UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E GIURIDICHE

XXXVIII CICLO DEL DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.

Verso un nuovo paradigma di democrazia ambientale:

TRASPARENZA, INFORMAZIONE E PARTECIPAZIONE
IN UNA PROSPETTIVA MULTILIVELLO

(Settore scientifico disciplinare: GIUR-05/A-Diritto Costituzionale e pubblico – GIUR-06/A-Diritto amministrativo e pubblico)

Dottoranda

Dott.ssa Bruna Pellicanò

Coordinatore

Chiar.mo Prof. Francesco Martines

Tutor

Chiar.mo Prof. Luca Buscema

Co-Tutor

Chiar.ma Prof.ssa Laura Pergolizzi

Anno Accademico 2024/2025

A te papà, come promesso,
dedico tutto ciò che è e che sarà.
Sperando di averti reso e
continuare a renderti orgoglioso di me.
In ogni mio traguardo so che tu sei con me.

A mia mamma, per l'immenso amore,
la presenza, la costante dedizione e fiducia in me.

A Salvo, compagno di vita e di avventure,
senza il quale tutto questo non sarebbe stato possibile.

INDICE

Introduzione_____7

CAPITOLO I

LA NASCITA E L'AFFERMAZIONE DI UN DIRITTO AMBIENTALE_____12

1. Premessa_____12

2. Le origini del diritto ambientale_____15

3. Cenni alla prospettiva del diritto internazionale_____22

4. L'evoluzione del diritto euro-unitario in materia ambientale___33

5. Ambiente e Costituzione: Legge costituzionale n. 3/2001_____46

6. Il Codice dell'ambiente_____52

7. La Legge costituzionale n. 1/2022_____56

7.1 Pregressi e lavori preparatori_____56

7.2 Il "riformato" art. 9 Cost._____63

7.3 Il "riformato" art. 41 Cost._____74

7.4. Problemi ed equivoci della riforma costituzionale_____81

8. Sulla qualificazione del bene ambiente nel diritto amministrativo_____86

9. Osservazioni conclusive_____89

CAPITOLO II

TRA IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA E IL DIRITTO DI ACCESSO_____93

1. Premessa_____93

2. Il principio di trasparenza nell'assetto costituzionale_____95
3. Il principio di trasparenza dalla L. n. 241/1990_____106
3.1 Il punto di partenza: L. n. 241/1990_____106
3.2 La disciplina del D.lgs. n. 33/2013_____115
3.3 L'ulteriore sviluppo con il D.lgs. n. 97/2016_____119
4. Le generali tipologie di accesso_____123
4.1 Accesso documentale_____124
4.2 Accesso civico "semplice"_____130
4.3 Accesso civico "generalizzato"_____138
5. Il rapporto sistematico tra le diverse tipologie di accesso_____148
5.1 Accesso documentale e civico "semplice" a confronto_____148
5.2. Accesso documentale e civico "generalizzato" a confronto__151
5.3 Le due tipologie di accesso civico a confronto_____160
6. Problematicità legate alle differenti tipologie di accesso_____161
7. Risvolti processuali_____168
8. Analisi conclusiva_____174

CAPITOLO III

ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI_____177

1. Premessa_____178

2. L'evoluzione dell'istituto nel diritto internazionale_____180

3. L'evoluzione dell'istituto in ambito europeo_____184

4. La Convenzione di Aarhus_____190

4.1 Il primo pilastro_____194

4.2 Il secondo pilastro_____202

4.3 Il terzo pilastro_____208

5. La Direttiva 2003/4/CE_____210

6. L'applicazione della Convenzione di Aarhus_____214

7. L'accesso alle informazioni ambientali in Italia_____220

7.1 La L. n. 349/1986_____220

7.2 Il D.lgs. n. 39/1997_____223

7.3 Il D.lgs. n. 195/2005_____228

8. Il silenzio dell'autorità pubblica_____237

9. Forme di accesso e accesso alle informazioni ambientali_____239

9.1 Rapporto con l'accesso c.d. documentale_____240

9.2 Rapporto con l'accesso civico_____245

10. Lo sviluppo italiano_____256

10.1 Primo aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2007_____256

10.2 Secondo aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2010_____261

10.3 Terzo aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2014_____263

10.4 Quarto aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2017_____265

10.5 Quinto aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2021_____268

10.6 Sesto aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2025_____270

10.7 La progressiva sensibilizzazione alla questione ambientale_273

11. Conclusioni_____276

CAPITOLO IV

ANALISI COMPARATA CON L'ORDINAMENTO SPAGNOLO_____280

1. Introduzione_____280

2. 2. Diritto ambientale in Spagna: analisi dell'art. 45 CE_____282

2.1 Natura giuridica della tutela ambientale_____287

2.2 Principio de no regresión_____289

3. Strumenti di protezione ambientale in Spagna_____290

4. Riparto di competenze Stato – Comunità Autonome_____291

5. Diritto di accesso all'informazione pubblica nell'ordinamento spagnolo_____295

5.1 Natura del diritto di accesso dagli esordi della LTAIPBG__295

5.2 Origine del diritto di accesso nell'ordinamento spagnolo__305

5.2.1 L 26 novembre 1992, n. 30_____306

5.2.2 L. 13 gennaio 1999 n. 4_____307

5.2.3 L. 9 dicembre 2013 n. 19_____307
6. Diritto di accesso alle informazioni ambientali in Spagna_____319
6.1 Introduzione_____319
6.2 Evoluzione normativa_____321
6.3 Ley 27/2006_____323
6.4 Rapporto con la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno_____332
7. La disciplina del silenzio_____339
7.1 Orientamento del Tribunale Supremo in materia di silenzio__343
8. Possibile orientamento differente_____352
9. Conclusioni_____360

CONCLUSIONI_____363
BIBLIOGRAFIA_____369

INTRODUZIONE

La presente tesi di dottorato intende operare una ricostruzione organica nonché una riflessione critica sull'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali.

Al fine di conseguire tale obiettivo appare opportuno muovere dalla recente riforma costituzionale in materia ambientale, per poi giungere all'analisi dell'istituto del diritto di accesso alle informazioni ambientali, muovendo dagli istituti generali del diritto di accesso previsti dall'ordinamento interno, culminando con la comparazione con la disciplina dell'ordinamento spagnolo.

Sul piano metodologico, l'indagine muove da una analisi dottrinale e giurisprudenziale delle fonti costituzionali, sovranazionali e nazionali, integrata con l'esame critico dei vari aggiornamenti del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus e con un confronto sistematico con la normativa e le prassi operanti nell'ordinamento spagnolo.

La struttura del lavoro si articola in quattro capitoli, aventi quale oggetto innanzitutto la genesi storico/normativa del diritto ambientale in Italia e del conseguente impatto sul sistema costituzionale italiano; in seguito la ricognizione, anche mediante una visione critica, degli istituti generali dell'accesso, fino ad addivenire all'analisi dell'autonoma disciplina dell'accesso speciale alle informazioni ambientali nel contesto internazionale, euro-unitario e nazionale e, in conclusione, l'analisi in ottica comparativa della disciplina dell'ordinamento spagnolo in materia ambientale e

di accesso e delle soluzioni normative e giurisprudenziali in materia dallo stesso adottate.

Procedendo con ordine, il primo capitolo intende ricostruire la progressiva affermazione del diritto ambientale in Italia, evidenziandone le origini internazionali ed europee, nonché il forte ruolo pionieristico della giurisprudenza costituzionale e il processo di integrazione del valore ambientale nella Costituzione che ha trovato "recentemente" testuale espressione nella Legge costituzionale n. 1/2022. L'operata riforma ha inciso sugli artt. 9 e 41 Cost. e sulla loro portata normativa facendo sorgere particolari e complessi profili critici e di coordinamento tra gli stessi principi costituzionali.

Il secondo capitolo, affronta la molteplicità degli istituti di accesso presenti nell'ordinamento italiano tracciando una mappa normativa e giurisprudenziale delle tipologie generali di accesso, ossia l'accesso documentale previsto ai sensi della L. n. 241/1990, l'accesso civico semplice di cui al D.lgs. n. 33/2013 e l'accesso generalizzato, introdotto con il successivo D.lgs. n. 97/2016, ponendone a raffronto le differenti caratteristiche soggettive e strutturali degli istituti menzionati e cercando di comprenderne la loro effettiva utilità pratica all'interno del contesto normativo e applicativo che caratterizza l'ordinamento italiano.

Sul punto, la questione principale è rivolta alla comprensione di una loro possibile razionalizzazione al fine di garantire un sistema di accesso maggiormente lineare, sistematico e coerente con i principi

costituzionali che si intendono garantire ed evitando il rischio di ingenerare in quello che verrà definito un “eccesso di accesso”.

Il terzo capitolo è dedicato specificamente all’accesso alle informazioni ambientali.

Al fine di operare un’adeguata analisi dell’istituto sarà necessario procedere mediante una ricostruzione dei tre pilastri caratterizzanti la Convenzione di Aarhus, analizzando la disciplina europea e quella di recepimento sul piano dell’ordinamento interno. Successivamente verrà analizzato il percorso di monitoraggio nazionale compiuto con i rapporti di aggiornamento in particolare dall’anno 2007 al 2025, che ha offerto alcuni spunti per svolgere una lettura critica dei progressi compiuti anche in termini di infrastrutture informative necessarie al fine di garantire il diritto di accesso e il conseguente diritto dei cittadini di partecipare alle decisioni pubbliche. Sul tema l’elaborato non si limiterà ad operare una mera ricognizione normativa, ponendo a raffronto i paradigmi interpretativi della giurisprudenza europea e nazionale in merito ai limiti dell’accesso, al ruolo del silenzio amministrativo, all’identificazione delle autorità pubbliche e all’ambito soggettivo di protezione per ricavarne alcune possibili coordinate ermeneutiche utili a orientare la prassi e la giurisprudenza italiane verso una più efficace applicazione dei principi contenuti nella Convenzione di Aarhus.

Infine, nel capitolo conclusivo lo sguardo verrà rivolto all’ordinamento spagnolo. La ricostruzione partirà, dai principi costituzionali che caratterizzano l’ordinamento straniero e, in

particolare, dall'art. 45 della Costituzione spagnola (CE) e dalla tradizione normativa in materia di accesso all'informazione ambientale che lo caratterizza, mettendo a confronto strumenti procedimentali, modelli istituzionali e soluzioni giurisprudenziali al fine di trarre elementi utili a una riflessione comparatistica con l'ordinamento italiano, capace di mettere in luce affinità e differenze tra i due ordinamenti europei.

Il filo conduttore della ricerca è, dunque, duplice.

Da un lato si intende verificare in che misura e in che termini la effettiva positivizzazione costituzionale e la progressiva stratificazione normativa e giurisprudenziale abbiano trasformato il diritto di accesso in uno strumento effettivo di democrazia ambientale e, dall'altro lato, si intende confrontare l'istituto specifico dell'accesso alle informazioni ambientali con gli istituti cc.dd. generali di accesso al fine di comprenderne le sovrapposizioni, i possibili conflitti interpretativi e soprattutto applicativi, nonché le eventuali lacune generate da una tale articolazione normativa in materia di accesso.

Dall'altro lato si intende contribuire al dibattito dottrinale fornendo una interpretazione sistematica e fondata su analisi normative, giurisprudenziali e prassi aggiornate al fine di offrire indicazioni operative per rendere effettivo il diritto di accesso ambientale, conciliando trasparenza, partecipazione e tutela della riservatezza ed efficienza amministrativa. In conclusione, la tesi di ricerca intende dimostrare che la piena realizzazione dei diritti procedurali

ambientali e, in particolare, dell'accesso alle informazioni ambientali, richiede non solo adeguamenti normativi ma anche investimenti organizzativi ed infrastrutturali, nonché una coerente interpretazione giurisprudenziale che renda operative le finalità costituzionali e sovranazionali esaminate nel corpo dell'elaborato.

CAPITOLO I
LA NASCITA E L'AFFERMAZIONE DI UN DIRITTO AMBIENTALE

1. Premessa; **2.** Le origini del diritto ambientale; **3**. Cenni alla prospettiva del diritto internazionale; **4.** L'evoluzione del diritto euro-unitario in materia ambientale; **5**. Ambiente e Costituzione: Legge costituzionale n. 3/2001; **6.** Il Codice dell'ambiente; **7.** La Legge costituzionale n. 1/2022; **7.1** Pregressi e lavori preparatori; **7.2** Il "riformato" art. 9 Cost.; **7.3** Il "riformato" art. 41 Cost.; **7.4**. Problemi ed equivoci della riforma costituzionale; **8**. Sulla qualificazione del bene ambiente nel diritto amministrativo; **9.** Osservazioni conclusive.

1. Premessa

Il diritto ambientale ha sempre rappresentato un ambito di primaria rilevanza in considerazione dell'impatto diretto che la tutela dell'ambiente esercita sulla vita di ogni individuo. La disciplina si è consolidata attraverso un lento e costante processo di evoluzione culminato in una riforma di portata sostanziale della nostra Carta costituzionale.

Il presente capitolo è volto ad analizzare il concreto sviluppo maturato nel corso degli anni tra analisi dottrinali e giurisprudenziali, al fine di rilevare come la tutela ambientale abbia acquisito un valore

sempre più preminente all'interno del sistema. L'ambiente ha da sempre esercitato una profonda influenza sulla vita quotidiana di tutti gli esseri viventi, sebbene non trovasse riscontro alcuno nell'originario testo costituzionale.

Dallo studio del diritto ambientale emerge come il legislatore abbia progressivamente inteso ampliare la platea di strumenti riconosciuti ai soggetti interessati. In tale prospettiva, un ruolo di particolare rilievo è assunto dall'istituto del diritto di accesso alle informazioni ambientali, capace di favorire l'innalzamaneto del livello di consapevolezza collettiva e di garantire una più effettiva partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici in materia.

Alla luce di tutto ciò, l'obiettivo primario del presente capitolo è quello di indagare il valore sistemico del diritto ambientale nell'ordinamento interno, non solo nella sua dimensione strettamente sociale, ma anche e soprattutto nella sua qualificazione giuridica.

Ruolo predominante viene riconosciuto alla Corte costituzionale che ha avuto il merito, mediante la sua forza interpretativa e creativa, di anticipare notevolmente i tempi, rendendo visibile una "materia" che ancora molti non riuscivano a scorgere. Proprio grazie a tale opera interpretativa, la Corte costituzionale è stata pioniera di un progresso non indifferente riuscendo a squarciare, piano piano ma con grande abilità, quel velo di Maya sotto il quale è possibile rinvenire la vera natura delle cose. È soprattutto grazie alla forza della Consulta e alla tenacia della dottrina che si è giunti, oggi, a considerare il diritto

ambientale come diritto costituzionalmente riconosciuto, come principio fondamentale[1] in grado di gettare le basi per un vivere civile ed eguale, necessario, altresì, per la salvaguardia delle generazioni future.

Dall'opera interpretativa realizzata dalla Corte costituzionale si è giunti, in tempi più recenti, ad una vera e propria positivizzazione della tutela ambientale all'interno della nostra Carta fondamentale. Difatti, mediante la Legge costituzione dell'11 febbraio 2022, n. 1, si è operata un'importante riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost., prevedendo espressamente una tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali.

L'ambiente, in conclusione, non è più sinonimo di mero contenitore di ciò che è "bello"[2] ma diviene elemento centrale da salvaguardare al fine di consentire il pieno sviluppo della persona nonché il mantenimento degli equilibri naturali necessari a consentire un benessere dell'uomo, della natura e degli animali. Ciò poiché solo dal perfetto bilanciamento degli elementi naturali deriva, sostanzialmente, il reale godimento dei diritti da parte degli esseri viventi.

---

[1] F. DE LEONARDIS, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione,* in federalismi.it, 3, 2004.

[2] S. ZANINI, *La tutela dell'ecosistema tra scienza e diritto,* in Rivista AIC, Associazione Italiana dei Costituzionalisti*,* 3, 2019, p. 455; in genere B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016; S. GRASSI, M. CECCHETTI e A. ANDRONIO, *Ambiente e Diritto*, Vol. 2, Firenze, 1999.

2. Le origini del diritto ambientale

Il testo originario della Costituzione non conteneva alcun riferimento esplicito nei confronti della tutela ambientale[3]. Ciò, principalmente, a causa del contesto storico nel quale origina la nostra Carta fondamentale. Difatti, all'indomani della conclusione della Seconda guerra mondiale le priorità giuridiche e politiche erano dirette verso obiettivi profondamente differenti. L'attenzione del legislatore costituente era prevalentemente rivolta a garantire il consolidamento della democrazia e a salvaguardare i diritti inviolabili della persona. In un tale cotesto storico, la nozione di tutela ambientale non poteva aver ancora acquisito un'autonoma consistenza giuridica, rimanendo confinata ad un significato essenzialmente esteriore, non essendosi sul punto naturalmente sviluppata una particolare sensibilità. Di conseguenza, non si operava alcuna distinzione concettuale tra i termini "ambiente" e "paesaggio"[4], i quali venivano sovente utilizzati quali espressioni equivalenti. L'ambiente veniva considerato meritevole di tutela esclusivamente avendo riguardo al paesaggio e alla salvaguardia dello stesso, così come testimoniato dall'originale art. 9 della Costituzione del 1948.

---

[3] Per un'analisi delle origini ambientali nella Costitituzione, A. ARUTA IMPROTA MALTESE, *La tutela ambientale nella Costituzione italiana: il punto della situazione, in Giureta,* in Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente, vol. XXII, 2024.

[4] G.F. CARTEI, *Paesaggio*, in Dizionario di diritto pubblico*,* Cassese*,* V, Milano, 2006, pp. 4063 ss.; F. MERUSI, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), Commentario della Costituzione, Principi fondamentali (art. 1-12), Bologna-Roma, 1975; S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, Laterza, 2010; S. SETTIS, *Paesaggio, Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010, pp. 66 ss.

Per comprendere meglio il significato di tale affermazione appare opportuno ricordare una citazione di Benedetto Croce sul significato da attribuire al paesaggio. Quest'ultimo, affermava, «*altro non è che la rappresentazione materiale e visibile della Patria, [...] con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli*»[5]. Dunque, la tutela del paesaggio veniva intesa quale conservazione dei luoghi di particolare pregio naturalistico.

Pertanto, originariamente emergeva una concezione statica del paesaggio[6] legato principalmente alla protezione di "ciò che è bello". Basti pensare alla risalente L. n. 1497/1939 in materia di «*Protezione delle bellezze naturali*» volta ad esaltare il dato meramente estetico del paesaggio e, ancora, alla L. n. 1089/1939 denominata «*Tutela delle cose di interesse storico ed artistico*». L'Assemblea Costituente, pertanto, nel corso dei lavori preparatori poneva l'attenzione, appunto, sul paesaggio[7] e sulla bellezza naturale del territorio[8].

---

[5] Benedetto Croce, 1921.

[6] M.C. SANTINI, Ri*flessioni sulla tutela del paesaggio tra esigenze unitarie ed autonomie locali*, in Rivista giuridica dell'urbanistica, 1991, pp. 433 ss; A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in Rivista giuridica dell'edilizia, 1967, pp. 72 ss..

[7] Per un'analisi sul significato del concetto di paesaggio si rinvia a, M. GOLA, *Paesaggio e dintorni*, in Nuove Autonomie, 1, 2023, par. 1; G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in federalismi.it, 8, 2019.

[8] P. CARPINETO, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana*, in Anales de la facultad de derecho, 33, 2016, pp.99 ss.

Solo con il passare del tempo e con il susseguirsi di vari accadimenti storici, maturò un particolare interesse nei confronti della tutela ambientale e, gradualmente, si passò da una concezione statica ad una dinamica di paesaggio e ambiente. In particolare, sarà solo nei primi anni '70[9] che si assisterà all'emersione di una vera e propria coscienza ambientale[10]. Pioniera dell'introduzione e comprensione di tali mutamenti etici e sociali sarà, come anticipato, la Corte costituzionale, in sintonia con gli sviluppi emersi nel contesto internazionale ed europeo. Nel 1973, la Corte costituzionale ha utilizzato, per la prima volta, il parametro di cui all'art. 9 Cost. dichiarando che la tutela «*di bellezze naturali formanti paesaggio è dall'art. 9 inclusa tra i "principi fondamentali" della Costituzione, unitamente alla tutela del patrimonio storico ed artistico quale appartenente all'intera comunità nazionale*»[11]. Sotto il profilo dottrinale, la tematica ambientale ha progressivamente suscitato un crescente interesse. In particolare, Massimo Severo Giannini, sosteneva che la nozione di ambiente non potesse essere ricondotta a un'entità unitaria ma, piuttosto, dovesse essere articolata in una

[9] Per un'analisi delle fasi evolutive in materia di tutela ambientale, G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni,* in Istituzioni del Federalismo, 4, 2022, pp. 875 ss.; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in federalismi.it, 13, 2022, pp. 187 ss.

[10] A. CAMMELLI, *Diritto all'ambiente e diritto al futuro. Verso un ordinamento giuridico mondiale,* in A. Cammelli- E. Fameli, *Informatica, diritto, ambiente. Tecnologie dell'informazione e diritto all'ambiente,* Napoli, 1997, pp. 207 ss. parla di una vera e propria «*coscientizzazione ambientale*».

[11] Corte cost., Sent. n. 9/1973, *considerato in diritto* pt. 5.

pluralità di profili giuridicamente rilevanti. Egli, in tal senso, individuava tre distinte accezioni: la prima, in stretta correlazione con il concetto di paesaggio; la seconda, attinente alla difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua; la terza, infine, riferita all'urbanistica e, più in generale, all'assetto e organizzazione del territorio.

Anche la Corte costituzionale, nel corso della sua opera interpretativa, ha progressivamente attribuito centralità ed importanza alla protezione del paesaggio, considerandolo, unitamente al patrimonio storico e artistico della Nazione, un valore di rango primario, cui la Costituzione ha conferito rilievo collocandolo all'interno di un principio fondamentale dell'ordinamento stesso (art. 9, co. 2, Cost.)[12]. Sulla scia di tale evoluzione si colloca la L. n. 431/1985 (cd. Legge Galasso), finalizzata alla tutela del paesaggio e di aree di particolare interesse ambientale. La giurisprudenza costituzionale ha sottolineato il carattere polidimensionale della tutela ambientale mediante un'interpretazione estensiva del concetto di paesaggio[13]. Tuttavia, rinchiudere la tutela ambientale esclusivamente all'interno dell'art. 9 Cost. si è rivelato inadeguato ed insufficiente, poiché tale norma garantiva prevalentemente la salvaguardia esteriore del territorio, senza poter soddisfare pienamente tutte le esigenze di tutela. Dunque, è facilmente riscontrabile il mutamento di prospettiva emergente dalle pronunce della Corte costituzionale. In particolare, in ottica

[12] Corte cost., Sent. n. 94/1985, *considerato in diritto* pt. 3.
[13] Corte. cost., Sentt. n. 356/1994 e n. 417/1995.

evolutiva, dalle decisioni iniziali, volte al riconoscimento di una tutela meramente estetica del paesaggio[14], si è giunti, soprattutto dagli anni '80[15], ad un'interpretazione più ampia, idonea a ricomprendere la salvaguardia dell'ambiente nel suo complesso.

L'evoluzione interpretativa sopra citata ha condotto al superamento della concezione estetico – formale dell'ambiente, legando tale tutela ad altri valori costituzionali, in particolare al diritto alla salute sancito dall'art. 32 Cost.[16]. In questa prospettiva, la Corte ha valorizzato il

---

[14] Tra le altre, Corte cost. Sent. n. 65/1959 che con riferimento alla tutela del paesaggio, la ricomprende «*nella più ampia "protezione delle bellezze naturali"*»; Sent. n. 141/1972.

[15] A mero titolo esemplificativo, Corte cost., Sentt. n. 239/1982 e n. 151/1986.

[16] I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in federalismi.it, Paper – 30 giugno 2021; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale…*op. cit.; Corte cost., Sent. n. 210/1987: «*Va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali*» e ancora «*Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione*»; A. CORPACI, *Osservazioni in tema di valutazione di impatto ambientale anche alla luce della sent. della Corte costituzionale n. 210 del 1987: nota a sentenza Corte costituzionale 28 maggio 1987, n. 210 in tema di ambiente*, in Le regioni: rivista di documentazione e giurisprudenza, 6, 1987, pp. 1620 ss; Evoluzione giurisprudenziale dei primi anni '80 della Corte costituzionale: Corte cost., Sent. n. 367/2007 secondo la quale è l'aspetto del territorio che è un valore costituzionale, «*si tratta peraltro di un valore "primario" […] ed anche "assoluto", se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987). L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico*»; Corte cost., Sent. n. 183/1987; Corte cost., Sent. n. 151/1986; Corte cost., Sent. n. 239/1982; Corte cost., Sent. n. 247/1974; Corte cost., Sent. n. 239/1982; Corte cost., Sent., n. 167/1987; Corte cost., Sent., n. 113/2018; Corte cost., Sent. n. 246/2013; Corte cost., Sent. n. 145/2013.

combinato disposto degli artt. 2, 9 e 32 Cost., per cui l'ambiente non costituisce un mero contenitore esterno, ma un elemento essenziale del benessere individuale e collettivo riconoscendo il diritto dei singoli di vivere e svilupparsi all'interno di un ambiente salubre[17]. Ciò assume rilievo in quanto la qualità dell'ambiente è in grado di incidere sulla qualità della vita dei singoli. Pur mantenendo una visione prevalentemente antropocentrica – in quanto finalizzata primariamente alla tutela dei diritti dell'uomo[18] – la giurisprudenza è giunta a qualificare l'ambiente come «*valore primario ed assoluto*»[19].

