁸². Se è vero che in linea generale la trasparenza dell'azione amministrativa prevale sulla riservatezza è, altresì, necessario premettere che non è pensabile, in tale prospettiva, poter stabilire una netta risoluzione della problematica nel senso sopra esplicitato, attesa l'esigenza di dover affrontare e valutare, caso per caso, le diverse posizioni giuridiche che si contrappongono.

La presa di posizione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che stabilisce quanto la tutela del diritto di accesso è prioritaria rispetto al diritto alla riservatezza, ci aiuta solo in parte ad affrontare la dicotomica antitesi tra diritto di accesso alle informazioni ambientali e salvaguardia della riservatezza. Un ulteriore tassello utile ad orientare la nostra indagine è rinvenibile nelle disposizioni del d. lg. n. 39/97 (previsione normativa successiva all'entrata in vigore della legge « sulla privacy » n. 675 del 1996), che precisano esplicitamente quali particolari ambiti della « riservatezza » devono essere espressamente posti in posizione di sovraordinazione rispetto all'accesso alle informazioni ambientali. In ordine alla generale tutela della riservatezza (cui fa riferimento la generica formula di « riservatezza dei dati personali »⁸³), invece, la giurisprudenza ha individuato nella sola « presa visione » (senza copia) delle

⁸⁰ Art. 4 co. 1 lett. d) d. lg. n. 39/97.

⁸¹ Art. 4 co. 1 lett. e) d. lg. n. 39/97.

⁸² Sia consentito rinviare a M. CLARICH, *Diritto di accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, 433 ss.; B. DELFINO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il d. l.vo 24 febbraio 1997 n. 39*, cit., 151-155; M. LIPARI, *L'amministrazione pubblica tra trasparenza e riservatezza*, consultabile in www.giustizia-amministrativa.it – sez. Studi e Contribuiti, D. RODELLA, *Diritto di accesso e tutela della privacy*, in *Amm. it.*, 2000, 1741 ss; V. AZZONI, *Diritto dell'accesso e diritto alla riservatezza*, in *Nuov. rass.*; 1998, 1999 ss; M. BOMBARDELLI, *Nuovi orientamenti giurisprudenziali sul rapporto tra diritto di accesso e riservatezza*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 547; R. BONORA, *Il diritto di accesso e la tutela della privacy: nuovi orientamenti*, in *Ragiusan*, 2000, 33 ss; M. BOMBARDELLI, *Diritto di accesso e tutela della privacy*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 528 ss; A. PERINI, *Il diritto di accesso e la tutela della riservatezza nelle Amministrazioni locali*, in *Riv. amm.*, 1997, 1147 ss. Nella giurisprudenza sembra prevalere l'orientamento di una prevalenza dell'accesso sulla riservatezza per cui « Il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto dalla l. 7 agosto 1990 n. 241 prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogni qualvolta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente », Cons. St., sez. V, 3 aprile 2000 n. 1916. Detto orientamento si riferisce alla posizione sostenuta dal Cons. St., Ad. plen., 4 febbraio 1997 n. 4, in questa *Rivista*, 1997, 1467.

⁸³ Per dato personale l'art. 1, co. 2 lett. c) della legge n. 675/96 intende « qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale », definizione ripresa pedissequamente dall'art. 4 co. 1 lett. b) del d. lg. n. 196/2003, Codice in materia di protezione dei dati personali, che abroga, a far data dal 1° gennaio 2004, la citata legge n. 675/96.

informazioni quello strumento adatto a contemperare le esigenze dell'una e dell'altra pretesa (d'accesso e di segretezza)⁸⁴.

