

La circolazione delle informazioni nel processo di «responsabilizzazione ambientale»

Scilla Vernile

SOMMARIO: 1. La rilevanza della circolazione delle informazioni per la tutela dell'ambiente. – 2. L'onere di divulgazione delle informazioni ambientali. – 3. Le peculiarità dell'accesso alle informazioni ambientali. – 3.1. Il profilo soggettivo. – 3.2. Il profilo oggettivo. – 4. L'introduzione dell'accesso civico generalizzato in Italia e il rapporto con l'accesso ambientale. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *La rilevanza della circolazione delle informazioni per la tutela dell'ambiente*

La preservazione di un ambiente salubre per le generazioni presenti e per quelle future, nell'ottica dello sviluppo sostenibile¹, parrebbe avere acquisito finalmente lo *status* di obiettivo irrinunciabile delle politiche nazionali e sovranazionali.

Ciò si traduce nel tentativo di predisporre azioni più o meno puntuali volte a garantire quel bilanciamento che il principio dello sviluppo sostenibile sottende tra interessi produttivi, senz'altro meritevoli di protezione per l'immediato impatto su esigenze sociali di prim'ordine, quali i livelli occupazionali e la crescita economica, e l'interesse alla conservazione delle risorse naturali, inevitabilmente scarse e che richiedono pertanto un utilizzo razionale. Bilanciamento che concretamente si pone alla base dell'elaborazione legislativa di strumenti di tutela spesso anche innovativi (si pensi ai *market based tools*, alternativi ai meccanismi tipicamente autoritativi e che promuovono la salvaguardia dell'ambiente «sfruttando» la libertà di iniziativa economica)² e che contribuiscono a qualificare il diritto ambientale, indubbiamente anche in virtù della sua natura più «giovane» e

¹ Per tutti, F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010, *passim*.

² Per un esame dei diversi strumenti di tutela ambientale, M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007; A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N.

internazionale, ma soprattutto per la rilevanza e l'impatto della materia sulla stessa sopravvivenza del genere umano, in termini di «banco di prova»³ per la sperimentazione di nuove forme di tutela, oltre che per l'adeguamento e il potenziamento di istituti tradizionali.

La specificità dell'interesse ambientale e la conseguente necessità di riservargli maggiore attenzione sono dimostrate dalle numerose e importanti deroghe cui le disposizioni generali sull'azione amministrativa sottostanno in presenza dell'interesse ambientale, inquadrabile tra gli interessi c.d. sensibili o critici che si pongono come «limiti» al soddisfacimento di altri interessi pubblici parimenti rilevanti che, tuttavia, «indietreggiano» al cospetto di interessi ritenuti preminenti⁴. In particolare, l'obiettivo della tutela ambientale tende a prevalere in virtù della sua peculiare incidenza sull'esistenza e preservazione del genere umano, ancorché nel rispetto dell'immanente principio di proporzionalità⁵.

A ciò si aggiunge la vastità degli strumenti a tutela dell'ambiente, sia che consistano in misure autoritative sia in meccanismi di mercato, con il fine comune di assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente, alla luce delle conoscenze tecniche e scientifiche disponibili, nella più ampia prospettiva della sostenibilità.

Olivetti, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018; P. Dell'Anno, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2018; G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2018.

³ Ragion per cui il diritto ambientale è stato definito una «sonda nella teoria generale della scienza giuridica» da F. Spantigati, *Le categorie necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 236; R. Ferrara, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella «società del rischio»*, in D. De Carolis, E. Ferrari, A. Police (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, 344; F. de Leonardis, *Le organizzazioni ambientali come paradigma delle strutture a rete*, in *Foro amm. CdS*, 2006, 1, 273.

⁴ Si pensi alle ben note deroghe agli istituti di semplificazione disciplinate dalla l. 241/1990 in presenza dell'interesse ambientale, sebbene l'introduzione dell'art. 17-bis, nella parte in cui consente l'applicazione dell'istituto del silenzio assenso tra amministrazioni pure ove siano preposte alla tutela ambientale, inviti a riflettere sulla necessità di promuovere una maggiore efficienza dell'azione amministrativa (sebbene non sembri questa la soluzione migliore) anche in un settore particolarmente sensibile che, anzi, proprio per tale ragione, subisce più di altri gli effetti delle «tradizionali» difficoltà della burocrazia italiana, soprattutto in termini di tempistiche ed esitazioni nell'assunzione di responsabilità. Sull'istituto del silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni, F. de Leonardis, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *www.federalismi.it*.

⁵ A tal proposito, si v. la proposta teorica di M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2018, 2, di distinguere tra «(i) le situazioni in cui la decisione amministrativa impatti su sistemi ecologici la cui resilienza sia valutabile scientificamente come di grado alto o medio; (ii) le situazioni in cui la decisione amministrativa impatti su sistemi ecologici la cui resilienza sia valutabile scientificamente come di grado basso o addirittura bassissimo». Nell'ipotesi sub (i), l'interesse ambientale sarebbe un interesse primario, ma comunque bilanciabile con altri interessi pubblici e privati; nei casi sub (ii), l'interesse primario si attergerebbe a interesse super-primario che «non appare suscettibile di bilanciamento con altri interessi perché li precede logicamente e non potrebbe tollerare alcun ulteriore vulnus (se il collasso avvenisse, infatti, travolgerebbe anche gli altri ordini di interessi, che verrebbero privati del presupposto stesso per la loro satisfattibilità)».

Rispetto a tali istituti la diffusione delle informazioni ambientali⁶ assume una strumentalità essenziale: la conoscenza dello stato dell'ambiente si rivela imprescindibile per una tutela effettiva, intesa come preservazione, ma anche valorizzazione delle risorse ambientali. L'utilizzo consapevole ed efficace degli strumenti di tutela, autoritativi o di mercato, presuppone un'ampia e accresciuta consapevolezza dello stato dell'ambiente e dell'incidenza delle attività umane sulla disponibilità di risorse in un'ottica intergenerazionale⁷.

L'accesso alle informazioni è indispensabile per ricorrere in maniera utile agli strumenti di salvaguardia ambientale⁸, di guisa che l'accessibilità ai dati sullo stato dell'ambiente rappresenta una condizione essenziale e imprescindibile per implementare le tecniche di tutela, ma anche per incentivare comportamenti virtuosi. La circolazione delle informazioni ambientali, infatti, assume (o almeno potenzialmente potrebbe assumere) un ruolo irrinunciabile ai fini di quel proces-

⁶ Sull'accesso alle informazioni ambientali, senza pretesa di esaustività, S. Labriola, *Diritto di accesso alla informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del ministero dell'ambiente*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. II, Milano, 1988, 263; S. Grassi, *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, in Aa.Vv., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, 1990, 307; B. Gagliardi, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali e la nozione di ambiente ai sensi dell'art. 2, d.l.g. n. 39 del 1997*, in *Foro amm. Cons. Stato*, 2003, 1034; V. Sarcone, *La «specialità» del diritto all'informazione ambientale*, *Foro amm. Tar*, 2004, 1, 71; F. Franzoso, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, 5, 631; F. Fonderico, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2006, 6, 675; C. Aliberti, N. Colacino, P. Falletta, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, Padova, 2007; M. Ciammola, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente al d.l.g. n. 195 del 2005*, in *Foro amm. CDS*, 2007, 2, 657; A. Bonomo, *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, 6, 147; M. Ceruti, *L'accesso alle informazioni ambientali in tre recenti pronunce dei giudici europei in materia di prodotti fitosanitari, quote di emissioni di gas serra e valutazione di incidenza ambientale*, in *Riv. giur. ambientale*, 2011, 3-4, 498; L. Di Giovanni, *Il diritto di accesso in materia ambientale tra normativa nazionale e sovranazionale*, in *Il diritto dell'economia*, 2015, 3, 667.

⁷ S. Grassi, *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, cit.; E. Pelosi, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2004, 1, 23; A. Battaglia, *Accesso all'informazione o tutela dell'ambiente?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2007, 7, 715; A. Sau, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, in *Dir. Amm.*, 2009, 1, 131.

⁸ La diffusione delle informazioni ambientali in favore del pubblico interessato, come si dirà, agevola la partecipazione ai procedimenti amministrativi dei privati che intendono intraprendere un'attività potenzialmente idonea a incidere sull'ambiente o che potrebbero subire gli effetti di tali attività. Tuttavia, l'informazione ambientale è prima ancora strumentale all'esercizio delle proprie funzioni da parte delle pubbliche amministrazioni competenti. In tal senso, nello specifico per la materia ambientale, oltre che per la bibliografia di carattere più generale sul tema, A. Sau, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, cit., per la quale si possono ricondurre nel concetto di informazione – che si distingue così da quello di comunicazione – tutte quelle attività volte all'acquisizione, al trattamento, alla conservazione e alla circolazione di dati necessari per lo svolgimento della funzione amministrativa e per garantirne legittimità ed efficienza. Più in particolare, secondo l'A., si tratterebbe di «strumentalità mediata» ove il riferimento alle informazioni non sia limitato a quelle acquisite nello specifico procedimento in corso, ma vada esteso più in generale alle informazioni raccolte dalle amministrazioni anche nell'ambito di procedimenti diversi e che compongono un apparato conoscitivo a disposizione dell'amministrazione per l'esercizio della sua attività.

so di «responsabilizzazione ambientale» cui sembra assistersi sul piano sociologico⁹ e che favorisce l'adozione di condotte spontanee sostenibili¹⁰.

Ed è per tali ragioni che il diritto di accesso ai documenti amministrativi, istituito tipicamente finalizzato ad assicurare la trasparenza dell'azione delle pubbliche amministrazioni, in materia ambientale ha assunto da tempo una fisionomia peculiare e, anzi, si è affermato in termini di principio cardine prima ancora che la l. 241/1990 lo introducesse come principio generale dell'azione amministrativa (sebbene a livello settoriale vi fossero già esempi di diritto d'accesso)¹¹.

Già la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente (l. n. 349/1986), infatti, all'art. 14, attribuiva a qualsiasi cittadino¹² il diritto di accedere alle informazioni relative allo stato ambientale¹³. Peraltro, sebbene la natura pressoché programmatica¹⁴ della disposizione la rendesse di difficile attuazione immediata¹⁵ («qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente

⁹ L'obiettivo di responsabilizzazione ed educazione ambientale, con particolare riguardo alla questione climatica, è stato da ultimo sancito con il d.l. 14 ottobre 2019, n. 111 (c.d. decreto clima), convertito con modificazioni in l. 12 dicembre 2019, n. 141, che, all'art. 1-ter, promuove «campagne di informazione, formazione e sensibilizzazione sulle questioni ambientali, e in particolare sugli strumenti e le azioni di contrasto, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, nelle scuole di ogni ordine e grado».

¹⁰ S. Labriola, *Diritto di accesso alla informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del ministero dell'ambiente*, cit., individua nella diffusione delle notizie una vera e propria funzione dell'amministrazione, al fine di garantire il pieno godimento di un diritto pubblico soggettivo. La «doppia» natura delle informazioni ambientali, da un lato «strumentali» rispetto ai veri e propri mezzi di tutela, dall'altro «autonome» per la loro rilevanza immediata ai fini della tutela ambientale, emerge sia nella prospettiva dei privati che usufruiscono delle informazioni ambientali sia in quella delle autorità pubbliche che le diffondono. In particolare, secondo E. Chiti, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002, 290, «l'informazione ambientale acquista i tratti di una funzione pubblica autonoma, svolta nei confronti della collettività, tanto per consentire a quest'ultima una valutazione dell'azione dei pubblici poteri, quanto per incoraggiare o scoraggiare un determinato comportamento di taluni soggetti».