Nel corso del tempo è emersa una progressiva evoluzione interpretrativa. In particolare, la Corte di Cassazione ha elaborato il diritto alla salubrità dell'ambiente attraverso un'interpretazione sistematica degli artt. 2 e 32 Cost., equiparandone la tutela a quella dei diritti inviolabili della persona[20]. Da tale lettura discende la

[17] F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, 1980

[18] G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?*, in Nomos, Le attualità del diritto, 2, 2022.

[19] Corte cost., Sent. n. 641/1987: «*L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un "habitat" naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto*».

[20] F. FRACCHIA, *Sulla configurazione unitaria dell'ambiente fondata sull'art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in Il Diritto dell'Economia, 2, 2002, pp. 215 ss.; F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, 1980; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario,* in Rivista trimestrale di diritto pubblico*,* 1985, pp. 32 ss.; Cass. Sez. Un., 06.10.1979, n. 5172: la Corte ha affermato l'esistenza di un «*diritto soggettivo alla salubrità dell'ambiente*»

distinzione tra il generico diritto all'ambiente – suscettibile di bilanciamento con altri interessi e valori costituzionali – e il diritto all'ambiente salubre che, *a cotrario*, essendo equiparabile dal punto di vista valoriale al diritto alla salute e ad esso strettamente connesso, non può subire limitazioni e compressioni che non comportino, al contempo, una compressione del diritto alla salute. L'art. 2 Cost., espressione del principio personalista, si configura come norma a "fattispecie aperta", idonea a ricomprendere diritti "nuovi" e non espressamente previsti dal testo originario della Costituzione, in coerenza con il principio di solidarietà sociale ed economica. In tale logica, l'ambiente assume anche una dimensione relazionale, quale condizione per la piena esplicazione della personalità umana.

A tale contesto si collega l'art. 3, co. 2, Cost. che, nell'affermare il principio di eguaglianza sostanziale, mira a prevenire situazioni in cui i cittadini siano costretti a vivere in contesti degradati, implicando, di conseguenza, un intervento attivo del Legislatore volto a rimuovere tutti ostacoli che, di fatto, limitano la libertà e

---

in rapporto di diretta derivazione con l'art. 32, co. 1, Cost: «*la protezione […] è diretta ad assicurare all'uno la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica alle dette comunità (*familiare, abitativa, di lavoro, di studio ed altre, nelle quali si svolge la sua personalità*) senza che ciò costituisca pericolo per la sua salute. La protezione si estende alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza , per cui il diritto alla salute, piuttosto, (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre*»; Cass., Sez. Un. 09.03.1979, n. 1463.

l'eguaglianza dei cittadini, assicurando agli stessi la possibilità di vivere in un ambiente sano e dignitoso.

3. Cenni alla prospettiva del diritto internazionale

Nel contesto dell'ordinamento italiano, appare necessario richiamare l'apertura del sistema costituzionale al diritto internazionale realizzata, in particolare, mediante le previsioni di cui agli artt. 10, 11 e 117, co. 1 Cost. Tali disposizioni hanno consentito l'ingresso di norme e principi di diritto internazionale e dell'Unione Europea all'interno del nostro sistema giuridico nazionale, rilevanti anche ai fini della tutela dell'ambiente.

Sul piano internazionale, il processo di affermazione della protezione ambientale si è sviluppato in modo graduale, seguendo una particolare evoluzione[21] che può essere sintetizzata in due fasi principali. La prima fase, inaugurata con la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972, è stata caratterizzata dalla conclusione di trattati prevalentemente settoriali, improntati sul principio di prevenzione del danno ambientale[22]. La seconda fase, avviata con la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro del 1992, ha coinciso con

[21] V. BUONOMO, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali*, in Ambiente e Diritti. Tra responsabilità e partecipazione, A Cosseddu – M.G. Rigatelli (a cura di), 2017, pp. 123 ss.; E. SPATAFORA, *Tutela dell'ambiente (diritto internazionale),* Enciclopedia del diritto, Vol. XLV, 1992 pp. 441 ss.

[22] M. MONTINI, *Unione Europea e Ambiente*, in A.L. De Cesaris e S. Nespor (a cura di), Codice dell'ambiente, III edizione, Milano, 2009, pp. 45 ss.

l'estensione della cooperazione internazionale alle problematiche ambientali di portata globale e basate sul principio di precauzione[23].
Le prime fonti aventi natura pattizia concentravano principalmente il loro interesse nei confronti della regolamentazione delle modalità di utilizzo delle risorse idriche e faunistiche "transfrontaliere". Tra queste si annoverano la Convenzione sulla conservazione della fauna e flora allo stato naturale, firmata a Londra nel 1933, finalizzata all'elaborazione di forme di tutela delle specie animali e vegetali, con particolare riguardo alle zone dell'Africa, mediante la creazione di riserve naturali, la regolamentazione della caccia e l'incremento dell'interesse per la salvaguardia delle specie a rischio di estinzione; la Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia delle balene, firmata a Washington D.C. nel 1946 e la Convenzione internazionale per la tutela delle acque marine da inquinamento da idrocarburi, firmata a Londra nel 1954.
Tuttavia, tali Convenzioni, seppur inevitabilmente attinenti alle tematiche ambientali, perseguivano finalità maggiormente circoscritte rispetto alla tutela ambientale in senso proprio. Difatti, l'interesse primario tutelato non era l'ambiente in sé e per sé considerato, bensì specifiche e determinate materie strettamente collegate al *genus* della tutela ambientale. Un primordiale punto di svolta si ebbe però con i casi "*Trail Smelter*" del 1941 e del "*Lago*

[23] S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati, cap. 1, 2017, pp. 1 ss.; E.D. COSIMO, *Il principio di precauzione fra Strati membri ed Unione europea*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, 3, 2006, pp. 1121 ss.

Lanoux" del 1957 che, attraverso la definizione di regole e principi, gettarono le fondamenta della tutela ambientale per i trattati internazionali. Il primo caso, relativo all'inquinamento atmosferico transfrontaliero provocato da fonderie canadesi ai danni di coltivazioni negli Stati Uniti, si concluse con la condanna del Canada al risarcimento dei danni causati ad alcune coltivazioni site nel territorio statunitense. Per la prima volta venne affermato il divieto di inquinamento transfrontaliero con l'obbligo non solo di risarcire i danni e di adottare le necessarie misure preventive ma emerse, altresì, la necessità di cooperazione tra i vari Stati in una lotta comune a tutela dell'ambiente. Il secondo caso, invece, riguardava una decisione del governo francese volta all'utilizzo di risorse del bacino idrico sito sui Pirenei mentre il governo spagnolo riteneva che tale sfruttamento avrebbe dovuto essere concordato bilateralmente dai due Stati. Con tale pronuncia emersero i principi di solidarietà e cooperazione tra Stati nella gestione delle risorse comuni.

Tale, seppur primordiale, interesse nei confronti dell'ambiente ha subito una tanto brusca quanto necessaria accelerazione verso la metà degli anni Settanta dello scorso secolo che ha condotto alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, tenutasi a Stoccolma dal 1972, una delle più importanti conferenze organizzate dall'ONU sulle tematiche ambientali durante la quale sono stati adottati la Dichiarazione di principio e il Piano mondiale di azione ambientale. La Dichiarazione sull'Ambiente Umano – approvata il 16 giugno 1972 dai capi delle 110 delegazioni partecipati alla

Conferenza dell'ONU – affrontava la problematica legata ai rischi dello sviluppo industriale e conteneva 26 principi generali che affermavano l'ambiente salubre quale condizione imprescindibile per il benessere umano, collegandolo ai diritti fondamentali alla libertà ed eguaglianza e introducendo una prospettiva etica e intergenerazionale[24]. Centralità veniva attribuita alla conservazione e ripristino delle risorse naturali in una prospettiva di lungo periodo prevedendo che aria, acqua, flora, fauna e il sistema ecologico naturale devono essere preservati e, laddove degradati, ripristinati e le risorse non rinnovabili devono essere utilizzate in modo da evitarne l'esaurimento. La Dichiarazione legava inscindibilmente lo sviluppo economico con la sostenibilità, non potendo sussistere un ambiente salubre senza una crescita economica e sociale e viceversa. Sul punto acquisivano valore anche la scienza e la tecnologia che devono essere adeguatamente impiegate per identificare, controllare ed evitare i pericoli e problemi ambientali. Proprio nel corso della Conferenza sull'Ambente Umano venne riconosciuto il principio dello sviluppo sostenibile, la cui finalità è quella di garantire eque

[24] Principio n. 1: «*L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere, ed è altamente responsabile della protezione e del miglioramento dell'ambiente davanti alle generazioni future. Per questo le politiche che promuovono e perpetuano l'apartheid, la segregazione razziale, la discriminazione, il colonialismo ed altre forme di oppressione e di dominanza straniera, vanno condannate ed eliminate».*

capacità alle generazioni presenti e future, basandosi su un'equità intergenerazionale ed intragenerazionale[25].

Oltre alla definizione di detti principi, la Dichiarazione sottolineava la necessità di cooperazione internazionale e di superamento delle limitazioni territoriali della sovranità in materia ambientale[26]. L'obiettivo della Dichiarazione di Stoccolma si tramuta dalla semplice volontà di sensibilizzazione rivolta agli Stati sulle tematiche ambientali a quello volto a tutelare l'ambiente attraverso previsioni che vadano oltre le delimitazioni territoriali di sovranità. All'interno della Dichiarazione veniva, altresì, trattata la tematica dell'informazione ambientale, che acquisirà maggiore corposità nel proseguo della ricerca e che trovava dimora dei principi n. 19 e 20 della stessa quale strumento indispensabile per fornire ai cittadini le conoscenze necessarie ed incrementare la loro consapevolezza in materia ambientale[27].

---

[25] I. NICOTRA, *Relazione Introduttiva*, in Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione, in I. Nicotra, U. Salanitro (a cura di), Torino 2010, pp. 16 ss; E. SPATAFORA, *Tutela dell'ambiente (diritto internazionale),* Enciclopedia del diritto, Vol. XLV, 1992 pp. 441 ss.

[26] Principio n. 13: «*Per una più razionale amministrazione delle risorse e migliorare così l'ambiente, gli Stati dovranno adottare nel pianificare lo sviluppo misure integrate e coordinate, tali da assicurare che detto sviluppo sia compatibile con la necessità di proteggere e migliorare l'ambiente umano a beneficio delle loro popolazioni*».

[27] Principio n. 19: «*L'educazione sui problemi ambientali, svolta sia fra le giovani generazioni sia fra gli adulti, dando la dovuta considerazione ai meno abbienti, è essenziale per ampliare la base di un'opinione informativa e per inculcare negli individui, nelle società e nelle collettività il senso di responsabilità per la protezione e il miglioramento dell'ambiente nella sua piena dimensione umana. E' altresì essenziale che i mezzi di comunicazione di massa evitino di contribuire al deterioramento dell'ambiente. Al contrario, essi devono diffondere informazioni educative sulla necessità di proteggere e migliorare*

Successivamente, con la risoluzione 2997 del 15 dicembre 1972 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite istituì il primo organo internazionale a carattere universale avente specifiche competenze ambientali, l'UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente) avente il compito di elaborare programmi e linee guida da sottoporre alla Comunità internazionale in materia ambientale.

Tra i risultati più significativi dell'UNEP si annoverano la Convenzione di Vienna per la protezione della fascia di ozono, del 1985 e il Protocollo di Montreal firmato nel 1987 e volto alla riduzione della produzione di sostanze dannose per lo strato di ozono.

Parallelamente, si assistette alla creazione di altre organizzazioni internazionali, tra cui la FAO (Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura) volta a favorire il progresso sociale ed economico e realizzare una gestione sostenibile delle risorse naturali; l'UNESCO[28] (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura) volta alla promozione e tutela della cultura, istruzione, scienza e informazione; la WTO (Organizzazione mondiale del commercio) che, per quanto concerne la tematica

---

l'ambiente, in modo da mettere in grado l'uomo di evolversi e progredire sotto ogni aspetto»; n. 20: «*La ricerca scientifica e lo sviluppo, visti nel contesto dei problemi ecologici nazionali o multinazionali, devono essere incoraggiati in tutti i Paesi, specialmente in quelli in via di sviluppo. A questo riguardo, deve essere appoggiato e incoraggiato il libero scambio delle informazioni scientifiche e delle esperienze, per facilitare la soluzione dei problemi ecologici. Inoltre, occorre che le tecnologie ambientali siano rese disponibili per i Paesi in via di sviluppo in termini tali da incoraggiare la loro larga diffusione, senza costituire per detti Paesi un onere economico*».

[28] Istituita a Parigi il 4 novembre 1946. L'Unesco si impegna a costruire i presupposti atti a garantire la pace internazionale promuovendo dialogo interculturale, rispetto dell'ambiente e buone pratiche dello Sviluppo sostenibile.

ambientale, ha consolidato il concetto di sviluppo sostenibile incardinandolo nelle politiche economiche quale base per la realizzazione di un mercato equo, non discriminatorio e sostenibile.

Un'ulteriore tappa fondamentale fu caratterizzata dal Rapporto Brundtland redatto dalla Commissione mondiale sull'ambiente e sullo sviluppo nel 1987. In quell'anno, Gro Harlem Brundtland, Presidente della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo, presentò il rapporto "*Our Common Future*"[29] contenente la definizione di sviluppo sostenibile coincidente con il concetto di «*sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri*».

Il principio di sviluppo sostenibile presenterebbe ben quattro elementi fondanti: il primo volto al bilanciamento tra la tutela ambientale e lo sviluppo economico del Paese; il secondo a consentire l'equità intergenerazionale; il terzo presta attenzione all'equità intra generazionale e dunque, un interesse dei singoli Paesi nei confronti non solo della propria popolazione ma anche di quella di altri Paesi; infine, l'ultimo elemento è quello dell'integrazione di modo che la tutela ambientale rientri tra i vari piani e programmi.

Tale principio di sviluppo sostenibile fu ripreso, altresì, dal Vertice di Johannesburg che aggiungeva ai pilastri portanti formulati nel

[29] S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. Cordini, P. Fois e S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Quarta edizione, Giappichelli, 2024, pp. 1.ss.

Rapporto Brundtland (tutela ambientale e sviluppo economico) quello volto allo sviluppo sociale.

E ancora, proseguendo la disamina, nel 1992 si svolse a Rio de Janeiro la *Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo* (UNCED). Tale Conferenza ha ancor di più dato rilevanza alla sopra citata regola dell'equità intesa sia in senso intergenerazionale che intragenerazionale, evidenziando come il progresso deve essere compatibile con uno sviluppo sostenibile. Tra gli atti adottati, a seguito della Conferenza, particolare interesse riveste la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo attraverso la quale vennero indicati i 27 principi cardine del sistema internazionale. Dall'analisi di tali principi è emerso come la tutela ambientale sia stata considerata di responsabilità di ogni singolo Paese[30] e volta al

[30] Principio n. 2: «*Conformemente alla Carta delle Nazioni ed ai principi del diritto internazionale, gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse secondo le loro politiche ambientali e di sviluppo, ed hanno il dovere di assicurare che le attività sottoposte alla loro giurisdizione o al loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o di zone situate oltre i limiti della giurisdizione nazionale*»; n. 11: «*Gli Stati adotteranno misure legislative efficaci in materia ambientale. Gli standard ecologici, gli obiettivi e le priorità di gestione dell'ambiente dovranno riflettere il contesto ambientale e di sviluppo nel quale si applicano. Gli standard applicati da alcuni paesi possono essere inadeguati per altri paesi, in particolare per i paesi in via di sviluppo, e imporre loro un costo economico e sociale ingiustificato*»; n. 12: «*Gli Stati dovranno cooperare per promuovere un sistema economico internazionale aperto e favorevole, idoneo a generare una crescita economica ed uno sviluppo sostenibile in tutti i paesi ed a consentire una lotta pi efficace ai problemi del degrado ambientale. Le misure di politica commerciale a fini ecologici non dovranno costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata o una restrizione dissimulata al commercio internazionale. Si dovrà evitare ogni azione unilaterale diretta a risolvere i grandi problemi ecologici transfrontalieri o mondiali dovranno essere basate, per quanto possibile, su un consenso internazionale*».

soddisfacimento delle esigenze delle generazioni presenti e future (principio 3), fatte salve alcune eccezioni quali il dovere di assicurare che le singole attività non causino danni all'ambiente di altri Stato o comunque di zone situate oltre i limiti della giurisdizione nazionale (principio 2); la previsione di obblighi di notifica in caso di catastrofi naturali o altre situazioni di emergenza che possano produrre effetti nocivi improvvisi sull'ambiente o di attività che possano avere effetti transfrontalieri negativi (principi 18 e 19). Oltre a ciò, la Dichiarazione in oggetto opera un richiamo agli strumenti offerti dalla cooperazione internazionale atti all'eliminazione delle cause del danno ambientale e conferisce particolare valore alla partecipazione dei cittadini interessati mediante l'accesso alle informazioni ambientali in possesso delle pubbliche autorità (principio 10), così come sarà oggetto di analisi nei capitoli seguenti. Attraverso tale dichiarazione è stato possibile rilevare la sussistenza di regole comuni quali il principio di precauzione secondo il quale gli Stati devono adottare, in via preventiva, tutte le misure necessarie atte a prevenire il degrado ambientale anche in «*assenza di certezza scientifica assoluta*» (principio 15); la responsabilità individuale per il danno ambientale e dunque il principio conosciuto come «*chi inquina paga*» (principio 16); lo stretto legame tra sicurezza e ambiente e, infine, il necessario sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente sia quanto alla protezione dell'ambiente in caso di conflitto armato (principi 24 e 25) che di sviluppo sostenibile.

Dalla Conferenza di Rio, derivarono ulteriori strumenti, tra cui: l'Agenda 21 delineante un programma di azione volto all'identificazione di interventi necessari a realizzare lo sviluppo sostenibile e la Dichiarazione autorevole di principi inerente la gestione, conservazione e sviluppo sostenibile delle foreste, giuridicamente non vincolante.

Nel 1997 venne adottato dalla *Conference of the Parties* (COP) il Protocollo di Kyoto[31], entrato successivamente in vigore nel 2005, attraverso il quale gli Stati partecipanti alla Convenzione di Rio davano attuazione alle misure di contenimento dell'inquinamento atmosferico da CO2. Tale Protocollo fu il primo strumento di attuazione della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

Particolarmente rilevante è l'Accordo di Parigi del 2 dicembre 2015 sui cambiamenti climatici in cui viene espressamente affermato il diritto ad un accesso equo allo sviluppo sostenibile che richiama, da un lato, il diritto di ogni individuo a vivere in un ambiente salubre e, dall'altro, il principio di equità. Tale principio, allo stato, è declinato nei diciassette *Sustainable Development Goals (SDGs)*, presenti all'interno dell'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, approvata a Parigi nel 2015 a seguito della Conferenza delle Nazioni Unite.

[31] Per un maggior approfondimento si rinvia a: M. D'AURIA, *Il Protocollo di Kyoto*, in F. Fracchia, M. Occhiena (a cura di), Climate change: la risposta del diritto, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010; S. NESPOR, *Il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore,* in Rivista giuridica dell'ambiente, 1, 2005, pp. 1 ss.

Operata tale breve disamina, occorre evidenziare come parte della dottrina ha proposto una classificazione delle Convenzioni in materia ambientale in due categorie: quella avente oggetti di interesse ambientale specifici (quali acqua, aria etc…) e quella di portata generale e trasversale[32].

Nel tempo, si consolidarono principi cardine del diritto internazionale dell'ambiente quali il principio di cooperazione volto al raggiungimento e perseguimento di obiettivi comuni; il principio di partecipazione del pubblico e dunque anche dei cittadini ai processi decisionali tra i quali rientrano le questioni ambientali, volto al rilascio di informazioni; ma, altresì, il principio "chi inquina paga".

Le tendenze emerse a livello internazionale volte alla salvaguardia dell'ambiente hanno influenzato anche l'Unione Europea che ha mostrato un sempre maggiore interesse nei confronti di tale tematica fino ad inserire tra i propri obiettivi la promozione di un progresso economico e sociale sostenibile, così come previsto dall'art. 3, par. 3, TUE, nonché riconoscendo all'art. 37 della Carta di Nizza il principio dello sviluppo sostenibile a cui devono conformarsi le politiche dell'UE[33].

---

[32] D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e Costituzione globale*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 126 ss.

[33] Per un maggiore approfondimento, B. CARAVITA, L. CASSETTI, *Unione europea e ambiente*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), Diritto dell'ambiente, Bologna, 2016, pp. 83 ss.; D. AMIRANTE, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Fascicolo Speciale, 2019, pp. 1 ss.; L. VIOLINI,

4. L'evoluzione del diritto euro-unitario in materia ambientale

Nell'articolazione iniziale di una tutela ambientale ha acquisito particolare rilievo l'impulso dettato dalla normativa euro-unitaria[34]. Originariamente, il Trattato di Roma, istitutivo della Comunità Economica Europea, non conteneva alcun riferimento nei confronti della protezione ambientale; ciò, poiché l'obiettivo primario era volto alla creazione di un "mercato comune" finalizzato a garantire le libertà economiche fondamentali. Nei primi anni, dunque, l'azione comunitaria si limitava a iniziative indirette di tutela ambientale, prive di un vero disegno organico in materia[35]. Il vero momento di svolta si ebbe nel 1972 quando, sulla scia della sopra analizzata Conferenza di Stoccolma e del Summit di Parigi si affermò la necessità di introdurre una politica ambientale comune, finalizzata al

Policy per la sostenibilità, in M. Carvelli, G. Vittadini (a cura di), Ritorno al futuro. Note sulle sostenibilità, Fondazione CEUR, Padova, 2020.

[34] A. GALLETTI, *La politica di tutela dell'ambiente nell'Unione Europea e la nuova strategia europea in materia ambientale,* in Foroeuropa, Rassegna di giurisprudenza comunitaria e diritto europeo, 3, 2020; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004 A. ABRAMI, *Storia, scienza e diritto comunitario dell'ambiente: dalla conoscenza alla tutela degli ecosistemi*, Padova, 2001.

[35] Direttiva n. 67/548/CEE sulla classificazione delle sostanze pericolose (DSP) successivamente integralmente abrogata dal Regolamento CE n. 1272/2008 (Reg. CLP), entrato in vigore nell'UE il 20.01.2009 che ha introdotto un nuovo sistema di classificazione, etichettatura ed imballaggio delle sostanze e miscele pericolose; la direttiva n. 70/157/CEE relativa al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei veicoli a motore; e la direttiva n. 70/220/CEE inerente le misure necessarie volte a contrastare l'inquinamento atmosferico con i gar prodotti dai motori ad accensione comandata dei veicoli a motore.

miglioramento della qualità della vita e alla salvaguardia dell'ambiente.

A partire dal 1973 furono adottati vari Programmi di azione comunitaria per l'ambiente, strumenti programmatici volti a stabilire i principali obiettivi in materia. Il primo Programma, 1973-1976 si concentrò, principalmente, sulla lotta all'inquinamento delle acque e dell'aria e sull'eliminazione dei derivanti effetti negativi. Tale Programma introdusse un primo riferimento al principio di sussidiarietà destinato a divenire l'elemento cardine per l'integrazione europea ed era volto alla realizzazione di uno sviluppo economico e sociale mediante la previsione dell'equo utilizzo delle risorse naturali e al mantenimento dell'equilibrio ecologico. Il secondo Programma di azione, 1977 – 1981, privilegiò la prevenzione, la cooperazione tra Stati Membri e la ricerca scientifica, gettando le basi per l'istituzione di un sistema di valutazione di impatto ambientale (VIA). Tale secondo Programma presentava cinque punti principali. Il primo, sicuramente, riguarda la continuità dell'azione intrapresa con il Primo programma, la protezione e gestione naturale del territorio, la riduzione dell'inquinamento, la valorizzazione dei provvedimenti volti ad assicurare un'azione preventiva e l'attività internazionale svolta dalla Comunità stessa. Nel corso di questi anni varie furono anche le direttive rilevanti che si susseguirono in materia ambientale, in particolare, in materia di rifiuti (Direttiva del Consiglio n. 75/442/CEE), di protezione degli uccelli selvatici (c.d. "Direttiva Uccelli", n. 79/409/CEE) e

concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (n. 85/337/CEE)[36]. Parallelamente, anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea riconobbe e diede rilievo agli interessi ambientali, prevedendo che la tutela dell'ambiente dovesse rientrare tra gli scopi essenziali della comunità[37]. Il terzo Programma d'azione, 1982 – 1986, segnò un momento di svolta rispetto al passato, ponendo l'attenzione su rischi e benefici delle politiche ambientali per il mercato interno. Per far ciò si rese necessaria un'armonizzazione degli standard ambientali. Tale programma era diretto all'azione preventiva ed alla salvaguardia delle risorse naturali. Il quarto Programma d'azione, 1987 – 1992, successivo alla catastrofe della centrale nucleare di Cernobyl,

[36] A. CUTRERA, *La direttiva n. 85/337 CEE, sulla V.I.A*., in Rivista giuridica dell'ambiente, 3, 1987, pp. 499 ss.