Non a caso la riservatezza industriale e commerciale (insieme alla proprietà intellettuale) sono state oggetto di specifica previsione. Tali ambiti appaiono, infatti, dover essere soggetti a tutela « maggiore » atteso il gran numero di interessi ad essi ricollegabili, quali ad esempio quella della concorrenza⁸⁵ e la necessità di preservare il segreto industriale⁸⁶. Ciò, ovviamente, mal si concilia con la contrapposta esigenza di accedere ad informazioni che siano rilevanti ai fini della tutela ambientale, nella considerazione che spesso la pretesa di una maggiore tutela della riservatezza risulta essere indirettamente dannosa per l'ambiente, laddove non è possibile indagare le cause di determinati fenomeni naturali o presunti tali, oppure dove ciò potrebbe avere dei riflessi negativi sulla tutela della salute umana⁸⁷.

3. Informazione ambientale ed ipotesi di risarcibilità

Il tema dell'eventuale risarcibilità per danni patiti da indebita « gestione » delle informazioni ambientali da parte delle « autorità pubbliche » può configurare, a nostro avviso, due tipi di responsabilità: una da riconnettersi all'« obbligo » da parte dell'amministrazione di consentire l'accesso a tali informazioni (eccezione fatta per le ipotesi previste), che avvicina tale evenienza alla più generale ipotesi di risarcibilità per diniego illegittimo del diritto di accesso, ed un'altra da ricollegarsi ad una carenza di diffusione delle informazioni (dovute per legge) di cui potrebbe rendersi protagonista un'amministrazione, e che dovesse far seguito ad un fatto dannoso in tema ambientale.

3.1 Diffusione « attiva » delle informazioni

Giova premettere che la diffusione « attiva » delle informazioni ambientali da parte delle amministrazioni competenti abbisognerebbe di una più ampia trattazione in separata sede. Qui sarà sufficiente porre in rilievo due quesiti per dimostrare l'importanza dell'argomento. Innanzitutto, in considerazione delle previsioni contenute nell'art. 14 commi 1 e 2 della l. n. 349/86, relative all'assicurazione della « più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato dell'ambiente » ed alla necessaria conoscenza di informazioni ambientali che « interessi[no] la generalità dei cittadini e risponda[no] ad esigenze informative di carattere diffuso », come si verrebbe a delineare, ad esempio, la posizione di un'amministrazione che ometta colpevolmente di informare la popolazione di una valle sottostante ad una parete montana per la quale è stato previsto un pericolo di frana? Sarebbe configurabile una pretesa risarcitoria per il

⁸⁴ Cons. St., sez. IV, 29 gennaio 1998 n.115, in *Cons. St.*, 1998, I, 40.

⁸⁵ Proprio a tutela della concorrenza sono le norme contemplate nel già citato art. 22 l. n. 109/94.

⁸⁶ Si pensi, ad esempio, alle particolari limitazioni previste dal regolamento sulle procedure istruttorie dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, D.P.R. 9 maggio 2001 n. 244, che prevede la sottrazione dai documenti accessibili di quelli contenuti segreti di impresa, aziendali e commerciali.

⁸⁷ Come rilevato dalla dottrina, B. DELFINO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il d. l.vo 24 febbraio 1997 n. 39*, cit., 153-154, precisi limiti alla divulgazione di informazioni in materia ambientale sono rivenibili in disposizioni distinte dal d. lg. n. 39/97, quali, ad esempio, il d. lg. 3 febbraio 1997 n. 52 (recepente la direttiva 92/32/CE), che prevede (art. 17) un trattamento riservato alle informazioni relative a classificazione, imballaggio ed etichettatura delle sostanze pericolose, laddove ciò si renda necessario per tutelare gli interessi da eventuali danni sul piano industriale o commerciale; il d. lg. 17 marzo 1995 n. 194 (art. 14), che considera riservate « le informazioni fornite dai richiedenti l'autorizzazione di un prodotto fitosanitario ed aventi ad oggetto segreti industriali o commerciali. Addirittura paradossale appariva, inoltre, l'art. 14 del d. lg. 27 gennaio 1992 n. 132, che vietava « ai dipendenti pubblici di divulgare le informazioni raccolte a seguito delle istruttorie e dei controlli operati in esecuzione delle norme da esso previste che, per loro natura, [erano] protette dal segreto d'ufficio ». Il d. lg. n. 132/92 è stato abrogato dal d. lg. 11 maggio 1999 n. 152, in cui sono contenute una serie di disposizioni atte ad assicurare la massima diffusione delle informazioni relative allo stato dell'ambiente.