¹¹ F. de Leonardis, *Le organizzazioni ambientali come paradigma delle strutture a rete*, cit., richiama l'istituto dell'accesso tra quelli che contribuiscono a definire il diritto ambientale in termini di «diritto precursore» insieme al principio di sussidiarietà, il principio di leale collaborazione, la partecipazione, la legittimazione ad agire delle associazioni, l'uso di modelli consensuali e, più in generale, gli interessi collettivi; V. Sarcone, *La «specialità» del diritto all'informazione ambientale*, cit.

¹² P. Dell'Anno, *Manuale di diritto dell'ambiente*, Padova, 1995, 157, fa derivare dall'esclusione di qualsiasi obbligo di dimostrare l'esistenza di un interesse qualificato la natura di vero e proprio diritto civico del diritto di accesso alle informazioni ambientali.

¹³ La particolare estensione del diritto di accesso così riconosciuto derivava altresì dalla mera «qualificazione oggettiva» del dato o dell'informazione, nel senso della sua attinenza all'ambiente, a prescindere dal fatto che quel dato o quell'informazione fosse detenuta dal ministero neoistituito. In altre parole, si è da subito ammessa l'applicabilità della disposizione alle informazioni detenute da qualunque ufficio purché concernenti – da un punto di vista oggettivo – l'interesse ambientale. Così S. Labriola, *Diritto di accesso alla informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del ministero dell'ambiente*, cit.

¹⁴ Ancora S. Labriola, *Diritto di accesso alla informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del ministero dell'ambiente*, cit., secondo il quale, in ogni caso, nonostante «una certa genericità letterale», si delinea «un vero e proprio dovere» a predisporre un «servizio pubblico per l'informazione sullo stato dell'ambiente», con le caratteristiche della continuità, completezza ed effettiva divulgazione.

¹⁵ M. Occhiena, *Forza, debolezza e specialità della partecipazione ambientale*, in G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011, 315.

disponibili, in conformità alle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione»), il riferimento a qualsiasi cittadino ha fatto sì che il diritto di accesso ambientale manifestasse fin da subito le sue peculiarità o, meglio, la particolare estensione¹⁶ anche rispetto alla disciplina generale in seguito introdotta dalla l. 241/1990, che ha posto limiti al diritto di accesso ben più stringenti.

La disciplina nazionale settoriale si è mostrata da subito all'avanguardia anche rispetto all'ordinamento europeo, che ha esaltato il valore delle informazioni ambientali e della loro più ampia diffusione per l'innalzamento del livello di protezione con la Direttiva 90/313/CEE¹⁷ con cui è stata riconosciuta la libertà di accesso alle informazioni ambientali. Sino all'adozione della direttiva, infatti, mancava una disciplina di carattere generale, poiché il legislatore europeo si era limitato a introdurre il diritto d'accesso nell'ambito delle discipline settoriali, come, ad esempio, nella Direttiva 85/337/CEE in materia di Valutazione di Impatto Ambientale, in cui si chiedeva agli Stati membri di vigilare affinché fossero messe a disposizione del pubblico le domande di autorizzazione e le informazioni raccolte in sede istruttoria, anche indicando gli uffici per la consultazione e stabilendo modalità di pubblicazione degli atti della procedura per consentire l'accesso alle relative informazioni.

La direttiva 90/313/CEE, invece, adottata in attuazione dei programmi di azione comunitaria degli anni precedenti¹⁸ e recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 39/1997, ha introdotto, in via generale, la libertà di accesso alle informazioni ambientali ed enfatizzato la strumentalità del diritto d'accesso ai fini di una maggiore e più efficace tutela ambientale, specificando, al quarto *considerando*, che «l'accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche contribuirà a migliorare la protezione dell'ambiente», e confermando, all'art. 3, la peculiare estensione della legittimazione all'accesso, disponendo che «gli Stati membri provvedono a che le autorità pubbliche siano tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a qualsiasi persona, fisica o giuridica, che ne faccia richiesta, senza che questa debba dimostrare il proprio interesse».

La circolazione delle informazioni ambientali è stata ulteriormente valorizzata a livello internazionale, ove è stata affermata più volte la necessità di consen-

¹⁶ S. Labriola, *Diritto di accesso alla informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del ministero dell'ambiente*, cit., parla di «progresso» del diritto all'informazione nell'ordinamento giuridico.

¹⁷ Secondo R. Caranta, *L'accesso alle informazioni in materia ambientale*, in *Giur. it.*, 2011, II, 406, la direttiva doveva essere ritenuta immediatamente applicabile in quanto sufficientemente precisa e destinata ad essere invocata nei confronti delle autorità pubbliche, fermo restando che la legge n. 349/1986, in quanto speciale rispetto alla l. 241/1990, avrebbe comunque continuato ad applicarsi pure a seguito dell'entrata in vigore della disciplina dell'accesso contenuta nella legge generale sul procedimento amministrativo.

¹⁸ In particolare, la Direttiva è il risultato dei programmi di azione comunitaria del 1973, 1977, 1983 e, in particolare, del 1987, come si legge nel primo *considerando* della Direttiva, che invitavano gli Stati Membri a elaborare «modi di accesso più agevoli da parte del pubblico alle informazioni in possesso delle autorità ambientali».

tire l'accesso per promuovere la conoscenza e la consapevolezza da parte dell'opinione pubblica delle problematiche ambientali.

In particolare, con la Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 si è affermato, da un lato, che deve essere garantita la partecipazione alle decisioni ambientali, dall'altro, che ogni soggetto deve avere appropriate possibilità di accesso alle informazioni ambientali. Ancora più significativamente, la Convenzione di Aarhus del 1998, ratificata dall'Italia con l. 16 marzo 2001, n. 108, ha sancito i tre pilastri della partecipazione ambientale: la libertà di accesso all'informazione, la partecipazione alle decisioni in materia e la tutela giurisdizionale delle correlate situazioni giuridiche. Specificatamente, per quel che concerne il diritto di accesso, la Convenzione ha ribadito che non è necessario uno specifico interesse del richiedente e ha potenziato ancora l'istituto, chiarendo che i limiti all'accesso devono essere interpretati in maniera restrittiva e che, in ogni caso, in virtù della loro rilevanza, non possono essere sottratti all'accesso i dati concernenti le emissioni.

Inoltre, è stato previsto che le autorità pubbliche abbiano l'obbligo di rispondere alla richiesta di accesso anche ove non detengano le informazioni richieste, eventualmente indicando l'autorità che le possiede, e che è necessario che i soggetti pubblici preposti alla tutela ambientale raccolgano tutte le informazioni in loro possesso, archiviandole e rendendole disponibili mediante elenchi, registri, schedari e banche dati informatiche¹⁹, così da assicurare il c.d. doppio binario delle informazioni ambientali. Queste vengono circolate e diffuse sia tramite l'accesso a richiesta di chiunque (in forma passiva), sia mediante divulgazione da parte delle stesse autorità pubbliche detentrici delle informazioni ambientali (in forma attiva).

La rilevanza dell'accesso alle informazioni ambientali, infatti, oltre per la peculiarità delle regole dell'accesso, con particolare riguardo ai profili concernenti la legittimazione (*infra*), è viepiù dimostrata dalla «costruzione» della disciplina in materia secondo il richiamato modello del doppio binario²⁰, che impone alle amministrazioni un vero e proprio onere divulgativo che sarà esaminato più nel dettaglio nel prossimo paragrafo. In seguito, invece, ci si soffermerà sulle carat-

¹⁹ L'importanza degli strumenti informatici per la raccolta e la diffusione dei dati ambientali è confermata anche dal d.l. 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni in l. 12 dicembre 2019, n. 141. All'articolo 6, infatti, il decreto clima stabilisce che i dati ambientali risultanti dalle rilevazioni effettuate dai gestori di centraline e di sistemi di rilevamento automatico dell'inquinamento atmosferico, della qualità dell'aria e di altre forme di inquinamento e dai gestori di servizio idrico e pubblicati in rete devono essere acquisiti telematicamente dall'ISPRA. Lo stesso ente è tenuto ad acquisire e sistematizzare, in formato aperto e accessibile, ogni ulteriore dato ambientale, rendendolo pubblico attraverso una sezione dedicata e fruibile dal sito internet del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare denominata «Informambiente» nell'ambito della sezione «Amministrazione trasparente».

²⁰ S. Grassi, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, II ed., 2017, 1579, parla infatti di «diritto-dovere di informazione in materia ambientale».

teristiche principali dell'accesso ambientale, con particolare attenzione ai profili soggettivi e oggettivi, anche per facilitare il confronto tra la disciplina settoriale, oggi contenuta nel d.lgs. 195/2005, la disciplina dell'accesso tradizionale di cui alla l. 241/1990 e quella dell'accesso civico e dell'accesso generalizzato, introdotta dal d.lgs. 33/2013, come modificato nel 2016²¹, per valutare se, e in che termini, l'esperienza maturata in ambito ambientale abbia inciso sull'attuale configurazione del diritto d'accesso di carattere generale.

2. *L'onere di divulgazione delle informazioni ambientali*

L'importanza della conoscenza dello stato dell'ambiente e di tutte le informazioni a esso inerenti implica che non sia sufficiente consentire a chi ne faccia richiesta di accedervi, ma rende imprescindibile la diffusione delle informazioni da parte degli stessi soggetti che le detengono. Il penultimo *considerando* della già citata Direttiva 90/313/CEE chiariva, a tal proposito, che «nell'ambito di una strategia globale di diffusione delle informazioni in materia ambientale occorre comunicare in modo attivo al pubblico informazioni generali sullo stato dell'ambiente»²².

A livello organizzativo, ciò si è tradotto nell'istituzione dell'Agenzia Europea per l'Ambiente (AEA) per opera del Regolamento CEE n. 1210 del 1990 (entrato però in vigore solo nel 1993, sicché l'agenzia ha iniziato a svolgere la sua attività effettivamente a partire dal 1994), con il compito di fornire informazioni indipendenti e qualificate sull'ambiente, e nella creazione di una rete europea di informazione e osservazione ambientale (Eionet), ossia una rete di partenariato tra l'AEA e i suoi Stati membri per garantire la cooperazione istituzionale e la condivisione di dati e informazioni validi e strutturati²³.

L'AEA – il cui funzionamento è attualmente dettato dal Regolamento CE n. 401/2009, che ha recepito, a fini di razionalità, le modifiche sostanziali apportate al regolamento istitutivo – e la rete di informazione coordinata dalla stessa

²¹ Per le definizioni delle diverse forme di accesso, si fa riferimento alle Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, co. 2, del D.lgs. 33/2013, adottate dall'ANAC con Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, nelle quali si chiarisce che «per "accesso documentale" si intende l'accesso disciplinato dal capo V della legge 241/1990. Per "accesso civico" si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione. Per "accesso generalizzato" si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza».

²² Senza contare che la l. n. 349/1986 già attribuiva all'istituto Ministero dell'Ambiente il compito di assicurare «la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato dell'ambiente», oltre a prevedere che gli atti adottati dal Consiglio nazionale per l'ambiente rispondessero a «esigenze informative di carattere diffuso» e per tale ragione dovessero essere pubblicati in Gazzetta Ufficiale.

²³ Sui compiti svolti dall'AEA e sulla rete di informazioni Eionet, E. Chiti, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, cit., 247 ss.; A. Massera, *Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra scienze, istituzioni e diritto*, Napoli, 2011, 62 ss.

agenzia mirano a raggiungere gli scopi di protezione e di miglioramento dell'ambiente stabiliti nel Trattato e nei programmi di azione in materia ambientale e, in particolare, il principio dello sviluppo sostenibile, supportando le istituzioni europee e gli Stati Membri nella diffusione e circolazione delle informazioni disponibili, con l'obiettivo di armonizzare il livello di qualità ambientale all'interno dell'Unione Europea.