[37] Corte di Giustizia dell'Unione Europea, C-240/83, Sent. 7 febbraio 1985: «*pur ammettendo che un sistema di autorizzazioni limita in linea di principio l'esercizio della libertà del commercio, il Consiglio e la Commissione assumono che la misura contemplata dall'art. 6 della direttiva persegue uno scopo di interesse generale, in quanto mira a garantire che l'eliminazione degli oli usati venga effettuata in modo tale da non danneggiare l'ambiente[…]Essa (*direttiva 75/439*) si inserisce infatti nel quadro della tutela dell'ambiente, che costituisce uno degli scopi essenziali della Comunità*»; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, C-302/86 Commissione delle Comunità europee contro regno di Danimarca, Sent. 20 settembre 1988: «*In mancanza di una normativa comune sul commercio dei prodotti di cui trattasi, gli ostacoli per la libera circolazione intracomunitaria derivanti dalla disparità fra le normative nazionali devono essere accettati qualora una siffatta disciplina nazionale, che si applichi indistintamente alle merci nazionali ed a quelle importate, possa essere giustificata in quanto necessaria per rispondere ad esigenze imperative del diritti comunitario e proporzionata al fine perseguito, nel senso che esso costituisce il provvedimento che crea meno ostacoli per la libertà degli scambi. La tutela dell'ambiente, giacché costituisce uno scopo essenziale della Comunità, è una di dette esigenze*».

confermò il mutamento dell'approccio europeo alla tematica ambientale, passando da una concezione marginale dell'ambiente ad una considerazione strategica nel processo produttivo, divenendo fattore determinante. Tale Programma fu influenzato dall'Atto Unico Europeo firmato il 17 febbraio 1986 ed entrato in vigore l'1 luglio 1987 che indicava, tra gli obiettivi, proprio la protezione ambientale, introducendo il Titolo VII dedicato espressamente all'Ambiente che ha rappresentato una prima base giuridica per la politica ambientale volta a tutelare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e garantire un uso razionale delle risorse naturali. L'art. 25 dell'Atto Unico Europeo fu la prima norma a prevedere principi diretti alla tutela dell'ambiente[38]; anche l'art. 3, par. 3, del Trattato sull'Unione

[38] L'art. 25 dell'Atto Unico Europeo ha previsto l'aggiunta, nella parte terza del trattato CEE, del Titolo VII – Ambiente e, in particolare, art. 130 R: «*1. L'azione della Comunità in materia ambientale ha l'obiettivo: di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; di contribuire alla protezione della salute umana; di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. 2. L'azione della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". Le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità. 3. Nel predisporre l'azione in materia ambientale la Comunità terrà conto: dei dati scientifici e tecnici disponibili; delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della Comunità; dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione; dello sviluppo socioeconomico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni. 4. La Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo 1 possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri. Fatte salve talune misure di carattere comunitario, gli Stati membri assicurano il finanziamento e l'esecuzione delle altre misure. 5. Nel quadro delle loro competenze rispettive, la Comunità e gli Stati membri cooperano con 1 paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti. Le modalità della cooperazione della Comunità possono formare oggetto di accordi, negoziati e*

Europea[39] ha previsto che l'UE deve favorire lo sviluppo sostenibile dell'Europa su un elevato livello di tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, adoperandosi per realizzare uno sviluppo sostenibile dello spazio europeo, basato su un'equilibrata crescita economica e un alto livello di tutela e miglioramento della qualità ambientale.

Si assistette ad un graduale incremento della competenza comunitaria in materia ambientale, innanzitutto con il Trattato di Maastricht del 1992, il cui art. 2 prevedeva che «*la comunità ha il compito di promuovere (...) uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente*». L'ambiente divenne, così, oggetto di una specifica politica comunitaria. In tale contesto e nel medesimo anno venne adottato il quinto Programma d'azione,

---

conclusi conformemente all'articolo 228, tra questa e i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali.»; art. 130 S: «*Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, decide in merito all'azione che deve essere intrapresa dalla Comunità. Il Consiglio stabilisce, secondo le condizioni previste nel comma precedente, ciò che rientra nelle decisioni che devono essere adottate a maggioranza qualificata*.»; e art. 130 T: «*I provvedimenti di protezione adottati in comune in virtù dell'articolo 130 S non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti, compatibili con il presente trattato, per una protezione ancora maggiore*».

[39] Art. 3, par. 3, TUE secondo il quale «*L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico*».

1992 – 2000, che tradusse gli impegni assunti con gli accordi firmati a Rio de Janeiro, volgendo lo sguardo allo sviluppo sostenibile, prendendo il titolo "*Per uno sviluppo durevole e sostenibile*", mediante un approccio che includesse la dimensione ambientale in tutti i settori economici maggiormente inquinanti. Nel corso di tale Programma è stata istituita, altresì, l'Agenzia europea dell'ambiente e la Rete europea di informazione ed osservazione sull'ambiente. L'obiettivo principale era quello di migliorare l'informazione in materia ambientale. Nonostante i buoni propositi, la prevalenza di politiche orientate alla competitività industriale ne compromise l'efficacia e ciò determinò il fallimento di tale Programma che venne identificato quale «*fallimento dell'integrazione europea in ambito ambientale*».[40]

La disciplina è stata, successivamente, interessata da ulteriori modifiche realizzate dal Trattato di Amsterdam del 1997 volte a migliorare, proteggere e salvaguardare l'ambiente, la salute umana e le risorse naturali. In tal modo la tutela ambientale diviene principio dell'Unione Europea, sancendo l'integrazione degli obiettivi di protezione ambientale in tutte le politiche UE per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile.

Con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) l'ambiente è stato inserito tra le competenze concorrenti dell'Unione, affermandosi il principio di integrazione e di sussidiarietà. In tale

[40] A. GALLETTI, *La politica di tutela dell'ambiente nell'Unione Europea*…op. cit.

contesto ha visto la luce il "principio di precauzione" – già previsto nell'art. 130 del Trattato di Maastricht, nell'art. 174 del Trattato di Amsterdam e nell'art. 191 del TFUE – il quale consente interventi preventivi in presenza di rischi gravi ed irreversibili, anche in assenza di una certezza scientifica assoluta anticipando, di fatto, la soglia necessaria per porre in essere un intervento di tutela.

Ulteriore fondamentale passo in avanti si ebbe con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, anche conosciuta come Carta di Nizza del 2000 che, all'art. 37, rubricato «*Tutela ambientale*»[41], affermava la necessità di integrare la protezione ambientale nelle politiche dell'Unione, richiedendo una costante mediazione tra legislazione e amministrazione.

In tal modo i principi riferibili alla tutela degli interessi ambientali divengono i pilastri reggenti sia degli atti legislativi in materia che quali criteri interpretativi ad ausilio dei giudici. Tuttavia, la disposizione non fu esente da critiche, in quanto parte della dottrina[42] ritenne che la disposizione sopra menzionata avesse carattere meramente programmatico, per cui priva di definizione univoca di "ambiente". Solo in seguito all'entrata in vigore del Trattato di

[41] Art. 37: «*Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile*».

[42] P. MADDALENA, *L'evoluzione del diritto e della politica per l'ambiente nell'Unione Europea. Il problema dei diritti fondamentali*, in Rivista Amministrativa, 2000, p. 483; ed anche O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione Europea in materia ambientale*, in R. Ferrara, A. Sandulli (a cura di), pp. 162 ss.; M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente*, in Rivista Quadrimestrale di diritto dell'Ambiente, 1, 2022, pp. 423 ss.

Lisbona, per il tramite dell'art. 6 TUE, la Carta di Nizza assunse il medesimo valore giuridico dei trattati e, dunque, fonte di diritto sovranazionale primario ed avente efficacia di norma interposta nei singoli ordinamenti interni, rafforzando la base normativa della protezione ambientale. Lo stesso Trattato di Lisbona ha rappresentato un momento cruciale con riguardo al consolidamento delle competenze dell'Unione Europea in materia. Ciò tramite una riforma strutturale, concretizzatasi nel Trattato sull'Unione Europea (TUE) e nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). In particolare anche con l'art. 3 del TUE lo sviluppo sostenibile ha assunto una dimensione trasversale in grado di estendersi a tutti i settori delle politiche dell'Unione. Il TFUE con il Titolo XX, "Ambiente" e, in particolare, con gli artt. 191, 192 e 193 ha approfondito, ancor di più, il quadro normativo ambientale, focalizzandosi sulla tutela della salute, salvaguardia della qualità ambientale, l'uso sostenibile e razionale delle risorse naturali, affermando come la politica dell'UE si basi sui principi di precauzione e prevenzione, sul principio della correzione alla fonte dei danni ambientali e sul principio "*chi inquina paga*".

In particolare, il principio di prevenzione ha assunto, nel tempo, una rilevanza sempre crescente, avente lo scopo di adottare misure protettive al fine di evitare la produzione di un danno ambientale; mentre il concetto di precauzione costituisce una sua modalità attuativa. Nonostante ciò, è opportuno ricordare come il meccanismo basato sulla precauzione – al contrario di quanto accade per la

prevenzione – si aziona qualora non vi sia la certezza scientifica che un dato comportamento provochi nocumento per l'ambiente. Al fine della corretta applicazione del principio di precauzione acquisisce rilevanza la valutazione delle informazioni ambientali disponibili in quanto, secondo il legislatore comunitario, se solo successivamente all'analisi delle informazioni e dei dati conoscibili, «*continua a permanere una situazione di incertezza sul piano scientifico e venga individuata la possibilità di effetti dannosi sulla salute possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio*»[43].

Inoltre, per ciò che concerne il riparto delle competenze ambientali, gli artt. 4 e 5 del TFUE riconoscono all'Unione Europea una competenza concorrente con quella degli Stati membri nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

E ancora, la Commissione presentò il sesto Programma d'azione per l'ambiente, 2001 – 2010, dal titolo "*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"* indicando, tra le priorità, la protezione della natura e della biodiversità, il cambiamento climatico, la gestione delle risorse naturali, la qualità della vita. Da ultimo, il settimo Programma d'azione, 2014 – 2020, volto a delineare gli sforzi dell'Unione Europea verso un'Europa più verde e sostenibile. Tale Programma

[43] I. A. NICOTRA, *Dall'accesso generalizzato in materia ambientale al Freedom of information act*, in federalismi.it, 12, 2008, p. 5.

traccia una visione per il 2050 definendo una politica integrata in materia ambientale volta alla crescita economica sostenibile, alla salute e al benessere della popolazione.

Spostando l'attenzione verso il contesto internazionale, il 25 settembre 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato un nuovo quadro mondiale di sviluppo sostenibile, la c.d. *Agenda 2030* imperniata sugli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS). Detta Agenda ha posto tre distinte dimensioni della sostenibilità: la *governance* economica, sociale e ambientale. In tale quadro si inserì, altresì, il sopra citato Accordo di Parigi, approvato dall'Unione il 5 ottobre 2016. In particolare l'art. 2, par. 1, lett. c) ha indicato quale obiettivo il rafforzamento della risposta ai cambiamenti climatici rendendo i flussi finanziari coerenti con un percorso volto allo sviluppo sostenibile caratterizzato da basse emissioni di gas a effetto serra.

Sulla scorta dei principi enunciati e di quelli contenuti nel già citato art. 3, par. 3 del Trattato istitutivo, visti gli obiettivi prefissati dall'Agenda 2030, sottoscritta dai Governi di 193 Paesi membri dell'ONU, l'Unione ha approvato una serie di Regolamenti.

Tra questi, il Regolamento UE 2020/852 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili volto a giungere ad un'Unione a impatto climatico zero entro il 2050; il Regolamento UE 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 volto all'istituzione di uno strumento dell'Unione europea a sostegno della ripresa

dell'economia dopo la crisi da COVID-19[44]; il Regolamento UE 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza con i quali si è istituito il programma Next Generation EU con il quale l'Unione ha stanziato notevoli risorse volte non solo a risolvere i danni causati dalla pandemia ma, altresì, a finanziare le misure della c.d. "transizione verde" e, successivamente, il Regolamento UE 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il Regolamento CE n. 401/2009 e il Regolamento UE n. 2018/1999 (Normativa europea sul clima) avente quale finalità il raggiungimento della cd. neutralità climatica, che l'Unione intende raggiungere entro il 2050 e che ha gettato le fondamenta del *Green Deal* europeo, per il raggiungimento della sopra citata "transizione verde".

Un dato che merita attenzione riguarda l'assenza del richiamo espresso alla tutela ambientale da parte della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), la quale risale agli anni Cinquanta, quando non era emersa la consapevolezza e la coscienza circa la necessità di proteggere l'ambiente e i diritti ambientali ad essa connessi[45]. Tale coscienza si è andata via via sviluppando nel corso

[44] Al fine della definizione delle misure necessarie per la ripresa economica, si afferma che «*tale serie di misure richiede investimenti pubblici e privati elevati per avviare l'Unione in modo deciso verso una ripresa sostenibile e resiliente*».

[45] P. FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, su Questione Giustizia, 24 gennaio 2019;

degli anni, trovando riscontro nell'art. 37 della Carta europea dei diritti fondamentali dell'UE (CdfUE).

Notevole apporto è stato dato, dal punto di vista giurisprudenziale, dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo tanto da far parlare di "svolta verde" della Corte EDU.

La Corte ha indicato, dapprima, l'art. 8 CEDU[46] quale norma principale di riferimento la quale, nel prevedere la salvaguardia della vita privata e familiare, fa espresso richiamo alla "protezione della salute" che ha permesso alla Corte in questione di rinvenire un riferimento indiretto nei confronti della salvaguardia dell'ambiente[47] mediante ciò che la Corte stessa chiama "fair balance test", ossia bilanciamento tra i principi sanciti dalla Convenzione[48]. Ciò, poiché la salvaguardia dell'ambiente rappresenta elemento necessario al fine di garantire il diritto alla salute dei singoli individui[49]. È stata

[46] Art. 8 CEDU: «*1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui*».

[47] Ricorso n. 9310/81, Frederick William Baggs vs United Kingdom, Decisione del 16 ottobre 1985.

[48] A. GALANTI, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla tutela dell'ambiente: approdi, prospettive e portata precettiva*, in RGA online - Rivista Giuridica dell'Ambiente, 01.04.2022.

[49] Caso Lopez Ostra contro Spagna, ricorso n. 16798/90, sentenza del 9 dicembre 1994, la Corte afferma la necessità di operare il c.d. equo bilanciamento tra interessi contrapposti meritevoli di considerazione e, dunque, da un lato l'interesse degli individui alla tutela della salute e della qualità della vita privata e, dall'altro lato, l 'interesse della collettività all'esistenza di un impianto di trattamento dei rifiuti a chiaro vantaggio degli interessi economici della città e

riconosciuta la violazione dell'art. 8 CEDU anche nel caso in cui lo Stato non fornisca le informazioni necessarie agli individui al fine di valutare i rischi potenziali legati alla permanenza all'interno di un territorio esposto a pericolo di inquinamento.

Successivamente, la Corte farà riferimento anche all'art. 2 della Convenzione[50] evidenziando l'esistenza di un vero e proprio obbligo per lo Stato di prendere tutte le misure volte ad evitare rischi per la salute e la vita degli individui[51]. Ponendo in relazione tali due articoli

---

al fine di salvaguardare la salubrità dell'ambiente in genere. Ancora, la Corte nel condannare lo Stato al risarcimento dei danni per violazione dell'art. 8 CEDU e per non aver impedito, in un momento successivo, la cessazione delle emissioni ha affermato espressamente che «*un grave inquinamento ambientale può influire sul benessere delle persone e impedire loro di godere della propria casa in modo tale da pregiudicare la loro vita privata e negativamente la vita familiare, senza tuttavia mettere in serio pericolo la loro salute*»; su tale caso, si rinvia a M. ARCARI, *Tutela dell'ambiente e diritti dell'uomo: il caso Lopez Ostra contro Spagna e la prassi di Commissioni e Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in Rivista Giuridica dell'ambiente, Vol. 11, 1996, pp. 745 ss.; tale orientamento è stato, poi, ulteriormente confermato nella trattazione di ulteriori vicende, tra le quali, caso Fadeyeva contro Russia, ricorso n. 55723/00, sentenza del 9 giugno 2005 nel quale è stata, ancora, evidenziata la significativa portata dell'art. 8 CEDU; infine, caso Giacomelli contro Italia, ricorso n. 59909/00, sentenza del 19 ottobre 2006.

[50] Art. 2 CEDU: «1. *Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena. 2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: (a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale; (b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; (c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione*.».

[51] Grande Camera, sentenza 30.11.2004, Oneryildiz c. Turchia, ric. n. 48939/1999: è stata rilevata la violazione dell'art. 2 in quanto lo Stato, pur consapevole di un pericolo immediato e reale, non ha compiuto gli sforzi necessari per prevenire la morte di cittadini causata da un'esplosione all'interno di una discarica.

utilizzati dalla Corte è possibile affermare che l'art. 8 CEDU consenta un margine di manovra più ampio in quanto non necessita alcuna dimostrazione circa il nesso di causalità con patologie fisiche. Dunque, nel caso in cui vi sia evidenza scientifica sulle ricadute negative per la salute degli individui, si rientrerà nella violazione dell'art. 2 CEDU; se, al contrario, tale certezza scientifica non sussiste, rientrando nel campo delle mere possibilità, allora si applicherà l'art. 8 CEDU laddove sia comunque derivato un pregiudizio per la vita privata e familiare.

Dunque, anche nel contesto euro-unitario non si faceva riferimento alla tutela ambientale in maniera indipendente, considerandola valore assoluto ma, veniva utilizzato quale mezzo di bilanciamento nei confronti di altro principio fondamentale per l'uomo.

5. Ambiente e Costituzione: Legge costituzionale n. 3/2001

Il termine *ambiente* ha fatto il proprio ingresso, per la prima volta, nel testo della Carta fondamentale, esclusivamente con L. cost. n. 3 nel 2001, di riforma del Titolo V della Costituzione[52].

La prima, seppur parziale, dimora normativa per l'ambiente si è rinvenuta nell'art. 117 Cost. disciplinante il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni[53] e, in particolare, all'interno del co. 2,

[52] G. D'ALFONSO, *La tutela dell'ambiente quale valore costituzionale primario prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. Lucarelli (a cura di) Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale, Napoli, 2006, pp. 3 ss.

[53] F. RESCIGNO, *Equilibrismi giurisprudenziali ed equilibrio ambientale*, in Giur. cost., 2013, p. 2754 precisa che «*la riforma del Titolo V non definisce*

lett. *s*), il quale attribuisce alla legislazione esclusiva statale la materia di "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"*. Ulteriore riferimento è contenuto nel terzo comma del medesimo articolo, che annovera tra le materie di legislazione concorrente Stato - Regioni la "*valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*". Tali riferimenti testuali hanno consentito un riconoscimento di carattere prevalentemente formale della tutela ambientale. Ciò consente di affermare come l'ambiente sia entrato nel testo costituzionale dalla "finestra" piuttosto che dalla "porta principale".

Così statuito, pertanto allo Stato veniva affidato il compito di dettare gli *standards* minimi ed inderogabili di tutela[54] quali effettivi limiti

---

espressamente un 'diritto all'ambiente' ma si limita a riferirsi ad esso nell'ambito del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (art. 117, secondo comma lett. s) e terzo comma)»; M. CECCHETTI, *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in U. De Siervo (a cura di), Osservatorio sulle fonti, Torino, 2001, pp. 253 ss; A. FERRARA, *La «materia ambiente» nel testo di riforma del Titolo V*, in federalismi.it, 30.05.2001; N. OLIVETTI RASON, *Tutela dell'ambiente: il giudice delle leggi rimane fedele a sé stesso: nota a Corte cost. 20 dicembre 2002 n. 536 e 26 luglio 2002 n. 407*, in Foro italiano, 3, 2003, pp. 696 ss.; G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41…*op.cit.; Sul punto, R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia e N. Olivetti Rason, Diritto dell'ambiente, Bari, 2002; G. VESPERINI, *Il riparto di funzioni in materia ambientale: un'introduzione, in Giornale di diritto amministrativo*, 13, 2007, pp. 551 ss.; A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in Rivista italiana di diritto pubblico comparato, 3/4 1997, pp. 603 ss.; M. CECCHETTI, *L'ambiente tra fonti statali e regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V, parte II, della Costituzione*, in U. De Siervo (a cura di), Osservatorio delle fonti, Torino, 2001, pp. 253 ss.

[54] Corte cost., Sent., (data ud. 21/06/2016) 16/09/2016, n. 210: «*questa Corte, già nella sentenza n. 407 del 2002, ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto*

alla potenziale opera legislativa delle Regioni in altre materie di loro competenza. In sostanza, queste ultime non potevano derogare, ridurre o compromettere il livello di protezione ambientale

intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di "materia trasversale". Proprio la trasversalità della materia implica l'esistenza di "competenze diverse che ben possono essere regionali", con la conseguenza che allo Stato sarebbe riservato solo "il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali" (sentenza n. 407 del 2002)».

determinato dallo Stato ma, esclusivamente, incrementare i livelli di tutela ambientale[55], operando deroghe unicamente *in melius*[56].

[55] Corte cost., Sent., n. 300/2013: «*La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la «tutela dell'ambiente» rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)*»; Corte cost., Sent., n. 7/2019: «*Il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata*»; Corte cost., Sent., n. 63/2020; Corte cost., Sent., n. 88 /2020: «*È altresì costante l'affermazione secondo la quale, in materia ambientale, il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (ex plurimis, sentenze n. 129 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 85 del 2017, n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014, n. 314, n. 249, n. 225 e n. 164 del 2009, n. 437 e n. 62 del 2008, n. 378 del 2007 e n. 536 del 2002). Quanto a tali interventi, la Corte ha affermato che la collocazione della materia "tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema" tra quelle di esclusiva competenza statale "non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate" (ex plurimis, sentenze n. 7 del 2019, n. 215 del 2018, n. 77 del 2017, n. 58 del 2015, n. 278 del 2012, n. 30 del 2009, n. 104 del 2008, n. 246 del 2006 e n. 407 del 2002)*».

[56] A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022, p. 271; Corte cost., Sent. n. 21/2021: «*La giurisprudenza di questa Corte, del resto, è costante nell'affermare che la collocazione della materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" tra quelle di esclusiva competenza statale non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni. "Il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata (sentenza n. 7 del 2019)"*»; Corte cost., Sent. n. 86/2014; Corte cost., Sent. n. 244/2012; Corte cost., Sent., n. 232/2008.

Nonostante quanto confermato dai dati testuali, già prima della riforma del 2001, la Corte costituzionale aveva riconosciuto la natura trasversale[57] della materia ambientale, rilevando i suoi intrecci con ambiti e materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni. Tale impostazione, unita alla non riconducibilità dell'ambiente a materia in senso tecnico-giuridico, ha comportato un coinvolgimento congiunto di Stato e Regioni nella salvaguardia degli interessi ambientali. Tuttavia, la appena citata trasversalità, legittima,

[57] N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato – Regioni: profili processuali e sostanziali*, in federalismi.it, n. 23, 2022, p. 251 il quale afferma che la giurisprudenza costituzionale ha negato "la concezione oggettivistica dell'ambiente come materia in senso tecnico" qualificandola quale "valore" in grado di attraversare una pluralità di interessi e dunque qualificandola come una "materia trasversale"; R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente,* in *Corti supr. e salute*, 2, 2019, p. 307; D. CERINI, E. LAMARQUE*, La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione,* in federalismi.it, 24, 2023, p. 51: «si era così parlato, in dottrina, di una sorta di 'smaterializzazione' della protezione della natura»; Corte cost., Sent., n. 407/2002,: «l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998)» e ancora la Regione poteva «ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, per le imprese a rischio di incidente rilevante, rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati».

altresì, il legislatore statale ad intervenire, "trasversalmente", appunto, in settori astrattamente rientranti nella competenza concorrente o residuale delle Regioni andando, di fatto, ad invadere ambiti materiali estranei alla sua competenza. La potestà legislativa regionale, pertanto, risulterebbe paralizzata ogniqualvolta la disciplina ricada «*all'interno dell'ambiente come bene unitario*»[58].
In tale prospettiva, l'ambiente diviene un vero e proprio bene immateriale, «*oggetto di un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto*»[59] e viene concepito quale "sistema" completo, abbandonando la visione prettamente statica ed astratta in favore dell'aspetto dinamico dello stesso[60].

---

[58] R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale…, op. cit.*, p. 308; G. VOSA, *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso unitario" fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in federalismi.it, 19, 2017, pp. 2 ss.

[59] G. D'ALFONSO, *La tutela dell'ambiente quale valore costituzionale primario prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. Lucarelli (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 5 ss.

[60] Corte cost., Sentt. n. 1029/1988, n. 378/2007: «*Occorre poi premettere, per la soluzione del problema del riparto di competenze tra Stato, Regioni e Province autonome in materia di ambiente, che sovente l'ambiente è stato considerato come "bene immateriale". Sennonché, quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti. In questo senso, del resto, si è già pronunciata questa Corte con l'ordinanza n. 144 del 2007, per distinguere il reato edilizio da quello ambientale. Oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto.[…] Si deve sottolineare,*

La giurisprudenza formatasi successivamente alla riforma del 2001 si è collocata in linea di continuità con l'orientamento precedente, costituendo tuttavia soltanto il punto di partenza per lo sviluppo organico del diritto ambientale.