comportamento omissivo dell'amministrazione che non avesse consentito alle persone interessate di avere, quantomeno, la possibilità di scegliere se lasciare, o meno, le proprie abitazioni? In tal caso, altresì, verrebbero in rilievo le ipotesi delittuose previste dall'art. 328 commi 1 e 2 c.p., in tema di rifiuto ed omissione degli atti d'ufficio (in particolare per ciò che concerne la previsione *ex* comma 1 che sanziona il rifiuto del compimento di un atto che abbia ad oggetto motivi di giustizia, sicurezza, ordine pubblico e igiene).

Una più dettagliata risposta in tema di « vincolatività » della diffusione « attiva » di informazioni ambientali potrà (*rectius*, dovrà) fornircela definitivamente la ricezione della citata direttiva n. 2003/4/CE, che, come già notato *supra*, contiene una espressa « responsabilizzazione » delle amministrazioni tenute alla diffusione delle informazioni ambientali che riguardino possibili, imminenti minacce per la salute umana o per l'ambiente e « che consentano a chiunque possa esserne colpito di adottare le misure atte a prevenire o alleviare i danni derivanti da tale minaccia ».

3.2 Illegittimo diniego di accesso alle informazioni ambientali

Diversi sono i presupposti concernenti i profili di risarcibilità conseguenti da diniego illegittimo dell'accesso alle informazioni ambientali, anche se le basi di diritto in tale ambito sono riconducibili alla responsabilità per comportamento dell'amministrazione interessata non conforme alle regole di buona e corretta amministrazione, in generale, e per violazione delle prescrizioni concernenti l'obbligo di ostensione delle informazioni oggetto d'accesso, in particolare.

La dottrina ha già affrontato in precedenza l'ipotesi del risarcimento del danno da diniego illegittimo all'accesso ai documenti amministrativi⁸⁸, con riferimento al diritto di accesso contemplato dalla l. n. 241/90. In considerazione della riconducibilità in un rapporto di *species* a *genus* dell'accesso alle informazioni ambientali rispetto alla disciplina generale *ex* l. n. 241/90, è possibile partire da tali considerazioni per verificare la consistenza dell'ipotesi in esame.

Si è giunti, così, ad isolare due tipologie di « danno » conseguenti al diniego di accesso ai documenti amministrativi, una « giusta » (per legittimo diniego riferito alle previste ipotesi di esclusione contemplate dalla legge e dal regolamento) ed una « ingiusta » (per illegittimo diniego). Delle due la seconda, ovviamente, riveste quel carattere di « ingiusto danno » cui l'ordinamento riconduce specifiche conseguenze in capo ai soggetti responsabili.

Sarebbe assai ostico in questa sede ripercorrere anche solo brevemente le tappe che hanno condotto al riconoscimento della risarcibilità degli interessi legittimi, prima⁸⁹, ed alle più recenti configurazioni di ipotesi di responsabilità della Pubblica Amministrazione di tipo contrattuale ed extra-contrattuale (o, ancora, pre-contrattuale)⁹⁰. Ci si soffermerà, invece, sulla configurabilità di una responsabilità dell'amministrazione per il venir meno della stessa alle regole di « buona amministrazione », « correttezza » e « imparzialità », normativamente previste e che fanno da corollario per la dimostrazione di un'effettiva risarcibilità per danni derivanti da illegittimo diniego di accesso alle informazioni ambientali.

⁸⁸ M. COSTANTINO, *Il risarcimento del danno da diniego (illegittimo) all'accesso ai documenti amministrativi*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 167 ss.

⁸⁹ In questa sede basti segnalare R. CHIEPPA, *Viaggio di andata e ritorno dalle fattispecie di responsabilità della pubblica amministrazione alla natura della responsabilità per i danni arrecati nell'esercizio dell'attività amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, 683 ss.