L'analoga agenzia nazionale (ANPA - Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente²⁴, poi divenuta APAT - Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici e, infine, ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione dell'Ambiente²⁵) è stata istituita con D.L. n. 496 del 1993, convertito in l. n. 61 del 1994, con il compito di gestire il Sistema Informativo Nazionale Ambientale (S.I.N.A.) di cui fanno parte anche le agenzie ambientali regionali e provinciali e che si è sempre più sviluppato grazie al costante ampliamento degli obblighi di comunicazione dei dati ambientali introdotti da disposizioni normative europee e nazionali.

Il sistema organizzativo delineato è rimasto invariato (fatti salvi i passaggi istituzionali richiamati) e la rete nazionale si interconnette con quella europea al fine di assicurare la massima divulgazione e circolazione delle informazioni e dei dati rilevanti per l'ambiente. La struttura a rete, ideata per favorire un più efficiente scambio di informazioni tra le autorità nazionali ed europee competenti in materia ambientale, dovrebbe, dunque, contribuire a dare concreta attuazione all'obbligo di circolare le informazioni ambientali derivante dal modello del doppio binario.

Tale modello, infatti, è stato confermato anche dalla disciplina sopravvenuta tanto a livello europeo quanto nazionale. Oggi, come allora, si richiede alle amministrazioni che detengono informazioni concernenti lo stato dell'ambiente di diffonderle a prescindere da una specifica richiesta.

Più nel dettaglio, l'art. 7 della Direttiva 2003/4/CEE dispone che «gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le autorità pubbliche strutturino l'informazione ambientale rilevante per le loro funzioni e in loro possesso o detenuta per loro conto ai fini di un'attiva e sistematica diffusione al pubblico, in particolare mediante le tecnologie di comunicazione informatica e/o le tecnologie elettroniche».

Conformemente, sul piano nazionale, il d.lgs. n. 195/2005, nel chiarire le finalità del decreto, all'art. 1 specifica che esso è volto, tra l'altro, a «garantire, ai fini della più ampia trasparenza, che l'informazione ambientale sia sistemati-

²⁴ Sul ruolo prioritario assegnato all'ANPA nella raccolta e diffusione dei dati, P. Dell'Anno, *Manuale di diritto ambientale*, cit., 76.

²⁵ A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2008, 165 ss.

camente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, anche attraverso i mezzi di telecomunicazione e gli strumenti informatici, in forme o formati facilmente consultabili, promuovendo a tale fine, in particolare, l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

La disciplina nazionale conferma che l'onere di divulgazione delle informazioni ambientali riguarda tutte le autorità pubbliche, definite dal medesimo decreto come «le amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali, le aziende autonome e speciali, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi, nonché ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico», cioè le stesse che potrebbero essere destinatarie di una richiesta di accesso.

Per quanto concerne, invece, l'oggetto dell'onere di divulgazione, si può rinviare alla definizione di informazione ambientale che sarà resa in seguito. Al momento, occorre concentrarsi sugli strumenti concreti di cui possono avvalersi le autorità pubbliche per diffondere le informazioni.

A tal riguardo, l'art. 8 del d.lgs. n. 195/2005, dopo avere fatto propria l'indicazione europea sull'utilità delle tecnologie per favorire la circolazione delle informazioni ambientali²⁶, dispone che le autorità pubbliche pianifichino le strategie «per rendere l'informazione ambientale progressivamente disponibile in banche dati elettroniche facilmente accessibili al pubblico tramite reti di telecomunicazione pubbliche, da aggiornare annualmente». Il legislatore promuove l'elaborazione di banche dati in cui sia possibile collettare i dati rilevanti per l'ambiente, nonché la creazione di collegamenti ipertestuali con i siti istituzionali di altre autorità, sempre al fine di agevolare la diffusione delle informazioni²⁷.

L'onere di divulgazione diviene ancora più pregnante ove si presentino situazioni particolarmente rischiose. In tali casi, si valorizza ulteriormente la strumentalità della circolazione delle informazioni per la tutela dell'ambiente e la diffusione delle informazioni diviene funzionale all'adozione di misure preventive volte a evitare che si producano danni seri per l'ambiente²⁸.

²⁶ Peraltro, la rilevanza delle più avanzate tecnologie non si manifesta solo ai fini della diffusione delle informazioni, intesa come trasmissione e circolazione dei dati ambientali, ma anche per la fase pregiudiziale di raccolta dei dati stessi, attraverso le più moderne strumentazioni e misurazioni. In proposito, A. Sau, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, cit.

²⁷ Ciò senza dubbio in funzione della diffusione delle informazioni ambientali in favore dei cittadini, obiettivo cui mira primariamente ed espressamente il citato art. 8 del d.lgs. n. 195/2005, ma anche per agevolare lo scambio di dati e informazioni «all'interno», cioè tra le diverse amministrazioni competenti. Sulla duplice attitudine del «servizio pubblico a rete dei dati» di servizio per la collettività e servizio interno, G. Carullo, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, 2017, 157 ss.

²⁸ È evidente la stretta connessione tra il principio di informazione e quello di prevenzione. Si v. S. Grassi, *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, cit.; M. Renna, *Ambiente e terri-*

Ai sensi del comma 5 dell'art. 8, in particolare, «in caso di minaccia imminente per la salute umana e per l'ambiente, causata da attività umane o dovuta a cause naturali, le autorità pubbliche, nell'ambito dell'espletamento delle attività di protezione civile previste dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni, e dalle altre disposizioni in materia, diffondono senza indugio le informazioni detenute che permettono, a chiunque possa esserne colpito, di adottare misure atte a prevenire o alleviare i danni derivanti da tale minaccia».

Se, tuttavia, è immediata la rilevanza della diffusione delle informazioni relative a una «minaccia» di danno ambientale al fine di approntare misure di tutela e prevenzione più efficaci, ulteriori considerazioni meritano di essere svolte, più in generale, sull'importanza della circolazione delle notizie concernenti lo stato dell'ambiente in un'ottica di sensibilizzazione²⁹. La conoscenza dello stato ambientale e dell'impatto delle attività umane sull'ecosistema è, infatti, necessaria per promuovere condotte sostenibili, che garantiscano lo sviluppo produttivo ed economico senza compromettere irreversibilmente la disponibilità di risorse. In questo senso può parlarsi di una funzione educativa dell'informazione ambientale³⁰.

La volontà di favorire la diffusione delle informazioni a prescindere da uno specifico interesse, per i vantaggi che potrebbero derivarne, è ulteriormente attuata con la previsione di strumenti che potremmo definire di «semplificazione» dell'informazione ambientale. All'obbligo di circolare informazioni ambientali aggiornate, precise e confrontabili (art. 9, c. 1, d.lgs. n. 195/2005), si affianca la necessità che le informazioni diffuse siano altresì intelligibili.

In altri termini, non è sufficiente che le amministrazioni assolvano gli oneri di pubblicazione o comunque di diffusione dei dati aventi un contenuto ambientale, ma devono anche assicurare che gli stessi siano facilmente comprensibili, così da garantire la conoscenza effettiva dello stato dell'ambiente e delle conseguenze, potenziali e attuali, che potrebbero derivare dallo svolgimento di attività che impattano sull'ambiente³¹. Anche, eventualmente, «ribaltando» l'onere sui soggetti interessati all'avvio di quelle attività³².

Si pensi, ad esempio, agli obblighi di pubblicazione gravanti sul soggetto interessato nel corso dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale o

torio nell'ordinamento europeo, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2009, 650; E. Pelosi, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, cit.

²⁹ M. Renna, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, cit.; E. Fameli, A. Lo Presti, *Il diritto all'informazione ambientale*, in E. Fameli, A. Cammelli (a cura di), *Diritto all'informazione ambientale e sistemi informativi orientati al cittadino*, Padova, 1996, 5.

³⁰ E. Pelosi, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, cit.; A. Bonomo, *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, cit.; A. Battaglia, *Accesso all'informazione o tutela dell'ambiente?*, cit.

³¹ F. de Leonardi, *Le organizzazioni ambientali come paradigma delle strutture a rete*, cit.

³² Il ruolo dei soggetti privati nella diffusione delle informazioni, anche a prescindere da uno specifico obbligo, è evidenziato da A. Sau, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, cit.

autorizzazione integrata ambientale. Da un lato, la richiesta dell'interessato, corredata della necessaria documentazione, salvo l'eventuale oscuramento dei dati coperti da segreto industriale, deve essere resa disponibile tramite pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente competente; dall'altro, il soggetto istante, proprio allo scopo di assicurare l'effettiva conoscibilità dell'impatto del realizzando progetto o dell'attività che si intende avviare sull'ambiente, è tenuto a produrre anche una sintesi non tecnica, da cui si evincano le principali conseguenze in termini ambientali e che sia comprensibile anche da chi non dispone di specifiche competenze tecniche o scientifiche³³. Ciò dimostra chiaramente l'intento di promuovere una conoscenza effettiva dello stato dell'ambiente, per una maggiore sensibilizzazione del pubblico nell'ottica di favorire lo sviluppo sostenibile, principio fondante del settore.

All'obiettivo preponderante di carattere più generico e sociale, si affianca quello di assicurare la consapevole e proficua partecipazione del pubblico ai procedimenti decisionali in materia ambientale³⁴. Mentre, infatti, la diffusione delle informazioni sullo stato dell'ambiente, a prescindere dalla pendenza di procedimenti pianificatori o attuativi, pare rispondere, più precipuamente, all'esigenza di assicurare una maggiore «sensibilità» ambientale, ove siano collegati a processi decisionali in corso, gli oneri di pubblicazione mirano al coinvolgimento del pubblico.

Peraltro, la partecipazione ai procedimenti decisionali nel settore di elezione non sembra essere principalmente diretta (o comunque non esclusivamente) alla tutela di specifiche situazioni giuridiche, ma, come dimostra l'ampia partecipazione da parte di associazioni ambientaliste, nonché in virtù della stessa declamata natura dell'interesse ambientale in termini di interesse diffuso, è anch'essa funzionale al raggiungimento di un più elevato livello di tutela ambientale³⁵. A condizione, certo, che la partecipazione non si traduca in una mera opposizione all'esecuzione di interventi che necessariamente incidono sull'ambiente, supe-

³³ Nelle Linee guida del 30 gennaio 2018 adottate dal Ministero dell'Ambiente per la predisposizione della «Sintesi non Tecnica dello Studio di Impatto Ambientale», si legge chiaramente che «al fine di migliorare la qualità dell'informazione ambientale e di sensibilizzare l'attenzione delle comunità locali sugli aspetti ambientali connessi ai processi di trasformazione del territorio, con il presente documento si vogliono evidenziare i temi più significativi e le modalità di elaborazione più efficaci per la redazione della Sintesi non Tecnica dello Studio di Impatto Ambientale (SNT), attraverso l'elaborazione di "standard minimi di qualità" che rendano la SNT di più facile comprensione da parte di un pubblico non esperto, nonché di agevole riproduzione».

³⁴ M. Occhiena, *Forza, debolezza e specialità della partecipazione ambientale*, cit.

³⁵ Ancora M. Occhiena, *Forza, debolezza e specialità della partecipazione ambientale*, cit., per il quale «l'elemento oggettivo della difesa dell'ambiente prevale su quello soggettivo dell'interesse tutelato dal soggetto. Non è l'individuo o l'associazione lo scopo delle norme sulla partecipazione ambientale, bensì la salvaguardia ambientale».

rando le logiche localistiche³⁶ in favore del perseguimento di una effettiva tutela ambientale³⁷.

La circolazione delle informazioni è, poi, alla base di altri strumenti di tutela³⁸ che, tuttavia, paiono essere volti in via esclusiva a innalzare il livello di qualità ambientale e a supportare gli organi decisionali nelle valutazioni e che esulano, quantomeno in maniera immediata, dalla finalità di diffusione al pubblico delle informazioni e che sono principalmente espressione del principio di cooperazione alla base delle relazioni tra gli Stati Membri dell'Unione³⁹.