6. Il Codice dell'ambiente

La progressiva crescita della consapevolezza circa la centralità della tutela ambientale, ha condotto all'adozione di molteplici leggi e disposizioni normatime aventi ad oggetto la protezione ambientale e la gestione delle risorse naturali. L'insieme delle disposizioni vigenti causava frammentarietà, rischiando di ingenerare incertezza,

---

tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come "materia trasversale", nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi»; e n. 126/2016: «*sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse l'espressione ambiente, né disposizioni finalizzate a proteggere l'ecosistema, questa Corte con numerose sentenze aveva riconosciuto (sentenza n. 247 del 1974) la "preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)», quali valori costituzionali primari (sentenza n. 210 del 1987). E la giurisprudenza successiva aveva poi superato la ricostruzione in termini solo finalistici, affermando (sentenza n. 641 del 1987) che l'ambiente costituiva «un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione"*».

confusione e difficoltà applicative. Per tali ragioni si era resa necessaria la creazione di un quadro normativo quanto più completo e unitario possibile, idoneo a garantire semplificazione e armonizzazione della disciplina ambientale.

Il D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152[61] (cd. Codice dell'Ambiente o Testo Unico Ambientale, di seguito TUA) ha rappresentato, difatti, un significativo avanzamento nella disciplina della tutela ambientale italiana, collocandosi nell'ambito della legislazione ordinaria.

Il TUA costituisce, difatti, la fonte normativa principale in materia, configurandosi come testo di riordino e coordinamento delle disposizioni pregresse sia di provenienza euro-unitaria che internazionale. Il Codice disciplina, tra gli altri, materie e strumenti quali la valutazione di impatto ambientale (VIA), l'autorizzazione integrata ambientale (AIA), la difesa del suolo, la gestione dei rifiuti, la prevenzione e riduzione dell'inquinamento atmosferico e il risarcimento del danno ambientale. L'attuazione di tali istituti avviene nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali, in conformità non solo al riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. ma, altresì, all'elaborazione giurisprudenziale in tema di trasversalità della materia in oggetto.

La Parte Prima del TUA richiama i principi generali che governano la materia ambientale, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32,

[61] Successivamente modificato dal D.lgs. del 16 gennaio 2008, n. 4 recante *Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*.

41, 42, 44 e 117 co. 1 e 3 Cost., nonché nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario (art. 3 bis TUA). Inoltre, ai sensi dell'art. 2 TUA, la primaria finalità del Codice è «*la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali*».

Particolare rilievo assume l'art. 3-ter del Codice dell'ambiente, rubricato "*principio dell'azione ambientale*", secondo il quale la tutela ambientale, degli ecosistemi e del patrimonio culturale costituisce compito di tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche da realizzarsi sulla base dei principi fondamentali del diritto ambientale europeo, quali la precauzione, l'azione preventiva, la correzione, in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, nonché il principio "*chi inquina paga*" (come affermati anche dall'art. 191 TFUE). Difatti, tali principi, pur essendo stati affermati e recepiti a livello sovranazionale, trovano nel TUA una trasposizione diretta nell'ordinamento interno rafforzando, in tal modo, il vincolo giuridico in capo a tutti i destinatari.

L'art. 3-quater, invece, sancisce ed introduce il principio dello sviluppo sostenibile, da intendersi quale criterio – guida per conciliare il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la qualità della vita delle generazioni future. La disposizione in oggetto, pone, inoltre, l'ambiente e il paesaggio quali effettivi limiti intrinseci all'attività della Pubblica amministrazione,

con conseguente rilevanza in sede di valutazione discrezionale e di bilanciamento di interessi. Sul punto, parte della dottrina ha tuttavia fornito un'interpretazione restrittiva, osservando che la disposizione, nella parte in cui prevede che «*ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente Codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile*» sembrerebbe circoscrivere l'applicazione di tale principio esclusivamente e restrittivamente alle fattispecie già espressamente disciplinate dal Codice, non configurando doveri nuovi in capo ai privati bensì integrando la disciplina del TUA con riferimento a fattispecie specifiche[62].

Tale Codice dell'ambiente, pertanto, introduce un complesso di situazioni giuridiche di doverosità in capo sia agli apparati pubblici – in quanto titolari delle funzioni di protezione della collettività e di gestione sostenibile delle risorse – sia ai singoli individui, nella qualità di potenziali aggressori dell'equilibrio ambientale[63]. Tale assetto si fonda sull'idea di un dovere diffuso di tutela, coerente con la concezione dell'ambiente quale bene immateriale e unitario[64] di valore costituzionale primario, il cui godimento è condizionato da una gestione consapevole e responsabile da parte dell'intera collettività.

---

[62] F. FRACCHIA*, Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. Rossi (a cura di) Diritto dell'ambiente, Torino 2021.

[63] M. CALABRÒ, *L'ambiente quale diritto fondamentale a titolarità diffusa,* in PA Persona e Amministrazione, Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia, 2, 2023.

[64] A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario,* in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1985, pp. 32 ss.

7. La Legge costituzionale n. 1/2022

7.1 Pregressi e lavori preparatori

Nel corso degli anni, anche precedentemente alla riforma del 2022, si era progressivamente avvertita l'esigenza di un intervento di revisione costituzionale volto ad inserire un esplicito riferimento alla tutela ambientale nel testo della Carta costituzionale[65]. A titolo esemplificativo, già all'inizio degli anni duemila e, segnatamente, nel 2003, tale istanza aveva trovato espressione con la proposta n. 4423 che intendeva modificare l'art. 9 Cost. secondo la seguente statuizione: «*Riconosce all'ambiente, alla biosfera e agli ecosistemi un valore fondamentale e insostituibile nell'interesse dello Stato e del pianeta, ne garantisce l'inviolabilità e tutela la non brevettabilità della vita. Tutela le risorse naturali, tutte le specie viventi e la biodiversità`. Garantisce l'accesso effettivo all'acqua a tutti quale diritto umano e sociale*». Analoga finalità animava la proposta n. 4429 del medesimo anno che prevedeva l'aggiunta di un comma all'art. 9 Cost. volto a sancire che la Repubblica «*tutela altresì l'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni con particolare riguardo alla difesa della biodiversità, dell'equilibrio degli ecosistemi e dei cicli idrogeologici considerati beni comuni dell'umanità*».

[65] D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'art. 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in federalismi.it, 14, 2020, pp. 312 ss.

Tali iniziative, così come il successivo disegno di legge costituzionale n. 553-1658-1712-1749-B[66], frutto dell'unificazione di più proposte nel corso della XIV Legislatura, non giunsero a compimento ma costituirono un indice significativo della costante tensione e volontà sussistente nell'ordinamento interno verso una positivizzazione del diritto ambientale a livello costituzionale.

La dottrina ha rilevato come tale crescente spinta riformatrice non sia stata solo espressione di un'esigenza giuridica di adeguamento ai principi internazionali e dell'UE ma anche il riflesso di una crescente sensibilità ambientale della società. Un aspetto particolarmente interessante e correlato a quanto affermato riguarda l'effettivo ruolo della Costituzione e, in particolare, se questa debba essere intesa quale "guida" dell'intero Paese o se, piuttosto, abbia la finalità di riflettere i desideri e le istanze emergenti dalla coscienza dei cittadini. Nel caso di specie, la riforma sembrerebbe avvicinarsi, secondo parte della dottrina, alla seconda impostazione[67], recependo un sentire

[66] Disegno di legge costituzionale approvato dal Senato della Repubblica: *Modifica all'articolo 9 della Costituzione con l'introduzione del concetto di ambiente, «All'articolo 9 della Costituzione, il secondo comma è sostituito dal seguente: "Tutela l'ambiente naturale, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione"»;* Disegno di legge costituzionale approvato dalla Camera dei Deputati: *Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di ambiente e di ecosistemi, «All'articolo 9 della Costituzione, dopo il secondo comma, è aggiunto il seguente: "Tutela l'ambiente e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Protegge le biodiversità e promuove il rispetto degli animali"».*

[67] E. G. ASSANTI, *La nuova Costituzione "ambientale": note critiche sulla riforma costituzionale*, in Il diritto dell'agricoltura, 3, 2022, p. 321; si veda anche M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in Osservatorio sulle fonti, 1, 2013.

diffuso data l'accresciuta sensibilità sviluppatasi nella popolazione circa la tematica ambientale.

Proprio grazie a tale maggiore sensibilità, la Legge costituzionale in oggetto, dell'11 febbraio 2022, n. 1[68] - recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente* - riscontrò una quasi unanime condivisione del consesso parlamentare[69].

L'iter di approvazione della Legge costituzionale prese avvio l'8 ottobre 2019 con l'esame in sede referente presso la I Commissione (Affari costituzionali) del Senato delle proposte di legge A.S. 83, A.S. 212 e A.S. 1203. A seguito di un ciclo di audizioni che vide coinvolti vari esperti giuristi, la Commissione, in data 4 novembre 2020, istituì un Comitato ristretto incaricato di elaborare un testo unificato, presentato in data 23 marzo 2021 ed assunto come base per i futuri lavori parlamentari.

Successivamente alle modifiche apportate al testo in questione, il Senato, nel corso della seduta plenaria del 9 giugno 2021, ha approvato il testo unificato (progetto di legge A.C. 3156) e lo ha trasmesso alla Camera dei Deputati, dove fu esaminato dalla I

---

[68] G. GRASSO, *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?,* in La riforma degli artt. 9 e 41 della costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto, L. Imarisio e G. Sobrino (a cura di), atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022.

[69] S. NERI, *L'ambiente in Costituzione: il percorso parlamentare della riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in Rassegna Parlamentare, 1, 2022, pp. 39 ss.; S. NERI SERNERI, *L'ambiente in Costituzione: percorso parlamentare della riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in Rassegna parlamentare, 1, 2022, pp. 39

Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) presso la Camera dei Deputati ed approvato, senza modifiche, dal plenum dell'Assemblea in data 12 ottobre 2021. In conformità alla procedura di revisione costituzionale, il disegno di legge fu sottoposto a seconda deliberazione del Senato che lo approvò a maggioranza qualificata il 3 novembre 2021, seguito dalla Camera dei Deputati che lo approvò anch'essa in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi dei componenti[70].

L'approvazione definitiva della Legge cost. n. 1/2022 ha, di fatto, colmato un vuoto normativo di natura testuale in quanto, fino a tale momento, l'unico riferimento costituzionale alla tutela ambientale si rinveniva nell'art. 117 Cost., nonostante lo sforzo interpretativo operato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Ciò, difatti, ha indotto la dottrina a parlare di un diritto costituzionale dell'ambiente di natura giurisprudenziale[71]. Proprio per le ragioni di cui sopra, la legge costituzionale in oggetto pare aver colmato una lacuna, per lo meno esplicita e testuale, vista l'assenza di riferimenti sostanziali espliciti nei confronti della tutela dell'ambiente

[70] M. LADU, *Oltre l'intangibilità dei principi fondamentali: la revisione "silenziosa" dell'art. 9 Cost*., in federalismi.it, 1, 2023, pp. 39 ss; F. VARI*, La novella degli artt. 9 e 41 Cost.: Spunti sistematici tra protezione dell'ambiente e limiti alla revisione costituzionale*, in ambientediritto, 3, 2023 pp. 1 ss; G. D'ALESSANDRO, *La legge costituzionale n. 1 del 2022 nei lavori preparatori della XVIII legislatura,* in ambientediritto, 2, 2023, pp. 1 ss.

[71] M. GJOMARKAJ, *Alcuni spunti di riflessione sui recenti interventi normativi in materia di benessere e tutela degli animali*, in *Diritto agroalimentare*, n. 3, 2022, p. 534.

all'interno della Costituzione italiana prima del 2022[72]. Nel corso dell'iter di formazione vari furono i contributi dottrinali presentati dai vari esperti di settore volti a prospettare emendamenti al testo costituzionale in questione. Tra gli altri, suscita particolare interesse l'Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica del Prof. A. Morrone su "*La tutela dell'ambiente in Costituzione*", nel corso della quale proponeva «*di discutere, più concretamente, un emendamento costituzionale all'art. 9 Cost. del seguente tenore*»: «*La Repubblica riconosce e garantisce la protezione dell'ambiente come valore fondamentale degli esseri viventi e dell'ordinamento costituzionale. Tutti hanno diritto di vivere in un ambiente in equilibrio ecologico e rispettoso della salute umana e hanno il dovere di contribuire alla sua tutela e promozione. Tutti hanno diritto alle informazioni, alla partecipazione ai processi di determinazione delle politiche pubbliche e alla loro revisione e all'accesso alla giustizia in materia ambientale. La Repubblica informa le politiche pubbliche e adegua la legislazione alle esigenze di promozione dell'ambiente, promuovendo lo sviluppo sostenibile. La legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento, stabilisce i principi di tutela dell'ambiente, per lo sviluppo sostenibile e per il rispetto degli animali in conformità al diritto dell'Unione europea e alle norme internazionali*». Dato rilevante è quello che qualifica l'ambiente e il diritto ambientale

[72] M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in Istituzioni del federalismo, 4, 2022.

quale valore fondamentale in grado di condizionare sia l'agere privato che pubblico. Per tale ragione nel testo si faceva riferimento, altresì, ai diritti strumentali quali l'accesso alle informazioni, alla giustizia e il diritto di partecipazione ai processi decisionali, poiché funzionali all'effettivo coinvolgimento dei singoli nella protezione ambientale e che, difatti, saranno oggetto di specifico riferimento nei capitoli a seguire.

Pertanto, al culmine di tale lungo percorso si giunse alla L. cost. n. 1/2022 attraverso la quale si assistette all'introduzione espressa del diritto ambientale all'interno della Carta costituzionale, con la modifica degli artt. 9 e 41 Cost.

La legge costituzionale in esame si compone di 3 articoli: l'art. 1 ha inserito all'art. 9 Cost. un terzo comma mediante il quale è stato espressamente riconosciuto, in capo alla Repubblica, il compito di tutelare «*l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*»; l'art. 2 ha, invece, operato una modifica dell'art. 41 Cost., sul secondo comma, prevedendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi, tra gli altri limiti già previsti, in "*danno alla salute*" e "*all'ambiente*", nonché sul terzo comma del medesimo articolo aggiungendo ai già menzionati "fini sociali", anche quelli "*ambientali*" su cui deve essere indirizzata e coordinata l'attività economica pubblica e privata; infine l'art. 3 ha introdotto una "clausola di salvaguardia" circa l'attuazione del principio di tutela degli animali volto alla definizione del rapporto tra

Stato e Regioni, prevedendo che «*La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti. La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato*».

7.2 Il "riformato" art. 9 Cost.

L'art. 1 della L. cost. n. 1/2022 ha rappresentato il punto focale della riforma costituzionale introducendo espressamente, come già accennato, all'interno della Carta costituzionale nuove forme di protezione, specialmente in materia ambientale e ponendo tale protezione in stretta correlazione con la salvaguardia delle generazioni future[73]. La formulazione del testo definitivo del citato

[73] L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2, 2022, pp. 20 ss.; A. LAURO, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto, 2, 2022, pp. 115 ss.; Y. GUERRA, R. MASSA, *La proposta di modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in Forum di Quaderni costituzionali, 4, 2021, pp. 109 ss.; L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza,* in P. Pantalone (a cura di), Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppo, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui. Il diritto dell'economia, numero monografico, Modena, 2021, pp. 32 ss.

art. 1 è il risultato esclusivo dei lavori della I Commissione Affari Costituzionali del Senato non avendo subito alcun intervento correttivo né da parte della corrispondente Commissione della Camera né dall'Aula.

Nel procedere in tal senso è evidente l'intenzione del legislatore di affidare la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi alla Repubblica riconoscendo un compito "comune" in capo alla pluralità di soggetti facenti parte della stessa, fermo restando il rispetto del riparto di competenze delineato nel Titolo V della Costituzione guidato dal principio di sussidiarietà inteso sia in senso orizzontale che verticale[74]. La nuova formulazione contenuta nel primo periodo del nuovo testo dell'art. 9 Cost., riprende l'enunciazione presente nel primo periodo dell'art. 1 del disegno di legge (d.d.l.) n. 212, mentre il riferimento esplicito all'interesse delle future generazioni è mutuato dal d.d.l. n. 1203.

Ad ogni modo, proprio la decisione del legislatore di affidare tale tutela alla Repubblica testimonia la volontà di conferire all'ambiente rango di valore costituzionale primario, elevandolo a principio

[74] G.L. CONTI, *Costituzione e ambiente: prendere sul serio la legge costituzionale 1/2022*, in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, n. 1, 2023, p. 135; L. SANCILIO, *Il riparto di competenze legislative e di funzioni amministrative tra Stato e Regioni in materia di tutela dell'ambiente*, in ambientediritto, 4, 2023, pp. 1 ss.; S. MABELLINI, *La revisione dell'art. 9 Cost. una riforma più innovativa del previsto e…un colpo inatteso per l'autonomia regionale?,* in Rassegna parlamentare, 1, 2022, pp. 61 ss.

fondamentale e, dunque, in grado di orientare tanto l'azione dei pubblici poteri quanto le condotte dei privati[75].

Oltre a ciò, è stata realizzata un'attività integratrice non solo nei confronti della tutela dell'ambiente genericamente intesa, avendo avuto, il legislatore, la premura di introdurre specificamente la tutela della biodiversità e degli ecosistemi, riconoscendo loro una certa autonomia concettuale e giuridica. La Corte costituzionale, in passato, aveva identificato l'ambiente quale concetto unitario e, conseguentemente, capace di ricomprendere al suo interno i concetti di biodiversità ed ecosistema[76]. Tuttavia, nonostante ciò, la riforma ha preferito scomporre i singoli e differenti oggetti di tutela, ritenendo opportuno garantire loro una specifica autonomia e protezione[77]. Dunque, mentre il richiamo al bene "ambiente" si

---

[75] M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in Forum di Quaderni costituzionali, 3, 2021, p. 305 il quale afferma che tale scelta intende conferire all'ambiente la qualifica di *principio fondamentale a carattere oggettivo* affidato alle politiche pubbliche.

[76] La stessa Corte Costituzionale con sentenza n. 210/1987 forniva una «*concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni»*

[77] G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in P. Pantalone (a cura di), Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppo, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui. Il diritto dell'economia, numero monografico, Modena, 2021, pp. 157 ss.; Corte cost., Sent. n. 12/2009: «*È evidente che quando ci si riferisce all'ambiente, così come attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dalla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., le*

riferirebbe a tutto ciò che circonda l'uomo, la "biodiversità" riguarderebbe la stretta relazione tra uomo, animali e vegetali[78] e, infine, l'"ecosistema" riguarderebbe "*l'insieme degli esseri viventi e delle sostanze non viventi necessarie alla sopravvivenza dei primi*"[79]. Tale scelta, se da un lato segna un'evoluzione verso una migliore specificazione ed un'accresciuta tutela, dall'altro lato pone alcuni interrogativi circa l'opera di bilanciamento tra i tre beni giuridici e i loro reciproci rapporti viste e considerate le loro differenze sostanziali. Sul punto, non mancano voci critiche, secondo le quali il termine "ambiente" avrebbe subito un deterioramento poiché avrebbe perso parte della sua portata onnicomprensiva rispetto alla

---

considerazioni attinenti a tale materia si intendono riferite anche a quella, ad essa strettamente correlata, dell'"ecosistema". Peraltro, anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé».

[78] A.M. CHIARIELLO, *La tutela multilivello della biodiversità nella pianificazione del territorio e in particolare nelle valutazioni ambientali,* in Il diritto dell'economia, 3, 2021, pp. 325 ss.; l'art. 2 della Convenzione sulla diversità biologica (Decisione 93/626/CEE) descrive la diversità biologica come « *la variabilità degli organismi viventi di qualsiasi fonte, inclusi, tra l'altro, gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici e i complessi ecologici dei quali fanno parte; essa comprende la diversità all'interno di ogni specie, tra le specie e degli ecosistemi* »; dal punto di vista europeo sono dedicate alla biodiversità le cc.dd. Direttive "Natura" ossia, la Direttiva Habitat – 92/43/CEE – relativa alla conservazione degli habitat naturali, seminaturali, della flora e fauna selvatiche e la Direttiva Uccelli – 79/409/CEE circa la tutela degli uccelli selvatici.

[79] G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale in Italia...*op. cit., p. 10; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in Costituzionalismo.it, 1, 2022, pp. 6 ss.; S. ZANINI, *La tutela dell'ecosistema…*op.cit. pp. 451 ss.

situazione antecedente alla riforma. Nonostante ciò tale decisione riflette perfettamente il percorso evolutivo giurisprudenziale e dottrinale maturato nel tempo sul punto. Difatti, seppur l'ambiente abbia potenzialmente la possibilità di ricomprendere tutti gli aspetti entro i quali l'uomo si sviluppa, risulta doverosa una più concreta specificazione dei singoli elementi che lo compongono in quanto meritevoli di autonoma tutela. Da queste considerazioni si è giunti all'attuale testo costituzionale dell'art. 9 Cost. che ricomprende in sé il concetto di ambiente e le sue componenti autonome senza, tuttavia, escludere dalla previsione di tutela il paesaggio. Sul punto, parte della dottrina[80] ha ritenuto esistente un vero e proprio conflitto tra i due elementi appena menzionati, ossia l'ambiente e il paesaggio, giungendo ad afferma che nella lotta tra gli stessi predominerebbe il primo, generando, conseguentemente, una vera e propria dequotazione del paesaggio.

Ulteriore punto dibattuto circa la nuova formulazione dell'art. 9 Cost., riguarda il concetto di "biodiversità". Difatti, a differenza dell'ambiente e degli ecosistemi, essa non era espressamente contemplata nel disposto dell'art. 117, lett. s), Cost., il che apre, potenzialmente, conflitti di competenza tra Stato e Regioni in materia. Originariamente, in un periodo antecedente alla riforma e, dunque, in assenza di una concreta ed effettiva previsione normativa, la biodiversità era ricondotta nell'alveo della tutela ambientale e,

[80] G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in giustiziainsieme, settembre 2021.

dunque, rientrante nel sopra citato art. 117, lett. s), Cost. Con l'intervento di riforma del 2022 la biodiversità è stata, invece, espressamente indicata accanto alla tutela ambientale e ciò solleva il dubbio se essa debba essere considerata un *unicum* rispetto alla tutela ambientale, per cui ricompresa nell'art. 117 Cost., ovvero una fattispecie avente portata autonoma. Parte della dottrina[81] propende maggiormente per la seconda tesi, richiamando a sostegno la sentenza della Corte costituzionale n. 12 de 2009 in tema di ambiente ed ecosistemi, secondo la quale «*anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, far riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé*», nonché la Convenzione di Rio sulla diversità biologica secondo la quale la "biodiversità" integrerebbe l'insieme delle varietà e variabilità degli organismi viventi e dei sistemi ecologici in cui vivono.

Continuando con la disamina del nuovo comma dell'art. 9 Cost., uno degli aspetti maggiormente innovativi è il richiamo all'"*interesse delle future generazioni*"[82], espressione che introduce nella

[81] M. BASSETTI DE ANGELIS, *La tutela ambientale nella Costituzione, raffronto con l'ordinamento francese*, in Nomos, Le attualità del diritto, 2, 2024, p. 11 ss.
[82] C. TRIPODINA, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente, in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2023; L. BUTTI, *Costituzione,*

Costituzione il principio di equità intergenerazionale[83], rinvenendo le propria fondamenta negli artt. 2 e 3 Cost. Dalla lettura in combinato disposto di detti articoli emerge, altresì, la funzione sociale rappresentata dal diritto[84] nonché la circostanza secondo la quale ciò che è in possesso delle generazioni presenti, altro non è che il risultato di una serie di sequenze passate[85]. Proprio l'art. 2 Cost. ricopre un ruolo di primario interesse con riferimento al concetto di solidarietà che, inevitabilmente, è creatrice di legami sociali. Tale concetto di solidarietà troverebbe la massima esaltazione con riferimento alla tutela ambientale, vista la necessaria sussistenza della stessa tra le generazioni presenti e future[86]. Nonostante la

ambiente e future generazioni, in RGA online - Rivista Giurica dell'Ambiente, 47, novembre 2023.

[83] R. MONTALDO, *La tutela costituzionale*…, op.cit.; G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost*., in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2018, pp. 627 ss.; I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in Bilancio Comunità Persona, 1, 2021, pp. 51-70; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*. *Notazioni sparse*, in Amministrazione in Cammino, 25 ottobre 2011; Corte cost. Sent. n. 179/2019 il rapporto instauratosi tra la comunità territoriale e l'ambiente diviene capace di esprimere una funzione sociale anche di natura intergenerazionale; Corte cost., Sentt. n. 18/2019, n. 115/2020.

[84] F. CIARAMELLI, *Responsabilità per le generazioni future: la funzione del diritto*, in F. Ciaramelli, F. G. Menga, La responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto, all'etica e alla politica, in Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 15 ss.

[85] R. ROBEI, *Generazioni: età della vita, età delle cose*, Laterza, Bari, 2014; A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IX, Milano, 2016; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale, FrancoAngeli, Milano, 2008.*

[86] S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria,* Laterza, Bari, 2014, pp. 3ss; P. TORRETTA, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo.*

considerazione positiva dell'introduzione del riferimento espresso all'interesse delle future generazioni non si può tacere delle possibili difficoltà applicative. Difatti, tutelare diritti di soggetti non ancora esistenti comporterebbe la necessità di individuare oggi le scelte maggiormente idonee a garantire gli interessi futuri[87]. Parte della dottrina supera tale criticità richiamando la valenza che acquisiscono i diritti fondamentali esistenti nell'ordinamento, i quali non hanno valenza limitata alle singole generazioni, ma sono in grado di rispondere alle esigenze di tutti, andando oltre alle mere limitazioni temporali[88]. L'obiettivo sarebbe quello di garantire pari opportunità nei confronti delle generazioni future. Inoltre, lo sguardo rivolto al futuro sarebbe fedele al pensiero di numerosi costituenti quali Togliatti che richiamando l'On. Nitti, sosteneva che «*Noi siamo responsabili del futuro verso i nostri figli, verso i nostri nipoti. Per questo facciamo una nuova Costituzione*»[89] o ancora Calamandrei,

Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale, Napoli, 2008, pp. 699 ss.