⁹⁰ A. SIMONATI, *Responsabilità precontrattuale e risarcimento del danno da attività provvedimento dell'amministrazione: lo « stato dell'arte » alla luce di una recente sentenza del TRGA di Trento*, commento a TAR Trentino Alto Adige, 12 dicembre 2002 n. 492, in questa *Rivista*, 2003, 439 ss., anche per le preziose e numerose indicazioni bibliografiche in materia.

Recentemente il giudice amministrativo si è pronunciato su questioni aventi ad oggetto una pretesa risarcitoria in ordine a rivendicati illegittimi dinieghi di accesso *ex l. n. 241/90*⁹¹. Preliminarmente va aggiunto che, nelle pronunce esaminate v'è da rilevare un negativo accoglimento dell'istanza risarcitoria per motivi che non attengono alla constatazione del diritto, ma che si riferiscono a questioni ad esso connesse, come, ad esempio, la mancata esatta quantificazione del danno patito o il mancato riferimento della pretesa risarcitoria al diniego di accesso⁹².

Nonostante dottrina e giurisprudenza abbiano riconosciuto la configurabilità di una responsabilità dell'amministrazione per violazione delle suelencate « regole fondamentali » dell'azione amministrativa è, altresì, vero che tali violazioni siano da ricollegare intimamente al patimento di un danno effettivo quantificabile⁹³ (anche se suscettibile di successiva determinazione a seguito di disposta perizia⁹⁴). Altre cause ritenute immancabili ai fini della statuizione di un risarcimento danni consisterebbero nella constatazione di eccessi colposi o eventi dolosi imputabili all'amministrazione, essendo venuta meno la tesi prima maggioritaria della rinvenibilità di una colpa *in re ipsa* dell'amministrazione nell'emanazione di atti illegittimi o nel porre in essere comportamenti altrettanto illegittimi, nell'esigenze di dover distinguere l'illiceità del comportamento dall'illegittimità degli atti.

La dottrina che si è cimentata nella dimostrazione del collegamento tra illegittimo diniego di accesso e risarcibilità del danno subito aveva tratto le sue conclusioni pochi mesi prima della « rivoluzione copernicana » in materia scatenata dalla sentenza della Suprema Corte nel 1999⁹⁵ e proseguita con le successive pronunce giurisprudenziali e prese di posizioni dottrinali⁹⁶. Già prima di tali « evoluzioni giuridiche », però, la direzione era nel senso di un riconoscimento della responsabilità dell'amministrazione tale da poter configurare un risarcimento del danno conseguente ad un comportamento cui ricollegare i presupposti e gli effetti della responsabilità civile.

Nel caso *di specie* dell'illegittimo diniego di accesso ai documenti amministrativi, il risarcimento dovuto è riferibile non al venir meno dell'amministrazione alle regole sulla « trasparenza » cui il diritto stesso si riferisce, e non è tale comportamento *ex se* sufficiente alla configurazione di quella responsabilità pre-contrattuale, o « paracontrattuale »⁹⁷, che recentemente trova rispondenza in dottrina e giurisprudenza. È il collegamento di tale « mancanza » dell'amministrazione a situazioni ad essa direttamente riferibili che comportano un pregiudizio patrimoniale del richiedente l'accesso a configurare il risarcimento del danno. « La questione di risarcibilità del danno non dipende dall'esistenza di un diritto alla trasparenza: non è sostenibile che ogni volta che si verificano i presupposti per il diritto di accesso si verifichi

⁹¹ TAR Lazio, sez. II-ter, 17 settembre 2001 n. 7501, consultabile in <http://www.giustizia-amministrativa.it>

⁹² Oggetto delle pretese risarcitorie non si rinvenono nella violazione del diritto di accesso ma in distinte « mancanze » dell'amministrazione.

⁹³ Non sempre, però, il danno è oggetto di specifica e puntuale determinazione; si pensi all'ipotesi della « condanna generica » in cui « il giudice amministrativo può, d'ufficio, omettere di liquidare i danni, pur riconoscendone l'esistenza », ipotesi da ricollegare all'art. 35 co. 2 del d. lg. 31 marzo 1998 n. 80. Cfr. D. DI MAURO, *Il risarcimento del danno dovuto dalla P.A. per mancanza di comunicazione (ex art. 7 legge 241/1990) della dichiarazione di pubblica utilità*, consultabile in <http://www.diritto2000.it>.