Tra gli istituti indirizzati alla promozione di un innalzamento degli standard ambientali tramite la circolazione delle informazioni e l'elaborazione di *best practices* o di metodologie di valutazione comuni si annovera il c.d. «processo di Siviglia», sistema di scambio informativo che coinvolge i singoli Stati Membri e la Commissione europea e che costituisce il sostrato per l'adozione dei *BAT Reference Documents*, da cui si ricavano le *Best Available Techniques* applicabili a specifici processi produttivi e che assumono estrema rilevanza ai fini delle valutazioni ambientali e, in particolare, per il rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali. Tale meccanismo costituisce solo uno dei tanti esempi di quel principio di cooperazione alla base dell'Unione europea particolarmente promosso e valorizzato in materia ambientale.

Tracciando le linee comuni degli istituti richiamati, può dirsi, dunque, che sebbene le finalità – o almeno quelle più immediate – possano assumere sfumature e contorni diversi, pare evidente che, in ogni caso, le autorità pubbliche svolgono (o meglio dovrebbero svolgere) un ruolo fondamentale per la diffusione delle informazioni ambientali, la cui conoscenza, oltre che comprensibilità, è fondamentale per assicurare una partecipazione piena ai processi decisionali in materia, per un utilizzo consapevole degli strumenti di tutela ambientale, per armonizzare il livello di tutela almeno nel territorio europeo e, soprattutto, per promuovere una maggiore sensibilità ambientale, sempre con l'obiettivo di elevare il livello di protezione.

Al dovere di divulgazione corrisponde, allora, un dovere organizzatorio⁴⁰ di prestare effettivamente il «servizio» di informazione, perché nel processo di responsabilizzazione ambientale cui si è fatto cenno le amministrazioni pubbliche rivestono

³⁶ Si pensi alla ben nota sindrome «Nimby», acronimo di «*Not In My Back Yard*».

³⁷ M. Occhiena, *Forza, debolezza e specialità della partecipazione ambientale*, cit., 334-335.

³⁸ A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, cit., 256, riconducono al tema dell'informazione anche le certificazioni ambientali che consistono in uno strumento certificativo che consente alle imprese di catturare la «domanda verde» di beni e servizi sul mercato.

³⁹ M. Renna, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, cit.

⁴⁰ S. Labriola, *Diritto di accesso alla informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del ministero dell'ambiente*, cit.

no un ruolo indispensabile che deve essere potenziato, ma prima ancora concretamente assolto, al fine di assicurare l'effettiva conoscenza dello stato dell'ambiente.

3. *Le peculiarità dell'accesso alle informazioni ambientali*

Le peculiarità della disciplina delle informazioni ambientali non si esauriscono nella previsione del meccanismo del doppio binario. Anche le regole relative all'accesso, inteso come la richiesta rivolta all'autorità per ottenere documenti e dati aventi un contenuto ambientale, sono significativamente diverse da quelle generali dettate dalla l. 241/1990, sebbene oggi le considerazioni sulle differenze tra la disciplina di carattere generale e quella settoriale debbano essere riesaminate e necessitino di ulteriori specificazioni alla luce del decreto trasparenza (d.lgs. 33/2013), come riformato nel 2016.

Rinviando l'esame del rapporto tra la disciplina dettata dal d.lgs. 195/2005 in materia ambientale e l'accesso generalizzato disciplinato dal d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, al momento, si intende focalizzare l'attenzione sul confronto tra la disciplina dettata in materia ambientale e quella «tradizionale» per l'accesso ai documenti amministrativi che trova fondamento e regolazione nella l. n. 241/1990.

Le principali differenze riguardano tanto il piano soggettivo quanto quello oggettivo. Ne deriva la necessità di soffermarsi sia sulla legittimazione all'accesso sia sul suo oggetto, dovendosi analizzare, da quest'ultimo punto di vista, la nozione di «informazione ambientale».

3.1. *Il profilo soggettivo*

Conformemente a quanto «storicamente» previsto nel nostro ordinamento per la materia ambientale (a partire dalla legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente) e alle indicazioni provenienti dal legislatore europeo, nonché nel rispetto delle convenzioni internazionali e, in particolare, di quella di Aarhus del 1998, il d.lgs. 195/2005 riconosce a *chiunque* il diritto di accedere alle informazioni ambientali. Ai sensi dell'art. 3, comma 1, «l'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse».

La previsione è confermata dall'art. 3-*sexies*⁴¹ del d.lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente) che, al comma 1, prevede che «in attuazione della legge 7 agosto

⁴¹ Introdotto con il d.lgs. 4/2008.

1990, n. 241, e successive modificazioni, e delle previsioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108, e ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale».

Emerge immediatamente la differenza con l'art. 22 della l. 241/1990 che, nel disciplinare il diritto di accesso ai documenti amministrativi, definisce come soggetti interessati all'accesso «tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso».

L'accesso regolato dalla l. 241/1990 è subordinato alla dimostrazione di uno specifico interesse al documento richiesto. Il soggetto istante non può limitarsi a domandare l'ostensione del documento, ma deve indicare le ragioni alla base della richiesta che saranno valutate dall'amministrazione competente⁴².

La previsione è frutto di una tradizione culturale che, nonostante abbia assunto la trasparenza in termini di principio dell'azione amministrativa, si oppone a una diffusione generalizzata dei dati a disposizione della pubblica amministrazione⁴³, condizionando il rilascio del documento alla prova dell'esistenza di un interesse diretto, concreto e attuale.

Sebbene, dunque, la disciplina generale dell'accesso ai documenti amministrativi sia significativamente mutata con l'avvento del d.lgs. 33/2013 e la riforma del 2016, non possono tacersi le peculiarità e potenzialità che hanno contraddistinto da subito l'accesso settoriale in materia ambientale ove il legislatore nazionale, in maniera innovativa anche rispetto ai traguardi internazionali ed europei all'epoca raggiunti, ha dettato già nel 1989, in occasione dell'istituzione del Ministero dell'Ambiente, una disciplina del diritto di accesso particolarmente favorevole. Il riconoscimento del diritto di accesso a *chiunque*, a prescindere dalla dimostrazione di un interesse, conferma inequivocabilmente che la materia ambientale riveste nel nostro ordinamento una posizione sovraordinata⁴⁴.

⁴² *Ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 11 gennaio 2019, n. 249; Tar Lazio, Roma, sez. II, 5 novembre 2018, n. 10646; Tar Lombardia, Milano, sez. I, 15 ottobre 2018, n. 2292; Tar Lazio, Roma, sez. I, 13 luglio 2018, n. 7840; Tar Puglia, Bari, sez. I, 5 luglio 2018, n. 976; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 14 maggio 2018, n. 479; Tar Lazio, Roma, sez. II, 2 maggio 2018, n. 4846; Cons. Stato, sez. III, 12 marzo 2018, n. 1578.

⁴³ *Ex pluribus*, Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 19 dicembre 2018, n. 1212; Tar Puglia, Bari, sez. III, 5 ottobre 2018, n. 1275; Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 22 settembre 2018, n. 303; Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 31 maggio 2018, n. 1381; Tar Lazio, Roma, sez. I, 2 maggio 2018, n. 4833; Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 17 gennaio 2018, n. 15; Tar Campania, Napoli, sez. VI, 13 dicembre 2017, n. 5901; Cons. Stato, sez. IV, 19 ottobre 2017, n. 4838.

⁴⁴ Il pronome indefinito «chiunque» ha indotto taluni a riconoscere all'accesso in materia ambientale natura di diritto soggettivo. In questo senso S. Labriola, *Diritto di accesso alla informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del ministero dell'ambiente*, cit., secondo cui dalla legge isti-

Il regime dell'accesso ambientale, a differenza di quello di cui alla l. 241/1990, promuove un controllo diffuso dello stato dell'ambiente⁴⁵, rimuovendo gli ostacoli soggettivi all'accesso e consentendo a tutti, anche in assenza di uno specifico interesse, di ottenere informazioni concernenti l'ambiente ancora una volta per favorire l'affermarsi di una cultura ambientale, che funga da base per l'adozione di condotte sostenibili.

La desoggettivizzazione dell'accesso ambientale sembra anche la conseguenza dell'accezione dell'interesse ambientale in termini di interesse superindividuale⁴⁶ e, nella specie, di interesse diffuso⁴⁷, indistintamente riferibile alla generalità dei consociati⁴⁸, oltre che il risultato della costruzione della disciplina della circolazione delle informazioni secondo il modello del doppio binario: quelle stesse informazioni dovrebbero essere oggetto di divulgazione da parte dell'autorità pubblica⁴⁹. Si potrebbe anzi sostenere che la richiesta di accesso si configuri in

tutiva del ministero dell'ambiente si deduce «non solo la consacrazione della pretesa del cittadino all'accesso all'informazione, ma anche la qualificazione di tale pretesa come vero e proprio diritto soggettivo pubblico». C. Cudia, *I diritti di informazione e partecipazione tra chiunque e interessato*, in M.P. Chiti – R. Ursi (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente*, Atti del convegno, Palermo, 23-24 maggio 2008, Torino, 215, parla a tal proposito di «conoscibilità per la conoscibilità, che precede e prescinde completamente dall'informazione preordinata alla partecipazione politica, amministrativa o alla eventuale difesa di situazioni giuridiche individuate». Secondo l'A., l'assenza di un legame con una qualche situazione legittimante, oltre che del vincolo nel fine, fa sì che si configuri un diritto civico all'informazione che si traduce in un diritto soggettivo alla pubblicità. Si ritiene però di non potere condividere tale impostazione, in virtù dei limiti comunque vigenti all'esercizio del diritto di accesso e che inducono a inquadrare la situazione soggettiva del richiedente l'accesso nel novero degli interessi legittimi, ferma in ogni caso la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie in materia di «diritto di accesso ai documenti amministrativi e violazione degli obblighi di trasparenza», ai sensi dell'art. 133, c. 1, lett. a), punto 6), c.p.a.

⁴⁵ M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela ambientale*, cit., 289. In giurisprudenza, *ex multis*, cfr. Tar Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 6 novembre 2012, n. 652.

⁴⁶ V. Sarcone, *La «specialità» del diritto all'informazione ambientale*, cit.

⁴⁷ M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela ambientale*, cit., 189.

⁴⁸ Ciò non si traduce a livello processuale in azioni popolari, sebbene anche la legittimazione ad agire sia riconosciuta più agevolmente, nel senso che il criterio della *vicinitas* viene interpretato estensivamente in materia ambientale. Così Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 9 ottobre 2017, n. 277, secondo cui «il tradizionale criterio della *vicinitas* non può essere limitato ai soli proprietari *stricto sensu* confinanti con l'area di realizzazione dell'intervento, ma deve essere inteso in senso ampio, per le intuibili ricadute sulla qualità della vita astrattamente implicate da iniziative obiettivamente incidenti sul contesto ambientale interessato, per cui ciò che rileva è non solo e non tanto la vicinanza geografica del cittadino ricorrente, ma più specificamente la possibilità di risentire delle esternalità negative del progetto medesimo, come si è dedotto nel caso in esame». E ancora, si pensi alla legittimazione *ex lege* (art. 13, l. 349/86) riconosciuta alle associazioni maggiormente rappresentative. Cfr. F. Giglioni, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 1, 413.

⁴⁹ M. Occhiena, *Forza, debolezza e specialità della partecipazione ambientale*, cit., per il quale «la diffusione dei dati sull'ambiente costituisce il connotato peculiare della trasparenza delle informazioni ambientali, da cui trae origine l'indifferenziata titolarità del diritto di accesso alle stesse. Nell'ottica della disciplina posta dalla normativa ispirata alla Convenzione di Aarhus (*id est* la direttiva 2003/4/CE e il d.lgs. n. 195/2005), la diffusione è (dovrebbe essere) la regola del diritto di informazione ambientale, laddove l'accesso è (dovrebbe essere) l'eccezione».

termini di «rimedio» al mancato adempimento dell'onere di divulgazione⁵⁰, così valorizzando ulteriormente il ruolo attivo che dovrebbero svolgere le amministrazioni competenti per una maggiore diffusione delle informazioni concernenti lo stato ambientale.