[87] M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), Un diritto per il futuro, teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale, Napoli, 2008, p. 436.

[88] D. PORENA, *«Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in federalismi*,* 15, 2022, pp. 136 ss.

[89] Palmiro Togliatti, Discorsi all'Assemblea Costituente sul progetto di Costituzione, seduta dell'11 marzo 1947;

«*la Costituzione deve essere presbite, deve vedere lontano, non essere miope*»[90].

E ancora, ulteriore profilo innovativo riguarda i modi e le forme di tutela degli animali, cui è dedicata una disciplina autonoma non compresa, dunque, nel più ampio genus della tutela ambientale, riconoscendone una specifica previsione, nonostante la naturale connessione tra le stesse[91] e, in particolare, con il concetto di biodiversità.

Dall'analisi normativa, emerge un dato di evidente differenziazione riguardante l'ambito soggettivo. Difatti, se la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi risultano affidati alla Repubblica richiamando, dunque, il compito comune di cui sopra, i modi e le forme di tutela degli animali, invece, risultano affidati alla legge dello Stato. Si configurerebbe, pertanto, secondo parte della dottrina, la previsione di una riserva di legge statale[92]. Tale impostazione, inserita all'interno del catalogo dei principi fondamentali rischierebbe di divenire chiave interpretativa dello stesso art. 117 Cost. circa il riparto di competenze Stato – Regioni. Sulla natura

[90] Piero Calamandrei, assemblea costituente, seduta del 4 marzo 1947.

[91] P. VIPIANA, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost*., in DPCE online, saggi, 2, 2022.

[92] R. MONTALDO, *La tutela costituzionale*…, op.cit. ; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.,* in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 2, 2021; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*…op. cit., p. 304; sul punto anche D. CERINI, E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in federalismi.it, n. 24, 2023: a loro parere l'art. 9, terzo comma, ultimo periodo, "*non può dirsi che contenga*" una norma sulla distribuzione del potere "*né tra fonti primarie e secondarie, né tra legge statale e legge regionale*".

della riserva in questione vi è stato e vi è tutt'ora un ampio dibattito in dottrina, in quanto parte di essa la qualifica come riserva di legge assoluta[93] valutando, pertanto, il conseguente ed eccessivo irrigidimento del sistema del riparto di competenze; altra parte della dottrina, come relativa; altra ancora la identifica quale mera attribuzione di competenza esclusiva in capo al legislatore[94]. Nonostante le varie e possibili differenti qualificazioni, alcuni hanno ritenuto incongrua la scelta di inserire una tale riserva di legge statale in materia di modi e forme di tutela degli animali poiché capace di incidere negativamente e, dunque, intaccare la logica del "compito comune", nonché di alterare l'equilibrio del riparto di competenze. Anche con riferimento alle Regioni a statuto speciale, analizzando la cd. clausola di salvaguardia inserita all'interno dell'art. 3 della L. cost. n. 1/2022, che prevede che «*La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge*

[93] G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli…op.cit*.: in quanto l'utilizzo del verbo "disciplinare" e l'espressione "i modi e le forme" fanno sì che sembri appartenere alla categoria della riserva assoluta; P. Vipiana, *La protezione degli animali…* op.cit.: sostiene che la riserva sia assoluta visto che è affidato alla legge il compito di determinare "i modi e le forme" della tutela degli animali con una locuzione utilizzata, in altri articoli della Carta costituzionale, per sancire tale tipo di riserva di legge.

[94] In senso contrario M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale*…op. cit., nel quale si legge che anche volendo interpretare la disposizione come semplice attribuzione allo Stato di una competenza legislativa esclusiva, si andrebbe ad irrigidire eccessivamente il sistema di riparto della potestà legislativa e, in più, questo non aggiungerebbe alcunché alle competenze già riconosciute al legislatore statale; sul punto anche E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione*…op.cit., p. 13;

costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti» appare necessario sottolineare che, secondo alcuni studiosi, tale clausola di salvaguardia non impedirà l'intervento della legge statale nelle materie disciplinate dagli Statuti speciali, ma sul piano sostanziale si conformerà una parificazione tra le Regioni ordinarie, ad autonomia differenziata e le Province autonome di Trento e Bolzano[95].

Se l'obiettivo della riforma costituzionale era quello di riconoscere un principio costituzionale, parte della dottrina non comprende la motivazione per la quale la tutela degli animali non sia stata accostata a quella dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi; e ancora, se la volontà era quella di introdurre nel sistema una riserva di legge in capo allo Stato in ordine alla tutela degli animali, non si comprende la scelta della sede della disposizione in questione[96].

Sul piano del drafting costituzionale si sono riscontrate le maggiori criticità, soprattutto avendo riguardo al rapporto con l'art. 117, co. 2, lett. s). Tale disposizione, difatti, già attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", per cui la nuova formulazione

---

[95] Sul punto, è interessante G. SANTINI, *Costituzione e ambiente*… op.cit.: «*viene fissata una riserva di legge statale* "*a geometria variabile" rispetto all'efficacia nei diversi territori, peraltro in controtendenza rispetto allo spirito che ha tendenzialmente caratterizzato gli interventi di riforma più recenti, volto a perseguire forme di maggiore omogeneità e integrazione*»; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale*…, op.cit.

[96] M. LADU, *Oltre l'intangibilità dei principi fondamentali*…op. cit., p. 53

dell'art. 9 Cost. potrebbe apparire ridondante. Dal punto di vista concettuale, difatti, sembrerebbe che la Costituzione abbia inteso tutelare due volte la medesima materia. Per quanto concerne, inoltre, la locuzione "ecosistema", questa è articolata in plurale nell'art. 9 Cost. quasi evidenziando la volontà di differenziare i diversi ecosistemi esistenti. Invece, per quanto riguarda il concetto di biodiversità, sarebbe possibile sostenere che la biodiversità appartenga alla competenza residuale delle regioni, non essendo espressamente richiamata nell'art. 117 Cost. con ciò, dunque, la Repubblica si fa carico della tutela degli ecosistemi e della biodiversità secondo il principio di sussidiarietà[97]. Proprio tenendo a mente il rapporto con l'art. 117 Cost., parte della dottrina è giunta a ritenere che il valore ambientale assumerebbe un carattere bidimensionale e, in particolare, da un lato il valore ambiente diviene oggetto di contratto sociale, rientrando la sua tutela tra i compiti della Repubblica e, dall'altro lato, continua ad essere sottoposto alla competenza esclusiva dello Stato, divenendo limite alla libertà di iniziativa economica.

Un'ulteriore elemento oggetto di critiche da parte di diversa dottrina riguarda il mancato richiamo espresso nei confronti del principio dello sviluppo sostenibile, presente solo implicitamente con riguardo alla menzione dell'interesse per le generazioni future. Il principio di sviluppo sostenibile ha acquisito nel tempo particolare rilevanza divenendo, come sopra analizzato, una consuetudine internazionale.

[97] G. L. CONTI, *Costituzione e ambiente*…op. cit., pp. 133 ss.

L'intenzione della riforma sarebbe, difatti, quella di collocare la tutela ambientale al di fuori di qualsivoglia tipo di negoziazione con altri interessi costituzionalmente rilevanti soprattutto con riguardo a quello connessi allo sviluppo e al governo dell'economia. Nonostante il forte impulso dato dall'ordinamento italiano al principio dello sviluppo sostenibile, sia mediante la normativa nazionale che regionale, il mancato riconoscimento espresso dello stesso all'interno del riformato art. 9 Cost. potrebbe interpretarsi nel senso che tale principio avendo portata internazionale sia comunqe in grado di far ingresso nell'ordinamento interno che lo recepisce.
In conclusione, la riforma del 2022 segna un passaggio storico, andando oltre la visione esclusivamente "antropocentrica" volta a tutelare l'ambiente per la salvaguardia della collettività, fino a giungere ad una visione "oggettiva" nella quale l'ambiente diviene "bene comune" da preservare in sé e per sé considerato al fine di «*assicurare l'ecosistema alle attuali generazioni e a quelle future*»[98].

7.3 Il "riformato" art. 41 Cost.

La previsione espressa dall'art. 9 Cost. ha inevitabilmente imposto una riflessione sulla necessità di armonizzare tale valore con le esigenze economico-produttive e la salvaguardia delle singole risorse

[98] G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*.

e componenti ambientali[99]. In un ordinamento costituzionale complesso, fondato su una pluralità di principi, la protezione dell'ambiente non può considerarsi in termini assoluti, necessitando un costante bilanciamento con altri diritti fondamentali, tra cui quello riguardante la libertà di iniziativa economica privata. In tale ottica, si colloca la contestuale riforma dell'art. 41 Cost., operata dalla stessa L. cost. n. 1 del 2022[100].

La Legge costituzione in oggetto, oltre ad aver integrato il catalogo di principi fondamentali previsti dalla Carta costituzionale, ha operato una modifica anche sulla c.d. "Costituzione economica" intervenendo sia sul secondo che terzo comma dell'art. 41 Cost. In particolare, è stato inserito all'interno del secondo comma il riferimento al "*danno alla salute, all'ambiente*" ad integrazione dei limiti imposti alla libertà di iniziativa economica; mentre al terzo comma è stata aggiunta all'espressione "*ai fini sociali*" la locuzione "*e ambientali*" cui è funzionalizzata l'attività economica mediante i programmi e i controlli opportuni che la norma affida alla legge.

Tuttavia, l'intervento sull'art. 41 Cost. non ha rappresentato un'assoluta novità per l'ordinamento nazionale. Già in epoca anteriore alla riforma, la questione inerente la compatibilità tra

[99] E. G. ASSANTI, *La nuova Costituzione "ambientale"*…op. cit., pp. 313 ss.; C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, 4, 2020, pp. 843 ss..

[100] L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente*, in federalismi.it, 4, 2022; ID. *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in federalismi.it, 23 giugno 2021.

l'iniziativa economica privata e la tutela ambientale è stata oggetto di analisi da parte della Corte Costituzionale. La stessa, aveva chiarito come la tutela dell'ambiente rientrasse a pieno titolo nel concetto di "utilità sociale" di cui al secondo comma dell'art. 41 Cost.: «E' *acquisito alla giurisprudenza costituzionale che al limite della utilità sociale, a cui soggiace l'iniziativa economica privata in forza dell'art. 41 Cost., non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente (art. 3 Cost.) intesi alla tutela dell'ambiente (si veda, da ultimo, sent. n. 196 del 1998)*»[101]. Tale rapporto è stato valutato mediante una costante opera di bilanciamento rispondente ai criteri di proporzionalità e ragionevolezza[102], riconoscendo che la stessa architettura costituzionale imporrebbe un contemperamento dinamico e continuo tra i principi e diritti fondamentali esistenti, in quanto «*Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale*»[103].

---

[101] Corte cost., Sentt., n. 190/2001, n. 196/1998.
[102] Corte cost., Sentt., n. 58/2018, n. 182/2017.
[103] Corte cost., Sent., n. 85/2013: «*La ratio della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso. Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che*

Nel panorama interno il rapporto sussistente tra l'ambiente e l'iniziativa economica è stato oggetto di ampio dibattito giurisprudenziale. Sul punto, uno dei casi maggiormente in linea e in grado di esplicitare tale rapporto è sicuramente quello riguardante l'Ilva di Taranto[104], nel quale si è posto al centro proprio il dibattito sul bilanciamento tra i diritti costituzionali tutelati e, in particolare, tra la tutela dell'iniziativa economica, della salute, dell'ambiente salubre e dell'ambiente di lavoro sicuro. Dal punto di vista fattuale, ad aprire il vaso di Pandora sul caso fu la Corte di Giustizia con la sentenza del 2011, Causa 50/10 con la quale l'Italia veniva condannata in quanto inadempiente nei confronti della Direttiva 2008/1/CE (cd. Direttiva IPPC) sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento che obbligava le industrie con elevato potenziale inquinante a dotarsi di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e della Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Successivamente, nel 2012, in seguito ad un accertamento penale sulla gestione dell'impianto dell'Ilva s.p.a., il GIP di Taranto aveva disposto misure cautelari personali e reali,

abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».

[104] Sul punto, A. GIURICKOVIC DATO, *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al 'caso Ilva',* in federalismi.it, 12, 2019.

imponendo la interruzione immediata delle attività inquinanti e prevedendo il sequestro preventivo di ampie porzioni dello stabilimento siderurgico di Taranto e del prodotto «*finito e/o semilavorato*» giacente nelle aree di stoccaggio dello stabilimento stesso e realizzato in epoca successiva al sequestro degli impianti produzione. Tuttavia, dato il ruolo economico fondamentale che l'Ilva ricopriva, essendo la più grande acciaieria d'Europa, l'Italia ha cercato di far proseguire l'attività produttiva dell'industia, varando disposizioni *ad hoc*. La prima tra queste fu il D.L. n. 207/2012 (cd. Decreto "Salva-Ilva"), successivamente convertito in L. n. 231/2012 avente, per quanto di interesse, una disposizione di carattere generale (art. 1), secondo la quale in presenza di uno stabilimento di interesse strategico nazionale, con un numero di lavoratori non inferiore a duecento, da almeno un anno, qualova vi sia la necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) ha il potere di autorizzare la prosecuzione di un'attività produttiva per un periodo non superiore a trentasei mesi, in sede di riesamente dell'AIA; e una di carattere speciale (art. 3), riferita specificamente allìefficacia dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26 ottobre 2012 all'Ilva s.p.a. Successivamente alla conversione in legge, il GIP di Taranto con ordinanza depositata in data 22 gennaio 2013, ha sollevato varie questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 del D.L. n. 207/2012 in relazione agli artt. 2, 3, 9 co.2, 24 co.1, 25, co. 1, 27 co.1, 32, 41 co.2, 101, 102,

103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117 co.1 Cost. Secondo il GIP di Taranto, il legislatore non avrebbe individuato un effettivo punto di equilibrio, intendo piuttosto sacrificare i primi in favore del mero interesse economico. La Corte Costituzionale, tuttavia, con Sentenza n. 85/2013 ha affermato come non sia possibile individuare un diritto fondamentale in grado di prevalere, in via assoluta, sugli altri.

In seguito, l'azienda fu sottoposta a varie procedure che consentirono la prosecuzione dell'attività produttiva e furono adottate varie disposizioni legislative, fino al D.L. n. 92/2015 volto a consentire, nuovamente, il proseguimento dell'attività produttiva dell'Ilva. Sul punto, furono sollevate altre questioni di legittimità. In particolare, il giudice a quo ha ritenuto che la disposizione in esame violasse gli artt. 2, 3, 32, 41 e 112 Cost.

La Corte Costituzionale ha chiarito che «*a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (artt. 4 e 35 Cost.)*» e ancora giunse ad affermare la necessità di «*rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività*

produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona»[105].

Da tale vicenda emerge la necessità di operare un bilanciamento tra i diritti tutelati senza che sia possibile riconoscere la tirannia di uno o di pochi sugli altri. Tale bilanciamento è reso possibile grazie ai criteri di proporzionalità e ragionevolezza così da non consentire la prevalenza assoluta di uno solo dei valori in gioco, né il sacrificio assoluto di alcuni di essi[106].

Tale approccio conferma come già prima della riforma del 2022, la giurisprudenza aveva individuato nell'ambiente il limite intrinseco all'esercizio dell'iniziativa economica privata.

Per le ragioni sopra analizzate, parte della dottrina, ritiene che tale modifica e previsione non può essere considerata una innovazione rilevante e significativa[107] limitandosi semplicemente a "fotografare" ciò che è stato già oggetto di interpretazione giurisprudenziale[108].

---

[105] Corte cost., Sent. n. 58/2018 *considerato in diritto* pt. 3.3.

[106] Corte cost. Sent. n. 63/2016: «*Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi "tiranno" (sentenza n. 85 del 2013)»;* Da ultimo si citano: Corte di Giustizia, C/2024/4830, Sent. 25 giugno 2024, sull'interpretazione della Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), per cui «*gli Stati membri sono tenuti a prevedere che una previa valutazione degli impatti dell'attività dell'installazione interessata tanto sull'ambiente quanto sulla salute umana costituisca atto interno ai procedimenti di rilascio e riesame di un'autorizzazione all'esercizio di una tale installazione ai sensi di detta direttiva».*

[107] R. MONTALDO, *La tutela costituzionale*…, op.cit.

[108] L. CASSETTI, *Salute e ambiente*…op. cit.

Purtuttavia, mediante la riforma dell'art. 41 si è inteso non solo cristallizzare l'importanza della tutela ambientale ma si è individuato in tale tutela il presupposto caratterizzante un nuovo ruolo dei poteri pubblici circa l'indirizzo e il coordinamento dell'attività economica[109] anche in chiave di sostenibilità. Dunque, si tratterebbe di un passaggio non solo dichiarativo ma, altresì, programmatico volto al rafforzamento del dovere dello Stato di garantire che lo sviluppo economico avvenga entro i confini della salvaguardia della salute e dell'ambiente. In tal senso, la riforma in oggetto va letta come parte di un processo più ampio di costituzionalizzazione del principio di sviluppo sostenibile che pur non essendo espressamente richiamato, trova applicazione pratica nel coniugare la libertà economica con la tutela ambientale, in linea con le tendenze sovranazionali.

7.4. Problemi ed equivoci della riforma costituzionale

L'analisi della riforma costituzionale evidenzia l'elevata delicatezza delle questioni che essa ha sollevato, tanto sul piano tecnico-giuridico che su quello sistematico. Una delle prime problematiche emerse afferisce alla possibilità, o meno, di modificare e integrare il catalogo dei principi fondamentali che sorreggono il sistema. Parte della dottrina ha espresso forti perplessità in quanto una tale integrazione non potrebbe sussistere poiché in contrasto con

[109] F. SANCHINI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della Costituzione economica*, in Osservatorio sulle fonti, 3, 2022, p. 204.

l'orientamento della Corte costituzionale emerso con sentenza n. 1146/1988[110] con la quale ha affermato l'esistenza di un limite implicito al potere di revisione costituzionale disciplinato dall'art. 138 Cost., avvalorando la tesi secondo la quale quando si legge che "*la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale*" ai sensi dell'art. 139 Cost. si intende l'impossibilità di operare una modifica dei principi supremi che reggono l'ordinamento interno, considerati dalla dottrina il c.d. nucleo duro della Costituzione[111].

Sulla base di tali considerazioni, alcuni autori hanno ritenuto che la riforma in esame, pur avendo natura additiva e non soppressiva, non sia del tutto innocua, potendo costituire potenzialmente un pericoloso precedente, in quanto sarebbe in grado di aprire la strada alla possibilità di modificare i principi fondamentali dell'ordinamento, giungendo a non poter escludere un futuro intervento riformatore di portata negativa[112].

---

[110] Sul valore della Sentenza della Corte Cost., n. 1146/1988, L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in federalismi.it, 4, 2021; M. D'AMICO, *Una riforma costituzionale importante*, in RGA online, Rivista Giuridica dell'Ambiente, 26.02.2022.

[111] S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2006; P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2015; A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2018, pp. 1-33.

[112] T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in federalismi.it, 23 giugno 2021, p. 3: «*anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali (rectius: supremi) per migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso*

Ebbene, questa impostazione richiede un chiarimento su cosa si intenda per "principi supremi". Appare, difatti, irragionevole e riduttivo ritenere che essi siano strettamente confinati all'interno dei primi dodici articoli della Costituzione, in quanto la loro individuazione discenderebbe, piuttosto, dal contenuto sostanziale che esprimono.

In tal senso, la giurisprudenza costituzionale ha puntualizzato come l'immodificabilità di tali principi sia da riferire al loro nucleo essenziale, che non può subire restrizioni o limitazioni[113], nulla aggiungendo circa la possibilità di un ampliamento dei principi.

---

positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo. Come dire: se si apre alla modifica dei principi fondamentali si accetta l'idea che questi possono essere comunque cambiati. In senso migliorativo o peggiorativo lo deciderà la maggioranza parlamentare che approverà la riforma. La lotta per la costituzione, più volte evocata nei tentativi di riforma costituzionale financo della seconda parte, consiste in questo: nella difesa dei principi fondamentali, che non possono e non debbono essere negoziabili»; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in federalismi.it, 23 giugno 2021, p. 2: «*si dubita del fatto che possano modificarsi i Principi fondamentali posti alla base dell'intero testo costituzionale. Certo, quando la riforma è volta a migliorare si potrebbe anche procedere, ma aprire una porta ad azioni di questo tipo significherebbe altresì non poterla chiudere a riforme peggiorative, per cui non si nega una certa preoccupazione, ma certamente l'interpretazione dell'articolo 9 in tutti questi anni ha reso inevitabile un'azione volta a riformare lo stesso articolo piuttosto che trovare altre soluzioni, forse meno preoccupanti*».

[113] In via interpretativa Corte cost., Sentt. n. 366/1991 e n. 1146/1988: «*La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana. Questa Corte, del resto, ha già riconosciuto in numerose decisioni come i principi supremi dell'ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto*

Alla luce di tale precisazione, il divieto di modificazione dei principi fondamentali non ha trovato, difatti, ragion d'essere nel presente contesto. Ciò poiché la Legge costituzionale 1/2022 ha avuto il pregio di consolidare e positivizzare quanto è stato oggetto di un lungo percorso giurisprudenziale[114], senza incidere, in senso restrittivo, sul contenuto di un principio supremo. Pertanto, l'intervento additivo ha trovato giustificazione nel precedente riconoscimento giurisprudenziale dell'ambiente quale valore

---

alle altre norme o leggi di rango costituzionale, sia quando ha ritenuto che anche le disposizioni del Concordato, le quali godono della particolare <copertura costituzionale> fornita dall'art. 7, comma secondo, Cost., non si sottraggono all'accertamento della loro conformitè ai <principi supremi dell'ordinamento costituzionale> (v. sentt. nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1982), sia quando ha affermato che la legge di esecuzione del Trattato della CEE può essere assoggettata al sindacato di questa Corte <in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana> (v. sentt. nn. 183 del 1973, 170 del 1984)».

[114] A titolo meramente esemplificativo: Corte cost., Sentt. n. 151 e 153/1986, n. 210/1987; più recentemente, la Corte cost. ha ribadito e confermato la natura di valore primario dell'ambiente con la Sent., n. 24/2022: «*in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., spetta in via esclusiva allo Stato il compito di dettare una disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, considerato come entità organica e connesso a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto*»; Corte cost., Sent., n. 201/2021: «*la tutela ambientale e paesaggistica – gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto – costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali*»; e ancora, Corte cost., Sent., n. 189/2021: «*la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. risponde, del resto, a ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (sentenze n. 246 del 2017, n. 641 del 1987), che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse alla Regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale*».

costituzionale, qualificandosi quale mero adeguamento formale dei principi scritti all'assetto sostanziale delineato dall'interpretazione costante della giurisprudenza.

Proprio su questo punto si è innescato un vivace dibattito dottrinale. Parte della dottrina ha ritenuto la riforma costituzionale del tutto inutile e superflua in quanto non in grado di aggiungere alcunché di significativo al già corposo e solido riconoscimento giurisprudenziale operato dalla Corte costituzionale[115].

Un diverso orientamento, invece, muovendo da un ragionamento *ad averso*, ha sottolineato come risulterebbe non irragionevole sollevare una critica nei confronti di un'introduzione giurisprudenziale di un valore costituzionale inteso quale primario ed assoluto, non espressamente positivizzato dalla Costituzione, piuttosto che sulla volontà del legislatore di mettere nero su bianco l'oggetto di un lungo percorso evolutivo che faccia emergere, altresì, una differente ed accresciuta sensibilità sul tema ambientale[116].

Diversi studiosi hanno, ancora, ritenuto l'operata riforma quantomeno opportuna, se non addirittura necessaria per dar coerenza normativa e visibilità costituzionale ad un principio ormai

---

[115] G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in federalismi.it, paper 1 luglio 2021, p. 2; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, 3, 2017.

[116] G. CONTI, *Costituzione e ambiente*… op. cit., p. 131; sul punto R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in federalismi.it, 06.04.2022; F. RESCIGNO, *Quale riforma*…op. cit.; e ancora M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41*…op. cit., p. 299.

radicato nel sentire comune e nella coscienza giuridica e sociale di un intero Paese.

8. Sulla qualificazione del bene ambiente nel diritto amministrativo

La qualificazione dell'ambiente come diritto fondamentale della persona assume un rilievo significativo anche sul piano amministrativo, in quanto impone ai soggetti pubblici un preciso dovere di dare concreta attuazione ed esecuzione ai doveri di protezione già riconosciuti dall'ordinamento[117]. Il valore sostanziale attribuito al riformato art. 9 Cost. e l'attenzione rafforzata verso la tutela ambientale si qualificano quale presupposto essenziale per orientare l'attività discrezionale della pubblica amministrazione nell'esercizio dei poteri pubblici.