⁹⁴ Ex art. 35 co. 3 d. lg. n. 80/98.

⁹⁵ Cass. Sez. Un., 22 luglio 1999 n. 500, in *Foro it.*, 1999, I, 2487, con commento di A. PALMIERI e R. PARDOLESI, nonché di R. CARANTA, *La pubblica amministrazione nell'età della responsabilità*, *ivi*, 3201.

⁹⁶ Si consenta di rimandare alla bibliografia citata in A. SIMONATI, *Responsabilità*, *cit.*, 442-443.

⁹⁷ « Il contatto fra l'amministrazione e il titolare di un interesse legittimo pretensivo “dà vita ad una relazione giuridica di tipo relativo, nel cui ambito il diritto al risarcimento del danno ingiusto, derivante dall'adozione di provvedimenti illegittimi, presenta una fisionomia sui generis, non riconducibile al modello aquiliano dell'art. 2043 c.c., in quanto, al contrario, caratterizzata da alcuni tratti tipici della responsabilità precontrattuale e di quella per inadempimento delle obbligazioni », *idem*, 448, citando Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2003 n. 204, in <http://www.giust.it>, n. 2/2003.

anche la fattispecie della responsabilità civile in caso di illegittimo diniego, e in special modo un danno ingiusto con l'attribuzione del correlativo diritto al risarcimento a favore del soggetto leso»⁹⁸. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi non è che strumentale a situazioni suscettibili di risarcimento, cui si riconnette in modo tale che esse non si sarebbero verificate se l'amministrazione avesse consentito legittimamente l'accesso richiesto. Non sarebbero, dunque, direttamente i c.d. « interessi procedurali » ad essere direttamente meritevoli di tutela risarcitoria, ma gli interessi lesi a causa di un illegittimo comportamento dell'amministrazione proprio nel ledere interessi legittimi caratterizzanti l'attività procedimentale⁹⁹.

Altra giurisprudenza ha evidenziato, per contro, come possa essere risarcibile anche la « pretesa alla legittimità dell'azione amministrativa »¹⁰⁰. L'affidamento a tale legittimità si svincolerebbe, così, dall'interesse sostanziale al bene della vita assurgendo ad una propria dignità risarcitoria¹⁰¹. Una siffatta ricostruzione della responsabilità da contatto amministrativo qualificato comporterebbe, forse, un indiscriminato, inaccettabile, accanimento risarcitorio nei confronti della P.A. per la violazione di meri interessi procedurali¹⁰². Più equilibrata, dunque, appare la posizione della giurisprudenza quando riconosce una responsabilità per inadempimento della P.A. anche per violazione di interessi procedurali stabilendo, altresì, che « il risarcimento non può essere disposto sulla base della sola constatata illegittimità dell'attività amministrativa, [poiché] è necessario “mettere attentamente a fuoco, di volta in volta la qualità e quantità del danno causalmente connesso con l'illegittimità accertata a carico dell'amministrazione, dal momento che il danno attiene al risultato conseguente all'attività, che di per sé potrebbe – seppur illegittima – non riflettersi su risultati concreti e, quindi, sul bene della vita perseguito [o, meglio, ritenuto leso] dall'interessato »¹⁰³.

Quale che sia l'orientamento giurisprudenziale che si intende seguire¹⁰⁴ appare evidente come l'illegittimo diniego dell'accesso non solo ai documenti amministrativi, ma anche alle informazioni ambientali (e, soprattutto, diremmo, visto il particolare regime giuridico riconosciuto a tale profilo della trasparenza amministrativa), risulti poter essere presupposto fondamentale per un eventuale, connesso danno patrimoniale patito dall'interessato che potrebbe, così, ricondursi alla responsabilità dell'amministrazione inadempiente ai propri obblighi di trasparenza. Ma, addirittura, in considerazione del già accennato riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle amministrazioni pubbliche e alle precise cause di esclusione così ben definite e delimitate, si può ben ritenere che le stesse amministrazioni non siano titolari di alcun potere discrezionale che possa

⁹⁸ M. COSTANTINO, *Il risarcimento del danno*, cit., 176.