3.2. *Il profilo oggettivo*

La particolare estensione del diritto di accesso ambientale non deriva in via esclusiva dall'assenza di limiti di carattere soggettivo; anche sul piano oggettivo, il diritto di accesso risulta particolarmente ampio. Il d.lgs. 195/2005, all'art. 2, definisce l'informazione ambientale come ogni «informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente:

1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi;

2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1);

3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi;

4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale;

5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3);

6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3)».

⁵⁰ In ciò si nota un'assonanza con l'accesso civico introdotto dal decreto trasparenza per l'accesso agli atti oggetto di un obbligo di pubblicazione e non pubblicati, sebbene resti la fondamentale differenza per cui a livello ambientale l'onere di divulgazione riguarda indistintamente le informazioni ambientali, fermi gli obblighi di pubblicazione aventi ad oggetto specifici atti, mentre nel caso dell'accesso civico assumono rilievo solo gli atti per cui la legge, specificatamente, stabilisce la pubblicazione.

Al di là dello specifico contenuto, esemplificativo dell'espansione del diritto di accesso in una materia caratterizzata da una forte interdisciplinarietà⁵¹, merita una riflessione il concetto di informazione, assai più ampio di quello di documento amministrativo di cui all'art. 22, l. 241/1990, sebbene anche tale disposizione fornisca una nozione di documento particolarmente inclusiva. Il fatto però che in materia ambientale non si faccia riferimento alla natura documentale dell'oggetto della richiesta sembra consentire l'accesso anche alle attività informali⁵² e, quindi, più in generale, alle «notizie» concernenti l'ambiente⁵³, ancorché non contenute in atti o documenti ufficiali. L'accesso in materia ambientale riguarda ogni «misura» – e, dunque, non necessariamente un atto o un documento – che possa incidere su un elemento ambientale.

La particolare ampiezza dell'oggetto dell'accesso non esonera il richiedente dall'onere di delimitare e specificare l'ambito della sua richiesta. Affinché l'istanza possa essere accolta è comunque necessario che il richiedente indichi qual è – almeno approssimativamente – il contenuto dell'informazione, posto che, ai sensi dell'art. 5, c. 1, lett. c), deve essere negato l'accesso ove l'istanza sia eccessivamente generica⁵⁴ (sebbene, ai sensi del precedente art. 3, c. 3, «l'autorità pubblica può chiedere al richiedente, al più presto e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa, di specificare i dati da mettere a disposizione, prestandogli, a tale scopo, la propria collaborazione, anche attraverso la fornitura di informazioni sull'uso dei cataloghi pubblici»⁵⁵). Ferma restando, dunque, la necessità che l'istanza non sia eccessivamente generica e consenta l'individuazione dell'oggetto della richiesta, deve essere considerata accessibile ogni informazione, anche intesa come notizia, rilevante per l'ambiente, anche a prescindere dalla sua formalizzazione all'interno di un documento ufficiale.

⁵¹ In tal senso M. Ciammola, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente al D.Lg. n. 195 del 2005*, cit., per il quale «anche la definizione di informazione ambientale ricalca espressamente quella della Direttiva 2003/4/CE e pertanto si caratterizza per avere un campo di applicazione vastissimo e per ricomprendere tutta una serie di fattori ed elementi che prima non erano considerati rientranti nella nozione di ambiente. Troviamo così inclusi – tra l'altro – “la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati”, le “radiazioni”, “le analisi costi-benefici”, e soprattutto “lo stato della salute e della sicurezza umana”, giungendo a racchiudere persino “la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici di interesse culturale”. Appare evidente che la nuova formulazione di informazione accessibile è frutto dello sviluppo della scienza e dell'affermarsi di un concetto interdisciplinare di bene ambientale, che coinvolge e interseca altre branche del sapere, quali la biologia, la genetica e l'assetto del territorio».

⁵² V. Sarcone, *La «specialità» del diritto all'informazione ambientale*, cit.; S. Mirate, *La tutela dell'ambiente attraverso il libero accesso all'informazione*, in *Urb. e app.*, 1998, 11, 1264.

⁵³ Il riferimento alle informazioni implica anche un'attività elaborativa da parte dell'amministrazione. Così Tar Campania, Napoli, sez. VI, 30 aprile 2018, n. 2882; Tar Lazio, Roma, sez. I, 7 marzo 2017, n. 3206.

⁵⁴ In giurisprudenza, *ex multis*, Tar Lazio, Latina, sez. I, 16 gennaio 2019, n. 12; 24 dicembre 2018, n. 663.

⁵⁵ Del resto, come sottolinea A. Bonomo, *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, cit., uno dei maggiori ostacoli per il cittadino è capire quale informazione sia effettivamente disponibile e presso quale autorità pubblica.

Inoltre, sempre in virtù dello spessore della materia, le amministrazioni destinatarie della richiesta sono tenute a interpretare in maniera restrittiva le eccezioni⁵⁶ all'accesso ambientale disciplinate dalla legge a tutela di terzi controinteressati⁵⁷ e fatta salva in ogni caso la necessità di garantire l'ostensione dei documenti concernenti le emissioni nell'ambiente.

A tal proposito, la Corte di giustizia UE, sez. V, 23 novembre 2016, n. 442, pure riconoscendo al giudice del rinvio il compito di stabilire se i documenti di cui è stata richiesta l'ostensione rientrano nella nozione di «informazioni sulle emissioni nell'ambiente», attribuisce alla Corte medesima il compito di indicare gli elementi oggettivi che devono guidare tale valutazione. E, secondo la Corte, deve tenersi conto, ai fini dell'interpretazione della Direttiva n. 4 del 2003, dell'obiettivo della Convenzione di Aarhus per cui la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali non può ostare alla divulgazione di informazioni sulle emissioni rilevanti ai fini della tutela ambientale e in quest'ultima nozione non ricadono esclusivamente «le informazioni sulle emissioni in quanto tali, ma anche quelle riguardanti le conseguenze a termine più o meno lungo di dette emissioni sullo stato dell'ambiente, come gli effetti delle emissioni sugli organismi non bersaglio», perché «l'interesse del pubblico ad accedere alle informazioni relative alle emissioni nell'ambiente è appunto non solo quello di sapere che cosa è, o prevedibilmente sarà, rilasciato nell'ambiente, ma anche [...] di comprendere il modo in cui l'ambiente rischia di essere danneggiato dalle emissioni in questione». Pertanto, la nozione di «informazioni sulle emissioni nell'ambiente» – che non possono essere escluse dall'accesso – deve essere interpretata «nel senso che include non solo le informazioni sulle emissioni in quanto tali, ossia le indicazioni relative alla natura, alla composizione, alla quantità, alla data e al luogo di tali emissioni, ma anche i dati relativi agli effetti a termine più o meno lungo di dette emissioni sull'ambiente».

Con tale interpretazione, la Corte conferma che è fondamentale assicurare l'intelligibilità delle informazioni. Ciò che rileva non è il dato in sé, ma l'effetto sull'ambiente, di talché deve garantirsi ai richiedenti la possibilità di comprendere il significato ultimo delle informazioni, ossia l'effettivo impatto sull'ambiente delle emissioni o comunque dell'oggetto della richiesta⁵⁸. La comprensibilità

⁵⁶ O comunque bisogna preferire l'accesso parziale al diniego totale. Cfr. S. Mirate, *Diritto di accesso e informazione relativa all'ambiente: il Consiglio di Stato applica il D.Lgs. n. 39/1997*, in *Urb. e app.*, 2001, 3, 322.

⁵⁷ Corte di giustizia UE, sez. III, 28 luglio 2011, n. 71.

⁵⁸ Inoltre, sempre promuovendo un'interpretazione estensiva della nozione di informazioni concernenti le emissioni inquinanti, la Corte di giustizia UE, sez. V, 23 novembre 2016, n. 673, con nota di E. Furioli, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 6, 1645, ha chiarito che «detta nozione non può limitarsi unicamente alle informazioni atinenti alle emissioni effettivamente liberate nell'ambiente durante l'applicazione del prodotto fitosanitario o della sostanza attiva di cui trattasi sulle piante o sul suolo», ma «rientrano altresì in detta nozione le informazioni sulle emissioni prevedibili del prodotto fitosanitario o della sostanza attiva in questione nell'am-

delle informazioni rese è imprescindibile al fine di assicurare l'effettiva e utile circolazione delle informazioni per un reale coinvolgimento dei soggetti interessati, anche a prescindere dalle loro competenze⁵⁹.

A tale particolare ampiezza della nozione di informazione ambientale⁶⁰ si affianca un'interpretazione rigorosa delle eccezioni all'accesso⁶¹, salvo che le stesse siano previste per la tutela stessa dell'ambiente. Si pensi alla disposizione dell'art. 5, c. 2, lett. *h*), del d.lgs. n. 195 del 2005, ai sensi della quale è negato l'accesso quando possa provocare un pregiudizio «alla tutela dell'ambiente e del paesag-

biente, in condizioni normali o realistiche di utilizzo di tale prodotto o di tale sostanza». Tuttavia, l'interpretazione estensiva della nozione in esame non può in ogni caso condurre a ricomprendervi le informazioni che presentino un «qualsiasi nesso», per non pregiudicare l'equilibrio tra i diversi interessi in gioco voluto dal legislatore nel disciplinare l'eccezione all'accesso.

⁵⁹ L'importanza della semplificazione, anche linguistica, per una effettiva partecipazione è sottolineata da I.A. Nicotra, *Dall'accesso generalizzato in materia ambientale al Freedom of information act*, in *www.federalismi.it*, secondo la quale l'esigenza di rendere comprensibili le scelte amministrative riempie di effettività il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost., contribuendo a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale. Secondo l'A., inoltre, la garanzia della comprensibilità delle decisioni amministrative «si pone come parte integrante del concetto di certezza del diritto, atteso che un'azione amministrativa equivoca e non intellegibile può facilmente trascendere in una lesione del principio di prevedibilità delle conseguenze giuridiche dell'agire individuale e, in buona sostanza, del principio di autoresponsabilità della persona».

⁶⁰ Sebbene ciò non possa tradursi in una sorta di «strumentalizzazione» del regime più favorevole previsto per l'accesso in materia ambientale. In altre parole, le informazioni cui si chiede di accedere devono essere funzionalmente volte alla tutela dell'ambiente. Così Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 8 ottobre 2015, n. 678, che, sul presupposto che l'informazione ambientale ha «una sua delimitazione funzionale e non può essere utilizzata per scopi ulteriori, quale il voler sindacare in modo generalizzato l'attività dell'Amministrazione nel citato settore», ha negato l'accesso ai formulari di identificazione dei rifiuti in quanto privi di valore certificativo della natura e della composizione del rifiuto trasportato, trattandosi di una mera attestazione privata ai fini del monitoraggio del trasporto. Nello stesso senso si era già espresso il Consiglio di Stato (sez. III, 5 ottobre 2015, n. 4636), per il quale «l'istanza di accesso, pur se astrattamente riguardante un'informazione ambientale, non esime il richiedente dal dimostrare che l'interesse che intende far valere è un interesse ambientale, come qualificato dal d.lgs. n. 195 del 2005, ed è volto quindi alla tutela dell'integrità della matrice ambientale, non potendo l'ordinamento ammettere che di un diritto nato con specifiche determinate finalità si faccia uso per scopi diversi di tipo economico patrimoniale». Di conseguenza, i giudici di Palazzo Spada hanno respinto la domanda di accesso ai formulari riguardanti il servizio di raccolta e trasporto di rifiuti sanitari che difettava di una effettiva preoccupazione circa lo stato di matrici ambientali, ma trovava il suo fondamento in motivi concorrenziali. Così anche Tar Lazio, Roma, sez. I, 8 marzo 2011, n. 2083.