In questa prospettiva, lo Stato si colloca al centro del sistema, quale mediatore tra la tutela dell'ambiente e le esigenze della collettività, con l'obiettivo di assicurare una soddisfacente protezione e tutela effettiva dei beni naturali ed evitare che il diritto all'ambiente resti mera "lettera morta", privo cioè di concreta attuazione esterna. Tale visione abbraccerebbe l'idea dei beni ambientali quali "beni comuni", destinati al perseguimento di interessi collettivi e non

[117] F. CINTIOLI, *L'interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l'amministrazione e il giudice amministrativo*, in Il diritto dell'economia, 2, 2024 pp. 11 ss; M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in PA Persona e Amministrazione, Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia, 2, 2020, pp. 523 ss.

meramente individuali[118]. Il progressivo svilupparsi di una coscienza ambientale comune ha contribuito ad ampliare il riconoscimento di situazioni giuridiche in capo ai singoli, i quali non si limitano a fruire delle risorse naturali ma intendono assumere un ruolo attivo nella loro salvaguardia. In tale contesto è possibile rinvenire gli strumenti di tutela che passano necessariamente attraverso i diritti di partecipazione e di accesso ai documenti amministrativi in materia ambientale. La possibilità riconosciuta in capo ai singoli di ottenere informazioni ambientali rappresenta non solo un mezzo di tutela, ma anche un fattore di accrescimento della sensibilità collettiva verso la protezione delle risorse naturali. Inoltre, passa proprio dalla conoscenza delle informazioni ambientali la possibilità dei cittadini di attivarsi concretamente al fine di intraprendere iniziative concrete a tutela delle risorse ambientali e naturali. Chiaramente ciò ha ripercussioni, altresì, sul piano processuale in quanto a fronte di un illegittimo esercizio della funzione pubblica deve riconoscersi necessariamente in capo alla collettività la possibilità di agire a tutela dell'integrità delle risorse ambientali[119].

---

[118] Per la ricostruzione del significato di bene comune si rinvia a: A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in Costituzionalismo.it, 3, 2014; R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una prospettiva d'indagine sui beni comuni*, in Il diritto dell'economia, 1, 2014, pp. 209 ss.; P. CHIRULLI, *I beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in Giustamm.it, 1 gennaio 2012; S. RODOTÀ, *Beni comuni e categorie giuridiche: una rivisitazione necessaria*, in Questione Giustizia, 5, 2011; Corte cost., Sent. 641/1987 che inquadrava i beni ambientali come beni liberi.

[119] Sul punto analizzare la Plenaria n. 6/2020 circa l'endiadi beni ambientali/beni comuni – interessi ambientali/interessi comuni.

In conclusione, per quanto di interesse per il presente capitolo, è possibile affermare che l'ambiente sia un valore universale e trasversale di rango costituzionale[120]. Tuttavia, parte della dottrina

[120] Corte cost., Sent., 641/1987; Corte cost. Sentt. n. 77/2017: «*questa Corte, già nella sentenza n. 407 del 2002, ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una «materia "trasversale"» e che la difesa del suolo rientra nella materia della «tutela dell'ambiente» (in questo senso, sentenze n. 83 del 2016, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009). Proprio la trasversalità della materia implica, peraltro, l'esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che, in relazione a queste, allo Stato sarebbe riservato «il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (così la sentenza n. 407 del 2002*)»; n. 121/2018: «*Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» non identifica una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, anche regionali (di recente, sentenze n. 66 del 2018, n. 212 del 2017 e n. 210 del 2016). L'ambiente è, dunque, un «"valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002)*»; n. 189/2021; n. 158/2021: «*La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che l'ambiente, attribuito alla competenza esclusiva del legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., costituisce un ' "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando [invece] allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 407 del 2002)' (sentenza n. 121 del 2018); pertanto la disciplina statale costituisce un limite per le Regioni e le Province autonome nell'esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella dell'ambiente, salva la facoltà di dettare prescrizioni che elevino il livello di tutela ambientale previsto dal legislatore statale (ex multis, sentenze n. 66 del 2018, n. 199 del 2014, n. 246 e n. 145 del 2013)*»; ma anche T.A.R. Lombardia, Milano n. 529/2022 e T.A.R. Lazio, Roma n. 7779/2022.

contesta che possa assurgere a vero e proprio diritto fondamentale individuale[121]. In questa direzione si colloca anche la Carta dei diritti fondamentali dell'UE che non riconosce direttamente all'ambiente la natura di diritto soggettivo, non collegandolo a situazioni giuridiche attive, limitandosi a prescrivere che la sua tutela sia integrata dalle politiche dell'Unione.

Nonostante ciò, anche grazie alle più recenti pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo[122] sarebbe possibile configurare la protezione dell'ambiente quale oggetto di un diritto fondamentale collettivo o comunque meta-individuale[123], in grado di coniugare l'interesse generale con forme di tutela attiva e partecipata.

9. Osservazioni conclusive

Tradizionalmente, l'ambiente era considerato principalmente in funzione degli interessi del singolo, in un'ottica esclusivamente individualista e antropocentrica. Negli ultimi anni si è avvertito un incremento della sensibilità ambientale che ha permesso il passaggio dal precedente antropocentrismo a quello che potrebbe divenire modello ideale di tutela ambientale volto a delineare forme di responsabilità solidale al fine di tutelare la natura e le sue risorse intra e inter generazionale.

---

[121] M. CALABRÒ, *L'ambiente quale diritto fondamentale…*op. cit., pp. 528 ss.
[122] E. GUARNA ASSANTI, *Verein KlimaSeniornnen and others v. Switzerland: una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima*, in Diritti Comparati, Comparare i diritti fondamentali in Europa, 18.04.2024.
[123] A. GALANTI, *La giurisprudenza della Corte europea…*op. cit.

Si tratta, comunque, di un intervento in linea rispetto a quanto previsto dall'"Agenza 2030 per lo Sviluppo Sostenibile" promossa dall'ONU che ha previsto un principio «*di responsabilità verso la natura che deve essere perseguito da tutti i Paesi del mondo mediante nuove norme giuridiche e attraverso una governance ambientale*»[124].

L'intento, dunque, era quello di consolidare la tutela ambientale quale principio costituzionale, non essendo più bastevole la mera indicazione sterile all'interno dell'art. 117 Cost., al fine di dar seguito, altresì, allo sviluppo giurisprudenziale che nel corso degli anni ha incrementato la visione della tutela ambientale, riconoscendone effettivo valore visto l'innalzamento della sensibilità nei confronti di tale materia.

Un pregio della riforma costituzionale è quello di aver dato risalto all'ottica solidaristica in tema di tutela ambientale.

L'analisi condotta nel presente capitolo ha evidenziato come la riforma costituzionale n. 1/2022 presenti un valore ed una rilevanza, anche simbolica, indubitabile in quanto ha avuto il merito di recepire e cristallizzare gli orientamenti già consolidatisi nella giurisprudenza, anche costituzionale, in materia ambientale.

Nonostante all'interno di un contesto estremamente dinamico, quale quello del diritto, l'evoluzione interpretativa e normativa sia un fenomeno assolutamente fisiologico e naturale, l'esistenza di principi fondamentali espressi in modo chiaro ed inequivocabile nella Carta

[124] G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale in Italia...*op. cit.

costituzionale si rivela essenziale al fine di garantire certezza del diritto e stabilità nei confronti dei soggetti facenti parte della società. La tutela dell'ambiente seppur da tempo riconosciuta quale effettivo principio dell'ordinamento risultava, fino al 2022, priva di espresso richiamo sostanziale nella Costituzione. Tale carenza era qualificabile quale vera e propria lacuna in aperto contrasto con la crescente centralità della questione ambientale non solo a livello nazionale ma, altresì, internazionale. Per tali ragioni, l'introduzione espressa di una tutela sostanziale dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali risponde ad un'esigenza di adeguamento dell'ordinamento nazionale agli standards sovranazionali più avanzati. Ciò consente non solo di orientare l'attività legislativa e amministrativa ma, altresì, di rafforzare gli strumenti di controllo giurisdizionale.

L'analisi operata ha dato risalto anche alle criticità emerse dalla riforma in oggetto, sia di ordine sistematico che applicativo. Innanzitutto, la scelta di attribuire espressamente allo Stato la competenza in materia di animali – e non alla Repubblica genericamente intesa – senza procedere ad una parallela opera di revisione dell'art. 117 Cost. in materia di riparto di competenze rischia di innescare tensioni interpretative e conflitti di attribuzione con le Regioni. In secondo luogo, permane un'indeterminatezza sul contenuto e sulla portata dell'obbligo costituzionale di tutela ambientale, in particolare con riguardo all'interesse delle future generazioni. Difatti, pur trattandosi di formula aperta, impone alla

Corte costituzione e agli altri organi giurisdizionali un delicato compito di definizione concreta, con il rischio di eccessiva discrezionalità interpretativa e conseguente indebolimento del principio di legalità. Ulteriore profilo critico riguarda l'assenza di un coordinamento espresso con riguardo alle previsioni costituzionale in materia economica e produttiva. Difatti, sebbene la riforma introduca limitazioni esplicite all'iniziativa economica privata e all'attività produttiva quando queste risultino, in qualche modo, lesive dell'ambiente, non viene affrontata in modo organico la questione dell'equilibrio tra sviluppo economico e sostenibilità ecologica. Sicuramente, la mancata menzione del concetto di sviluppo sostenibile e la mancata attenzione ai profili di bilanciamento con questo collegati, rischiano di inficiare l'opera riformatrice attuata che necessiterebbe di un'attività interpretativa.

In conclusione, la riforma costituzione n. 1/2022 rappresenta sicuramente un passo significativo verso la costituzionalizzazione della tutela ambientale e animale, tuttavia il suo successo dipenderà molto dalla capacità delle istituzioni di interpretare ed attuare tali disposizioni in modo sistematico e coerente.

Compresa la sempre maggiore sensibilità rivolta nei confronti della tematica ambientale è intuibile il ruolo ricoperto dall'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali capace di generare consapevolezza nei cittadini informati e certamente in grado, qualora correttamente attuato, di incidere positivamente sulla protezione dell'ambiente e delle sue risorse naturali.

CAPITOLO II
TRA IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA E IL DIRITTO DI ACCESSO

1. Premessa; **2.** Il principio di trasparenza nell'assetto costituzionale; **3.** Il principio di trasparenza dalla L. n. 241/1990; **3.1** Il punto di partenza: L. n. 241/1990; **3.2** La disciplina del D.lgs. n. 33/2013; **3.3** L'ulteriore sviluppo con il D.lgs. n. 97/2016; **4.** Le generali tipologie di accesso; **4.1** Accesso documentale; **4.2** Accesso civico "semplice"; **4.3** Accesso civico "generalizzato"; **5.** Il rapporto sistematico tra le diverse tipologie di accesso; **5.1** Accesso documentale e civico "semplice" a confronto; **5.2.** Accesso documentale e civico "generalizzato" a confronto; **5.3** Le due tipologie di accesso civico a confronto; **6.** Problematicità legate alle differenti tipologie di accesso; **7.** Risvolti processuali; **8.** Analisi conclusiva.

1. Premessa

In via preliminare, prima di affrontare in modo specifico la tematica centrale del diritto di accesso alle informazioni ambientali, si ritiene opportuno procedere a un'analisi sistematica degli istituti del diritto di accesso presenti nell'ordinamento giuridico interno, anche in ottica evolutiva. Tale ricognizione si propone di verificare se la massima formalizzazione del principio di trasparenza si sia effettivamente tradotta – o rischi di tradursi – in un fenomeno di "eccesso di accesso", potenzialmente idoneo a compromettere,

anziché favorire, il perseguimento degli obiettivi originariamente prefissati dal legislatore.

In particolare, il capitolo si costellerà di un'analisi della fioritura del principio di trasparenza, pubblicità e partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico che ha condotto, a piccoli passi, alla nascita del diritto di accesso anche quale strumento di contrasto al fenomeno corruttivo.

Partendo, dunque, dalla forma primordiale dell'istituto del diritto di accesso documentale, si giungerà ad analizzare le ulteriori due forme generali di accesso, ossia gli istituti del diritto di accesso civico c.d. semplice e del diritto di accesso civico c.d. generalizzato, pervenendo ad effettuare una disamina delle tipologie di accesso speciali, quali l'accesso degli enti locali, per i contratti pubblici e, infine, l'accesso alle informazioni ambientali a cui sarà dedicato un successivo capitolo.

Nel nostro ordinamento, difatti, oramai possiamo contare almeno 6 categorie differenti di diritto di accesso[125] e sarà proprio questo il perno su cui ruoterà il capitolo in questione. La principale domanda alla quale si cercherà di trovare adeguata risposta sarà: è da ritenersi necessaria la sussistenza e il mantenimento in vita di tutte queste forme di accesso? Dunque, si cercherà di comprendere se tali figure siano tutte, a loro modo, essenziali per garantire il principio di trasparenza, pubblicità e partecipazione pubblica. Se così non fosse,

[125] F. FRANCARIO, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, in federalismi.it, 10, 2019, p. 3.

la presenza di una forma così variegata di istituti costituirebbe una grave problematicità per l'ordinamento interno e, soprattutto, per i singoli cittadini che si potrebbero trovare innanzi a un bivio, quali esseri incerti e inconsapevoli circa la migliore strada da percorrere in quanto errare potrebbe generare la perdita di un diritto che negli anni, mattone dopo mattone, l'ordinamento ha cercato di costruire. L'analisi si focalizzerà proprio su questo essenziale aspetto, poiché l'istituto nasce quale garanzia di diritti dei singoli e un ipotetico "eccesso di accesso" che ne compromettesse la funzione originaria, determinerebbe una sostanziale erosione dei principi su cui esso si fonda.

2. Il principio di trasparenza nell'assetto costituzionale

In via preliminare, prima di operare un'analisi circa l'evoluzione del principio di trasparenza e della conseguente emersione degli istituti del diritto di accesso, è opportuno rilevare come tale principio sia previsto, seppur in maniera tacita[126] - ma desumibile in via interpretativa – all'interno della nostra Carta costituzionale.

Il principio di trasparenza non è espressamente contemplato tra i principi costituzionali ma ciò non deve indurre nell'erronea convinzione che possa essere qualificato come recessivo o meramente accessorio rispetto ad altri principi espressamente previsti nella stessa. Ebbene, il principio di trasparenza, intrinseco al

[126] G.M. SALERNO, *Verso un'amministrazione trasparente: principi costituzionali e regole legislative*, in Giornale di storia costituzionale, 31 / I 2016.

funzionamento democratico – non potendo sussistere una democrazia senza trasparenza – riceve ulteriore fondamento dal combinato disposto di più disposizioni costituzionali. Difatti, la Costituzione non si compone di dettami isolati, non avendo questi natura esclusivamente autonoma, per cui scevri da interpretazioni sistematiche, ma di principi interconnessi che richiedono un'interpretazione integrata. Dunque, già solo riflettendo sul principio democratico, su quello di uguaglianza e imparzialità, il principio di trasparenza non può che rappresentare il presupposto, per lo meno logico, imprescindibile[127].

L'effettiva portata e dimensione costituzionale del principio di trasparenza è ravvisabile, in particolare, dal combinato disposto di cui agli artt. 2 e 3, co. 2, Cost. in quanto grazie alla concretizzazione del principio di trasparenza è possibile rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, di fatto, sono in grado di impedire il pieno sviluppo della persona. Inoltre, il principio di eguaglianza, in senso sostanziale, impone che tutti i soggetti siano dotati dei medesimi mezzi necessari a garantire la partecipazione alla definizione delle politiche economiche e sociali del Paese. Proprio attraverso l'attuazione del principio di trasparenza potrà essere garantita una corretta e completa conoscenza di ciò che circonda il soggetto e solo mediante tale conoscenza si potrà giungere a garantire

[127] C. COLAPIETRO, *Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990,* Atti del Convegno internazionale tenutosi presso l'Università degli Studi Roma Tre, Facoltà di Scienze Politiche, il 10 novembre 2010, Napoli, 2012.

una reale partecipazione consapevole dei singoli nei processi decisionali del Paese. Tale relazione induce ad indirizzare l'attività amministrativa alla cura degli interessi preordinati al godimento e alla tutela dei diritti civili e sociali. Oltre che negli artt. 2 e 3, co. 2, Cost., il principio di trasparenza trova ingresso nel nostro ordinamento anche grazie all'art. 21 Cost., il quale nel riconoscere la liberà di manifestazione del pensiero, comprende implicitamente sia il diritto di informarsi che quello di essere informati. Ne deriva che, affianco al diritto/dovere dei singoli di informazione autonoma, sorga il correlativo dovere, in capo ai poteri pubblici, di garantire un'informazione completa, corretta e tempestiva affinché i cittadini possano partecipare in maniera consapevole ai processi decisionali inerenti la vita politica, economica e sociale del Paese.

Compresa la fondamentale finalità e portata di quanto sopra, i pubblici poteri si troveranno nella posizione di non poter fornire informazioni incomplete o inesatte al fine della formazione di una consapevolezza reale, corretta e concreta. A ciò si lega, inevitabilmente, l'art. 97 Cost. secondo il quale i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento, quale efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e l'imparzialità dell'amministrazione, intesa quale divieto di disparità di trattamento. In tale quadro la trasparenza assume il ruolo di condizione di legalità amministrativa poiché la P.A. deve agire quale organo aperto alla collaborazione con i singoli, poiché solo attraverso l'attuazione del principio di

trasparenza potranno essere assicurati l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

Dunque, dalla interpretazione sistematica di tali disposizioni si evince che la trasparenza, pur non essendo espressamente menzionata, possiede una valenza costituzionale implicita, fungendo da garanzia della conoscibilità degli atti pubblici e della correttezza dell'*agere* amministrativo.

Quanto riportato costituisce la base grazie alla quale è possibile affermare che il principio di trasparenza, seppur non espressamente previsto all'interno della Costituzione, rappresenti un principio cardine generale, un valore dell'ordinamento[128] che merita una corretta attuazione all'interno del nostro Paese, acquisendo sempre più importanza il diritto, in capo ai singoli, alla conoscibilità in modo da garantire un corretto rapporto tra questi e la Pubblica Amministrazione, in un rapporto di piena collaborazione e non più di supremazia della seconda nei confronti dei primi. È, dunque, assicurata la trasparenza sia dell'assetto organizzativo che delle singole attività poste in essere dalla P.A., garantendo la conoscibilità della documentazione amministrativa ai singoli, fatte salve alcune limitazioni che saranno analizzate nel proseguo.

Oltre a ciò, la trasparenza deve essere intesa in un'accezione ancora più ampia rispetto alla pubblicità o conoscibilità in quanto è, altresì, "*conoscenza e comprensione*" e dunque precondizione per il

[128] F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della Pubblica Amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in federalismi.it, 8, 2013, p. 1 ss.

controllo democratico delle Pubbliche Amministrazioni[129]. Pubblicità e trasparenza vivono in un rapporto di strumentalità per cui la trasparenza rappresenta il principio generale mentre la pubblicità rappresenta lo strumento di attuazione. Per tale ragione, la trasparenza rappresenterebbe un concetto più ampio e comprensivo dell'accessibilità totale degli atti, mentre la pubblicità atterrebbe maggiormente alle regole che riguardano gli obblighi di pubblicazione[130].

La trasparenza pur essendo inquadrata come "principio generale", mantiene natura ancillare rispetto ai principi costituzionali quali quello di buon andamento e imparzialità. Fin dai tempi dei lavori dell'Assemblea Costituente era stata avvertita la necessità di introdurre un comma aggiuntivo all'attuale art. 97 Cost.: "*La Legge determina i modi e le forme in cui si esercita il controllo popolare sulle pubbliche amministrazioni*"[131]. Tuttavia le reazioni che ne scaturirono non furono quelle sperate a causa della asserita inutilità di una riserva di legge in materia, ritenendo superflua la previsione di un possibile intervento legislativo volto ad introdurre ulteriori

[129] G.M. SALERNO, *Verso un'amministrazione trasparente*...op. cit., p. 99; R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in Dir. proc. amm., 1989, 416 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, p. 1024; F. M. NICOSIA, *Principio di trasparenza dell'azione amministrativa ed obbligo di motivazione. Il diritto di accesso*, Napoli, 1992.

[130] G. FESTA, *Gli orientamenti della giurisprudenza in tema di accesso agli atti amministrativi e accesso civico*, in F. Astone, V. Berlingò, F. Manganaro e F. Saitta (a cura di) Liber Amicorum per Algo Tigano, Università degli studi di Messina, 2023, p. 163 ss.

[131] Seduta del 24 ottobre 1947, Presidente Terracini;

controlli popolari sull'amministrazione rispetto a quelli già esistenti[132]. Dunque, il principio di trasparenza ha continuato ad assurgere a principio costituzionale implicito con ogni relativa conseguenza[133].

Partendo dalle origini, fino alla prima metà degli anni '60, l'attività amministrativa era caratterizzata da un generale principio di segretezza[134], sia per quanto concerne le fasi preparatorie che quelle istruttorie per cui il cittadino si trovava innanzi la esclusiva possibilità di apprendere la decisione finale adottata dalla Pubblica Amministrazione, non possedendo gli strumenti idonei a conoscere

---

[132] On. Tosato: pag. 2 di Trasparenza amministrativa.

[133] S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in Diritto amministrativo, 1, 2017, pp. 65 ss.; T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, Sent., 27/08/2019, n. 4418: «*Nella Costituzione non si rinviene alcun riferimento diretto al principio della trasparenza amministrativa né vi è alcuna espressa disposizione che assicuri il diritto a conoscere del cittadino ovvero il suo diritto all'informazione amministrativa. Nonostante la mancanza di agganci costituzionali espliciti, tale diritto trova il suo riconoscimento nel combinato disposto degli articoli 2, 3, 21 e 97 Cost. […] il diritto a conoscere l'attività amministrativa, e quindi il diritto di informarsi e di essere informati quale esplicazione del principio di trasparenza che caratterizza ogni regime democratico, può certamente essere riguardato come un nuovo diritto individuale e sociale riconducibile all'evoluzione del significato che hanno assunto nel tempo le richiamate disposizioni costituzionali*»; F.M. Nocelli, *L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa: dinamiche evolutive*, in Foro Amministrativo, 10, 2020, p. 1980: «[…] *le norme sulla trasparenza amministrativa hanno messo radici, facendo ramificare gli istituti derivati. Esplicazione di rilevanti principi costituzionali, in primis l'art. 97 della Costituzione, la trasparenza ha valore ordinamentale, trasversalmente declinato e attuato*».

[134] C. COLAPIETRO, *Il processo di democratizzazione della pubblica amministrazione dalla segretezza alla trasparenza totale*, in G. Dalla Torre, C. Mirabelli (a cura di), Verità e metodo in giurisprudenza, Città del Vaticano, Libreria editrice
del Vaticano, 2014, p. 191.

l'intero iter logico giuridico da cui scaturiva il provvedimento[135]. Gli stessi funzionari, difatti, erano soggetti all'obbligo del segreto d'ufficio, il che rendeva pressoché impossibile, per i cittadini, la presa visione degli atti e, conseguenzialmente, l'ottenimento di informazioni in merito agli stessi. Nonostante qualche leggera apertura[136], fu solo con la L. n. 241/1990 che si ebbe un reale mutamento di sistema, in particolar modo per quanto concerne il tema della trasparenza amministrativa. Da tale spiraglio di luce si assistette ad una graduale evoluzione[137] in grado di condurre, fino ai giorni nostri, ad un'accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni volta a tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la loro partecipazione all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Dunque, elemento centrale nonché uno dei principi reggenti l'istituto del diritto di accesso, ma, in genere, di tutto l'*agere* amministrativo

---

[135] G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Jovene Editore, Napoli, 2006.

[136] L. 6 agosto 1967, n.765, in materia di Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n.1150; L. 8 luglio 1986, n.349, in materia di Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale che anticipava una forma di accesso civico limitatamente ad un ambito specifico.

[137] Per il percorso evolutivo della trasparenza si rinvia a P. ALGIERI, *Il diritto di accesso civico alla luce del nuovo "Decreto Trasparenza"*, www.ildirittoamministrativo.it, 18 maggio 2016; Prestando particolare attenzione all'evoluzione del diritto di accesso, tra gli altri, V. PARISIO*, La tutela dei diritti di accesso ai documenti amministrativi e alle informazioni nella prospettiva giurisdizionale*, in federalismi.it, 2018, pp. 11 ss.; E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in Dir. Ammi., 2016, pp. 579 ss.; M.A. SANDULLI, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in Enc. Dir., agg. IV, Milano 2000.

è il principio di trasparenza[138]. Nel periodo anteriore alla previsione di una legislazione sulla trasparenza, si è susseguita granitica giurisprudenza costituzionale che ha progressivamente riconosciuto e valorizzato tale principio, offrendone diverse chiavi interpretative. In alcuni orientamenti esso è stato considerato strumento volto a garantire credibilità e fiducia nei confronti dell'amministrazione da parte dei cittadini, in stretta connessione con il principio di buon andamento degli uffici[139]; altre pronunce lo hanno correlato al principio di pubblicità dell'azione amministrativa[140]; ulteriori letture, infine, lo hanno ricollegato al principio di efficienza dell'amministrazione[141].

Tale principio deve, comunque, intendersi quale cardine attorno al quale ruota un sistema democratico[142]. Solo attraverso la sua concreta e corretta esplicazione appare possibile affermare la democraticità,

---

[138] R. PERNA, *Accesso e trasparenza: due linee destinate ad incontrarsi?,* in www.giustizia-amministrativa.it, 2017, pp.1 ss.; A. AMODIO, *Il principio di trasparenza e il procedimento amministrativo: dal diritto di accesso documentale al diritto di accesso civico,* in amministrativamente, Rivista di diritto amministrativo, 1 – 2, 2018, p. 3 ss.