⁹⁹ TAR Lazio, sez. II-ter, 17 settembre 2001 n. 7501, cit.

¹⁰⁰ TAR Puglia, Bari, 17 maggio 2001 n. 1761, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 39, con nota di B. COSSU; in ordine a tale sentenza G. MARI, *Responsabilità da contatto amministrativo qualificato e conseguenze sulla prova della p.a.*, in questa *Rivista*, 2002, 1917 ss., nota come « i giudici pugliesi hanno ammesso che nel moderno contesto dell'amministrazione partecipata debba trovare riconoscimento quella particolare ipotesi di tutela dell'affidamento ingenerato nel rapporto procedimentale intercorso tra amministrazione e privato, ma hanno affermato, altresì, che tale responsabilità sarebbe « prescindente dalla sicura acquisizione del bene della vita ».

¹⁰¹ S. CATTANEO, *Responsabilità per contatto e risarcimento per lesione di interessi legittimi*, in *Urb. e apalti*, 2001, 1231.

¹⁰² Per una parte della dottrina « Gli interessi procedurali entrano così a far parte della teoria delle situazioni giuridiche del diritto amministrativo. Essi [vengono] delineati come quelle situazioni non attinenti direttamente a beni, ma procedimenti “nei quali si valuta e si giudica intorno a pretese concernenti interessi della vita”, che però restano in secondo piano in quanto non direttamente incisi dall'azione amministrativa », M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002, 85.

¹⁰³ G. MARI, *Responsabilità*, cit., 1947, a commento di TAR Lombardia, sez. III, 22 maggio 2002 n. 2135, in questa *Rivista*, 1916.

¹⁰⁴ In merito G. ROMEO, *Gli umori della giurisprudenza amministrativa in tema di responsabilità della pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, 144 ss.

limitare l'esercizio di tale diritto¹⁰⁵, evenienza che impone, dunque, un obbligo all'amministrazione procedente, che sembrerebbe innestarsi in un rapporto cui farebbe seguito una responsabilità « da contatto » che appare essa stessa situazione suscettibile di eventuale risarcimento, quest'ultimo condizionato, però, dal bene della vita non conseguito (o danneggiato) a causa dell'illegittima condotta dell'amministrazione.

4. Conclusioni

Il percorso lungo il quale si è snodata la presente analisi del diritto di accesso alle informazioni ambientali ha decisamente rivelato come tale fattispecie risulti essere, oltre che caratterizzata dall'originalità della disciplina che la contraddistingue, un istituto giuridico alla cui base possono rinvenirsi elementi di diritto interno e comunitario, profili giurisprudenziali altrettanto dettati tanto dalla Corte di giustizia CE quanto dal giudice amministrativo italiano.

Proprio quest'ultimo è deputato alla tutela di quell'« azione popolare » in materia ambientale strumentale alla tutela di un « bene giuridico » così importante e fondamentale tale da richiedere la sua « co-amministrazione » da parte non solo delle autorità pubbliche ma anche da parte dei suoi diretti fruitori: i cittadini. Un altro segnale di quell'amministrazione consensuale (o partecipativa) che ha ridisegnato i rapporti tra amministrazione ed amministrati?

¹⁰⁵ « La discrezionalità amministrativa in senso proprio si risolve nella valutazione della soluzione più congrua a soddisfare l'interesse pubblico; di certo non si riscontra dove la pubblica amministrazione è tenuta soltanto ad accertare se in concreto ricorrono i presupposti richiesti dalla legge per la produzione di un effetto giuridico la cui declaratoria è domandata dallo stesso soggetto interessato », M. COSTANTINO, *Il risarcimento del danno*, cit., 177.