⁶¹ Cfr. Corte di Giustizia UE, sez. VI, 17 giugno 1998, n. 321, con nota di S. Mirate, *La tutela dell'ambiente attraverso il libero accesso all'informazione*, cit., la quale sottolinea che la Corte ha fornito un'interpretazione restrittiva dell'eccezione all'eccesso prima disciplinata dalla direttiva del 1990 concernente le «questioni che sono in discussione, sotto inchiesta (ivi comprese le inchieste disciplinari) o oggetto di un'azione investigativa preliminare», rifiutando l'interpretazione che estendeva il riferimento alle attività preparatorie di ogni misura amministrativa in favore di quella che riconduce l'azione investigativa preliminare esclusivamente a quella posta in essere prima di attività contenziose o quasi contenziose. Tuttavia, l'A. paventa il rischio che tale interpretazione, seppure restrittiva rispetto a quella fornita dal giudice remittente, consenta di estendere l'eccezione anche a fattispecie non previste nemmeno dalla disciplina del diritto d'accesso di carattere generale (in particolare con riferimento alle procedure di accertamento degli illeciti amministrativi). In ogni caso la linea restrittiva è confermata pure dalla giurisprudenza amministrativa nazionale che ha chiarito che «ogni indebita limitazione, per via ermeneutica, della legittimazione a pretendere l'accesso alle informazioni ambientali risulta preclusa sia dal tenore letterale della disposizione, sia dalla sua finalità» (Tar Veneto, Venezia, sez. I, 27 aprile 2015, n. 450).

gio, cui si riferisce l'informazione, come nel caso dell'ubicazione di specie rare». In tali casi, l'accesso è vietato perché idoneo a pregiudicare quello stesso interesse che generalmente ne assicura il pieno esercizio. In disparte tali ipotesi, in cui la *ratio* dell'eccezione coincide con la stessa tutela ambientale, gli altri casi di esclusione dall'accesso devono essere interpretati restrittivamente, dovendosi comunque preferire un accesso parziale ovvero un differimento rispetto al totale diniego.

Anche il regime delle eccezioni e l'ampiezza dell'oggetto dell'accesso contribuiscono, dunque, a conferire specialità all'interesse ambientale⁶².

4. *L'introduzione dell'accesso civico generalizzato in Italia e il rapporto con l'accesso ambientale*

La particolare conformazione del diritto di accesso in materia ambientale consente di tornare sulle considerazioni già espresse nella parte introduttiva in merito all'idoneità del settore a costituire anche un utile «banco di prova». Sebbene l'influenza determinante sia derivata certamente dall'esperienza degli altri ordinamenti e, in particolare, da quella statunitense del *Freedom of Information Act* (FOIA), il regime dell'accesso in materia ambientale ha costituito senz'altro un esempio per il «nuovo» diritto di accesso generalizzato⁶³, la cui disciplina, dettata dal d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, sarà richiamata nei limiti di un necessario confronto con le regole del d.lgs. 195/2005.

Il d.lgs. 33/2013, adottato in attuazione della legge anticorruzione (l. 90/2012), ha introdotto nel nostro ordinamento l'accesso civico⁶⁴. Tale tipologia

⁶² A. Bonomo, *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, cit.

⁶³ Così anche A. Porporato, *Il «nuovo» accesso civico «generalizzato» introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, in *www.federalismi.it*. Peraltro, il regime da subito più favorevole previsto in materia ambientale parrebbe avere positivamente influenzato la disciplina del diritto d'accesso di carattere generale anche prima dell'introduzione dell'istituto dell'accesso generalizzato. Si pensi alla necessità avvertita già con la direttiva 2003/4/CE di promuovere un'effettiva cooperazione delle autorità pubbliche con i richiedenti l'accesso (aspetto ben evidenziato da E. Pelosi, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, cit.) per limitare i casi di rigetto dell'istanza. Il riferimento va in particolare all'onere gravante sull'autorità che non possiede l'informazione di trasmettere la domanda all'autorità competente ovvero di indicare al soggetto istante i dati relativi all'ufficio che detiene l'informazione ai sensi dell'art. 4, c. 1, lett. a), oppure alla previsione di cui all'art. 3, c. 3, secondo cui «se la richiesta è formulata in modo eccessivamente generico, l'autorità pubblica chiede al più presto e non oltre il termine di cui al paragrafo 2, lettera a), al richiedente di specificarla e lo assiste in tale compito». Entrambe le disposizioni della direttiva sono riprodotte nei commi 2 e 5 dell'art. 6 del D.P.R. n. 184/2006 sull'accesso di carattere generale.

⁶⁴ Il d.lgs. 33/2013 ha peraltro trasposto – o più correttamente valorizzato – anche a livello generale il modello del doppio binario tipico della disciplina settoriale in esame: il decreto, infatti, non introduce solo l'accesso civico, che presuppone sempre l'iniziativa di parte, pure costituendo un «rimedio» alla violazione degli obblighi di pubblicazione imposti alle amministrazioni pubbliche, ma, prima ancora, estende e precisa quegli obblighi di pubblicazione, dando in tal modo ulteriore risalto al ruolo attivo delle amministrazioni pubbliche nel garantire la trasparenza dell'azione amministrativa e promuoverne un vero e proprio controllo «sociale».

di accesso, consistente più che altro in un «rimedio» all'eventuale inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, è stata affiancata, nel 2016, dall'accesso disciplinato dall'art. 5, c. 2, del d.lgs. 33/2013, ai sensi del quale «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5-*bis*».

Con la riforma del 2016, è stato introdotto l'accesso c.d. generalizzato⁶⁵, avente ad oggetto atti e documenti detenuti da una pubblica amministrazione, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione⁶⁶, a prescindere dalla dimostrazione di uno specifico interesse. La legittimazione attiva per l'accesso generalizzato ricalca quella in materia ambientale: in entrambi i casi si fa riferimento a *chiunque*, ossia a tutti coloro che intendano ottenere visione di un dato documento, senza la necessità di indicarne le ragioni.

La convivenza del regime dettato dal decreto trasparenza e quello della l. 241/1990 per l'accesso ai documenti amministrativi induce a interrogarsi sulle eventuali sovrapposizioni tra le due discipline⁶⁷. Nondimeno, la previsione di eccezioni all'accesso generalizzato, giustificate dalla presenza di interessi pubblici e privati individuati dallo stesso decreto trasparenza – abbastanza genericamente e, quindi, con riserva di ampia discrezionalità in capo all'autorità destinataria della richiesta di accesso – fa sì che l'ambito di applicazione della l. 241/1990 coincida sostanzialmente, in via residuale, con le ipotesi in cui l'accesso generalizzato è negato a tutela di uno degli interessi di cui all'art. 5-*bis* del d.lgs. 33/2013⁶⁸.

Non pare un caso, d'altronde, che la riforma del diritto di accesso sia stata avviata in attuazione di una legge (la n. 90/2012) volta a tutelare un altro interesse «forte» e sempre più «sentito» quale l'anticorruzione, la cui rilevanza è confermata dall'istituzione di un'apposita autorità (l'Autorità Nazionale Anticorruzione, invero risultante dal trasferimento di funzioni dall'Autorità di Vigilanza per i Contratti Pubblici e dalla Commissione per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza), nonché dalle diverse disposizioni che hanno interessato l'attività e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni per adattare e migliorarle ai fini del costante perseguimento della trasparenza, primario strumento di controllo a disposizione dei cittadini.

⁶⁵ Per le definizioni, cfr. nota n. 19.

⁶⁶ La circostanza per cui oggetto dell'accesso indiscriminato sono i dati e i documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione pone l'ulteriore e complessa questione – che non può essere affrontata *funditus* in questa sede – dei limiti e delle modalità di utilizzo dei dati e documenti conosciuti tramite l'accesso generalizzato. Per un verso, infatti, si tratta di atti per i quali non è previsto l'obbligo di pubblicazione, sicché non potrebbero essere considerati alla stregua di atti pubblici. Allo stesso tempo, una piena equiparazione con il regime degli atti oggetto di accesso *ex* l. 241/1990 rischierebbe di sminuire le differenze concernenti la legittimazione attiva.

⁶⁷ In argomento, C. Tommasi, *Le prospettive del nuovo diritto di accesso civico generalizzato*, in *www.federalismi.it*.

⁶⁸ Anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con le Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013, adottate con Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, ha chiarito che «vi saranno dunque ipotesi residuali in cui

Considerazioni diverse sembrano valere con riguardo al rapporto con la disciplina settoriale in materia ambientale. In tal caso la questione della legittimazione attiva non si pone: entrambe le discipline prevedono che l'accesso sia consentito a chiunque, a prescindere dalla dimostrazione di uno specifico interesse.

Dal punto di vista oggettivo, invece, l'accesso ambientale continua ad apparire, almeno potenzialmente, più garantito, non soltanto a causa delle numerose eccezioni all'accesso generalizzato, ma soprattutto perché è lo stesso decreto trasparenza a fare espressamente salva la maggiore tutela riconosciuta dal Codice dell'ambiente e dal d.lgs. 195/2005⁶⁹.

Al decreto trasparenza si deve in ogni caso il merito di avere valorizzato ulteriormente l'onere di divulgazione delle informazioni ambientali gravante sulle pubbliche amministrazioni. L'art. 40, infatti, enfatizza la necessità di facilitare la circolazione dei dati concernenti l'ambiente, agevolando il pubblico nel riconoscimento e nella consultazione delle informazioni ambientali⁷⁰.

È significativo, inoltre, il richiamo agli obblighi derivanti dall'art. 40 contenuto, con riguardo alla questione climatica, nell'art. 6 del d.l. 14 ottobre 2019, n. 111 (noto appunto come «decreto clima»), convertito con modificazioni in l. 12 dicembre 2019, n. 141, il quale chiarisce che «i soggetti di cui all'articolo 2-*bis* del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, i concessionari di servizi pubblici nonché i fornitori che svolgono servizi di pubblica utilità pubblicano, nell'ambito degli obblighi di cui all'articolo 40 del medesimo decreto legislativo, anche i dati ambientali risultanti da rilevazioni effettuate dai medesimi ai sensi della normativa vigente». In particolare, la disposizione dell'art. 6, confermando ancora una volta la rilevanza della diffusione dei dati ambientali da parte dei soggetti che li detengono, a prescindere da una specifica richiesta, impone ai gestori di centraline e di sistemi di rilevamento automatico dell'inquinamento atmosferico, della qualità dell'aria e di altre forme di inquinamento e ai gestori del servizio idrico di pubblicare in rete le informazioni sul funzionamento del dispositivo, sui rilevamenti effettuati e tutti i dati acquisiti.

sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato».

⁶⁹ Ai sensi dell'art. 40 del decreto trasparenza, «in materia di informazioni ambientali restano ferme le disposizioni di maggior tutela già previste dall'articolo 3-*sexies* del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, della legge 16 marzo 2001, n. 108, nonché dal decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195».

⁷⁰ In particolare, si legge al comma 2 che «le amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo n. 195 del 2005, pubblicano, sui propri siti istituzionali e in conformità a quanto previsto dal presente decreto, le informazioni ambientali di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, che detengono ai fini delle proprie attività istituzionali, nonché le relazioni di cui all'articolo 10 del medesimo decreto legislativo. Di tali informazioni deve essere dato specifico rilievo all'interno di un'apposita sezione detta "Informazioni ambientali"».

5. Considerazioni conclusive

L'introduzione del diritto di accesso generalizzato ai documenti amministrativi, almeno se effettivamente garantito, costituisce un'importante conquista che potrebbe avere trovato un valido supporto nella disciplina ambientale⁷¹. Non pare un caso che l'interesse alla trasparenza dell'azione amministrativa sia oggi considerato anch'esso alla stregua di un interesse diffuso, strumentale a un controllo sociale dell'azione amministrativa⁷².