[139] Corte cost., Sent., n. 172/2005.

[140] Corte cost., Sent., n. 104/2006.

[141] Corte cost, Sent., n. 104/2007.

[142] Art. 1, co. 2, D.lgs. 33/2013: il legislatore sottolinea come la trasparenza, concorre ad attuare "*il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione*" e come essa "*è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali" e, quindi, "integra il diritto ad una buona amministra zione e concorre alla realizzazione di una amministra zione aperta, al servizio del cittadino*".

anche della funzione amministrativa[143], per cui la conoscibilità degli atti e documenti amministrativi diviene fondamento della democrazia amministrativa[144].

In tale ottica, il principio di trasparenza costituisce un concetto relazionale in grado di favorire la partecipazione dei singoli cittadini nel processo decisionale in vista del più efficace perseguimento dell'interesse pubblico. La trasparenza rappresenta l'obiettivo principale cui deve tendere la funzione amministrativa: quanto più l'amministrazione è trasparente, tanto maggiore sarà la fiducia dei singoli nei confronti della stessa e altrettanto maggiore sarà la partecipazione degli stessi al processo decisionale che consentirà il perseguimento di interessi concreti e attuali.

Tale impostazione trova conferma nell'art. 1 della L. n. 241/1990 che annovera la trasparenza, unitamente ai criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità, tra i principi generali che devono orientare l'attività amministrativa. Solo il concorso di tali criteri consente di qualificare l'*agere* amministrativo come pienamente legittimo. In questa prospettiva, la considerazione figurata dell'Amministrazione come "*casa di vetro*"[145] ben esprime la

---

[143] A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in Sicurezza e scienze sociali IV, 2/2016, pp. 26 ss.

[144] M. A. SANDULLI, *L'accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in Enciclopedia del diritto. Aggiornamento, 2000.

[145] L'On. Turati affermò durante un discorso alla Camera dei Deputati che: «*Dove un superiore, pubblico interesse non imponga un segreto momentaneo, la casa dell'Amministrazione dovrebb'essere di vetro*», in Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, sessioni 1904-1908, 2° tornata di mercoledì 17 giugno 1908, p. 22962.

duplice dimensione del principio di trasparenza prevedendo da un lato un dovere dell'Amministrazione di rendere visibile e controllabile il proprio operato e dall'altro un corrispondente diritto dei cittadini di conoscere gli atti e i documenti dalla stessa detenuti.
Al pieno godimento del diritto di accesso funge da contraltare il diritto alla riservatezza[146], nel quale si inserisce la figura dei cc.dd. controinteressati ossia soggetti nei cui confronti possano esplicarsi conseguenze sfavorevoli dall'accoglimento della richiesta ostensiva formulata dal soggetto richiedente, essendo titolari di un opposto interesse di riservatezza. Questi, pertanto, dovranno essere informati dell'istanza di accesso al fine di presentare eventuale opposizione motivata alla quale seguirà una valutazione dell'amministrazione sull'accoglimento o diniego della richiesta. Difatti nei casi in cui l'istanza di accesso riguardi documenti contenenti dati riservati di terzi soggetti, vige la regola del preventivo avviso al controinteressato[147], per cui l'Amministrazione è tenuta a informare il titolare dei dati che si trova nella posizione di trasmettere una motivata opposizione alla richiesta di accesso. Formulato il corretto avviso, l'Amministrazione potrà acquisire il consenso, anche tacito, all'ostensione del documento o prendere atto del dissenso del soggetto alla divulgazione del dato. In questo ultimo caso sarà necessario lo svolgimento, da parte della stessa, di un'attività di

[146] Per un'analisi sul diritto alla riservatezza, D. PICCIONE, *Riservatezza (disciplina amministrativa)*, in Enciclopedia del Diritto, Annuali VIII, Milano, 2015, pp. 722 ss..
[147] T.A.R. Sardegna Cagliari, Sez. I, Sent., 07/02/2018, n. 81.

bilanciamento tra i due valori in gioco, ossia il diritto di accesso da un lato e il diritto alla riservatezza dall'altro, al fine di stabilire quale dei due prevarrà nel caso specifico e concreto. Nell'opera di bilanciamento susseguitasi nel corso degli anni si è formato il cd. principio di subordinazione del diritto alla riservatezza dei dati e dei documenti rispetto al diritto di accesso[148], tuttavia, tale principio non può essere considerato assoluto, bensì relativo in quanto da applicarsi tenendo conto del caso concreto e delle specifiche ragioni che supportano ambedue le esigenze. Ciò poiché la L. n. 241/1990, da un lato, riconosce il diritto di accesso ai soggetti titolati di un interesse diretto, concreto e attuale alla conoscenza del documento; mentre dall'altro esclude tale diritto di accesso nei casi previsti dall'art. 24, tra i quali viene espressamente prevista la riservatezza[149].

---

[148] Cons. Stato, Sez. IV, Sent., 14/05/2014, n. 2472: «*In dottrina e giurisprudenza è ormai pacifico che, con la modifica della L. n. 241 del 1990, operata dalla L. 11 febbraio 2005, nr. 15, è stata codificata la prevalenza del diritto di accesso agli atti amministrativi e considerato recessivo l'interesse alla riservatezza dei terzi, quando l'accesso sia esercitato prospettando l'esigenza della difesa di un interesse giuridicamente rilevante*».

[149] T.A.R. Veneto Venezia, Sez. I, Sent., 23/07/2018, n. 802; T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, Sent., 26/09/2018, n. 2151: «*è ormai un dato acquisito in dottrina e giurisprudenza quello secondo cui le previsioni del comma 1 dell'art. 59 del D.Lgs. n. 196 del 2003 (cd. codice della privacy) e del comma 7 dell'art. 24 della L. n. 241 del 1990 (in base al quale " Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici") hanno codificato la prevalenza del diritto di accesso agli atti amministrativi sulle esigenze di riservatezza, che vanno considerate recessive quando l'accesso sia esercitato prospettando l'esigenza della difesa di un interesse giuridicamente rilevante (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2472; id. sez. VI, 15 marzo 2013, n. 1568)*»; Cons. Stato, Sez. VI, Sentenza, 25/03/2015, n. 1585: «*In materia di accesso agli atti, la preminenza del diritto di difesa sulle esigenze di tutela della riservatezza non assume carattere assoluto e postula, comunque,*

3. Il principio di trasparenza dalla L. 241/1990

3.1 Il punto di partenza: L. n. 241/1990

All'interno del percorso evolutivo del principio di trasparenza è possibile riconoscere varie tappe[150]. La prima, sicuramente, è legata alla L. n. 241/1990 che ha segnato il passaggio dall'era della secretazione a quella della trasparenza. Viene, difatti, abbandonata la logica del segreto amministrativo e la conseguenziale posizione di supremazia dell'amministrazione nei confronti del cittadino. La trasparenza diviene la regola e il segreto l'eccezione[151]. Il rapporto tra Amministrazione e cittadini muta, passando da un rapporto autoritativo ad un rapporto collaborativo. In tale contesto spicca il c.d. diritto di accesso agli atti amministrativi, disciplinato nel Capo V della L. n. 241/1990 quale strumento di conoscenza e tutela

---

che la parte interessata dimostri la specifica connessione con gli atti di cui ipotizza la rilevanza a fini difensivi, all'uopo dimostrando la concreta consequenzialità rispetto alle deduzioni difensive potenzialmente esplicabili, non essendo sufficiente l'allegazione di esigenze di difesa genericamente enunciate per garantire l'accesso (Legge n. 241/1990) (Conferma della sentenza del T.a.r. Lazio, Roma, sez. I, n. 9195/2014)».

[150] M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, Giornale di Diritto Amministrativo 8-9, pp. 795 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Un contributo alla trasparenza dell'azione amministrativa: partecipazione procedimentale e accesso agli atti (L. 7 agosto 1990, n. 241)*, in Diritto Processuale Amministrativo, 1, 1992, pp. 56 ss.; A. ROMANO TASSONE, *A chi serve il diritto di accesso. Riflessioni su legittimazione e modalità di esercizio del diritto di accesso nella legge n. 241 del 1990*, in Diritto amministrativo, 3, 1995, pp. 315 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione*…op. cit., p. 1 ss; A. A. PAJNO, *Il principio di trasparenza…*op. cit;

[151] I.F. CARAMAZZA, *Dal principio di segretezza al principio di trasparenza. Profili generali di una riforma*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 4, 1995, pp. 941 ss.

dell'interessato nei confronti degli atti e provvedimenti della P.A. incidenti nella personale sfera giuridica soggettiva.

L'originario art. 22, co. 1, L. n. 241/1990, stabiliva: «*Al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti il diritto di accesso ai documenti amministrativi, secondo le modalità stabilite dalla presente legge*»[152]. In tale fase, il diritto di accesso veniva considerato non tanto quale strumento di controllo sociale, bensì quale mezzo necessario al fine di tutelare una situazione giuridica soggettiva.

Nonostante la suddetta legge sia stata frutto di una lunga e lenta evoluzione del principio di trasparenza appare opportuno soffermarsi sui punti critici della stessa: menzione merita l'incerta delimitazione dell'ambito oggettivo dell'accesso; al contempo merita di essere attenzionato il profilo inerente al rapporto con l'accesso nei confronti degli enti locali, disciplinato dalla L. n. 142/1990, regolamentato come un accesso del cittadino ("*accesso civico ante litteram*"[153]), nonché il rapporto tra l'accesso procedimentale di cui all'art. 10 della medesima legge e l'accesso di cui all'art. 22. Tale difetto di coordinamento è rinvenibile, altresì, con le altre normative preesistenti che stabilivano forme di accesso avanzate e

[152] A. AMODIO, *Il principio di trasparenza*…op. cit.

[153] M. LIPARI, *Il diritto di accesso e la sua frammentazione dalla legge n. 241/1990 all'accesso civico: il problema delle esclusioni e delle limitazioni oggettive,* in federalismi.it*,* 17, 2019, p. 8.

caratterizzate, generalmente, da una legittimazione attiva allargata. In particolare, per quanto concerne il rapporto con la normativa di accesso dedicata agli enti locali sembrerebbe che si sia assisto a un'anticipazione dell'impianto normativo degli accessi civici, venendo meno la necessità di un interesse qualificato, pur riservando il diritto al cittadino residente[154]. Difatti, l'originario art. 22 della L. n. 241/1990 aveva previsto una limitazione soggettiva attiva del diritto di accesso, riconosciuto solo in capo a coloro che risultavano essere titolari di un interesse differenziato, a differenza di quanto previsto dalla L. n. 142/1990 che, invece, proponeva una generale pubblicità degli atti di comuni e province con la previsione di un diritto di accesso del cittadino, limitabile solo per ragioni di tutela del diritto alla riservatezza e in un ambito temporale determinato e, dunque, come affermazione di *una trasparenza totale*[155]. Nel valutare il rapporto tra tale legge, orientata verso una trasparenza considerata quale modalità di partecipazione all'autoamministrazione – e non quale strumento di tutela di una posizione particolare – e la L. n. 241/1990, la giurisprudenza ha comunque previsto una assoluta prevalenza di quest'ultima

[154] M. DE PAOLIS, *Focus: diritto di accesso negli enti locali*, in Azienditalia, 12, 2014, p. 835: «*il cittadino non deve fornire all'amministrazione comunale o provinciale la prova del proprio interesse a conoscere l'operato dei pubblici uffici tramite la visura o l'estrazione di copia di documenti in loro possesso, essendo sufficiente il possesso dello status di cittadino (requisito soggettivo) e l'attinenza del documento richiesto agli atti comunali e provinciali (requisito oggettivo)*». In genere, per un'analisi sull'istituto del diritto di accesso negli enti locali vedasi anche; N. GULLO, *Il diritto di accesso nell'ordinamento degli enti locali: un problema ancora aperto*, in Foro amm., 2002, pp. 2211 ss.
[155] M. LIPARI, *Il diritto di accesso…*op. cit., p. 12.

eludendo, di fatto, quella primordiale forma di accesso civico a cui tendeva la L. n.142/1990.

Solo in un secondo momento il principio di trasparenza entrò a far parte dei "*principi generali dell'attività amministrativa*" così come espressamente indicato nell'art. 1, co. 1, lett. a) della L. 11 febbraio 2005, n. 15[156] che ha avuto il pregio di integrare il disposto dell'art. 1 della L. n. 241/1990 mediante l'introduzione di definizioni e principi in materia di accesso. È stato, difatti, meglio specificato il carattere di interesse diretto, concreto e attuale necessario al fine di richiedere l'accesso, attraverso la modifica dell'art. 22 della L. n. 241/1990[157], ribadendo la natura strumentale dell'accesso alla

---

[156] F. TIGANO, *A chi serve la trasparenza. Libere riflessioni su un saggio di Antonio Romano*, in *Studi in memoria di Antonio Romano*, Napoli 2017, 2601 ss.; A. SANDULLI, *La nuova legge sul procedimento amministrativo (legge 11 febbraio 2005, n. 15): l'accesso ai documenti amministrativi*, in Giornale di diritto amministrativo, 5, 2005, pp. 494 ss. e, ID., *La casa dai vetri oscurati: i nuovi ostacoli all'accesso ai documenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2007, pp. 669 ss.

[157] Art. 15, co. 1, L. n. 15/2005: "1. *L'articolo 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è sostituito dal seguente: «Art. 22 (Definizioni e principi in materia di accesso). - 1. Ai fini del presente capo si intende: a) per "diritto di accesso", il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi; b) per "interessati", 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; c) per "controinteressati", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza; d) per "documento amministrativo", ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale; e) per "pubblica amministrazione", tutti i soggetti di diritto pubblico*

realizzazione della trasparenza e de principio di imparzialità, confermando conseguentemente la scelta di un accesso limitato. È stato, altresì, meglio specificato l'oggetto del diritto di accesso formulando una definizione di documento amministrativo quale "*ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale*".

Con la novella del 2005 la trasparenza divenne principio dell'attività amministrativa, introducendo nell'art. 22, L. n. 241/1990 il seguente secondo comma: «*L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela*». Nonostante la previsione espressa del principio di trasparenza, non vi era una norma che specificasse cosa si dovesse

---

e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario».

intendere per trasparenza. Venne, dunque, innalzato il diritto di accesso ai documenti a principio generale dell'attività amministrativa "*al fine di favorire la partecipazione e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza*" e venne ristretta la legittimazione soggettiva all'accesso ai soli "*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*" in luogo di "*chiunque*". Pur assistendo ad un innalzamento valoriale dell'accesso quale strumento di partecipazione, parallelamente, si restringeva l'applicazione ai pochi soggetti legittimati[158].

Si dovette attendere altri quattro anni per giungere alla prima definizione del principio di trasparenza. Il D.lgs. n. 150/2009 (c.d. Riforma Brunetta)[159], difatti, ha avuto il pregio di definire tale principio che, per la prima volta, si discostava dal concetto di accesso inteso quale strumento di tutela di una situazione giuridica soggettiva, per giungere a forme generalizzate di conoscibilità[160]. In

[158] A. SANDULLI, *La casa dai vetri oscurati*…op. cit., pp. 669 ss.

[159] V. SARCONE, *Dalla «casa di vetro» alla «home page»: la «trasparenza amministrativa» nella legge 15/2009 e nel suo decreto attuativo (passando per la legge n. 69/2009)*, in Amministrativ@mente, 11, 2009, pp. 9 ss.; M. SAVINO, *La nuova disciplina*…op. cit., pp. 798 ss.

[160] F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione*…op. cit., p. 3, in cui l'autore evidenzia, tra l'altro, che con il decreto legislativo n. 150/2009, nella sua nuova accezione di "accessibilità totale" sottolinea come «*L'evoluzione "annunciata" del modello di trasparenza è orientata verso la tematica dell'open data, riguardata, quanto meno, come mezzo per realizzare l'open government, cioè la partecipazione attiva e collaborativa dei cittadini*

particolare, l'art. 11, co. 1, prevedeva che la trasparenza «*è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità*»[161]. Tale previsione si discostava in modo significativo dall'impostazione originariamente delineata dalla L. n. 241/1990[162], la quale concepiva la trasparenza, prevalentemente, come strumento funzionale alla valutazione della performance della P.A. e alla prevenzione di fenomeni corruttivi[163]. In tale quadro iniziale, l'oggetto della trasparenza non si riferiva al procedimento amministrativo, al provvedimento o ai documenti amministrativi in senso stretto ma, in

alle scelte amministrative, sul presupposto di un'amministrazione "aperta" che renda fruibili alla collettività le informazioni di cui è in possesso».

[161] L'articolo 11 del decreto legislativo n. 150/2009 è stato abrogato dall'articolo 53, comma 1, lett. i), del D.lgs n. 33/2013.

[162] Sul punto, F. PIZZETTI, *Trasparenza e riservatezza nella Pubblica Amministrazione*, in F. Pizzetti - A. Rughetti (a cura di), La riforma del lavoro pubblico, 2010 pp. 29 ss.

[163] A. PAJNO, *Il principio di trasparenza...*op.cit., p. 21, in cui lo stesso riferisce che la vicenda della trasparenza è «*intrinsecamente legata con quello che può essere definito il sorgere ed il consolidarsi, nell'ordinamento, della nozione di "corruzione amministrativa*"»; B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Analisi della normativa, impatti organizzativi ed indicazioni operative,* Maggioli Editore, Rimini, 2013; A. LAZZARO, *Trasparenza e prevenzione della cattiva amministrazione*, Milano, 2017.

genere, alle informazioni concernenti l'organizzazione, la gestione e l'utilizzo di risorse finanziare, strumentali e umane, favorendo, dunque, forme diffuse di controllo rispetto ai principi di buon andamento e imparzialità. Si assistette, dunque, ad una espansione della trasparenza dai singoli procedimenti amministrativi alla funzione amministrativa genericamente intesa.

Il percorso evolutivo del principio di trasparenza è sfociato nell'impossibilità di considerare quest'ultima racchiusa o, per meglio dire, rinchiusa nel mero concetto di accessibilità finalizzata alla salvaguardia di un interesse specifico e individuale, in quanto volta a garantire forme diffuse di controllo[164]. In tal senso, il concetto di trasparenza formulato dal legislatore del 2009 è finalizzato all'incremento dell'efficienza e al conseguente miglioramento dei servizi pubblici, alla prevenzione della corruzione e, in genere, dei fenomeni di *mala administration* nonché alla responsabilizzazione delle singole Amministrazioni.

Tale concetto di trasparenza è stato, successivamente, ripreso dalla L. n. 190/2012 recante le *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, approvata in attuazione dell'articolo 6 della

[164] F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione*…op. cit., p. 3: secondo il quale «*la trasparenza subisce una mutazione genetica ed è configurata come "accessibilità totale" a una serie di dati tendenzialmente omnicomprensivi dell'azione e dell'organizzazione delle amministrazioni (allocazione delle risorse. assetti organizzativi, andamenti gestionali e risultati delle attività), in funzione di servizio agli utenti e di trasparenza per la collettività*».

Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n.110, con la quale si è fatta strada una più ampia nozione di corruzione "amministrativistica"[165]. In particolare, l'articolo 1, comma 15, della suddetta legge - richiamando l'articolo 11 del decreto legislativo n. 150/2009 – prevede, tra l'altro, anche le modalità con cui la trasparenza dell'attività amministrativa debba esplicarsi: essa, infatti, «*è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione»*[166]. La norma, inoltre, stabilisce dei limiti generali alla pubblicazione delle informazioni che debbono infatti avvenire "*nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali*".

La disciplina della trasparenza si è ulteriormente sedimentata nel sistema amministrativo italiano arricchendosi anche di nuove

[165] B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in Giornale di diritto amministrativo, 2, 2013, pp. 123 ss.; F. MERLONI, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013,* in B. Ponti (a cura di), Codice della trasparenza amministrativa. Commento al d.lgs. 33/2013, 2013.

[166] Per un'analisi, E. D'ALTERIO, *Pubbliche amministrazioni in crisi ai tempi della trasparenza*, nota a T.A.R. Lazio, Sez. I, 14 febbraio 2018, n. 1734, in Giornale di Diritto Amministrativo, 4, 2018, p. 511 - 521.

finalità, sino a divenire, con la L. n.190/2012 uno dei principali strumenti di prevenzione della corruzione. Tale Legge inoltre, vista la seguente euforia legislativa che ha condotto all'emanazione di oltre un centinaio di previsioni in tema di obblighi di pubblicazione[167], conteneva una delega in favore del Governo al fine dell'adozione di un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni che ha, altresì, ampliato la categoria degli atti soggetti a obbligo di pubblicazione.

3.2 La disciplina del D.lgs. n. 33/2013

In esercizio della delega disposta dall'art. 1, co. 35, L. n. 190/2012, è stato emanato il D.lgs. n.33/2013[168] che ha riordinato le disposizioni in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni ed ha introdotto l'istituto del c.d. accesso civico. Tale normativa ha

---

[167] M. SAVINO, *La nuova disciplina*…op. cit., pp. 795 ss.

[168] Sui caratteri del sistema di trasparenza in seguito al D.lgs. 33/2013, G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?* in *Giornale di diritto amministrativo*, . 8-9, 2014, pp. 875 ss.; A. CONTIERI, *Trasparenza e accesso civico*, in *Nuove autonomie*, 3, 2014, pp. 563 ss.; M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in Istituzioni del federalismo, 3/4, 2013, pp. 667 ss.; P. CANAPARO, *La via italiana alla trasparenza pubblica: il diritto di informazione indifferenziato e il ruolo proattivo delle pubbliche amministrazioni*, in federalismi.it, 4, 2014, pp. 60; A. BONOMO, *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in Istituzioni del federalismo, 3/4, 2013, pp. 725 ss.

cercato di ovviare al cd. "*duplice fallimento*"[169] della normativa fino a quel momento vigente considerata, da un lato, la frammentarietà della normativa sulla pubblicità e, dall'altro, l'inosservanza degli obblighi previsti. Schematicamente, da un punto di vista funzionale si riconoscono tre gruppi di disposizioni tra le quali rientrano quelle volte a favorire forme di controllo diffuso sul personale e sull'azione amministrativa, quelle dirette a rafforzare l'*accountability* delle amministrazioni pubbliche nell'ambito della gestione finanziaria e, infine, quelle volte alla semplificazione dei rapporti tra privati e amministrazioni stesse.

Il D.lgs. n. 33/2013, originariamente conteneva nel suo art. 1, co. 1, una definizione di trasparenza. Tale norma ha ripreso la definizione contenuta nell'art. 11, co. 1 del D.lgs. n. 150/2009 e, di fatto, ad essa sovrapponibile[170]: «*la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni con cernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*». Attraverso tale istituto è stato previsto un

[169] M. SAVINO, *La nuova disciplina…*op. cit., p. 798.

[170] Comunicato stampa, Consiglio dei ministri, 22 gennaio 2013, n.66 «*Questa nuova forma di accesso mira ad alimentare il rapporto di fiducia tra cittadini e Pubblica Amministrazione e a promuovere il principio di legalità (e prevenzione della corruzione). In sostanza, tutti i cittadini hanno diritto di chiedere e ottenere che le Pubbliche Amministrazioni pubblichino atti, documenti e informazioni che detengono e che, per qualsiasi motivo, non hanno ancora divulgato". Lo schema è stato definitivamente approvato il 15 febbraio 2013, con alcune modifiche "in massima parte di carattere tecnico e formale, in accoglimento di osservazioni contenute nei pareri del Garante della privacy e delle varie componenti della Conferenza Unificata*».

obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare il loro patrimonio informativo comportando, conseguentemente, il diritto di chiunque di richiederlo, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

È stato esteso il diritto alla conoscenza, riconoscendolo a chiunque nei limiti delle previsioni di legge e, dunque, limitatamente ai documenti per i quali vi sia un obbligo di pubblicazione normativamente stabilito. L'obiettivo di contrasto della corruzione è stato perseguito assicurando la conoscenza di un notevole quantitativo di informazioni e documenti informatici che dovevano e devono tutt'ora essere oggetto di pubblicazione nel sito internet istituzionale di ciascuna pubblica amministrazione, in un'apposita sezione detta appunto "amministrazione trasparente".

Il fine era quello, dunque, di favorire forme diffuse di controllo.

In sostanza, il suddetto decreto ha segnato l'evoluzione di un modello di trasparenza volta a garantire, attraverso l*'open data* e l*'open government*, la partecipazione attiva dei cittadini alle scelte amministrative. Tale nuova forma di trasparenza amministrativa consente a chiunque di avere accesso alle informazioni delle pubbliche amministrazione con il consequenziale abbandono delle misure restrittive tipiche della L. n. 241/1990. La trasparenza non rappresenta più una facoltà o un beneficio concesso dalle Pubbliche Amministrazioni bensì diviene un vero e proprio diritto del cittadino in un rapporto sempre più diretto tra i due soggetti protagonisti. Difatti, da un lato, l'Amministrazione ha l'obbligo di pubblicare le

informazioni (c.d. *proactive disclosure*) e dall'altro, il cittadino ha la possibilità di richiedere la pubblicazione di atti senza limitazioni di carattere soggettivo. I cittadini, in tal modo, possono partecipare attivamente alla vita pubblica e contrastare e prevenire, altresì, fenomeni di corruzione.