Tuttavia, la quantità, ma soprattutto la genericità, delle eccezioni previste dal decreto trasparenza⁷³ riduce la portata innovativa della riforma⁷⁴, continuando a segnare una netta differenza con l'accesso in materia ambientale che, sebbene possa essere escluso ove ciò sia necessario per la tutela di altri interessi, si caratterizza per la previsione di eccezioni indubbiamente più circoscritte e da interpretare in maniera rigorosa⁷⁵.

⁷¹ G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, 85, per il quale «la tutela dell'interesse ambientale svolge, anche per tale via, un ruolo di influenza nel cambiamento qualitativo nel tipo e nel modo di tutela degli interessi e del rapporto fra cittadini e pubblico potere contribuendo ad affermare la necessità della trasparenza e un ruolo attivo dell'amministrazione nell'informazione degli interessati».

⁷² Come il diritto di accesso in materia ambientale è stato considerato funzionale al «controllo sociale sui dati ambientali in possesso dell'amministrazione»: così G. Manfredi – S. Nespore, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 2. Con riferimento all'accesso generalizzato, l'impostazione del d.lgs. 33/2013 che privilegia l'accesso come mezzo rispetto all'accesso come fine è evidenziata da G. Gardini, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal «FOIA Italia»*, in www.federalismi.it, il quale afferma che «nonostante si ispiri apertamente alla legislazione FOIA nordamericana, e dunque metta al centro un diritto fondamentale dell'individuo, il d.lgs. 97/16 funzionalizza il diritto di accesso civico all'interesse della collettività ponendolo essenzialmente a servizio della trasparenza pubblica e della lotta alla corruzione. In sostanza il bene tutelato in via principale risulta essere la «buona amministrazione», e non il «diritto all'informazione amministrativa»».

⁷³ D.U. Galetta, *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de «le vite degli altri»?», in www.federalismi.it; Id., *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 5, 1019; E. Carloni, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Dir. amm.*, 2016, 4, 579; M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertaldo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 5, 593; A. Marchetti, *Le nuove disposizioni in tema di pubblicità e trasparenza amministrativa dopo la riforma «Madia»: anche l'Italia ha adottato il proprio Foia? Una comparazione con il modello statunitense*, in www.federalismi.it; A. Cauduro, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, in *Dir. amm.*, 2017, 3, 601.*

⁷⁴ Secondo E. Carloni, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, cit., la «debolezza» dell'istituto dell'accesso generalizzato fa sì che torni in auge la «trasparenza totale» attuata tramite gli obblighi di pubblicazione. L'A., pertanto, ne auspica un rafforzamento, al fine di ampliare il novero di informazioni che devono essere rese disponibili.

⁷⁵ Mentre, infatti, l'eterogeneità degli interessi che giustificano una compressione dell'accesso generalizzato lascia ampi spazi alla valutazione discrezionale dell'amministrazione, in materia ambientale tale discrezionalità parrebbe ridursi, sebbene ciò derivi in parte anche dalla natura settoriale della materia rispetto all'accesso generalizzato, con riferimento al quale, necessariamente, devono garantirsi margini più ampi per i molteplici interessi potenzialmente coinvolti.

Nonostante si siano in parte attenuate le differenze tra la disciplina del diritto di accesso in generale e quella nel settore di elezione, non viene meno la specialità della materia ambientale che sembrerebbe derivare principalmente dalla funzionalità della circolazione delle informazioni all'adozione spontanea di condotte eco-compatibili⁷⁶, al fine di favorire una maggiore sensibilità ed educazione ambientale, nell'ambito di un vero e proprio processo di responsabilizzazione delle generazioni presenti in favore di quelle future, oltre che per un utilizzo più consapevole e utile dei mezzi di tutela ambientale da parte dei soggetti interessati⁷⁷.

Inoltre, lo scambio informativo (non soltanto in direzione dei cittadini, ma anche da questi in favore degli organi decisionali) deve essere sempre più valorizzato perché strumentale per l'attività delle stesse autorità preposte alla tutela dell'ambiente⁷⁸ e, ancor prima, per l'adozione di politiche ambientali adeguate, come si evince anche dal chiaro dettato dell'art. 191 TFUE, ai sensi del quale «nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto dei dati scientifici e tecnici disponibili».

Tutto ciò, tuttavia, presuppone l'effettiva adozione delle misure spesso programmatiche – e che per tale ragione rischiano di restare retoriche – disciplinate dal legislatore sia a livello europeo che nazionale, almeno con riguardo all'onere di divulgazione, la cui previsione rischia di restare priva di utilità se non seguita dalla sua concreta attuazione⁷⁹.

⁷⁶ G. Arena, *Comunicare per amministrare*, in Aa.Vv. (a cura di), *Informazione e funzione amministrativa*, Rimini, 1997, 369, a proposito della funzione della comunicazione, afferma che «il vero scopo del soggetto che comunica consiste nel modificare con il proprio messaggio la percezione della realtà di coloro cui si rivolge, al fine di modificare i comportamenti per ottenere così il risultato che interessa il comunicatore». Si tratterebbe, secondo l'A., della «meta-funzione» delle attività di comunicazione e che si traduce nella «comunicazione amministrativa» che «tende a coinvolgere i cittadini nella realizzazione degli obiettivi attribuiti dalla legge all'amministrazione».

⁷⁷ La rilevanza delle informazioni sembra valorizzata anche dalla previsione dell'articolo 3-ter del Codice dell'ambiente, che richiede agli enti pubblici o privati e alle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private di garantire la tutela dell'ambiente mediante un'azione che «sia informata» ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e del «chi inquina paga». La scelta lessicale del legislatore, allora, potrebbe assumere un valore interpretativo ulteriore, nel senso di enfatizzare ancora di più l'importanza di azioni ambientali che siano «informate» e ossequiose dei principi di diritto ambientale.

⁷⁸ Per F. de Leonardis, *Le organizzazioni ambientali come paradigma delle strutture a rete*, cit., «la funzione di interscambio di dati e informazioni diviene essenziale» nell'ambito del sistema organizzativo ambientale che, secondo l'A., ha segnato il passaggio da un sistema caratterizzato dall'esclusività, dalla separazione e dalla specializzazione (e quindi da un sistema per competenze, ossia «dipendente dalle funzioni») a un modello organizzativo i cui tratti distintivi si individuano nell'inclusività, nell'integrazione e nella diffusione del sapere, introducendo una nozione di organizzazione come «variabile dipendente dalle capacità dei singoli attori istituzionali in relazione al risultato».

⁷⁹ Ancora F. de Leonardis, *Le organizzazioni ambientali come paradigma delle strutture a rete*, cit., che dopo avere dato risalto al ruolo dei privati per la tutela dell'ambiente in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale, ne individua il necessario presupposto nel dovere della pubblica amministrazione di informare e responsabilizzare la stessa società civile.

Non si può, dunque, tacere l'opportunità di introdurre misure più efficaci, con conseguenti forme di responsabilità⁸⁰ per le amministrazioni pubbliche che non si attivino in maniera effettiva per promuovere una maggiore circolazione delle informazioni ambientali⁸¹ e per garantire piena attuazione al profilo passivo del diritto all'informazione⁸² che la nostra Costituzione pare trascurare⁸².

⁸⁰ L'effettività dell'informazione ambientale in termini di strumento di tutela, dunque, parrebbe richiedere una maggiore specificità degli obblighi informativi, la cui violazione sia idonea a determinare il sorgere di una responsabilità per omessa informazione. A tal proposito, si v. L. Ferrara, *Profili problematici della responsabilità della pubblica amministrazione per mancata o inesatta informazione*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 2, 747, che condivide la pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Guerra ed altri c. Italia*, 19 febbraio 1998, nella parte in cui, nel riconoscere la responsabilità dello Stato per avere disatteso l'obbligo, *ex art.* 17, c. 2, d.P.R. 17 maggio 1988, n. 175, di informare la popolazione interessata sui rischi conseguenti l'esercizio di attività industriali comportanti l'uso di sostanze pericolose, ha escluso che un obbligo di informazione d'ufficio potesse discendere dall'art. 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo sulla libertà di informazione, a prescindere da una specifica previsione normativa. Critica l'impostazione della Corte E. Boscolo, *La Corte Europea dei diritti dell'uomo e il diritto ad una corretta «informazione ambientale»*, in *Urb. e app.*, 1998, 10, 1151.

⁸¹ Resta comunque ferma la previsione generale di cui all'art. 47 del d.lgs. 33/2013, per cui «l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei responsabili». La vaghezza della disposizione in merito al *quantum* della «sanzione accessoria» intravista nell'incidenza della violazione sulla retribuzione di risultato e sul trattamento accessorio è stata criticata, già a proposito dello schema di decreto, da D.U. Galetta, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste)modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n.33/2013*, in *www.federalismi.it*.

⁸² Sull'importanza di accordare al profilo passivo del diritto di informazione una protezione pari a quella del profilo attivo, G. Gardini, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal «FOIA Italia»*, in *www.federalismi.it*. Tuttavia, l'A. pare criticare la scelta di soddisfare il diritto all'informazione del cittadino mediante l'imposizione preventiva di obblighi di pubblicazione. Sul punto Id., *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in *www.federalismi.it*, il quale afferma che «con il decreto 33/13, infatti, si è cercato di superare il problema della mancanza di un diritto individuale ad esercitare un controllo generalizzato sull'agire della PA, rendendo disponibili preventivamente e online una serie di informazioni e dati che indirettamente avrebbero dovuto soddisfare questo diritto. Questa strategia però si è rivelata, al contempo, dirigista e insoddisfacente. Dirigista nelle due direzioni, sia nei confronti delle PA che sono state costrette a divenire trasparenti in modo proattivo, pubblicando una serie di documenti e dati sui propri siti anche in assenza di richieste specifiche; sia nei confronti dei cittadini, che il legislatore presume *iuris et de iure* appagati nel loro desiderio di conoscere dalla semplice disponibilità online di informazioni a cui magari non sono interessati. Insoddisfacente perché ha generato un grande malcontento nelle PA, che si sono viste aggiungere un pesante carico di adempimenti burocratici, sanzionati in modo formale e molto pesante, senza d'altra parte ottenere un tangibile miglioramento nei rapporti con gli amministrati in termini di partecipazione, coinvolgimento e sostegno democratico; ma insoddisfacente anche per i cittadini che molto spesso non riescono a trovare online le informazioni a cui sono realmente interessati o le trovano immerse in una tale complessità di dati da farli rapidamente desistere da ogni tentativo di ricerca». Sebbene l'A. si riferisca agli obblighi di pubblicazione imposti dal d.lgs. 33/2013 e non all'onere di divulgazione delle informazioni ambientali derivante dalla disciplina di settore, non pare comunque potersi condividere del tutto tale posizione. Se, infatti, si concorda sull'inidoneità della disciplina originariamente dettata dal d.lgs. 33/2013 a introdurre nel nostro ordinamento un vero e proprio *Freedom of Information Act*, risolvendosi l'accesso civico in un rimedio per la violazione degli obblighi di pubblicazione, nonché sull'opportunità, purtroppo non colta dal legislatore, di riformare interamente le regole dell'accesso ai documenti amministrativi per evitare la confusione oggi esistente a causa della frammentarietà e sovrapposizione delle discipline, al contempo si ritiene che, anche a prescindere dall'intervenuta apertura (a vol-

Non senza la dovuta attenzione alla «qualità» delle informazioni divulgate⁸³.

L'importanza della qualità delle informazioni amministrative, che nonostante le ovvie difficoltà dovrebbe essere costantemente perseguita⁸⁴, in materia ambientale acquisisce ancora più valore, dal momento che la tempestiva⁸⁵ e massima diffusione delle informazioni sullo stato dell'ambiente da parte delle amministrazioni competenti, che ne garantiscono al tempo stesso l'attendibilità⁸⁶, potrebbe essere utile anche a contrastare gli effetti della circolazione (incontrollata e incontrollabile) di «fake news» ambientali⁸⁷, specialmente in considerazione della suscettibilità delle informazioni in materia a divenire strumento di politicizzazione⁸⁸. L'ambiente, infatti, è frequentemente «bersaglio» di notizie e

te comunque più apparente che effettiva) operata con il d.lgs. 97/2016, sia importante valorizzare il ruolo attivo delle amministrazioni pubbliche nella diffusione delle informazioni concernenti la loro azione per il soddisfacimento dell'interesse finale alla trasparenza. I cittadini, infatti, potranno essere non interessati a tutti gli atti pubblicati ovvero non trovare in essi il soddisfacimento delle loro pretese conoscitive, tuttavia, potrebbero da quegli stessi atti ricavare dati che consentano loro di individuare più facilmente le altre informazioni cui invece sono interessati ad accedere e che potrebbero essere oggetto di una specifica richiesta, dovendosi riconoscere agli obblighi di pubblicazione una importante funzionalità ai fini della riduzione delle asimmetrie conoscitive tra amministrazioni e cittadini.

⁸³ A. Battaglia, *Accesso all'informazione o tutela dell'ambiente?*, cit., sottolinea la necessità che l'informazione sia corretta, obiettiva, continua e completa, dato che la funzionalizzazione al più elevato livello di tutela dipende dalla qualità dell'informazione stessa.

⁸⁴ Sul punto, E. Carloni, *La qualità delle informazioni pubbliche. L'esperienza italiana nella prospettiva comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 1, 155.

⁸⁵ Sull'importanza della tempestività nel rilascio delle informazioni ambientali cfr. E. Pelosi, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, cit.

⁸⁶ Sull'importanza di garantire la veridicità e l'attualità dei dati diffusi S. Foà, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2017, 1, 65.

⁸⁷ Il tema delle informazioni provenienti dalle pubbliche amministrazioni intercetta necessariamente quello della «verità». Senza affrontare in questa sede il complesso problema della «verità», ovvero della più «flessibile» nozione di «certezza pubblica» (su cui si rinvia, senza pretesa di esaustività, a M.S. Giannini, *Certezza pubblica*, in *Enc. Dir.*, VI, Milano, 1960; A. Benedetti, *Certezza pubblica e «certezze private»*, Milano, 2010; da ultimo L. Donato, *Le autocertificazioni tra «verità» e «certezza»*, Napoli, 2015, *passim*), è evidente che la provenienza delle informazioni da un soggetto pubblico non può non assumere rilievo. Sebbene, infatti, le mere informazioni trasmesse dalle autorità pubbliche non producano certezze legali, esse paiono almeno idonee a garantire la «certezza notiziale», nozione elaborata M.S. Giannini, *Certezza pubblica*, cit., e attentamente analizzata da A. Meloncelli, *L'informazione amministrativa*, Città di Castello, 1983, *passim*, riferibile a dati che, pure non producendo alcun effetto preclusivo, appaiono quantomeno attendibili. A tal proposito, M.P. Guerra, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Milano, 1996, propone di estendere alle informazioni in generale (e non solo ai dati statistici, su cui si v. V. Cerulli Irelli, *Problemi di ufficialità del dato statistico*, in Sistan – Istar, Atti della seconda Conferenza nazionale di statistica, Roma 1995, 118; M. D'Alberti, *Verso una nuova ufficialità delle statistiche*, *ibidem*, 121) il valore oggettivo della nozione di ufficialità, ricavabile dai principi necessariamente sottesi alla funzione conoscitiva della pubblica amministrazione. Si pensi, in particolare, al principio di imparzialità e a quello di affidabilità che, secondo l'A., «compendia il canone dell'attendibilità tecnica, quale rapporto di maggiore corrispondenza possibile con la realtà rappresentata e di trasparenza circa il modo in cui l'informazione stessa è formata, e dunque di adeguata individuazione ed indicazione dei criteri metodologici adottati per la sua produzione» (325).

⁸⁸ Il rischio di un utilizzo «distorsivo» delle informazioni ambientali è sempre molto attuale. Ne costituisce un valido esempio il caso delle e-mail trapelate dall'*Hadley Climatic Research Unit* (CRU) della *Britain's University of East Anglia* che «tradivano» alcune perplessità sul fenomeno del cambiamento climatico e che ha

informazioni non veritiere idonee a incidere non solo sugli aspetti sociali ed economici connessi, ma anche sulla stessa tutela dell'ambiente.

Si ritiene, allora, di dovere auspicare un maggiore impegno da parte delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale o – meglio – la concreta ed effettiva osservanza del dovere loro imposto di divulgare in maniera puntuale e tempestiva le informazioni detenute anche quale strumento per arginare informazioni false o comunque non veritiere⁸⁹. Ciò nella convinzione che una maggiore trasparenza ambientale e soprattutto una più estesa «informazione di qualità»⁹⁰, o meglio «qualificata», come dovrebbe essere quella proveniente da soggetti istituzionali⁹¹, possa contribuire a promuovere una maggiore sensibilizzazione che poggi necessariamente su una corretta percezione delle problematiche ambientali⁹².

Ferma, dunque, l'opportunità di valutare (e soprattutto valorizzare) a livello generale il ruolo delle amministrazioni pubbliche nella diffusione di informazioni di qualità, anche come potenziale antidoto al diffuso problema delle *fake news*, sul piano settoriale dell'ambiente ciò assume contorni ancora più definiti, per l'espressa attribuzione alle amministrazioni pubbliche del compito di diffondere le informazioni concernenti l'ambiente, e risvolti – sia consentito – più importanti, per la particolare «vulnerabilità» del settore ambientale e per la rilevanza del livello di sensibilizzazione pubblica – su cui incide significativamente la correttez-

indotto un gruppo di scienziati a sottoscrivere una lettera, dal titolo «*Climate Change and the Integrity of Science*», apparsa sulla Rivista *Science*. Per maggiori dettagli, F. Fracchia, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente: principi, concetti e istituti*, Napoli, 2013, 2.

⁸⁹ Specialmente accogliendo la tesi dell'esistenza di una «funzione di informazione» su cui si v. F. Merloni, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in Id. (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Santarcangelo di Romagna, 2002. Sulla trasmissione di conoscenze come «funzione a sé stante» anche B.G. Mattarella, *Informazione amministrativa*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 3126.

⁹⁰ M. Bassini, G.E. Vigevani, *Primi appunti su fake news e dintorni*, in *Media Laws*, 2018, i quali, seppure in una prospettiva «privatistica» di confronto tra gli utenti, individuano la via più opportuna di contrasto alle *fake news* nell'apporto pluralistico di informazione, paventando il rischio che forme di tutela diverse, più protezionistiche come quelle basate su una sorta di filtraggio delle informazioni, si pongano in contrasto con i principi di uno Stato liberal democratico.

⁹¹ Del resto, l'informazione amministrativa è inquadrata tra i comportamenti della pubblica amministrazione idonei a generare l'affidamento del cittadino. In termini, F. Merusi, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970, 161 ss.; A. Meloncelli, *L'informazione amministrativa*, cit., 297. A ciò si collegano anche i già richiamati profili di responsabilità. Se, come chiarito da F. Merusi, *L'affidamento del cittadino*, cit., 172-173, l'eventuale informazione errata non pone mai un problema di vincolo per la successiva attività amministrativa, l'inesattezza dell'informazione potrebbe però determinare l'insorgere di una responsabilità della pubblica amministrazione.

⁹² Ancorché nella consapevolezza che in materia ambientale risultano ancora più valide le osservazioni di L. Donato, *Le autocertificazioni tra «verità» e «certezza»*, cit., 12, che, a proposito della certezza come ««bene» (prodotto di regola dall'amministrazione), di cui si servono i privati per orientare le proprie scelte», pone in luce come la sempre più avvertita esigenza di certezza sia affiancata, tuttavia, da una crescente difficoltà nella sua produzione, a causa della maggiore complessità derivante dall'erompere di nuove tecnologie e dall'affermarsi di più innovativi strumenti di diffusione e condivisione, oltre che dal progredire delle scienze che «in taluni casi, piuttosto che sostituire una «verità» a diverse «ipotesi», consegnano alla comunità scientifica una pluralità di «verità». La complessità, cioè, richiede più certezza e, al tempo stesso, ne rende più difficile la produzione».

za delle informazioni divulgate⁹³ – per la preservazione dell’ambiente in una prospettiva intergenerazionale.

Tanto più nell’ambito dell’accennato processo di responsabilizzazione ambientale che, se per un verso impegna le autorità competenti a dare concreta attuazione all’onere di divulgazione vigente (o che forse dovrebbe indurre il legislatore a prevedere misure coercitive idonee a garantirne il rispetto), per altro verso, riguarda in maniera diretta i cittadini, nell’auspicato passaggio della tutela ambientale dal campo dei diritti a una prospettiva di doverosità⁹⁴.

⁹³ Secondo E. Carloni, *Le verità amministrative. L’attività conoscitiva pubblica tra procedimento e processo*, Milano, 2011, le esigenze di «qualità» delle informazioni, nel senso della loro correttezza ed affidabilità, paiono assicurate in materia ambientale da tre fattori: «la previsione di un nucleo informativo essenziale minimo, la definizione di requisiti di correttezza ed affidabilità, la presenza di meccanismi procedurali ed organizzativi idonei ad assicurarli» (129).

⁹⁴ F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell’economia*, 2002, 2, 215; Id., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *www.rqda.eu*; Id., *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, in D. De Carolis, A. Pollice (a cura di), *Atti del primo colloquio di diritto dell’ambiente*, Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, 2005, 119; Id., *The legal definition of environment: from Right to Duty*, in *ICFAI Journal of Environmental Law (IJEL)*, April 2006, 17; Id., *Lo sviluppo sostenibile*, cit.; Id., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2017, 182.

La circolazione delle informazioni nel processo di «responsabilizzazione ambientale»

La promozione di un ambiente salubre non può prescindere dalla conoscenza dello stato dell'ambiente. A tal proposito, le pubbliche amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente svolgono un ruolo fondamentale per la diffusione di informazioni qualificate, anche per la loro idoneità a contrastare il fenomeno delle *fake news* in materia ambientale, oltre che per la loro strumentalità ai fini dell'adozione di misure di tutela adeguate ed efficaci e per la promozione di un più generale processo di responsabilizzazione ambientale. In tale ottica, il saggio esamina la disciplina dell'accesso in materia ambientale nella sua configurazione dualistica, al fine di dare particolare rilievo all'onere imposto alle amministrazioni di attivarsi per la più ampia circolazione delle informazioni ambientali. Sotto il profilo dell'accesso alle informazioni ambientali su richiesta, il contributo analizza i limiti soggettivi e oggettivi anche alla luce di un doveroso confronto con le più recenti disposizioni in materia di accesso civico e accesso generalizzato.

The circulation of information in the 'environmental responsibility' process

The promotion of a healthy environment cannot be separated from knowledge of the state of the environment. In this regard, public administrations responsible for environmental protection play a fundamental role in the dissemination of qualified information, also for their suitability to combat the phenomenon of 'fake news' in environmental matters, as well as for their instrumentality for the purposes of adoption of adequate and effective protection tools and for the promotion of a more general environmental responsibility process. In this perspective, the article examines the discipline of access in environmental matters in its dualistic configuration, in order to highlight the burden imposed on administrations to take action for the wider circulation of environmental information. From the point of view of access to environmental information on request, the contribution analyses the subjective and objective limits also in the light of a necessary comparison with the most recent provisions on civic access and generalised access.