L'art. 1 del D.lgs. n. 33/2013, oggi, sancisce la c.d. "accessibilità totale" dei dati e documenti detenuti delle Pubbliche Amministrazioni, prevedendo l'obbligo, per quest'ultime, di procedere alla pubblicazione online di una lista tassativa di dati, informazioni e documenti informatici detenuti dall'amministrazione stessa. Dalla violazione del superiore obbligo scaturisce la nuova forma di diritto di accesso esperibile da chiunque.

Tale normativa dando attuazione alla L. n. 190/2012 seppur sia stata in grado di ampliare notevolmente non solo il carattere soggettivo ma, altresì, il novero degli atti soggetti all'obbligo di pubblicazione, in determinate circostanze, è andata oltre, travalicando la finalità ultima della normativa stessa e sfociando in un eccesso di atti necessariamente pubblicabili. Circa gli obblighi di pubblicazione, l'art. 5 del D.lgs. n. 33/2013, nella sua originaria formulazione, prevedeva che l'accesso riguardasse tutti quegli atti oggetto di pubblicazione obbligatoria nel caso in cui l'amministrazione non avesse provveduto a pubblicarli, disattendendo tale obbligo (essendo alquanto contraddittorio, altrimenti, statuire un diritto di accesso per atti già soggetti ad un obbligo normativo di pubblicazione). In tal modo, l'accessibilità viene a considerarsi quale "sanzione" per

l'amministrazione inadempiente nei confronti degli obblighi di pubblicazione ai quali è soggetta[171]. Tale disposizione permane anche nel D.lgs. n. 97/2016 che ha accostato all'accesso civico c.d. semplice, l'accesso civico c.d. generalizzato[172] riguardante, estensivamente, gli atti non sottoposti a obblighi di pubblicazione.

3.3. L'ulteriore sviluppo con il D.lgs. n. 97/2016

La disposizione di cui all'art. 1, D.lgs. n. 33/2013 ha subito una sostanziale modifica ad opera del D.lgs. n. 97/2016, in attuazione dell'art. 7 della L. n. 124/2015[173] in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Pertanto, oggi, nella sua attuale formulazione l'art. 1, D.lgs. n. 33/2013 contiene una nuova definizione di trasparenza, pur considerando la trasparenza come accessibilità totale, muta il riferimento "*alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni*" con il riferimento "*ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni*", allargando gli scopi perseguiti con il principio di trasparenza al fine di "*favorire forme diffuse di*

---

[171] F. MANGANARO, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle Pubbliche Amministrazioni*, in Diritto amministrativo, 4, 2019, p. 753.

[172] C. COLAPIETRO, *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Napoli, 2016, pp. 85 – 86; G. GARDINI, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia*", in federalismi.it, 10 ottobre 2018; M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione*…op. cit.

[173] E. D'ALTERIO, *La trasparenza amministrativa*, in B.G. Mattarella ed E. D'Alterio (a cura di), La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi, Edizioni Sole24ore, Milano, 2017.

controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche", ma anche al fine di "*tutelare i diritti dei cittadini"* e "*promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa*".

In tal modo è stata concessa la possibilità per il singolo di esigere, dalle amministrazioni, qualsiasi tipo di informazione non riservata (c.d. *reactive disclosure*[174]). La principale modifica introdotta ha ad oggetto il concetto di trasparenza, intesa quale accessibilità totale di dati e documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini e promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa[175].

L'introduzione di tali due nuove forme di accesso civico, chiaramente, non determina la sostituzione dell'istituto del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui alla L. n. 241/1990 rendendosi, piuttosto, necessario operare un bilanciamento degli interessi nelle varie tipologie di accesso. Occorre ricordare, difatti, come nell'accesso documentale, viene consentito un accesso maggiormente in profondità avendo riguardo a dati pertinenti, mentre nel caso dell'accesso c.d. generalizzato sicuramente questo sarà più

---

[174] 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 federalismi.it, 10, 2017.

[175] Parere Consiglio di Stato, 18 Febbraio 2016, «la trasparenza si pone, allora, non solo come forma di prevenzione dei fenomeni corruttivi, ma come strumento ordinario e primario di riavvicinamento del cittadino alla pubblica amministrazione, destinata sempre più ad assumere i contorni di una 'casa di vetro', nell'ambito di una visione più ampia dei diritti fondamentali sanciti dall'articolo 2 della Costituzione (diritti inviolabili), che non può prescindere dalla partecipazione ai pubblici poteri».

ampio nell'oggetto ma opererà meno in profondità[176]. E, difatti, per le tipologie di accesso civico non è previsto l'obbligo di motivazione dell'istanza stessa, essendo declinato quale strumento di controllo del perseguimento delle funzioni istituzionali e del corretto utilizzo delle risorse pubbliche, di portata collettiva.

Dunque è possibile affermare come l'evoluzione del principio di trasparenza sia stata affidata "*alla dialettica tra questa, pubblicità e accessibilità*"[177].

Sembrerebbero, dunque, coesistere più accezioni del principio di trasparenza: la prima risalente alla L. n. 241/1990 caratterizzata per la funzione di tutela di specifiche situazioni giuridiche soggettive; la seconda legata allo strumento della pubblicità di documenti, informazioni o dati inerenti l'organizzazione e le attività della Pubbliche Amministrazioni per i quali è previsto un obbligo di pubblicazione; e, infine, la terza, rappresentata dall'accesso civico

[176] 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; T.A.R. Lazio sez III, 21 marzo 2017 n. 3742: «*Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso ex L. n. 241 del 1990 dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti e nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni*»; T.A.R. Lazio Roma, Sez. III bis, Sent., 22/03/2017, n. 3769.

[177] Sul tema del rapporto tra trasparenza, accesso e pubblicità F. MERLONI e B. PONTI, *La trasparenza*, in F. Merloni e L. Vandelli (a cura di), La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi, Firenze, 2010, pp. 403 ss.

c.d. generalizzato con cui si realizza e si rafforza la partecipazione piena e democratica dei cittadini all'attività amministrativa. Pertanto, la trasparenza è legata, da un lato, al concetto di partecipazione procedimentale mentre, dall'altro, al concetto di partecipazione popolare, acquisendo una funzione generalizzata di controllo.

Orbene, appare opportuno evidenziare come il concetto di trasparenza non debba essere confuso né con quello di accessibilità, né con quello di pubblicità. Quest'ultima è un "*mero stato di fatto dell'atto, dell'organizzazione o del procedimento*", mentre la trasparenza è "*chiarezza e comprensibilità dell'azione amministrativa*"[178].

Ciò consente di comprendere come il concetto di trasparenza vada ben oltre ciò che concerne le regole procedimentali, costituendo un qualcosa di più grande. Il processo evolutivo che ha caratterizzato il sistema amministrativo e il principio di trasparenza, seppur lungo e tortuoso, ha consentito la nascita di importanti istituti, tra i quali il diritto di accesso. All'interno di questo istituto il principio di trasparenza e la pubblicità sembrano aver trovato il giusto equilibrio[179], difatti anche in tal caso l'accesso non deve essere

---

[178] F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in F. Scoca (a cura di), Scritti in memoria di Roberto Marrama, Napoli, 2012, p. 3.

[179] F. CUOCOLO*, Il diritto di accesso ai documenti amministrativi. presupposti costituzionali*, in Quaderni regionali : rivista trimestrale di studi e documentazione, 3, 2004, pp. 1041 ss.; E. CARLONI, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni,* in Diritto pubblico, 2, 2005, pp. 573 ss.; M. OCCHIENA, *I diritti di accesso dopo la l. n. 241/1990*, in F. Manganaro e A. Romano Tassone (a cura

confuso con il concetto di trasparenza essendo, quest'ultimo, un concetto ben più ampio, come sopra analizzato.

Dunque, in conclusione, il principio della trasparenza è stato oggetto di importanti mutamenti che hanno consentito l'instaurazione di una tutela sempre più ampia nei confronti dei singoli. Al tradizionale istituto previsto dalla L. n.241/1990, basato principalmente sulla tutela di specifiche posizioni giuridiche soggettive, se ne sono affiancati di nuovi anche se, non sempre, in maniera armonica.

Da queste premesse nasce la volontà di comprendere come questi siano in grado di favorire il reale sviluppo del principio di trasparenza e se, la presenza di un così ingente numero di istituti, anche rispetto a ciò che sarà oggetto di trattazione nei capitoli seguenti, sia realmente in grado di favorire una tutela effettiva dei singoli o si possa giungere a parlare di "*eccesso di accesso*".

4. Le generali tipologie di accesso

Compreso il percorso evolutivo del principio di trasparenza si intenderà operare un'analisi sulle varie tipologie di accesso alle informazioni che hanno caratterizzato e caratterizzano tutt'ora l'ordinamento interno, al fine di comprendere le analogie e le differenze intercorrenti tra i vari istituti con l'obiettivo di rispondere alla domanda in premessa: sono necessarie tutte queste forme di accesso?

---

di), I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione, Torino, 2005, p. 905 ss.; A. SANDULLI, La casa dai vetri oscurati…op.cit.

In particolare, sussisterebbe una tripartizione degli istituti di accesso di carattere generale, così come anche evidenziato dal Garante per la protezione dei dati personali: l'accesso documentale, disciplinato dal Capo V, L. n. 241/1990; l'accesso civico "semplice", disciplinato dall'art. 5, co. 1, D.lgs. n. 33/2013; infine, l'accesso civico "generalizzato", disciplinato dall'art. 5, co. 2, D.lgs. n. 33/2013 così come modificato dal D.lgs. n. 97/2016[180].

4.1 Accesso documentale

La disciplina del c.d. accesso documentale, prevista dagli artt. 22 e ss della L. n. 241/1990 consiste nel diritto degli interessati di prendere visione ed eventualmente estrarre copia di documenti amministrativi. L'introduzione di tale disciplina è conseguenza del mutato rapporto tra amministrazione – amministrato per cui l'accessibilità ai documenti diviene la regola principale, in grado di ingenerare maggiori livelli di trasparenza al fine di favorire una

[180] T.A.R. Puglia Lecce, Sez. III, Sent., 11/02/2019, n. 242: «*Accanto, quindi, all'accesso tradizionale, collegato alle specifiche esigenze del richiedente e caratterizzato dalla connotazione strumentale agli interessi individuali dell'istante, posto in una posizione differenziata rispetto agli altri cittadini che legittima il diritto di conoscere e di estrarre copia di un documento amministrativo, si è dapprima introdotto l'accesso civico c.d. "semplice", imperniato su obblighi di pubblicazione gravanti sulla pubblica amministrazione e sulla legittimazione di ogni cittadino a richiederne l'adempimento e, poi, l'accesso civico generalizzato, azionabile da chiunque, senza previa dimostrazione circa la sussistenza di un interesse concreto e attuale in connessione con la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e senza alcun onere di motivazione della richiesta, al precipuo scopo di consentire una pubblicità diffusa ed integrale in rapporto alle finalità esplicitate dall'art. 5, comma 2 del D.Lgs. n. 33 del 2013*».

maggiore e consapevole partecipazione dei singoli all'attività amministrativa.

L'accesso documentale costituisce principio generale dell'attività amministrativa e finalità primarie di tale istituto sono quelle di perseguire un interesse pubblico, favorire la partecipazione e assicurare l'imparzialità e la trasparenza. Tuttavia, analizzando la normativa in oggetto, nonché gli elementi essenziali affinché si possa accedere al documento amministrativo, appare evidente come tale volontà risulta alquanto circoscritta vista la necessaria sussistenza di un interesse diretto, concreto e attuale del soggetto richiedente e il necessario collegamento con una situazione giuridicamente rilevante. Difatti, l'art. 22, co. 1, lett. *b*) definisce gli interessati quali "*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*". La dimostrazione dell'effettiva titolarità di tale situazione giuridicamente tutelata deve essere esplicitata nella obbligatoria motivazione dell'istanza di ostensione[181], attraverso la valutazione della quale la P.A. potrà

[181] T.A.R. Puglia Bari, Sez. I, 02/11/1995, n. 1066: «*L'azione giurisdizionale diretta all'accesso non si sottrae al principio generale di cui all'art. 100, c.p.c. (che legittima all'azione "chiunque vi abbia interesse") sicché non è un astratto principio di legalità a giustificare l'accesso stesso - che non si atteggia come azione popolare volta a consentire un controllo generalizzato sull'amministrazione - bensì la rilevanza giuridica dei fini che l'interessato si proponga di perseguire: per questo la "richiesta d'accesso deve essere motivata" e l'interesse del richiedente non può essere generico (conoscenza dell'atto) ma chiarire la strumentalità "per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti"*

anche individuare la presenza di eventuali controinteressati. Nella definizione della normativa un ruolo certamente rilevante è stato ricoperto dalla giurisprudenza, la quale ha chiarito che elemento fondante la legittimazione all'accesso è la titolarità di una posizione giuridicamente rilevante «*che significa non titolarità di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo (ossia posizioni giuridiche soggettive piene e fondate) ma di una posizione giuridica soggettiva allo stato anche meramente potenziale*»[182] al fine di evitare che l'istituto dell'accesso si tramuti in un'azione popolare con finalità esplorativa. Per tale ragione risulta essere altresì indispensabile la sussistenza del nesso di strumentalità tra l'interesse del soggetto richiedente e la documentazione di cui si chiede l'ostensione.

È stato, inoltre, individuato in maniera puntuale l'oggetto del diritto di accesso ossia il documento amministrativo inteso quale *«ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale»* (art. 22, co. 1, lett. d). Oltre a specificare cosa si debba intendere per documento amministrativo, il legislatore ha, altresì, evidenziato come questo non necessariamente debba

anche se non si esige l'attualità dell'interesse a ricorrere stante l'autonomia del diritto d'accesso»; T.A.R. Puglia Bari, Sez. III, Sent., 07/05/2007, n. 1263.

[182] Cons. di Stato, Sez. VI, Sent. 22 ottobre 2002, n. 5818; T.A.R. Campania Salerno, Sez. II, Sent., 06/04/2012, n. 666.

essere formato dall'amministrazione destinataria dell'istanza di accesso, essendo bastevole che la stessa, semplicemente, lo detenga. Seppur il diritto di accesso documentale sia nato per garantire una tutela rafforzata delle singole situazioni giuridiche soggettive, la sua applicazione, in concreto, è sempre più stata oggetto di limitazioni e, nel tempo, anche con l'introduzione del sopra citato co. 3, dell'art. 24, introdotto dalla legge del 2005, si è andata sbiadendosi la connotazione del diritto di accesso quale strumento volto ad assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa negando la possibilità di operare un controllo generalizzato dell'*agere* amministrativo[183].

In particolare, nella valutazione e interpretazione dei limiti derivanti da esigenze altrettanto rilevanti rispetto a quelle di accesso, qual è, ad esempio, quella di riservatezza [co.6, lett. d)], assume spiccato rilievo l'opera di bilanciamento. Sul punto, la giurisprudenza ha individuato alcune linee guida[184] volte alla determinazione del

---

[183] A. ROMANO, *Accesso ai documenti amministrativi*, in *L'azione amministrativa*, di A. Romano, p. 907 e ss., Giappichelli, 2016; R. PERNA, *Accesso e trasparenza: due linee destinate ad incontrarsi?...*op. cit. pp. 1 ss.

[184] T.R.G.A. Trentino-A. Adige Bolzano, Sent., 09/01/2017, n. 4: « *Nei rapporti fra diritto di accesso agli atti della p.A. e diritto alla riservatezza deve ritenersi che il primo, qualora sia motivato dalla cura o difesa di propri interessi giuridici, prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo, sicché l'interesse alla riservatezza, tutelato dalla L. n. 241 del 1990 mediante una limitazione del diritto di accesso, recede quando l'accesso stesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti in cui esso è necessario alla difesa di quell'interesse*»; Cons. Stato, Sez. VI, Sentenza, 28/07/2015, n. 3741; Cons. Stato, Sez. VI, 15/03/2010, n. 1493: «*La disciplina dell'accesso agli atti della P.A è contenuta nella legge n. 241/1990 (di rango ordinario) e, nell'operazione di bilanciamento degli opposti interessi, la P.A. stessa deve determinare la linea di confine tra la conoscenza necessaria, che impone la possibilità dell'accesso,*

confine tra la conoscenza necessaria che, dunque, impone l'esercizio del diritto di accesso e quella non necessaria, per la quale l'accesso potrebbe essere destinato a soccombere[185]. Dunque, se da un lato bisognerà tener conto dell'interesse del soggetto istante alla conoscibilità dell'atto e la sua tendenziale prevalenza, dall'altro lato apparirà opportuno e necessario che la dimostrazione della connessione specifica con gli atti e i documenti rilevanti ai fini difensivi.

Il possibile contrasto tra il diritto di accesso e privacy risulta disciplinato dal combinato disposto degli artt. 24, L. n. 241/1990, 59 e 60, D.lgs. n. 169/2003, il cd. codice della privacy. L'art. 59 richiama e rimanda alla L. n. 241/1990 al fine della corretta individuazione del punto di equilibrio tra i due valori in gioco[186].

---

e la conoscenza non necessaria, rispetto alla quale l'accesso può essere legittimamente negato, sicché, nella sostanza, il rapporto tra accesso, riservatezza dei terzi e segreto d'ufficio, deve essere stabilito, generalmente, in sede amministrativa, potendo l'Amministrazione correttamente respingere l'istanza di accesso ove ritenga gli atti non utili all'esercizio del diritto di difesa, mentre deve accogliere l'istanza ed esibire gli atti ove questi siano effettivamente funzionali al concreto esercizio del diritto di difesa, avendo elementi che l'autorità procedente sta considerando nello svolgimento della sua azione».

[185] R. PERNA, *Accesso e trasparenza: due linee destinate ad incontrarsi?*...op. cit., p. 5

[186] Cons. Stato, Sez. IV, Sent., 17/07/2014, n. 3772: «*L'art. 59 del D.Lgs. n. 196 del 2003 rimanda a quanto previsto dalla L. n. 241 del 1990 per l'individuazione del punto di equilibrio tra esercizio del diritto di accesso e tutela della riservatezza dei terzi, ove venga richiesta l'ostensione di un documento rappresentativo di altrui dati personali, ponendo però un'eccezione per i dati idonei a rivelare lo stato di salute (e la vita sessuale). Questi ultimi, qualificati come dati super sensibili, ai sensi dell'art. 60 del medesimo D.Lgs. n. 196 del 2003, possono essere oggetto di accesso solo se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di ostensione sia di rango pari*

Sono stati individuati *tre livelli di protezione dei dati dei terzi*, in corrispondenza dei tre gradi di intensità della situazione giuridica che il richiedente intende tutelare con la richiesta di accesso e, in particolare, «*nel più elevato, si richiede la necessità di una situazione di "pari rango" rispetto a quello dei dati richiesti*» (dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale); «*a livello inferiore si richiede la "stretta indispensabilità"»* (dati sensibili e giudiziari) «*e, infine, la "necessità*"» (nelle altre ipotesi di riservatezza)[187]. Dunque risulta necessario lo svolgimento di una "*ponderazione comparativa concreta*" per valutare le circostanze del caso concreto[188].

Per quanto, invece, concerne le modalità di esercizio di tale diritto, il soggetto interessato potrà presentare una specifica richiesta indirizzata all'amministrazione detentrice del documento. Una volta avviato il procedimento di accesso, sorge in capo

---

al diritto alla riservatezza dell'interessato o consista in un diritto della personalità o in altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile».

[187] Cons. Stato, Sez. IV, Sent., 14/05/2014, n. 2472; Cons. Stato, Sez. III, Sent., 10/01/2025, n.149: « *Nel bilanciamento tra diritto all'accesso difensivo del richiedente e la tutela della riservatezza del controinteressato, quando non vengono in rilievo dati sensibili, "supersensibili" o giudiziari (come appunto nel caso degli atti di un procedimento disciplinare), la medesima decisione dell'Adunanza Plenaria ha osservato che, secondo la previsione dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990, non trova applicazione né il criterio della stretta indispensabilità (riferito ai dati sensibili e giudiziari) né il criterio dell'indispensabilità e della parità di rango (riferito ai dati cc.dd. "supersensibili"), ma il criterio generale della "necessità" ai fini della "cura" e della "difesa" di un proprio interesse giuridico, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza, a condizione del riscontro della sussistenza dei presupposti generali dell'accesso documentale di tipo difensivo*».

[188] E. CARLONI, M. FALCONE, *L'equilibrio necessario. Principi e modelli di bilanciamento tra trasparenza e privacy*, in Diritto pubblico, 3, 2017, pp. 24 ss.

all'amministrazione un obbligo di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso, ai sensi dell'art. 2, L. n. 241/1990, che potrà comunque essere in forma semplificata in caso di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o nel caso di richiesta infondata.

In conclusione, è possibile affermare come l'accesso documentale sia espressione di una trasparenza amministrativa parziale, in quanto coincidente con la sola esigenza di protezione di un interesse individuale. Conseguentemente, oggetto di tutela è l'interesse pubblico alla trasparenza amministrativa qualora sia coincidente alla protezione di un interesse personale[189].

4.2 Accesso civico "semplice"

Il D.lgs. n. 33/2013 ha introdotto una serie di importanti modifiche e di numerosi adempimenti per le Amministrazioni, tra cui la previsione del diritto di accesso civico, l'istituzione di un responsabile della trasparenza in ogni amministrazione, l'obbligo di definire nella *home page* del sito istituzionale di ciascun Ente un'apposita sezione denominata *Amministrazione Trasparente* in cui, per almeno 5 anni, dovranno essere pubblicate una serie di informazioni. Sono state, altresì, individuate le tipologie di atti da pubblicare, le caratteristiche della struttura informativa, il livello

[189] S. SERGIO, *Il diritto d'accesso procedimentale e il diritto d'accesso civico, fra differenze e analogie. In particolare, la legittimazione ad esercitare il diritto di accesso*, in federalismi.it, 20, 2020, p. 319; F. FRANCARIO, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, in federalismi.it, 2019, pp. 9 ss.

qualitativo delle informazioni, nonché i soggetti tenuti alla vigilanza. In tal senso al cittadino è riconosciuto il diritto di richiedere documenti, informazioni o dati nei casi in cui questi non siano stati resi pubblici. Per esercitare il diritto di accesso civico il soggetto dovrà presentare apposita istanza gratuita, la quale non necessita, altresì, alcuna motivazione e potrà essere proposta anche da coloro che non posseggono un interesse diretto alla pubblicazione dell'atto. Tale tipologia di accesso, difatti, rappresenta uno strumento volto alla tutela di un interesse generale e non particolare del singolo cittadino, essendo appunto garantita a *chiunque*. Dal canto loro, le Pubbliche Amministrazioni avranno il compito di prevedere e organizzare appositi sistemi in grado, da un lato, di fornire risposte tempestive alle richieste di accesso civico formulate dai cittadini e dalle imprese e, dall'altro lato, di pubblicare, sul proprio sito istituzionale nella sezione "Amministrazione Trasparente" documenti, informazioni e dati. L'art. 46, rubricato "*Violazione degli obblighi di trasparenza*", prevede la responsabilità del responsabile della trasparenza, dei dirigenti e dei funzionari, nel caso di inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa o nel caso di mancata predisposizione del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità. L'accesso civico semplice nonostante possa sembrare un faro luminoso in grado di far luce all'interno della "casa" della Pubblica Amministrazione rimane, comunque, un istituto subordinato ad un'inerzia dell'amministrazione.

Tale istituto rappresenta uno strumento differente rispetto a quello previsto dalla L. n. 241/1990 e, difatti, la richiesta non necessita di motivazione e l'oggetto non è limitato ai soli documenti, ma comprensivo anche di dati e informazioni. Nonostante non si tratti di un sistema riconducibile al cd. *Freedom of information act* statunitense, l'accesso civico ha quale obiettivo quello di incentivare, o per meglio dire "costringere" la Pubblica Amministrazione a pubblicare determinati documenti, dati o informazioni in possesso della stessa. Si caratterizza, dunque, per essere una esplicazione concreta del diritto alla conoscibilità, seppur l'accesso civico conosca dei limiti ben delineati. Difatti, dal punto di vista oggettivo, il diritto alla conoscibilità di cui sopra è strettamente legato e connesso alla previsione, da parte del legislatore, di un obbligo di pubblicazione e, d'altra parte la peculiarità dell'istituto in questione risiede nel fatto che laddove la Pubblica Amministrazione agisca con i più corretti crismi, lo stesso non avrebbe più ragione di esistere, acquisendo una mera funzione suppletiva e operando esclusivamente nei casi in cui non venga rispettato il dovere di pubblicità[190]. In tal modo si realizza un vero e proprio controllo democratico diretto volto al rispetto di un *facere infungibile* da parte delle Pubbliche Amministrazioni consistente nella pubblicazione dei dati nei propri siti web[191]. Per tale ragione, autorevole dottrina ritiene che l'accesso

[190] M. MAGRI, *Diritto alla trasparenza e tutela giurisdizionale*, in Istituzioni del federalismo, 2, 2013, pp. 425 ss.

[191] A. ALÙ, *Diritto di accesso civico: un concetto che cambierà la trasparenza della P.A.*, www.forumpa.it, 6 novembre 2015, il quale afferma che «*Secondo autorevole dottrina l'accesso civico configura un'inedita e peculiare azione*

civico configuri un'azione popolare correttiva che consente di perseguire un controllo democratico generalizzato e diffuso sull'amministrazione[192].

Oltre al già menzionato art. 1, acquisisce rilevanza anche l'art. 3 inerente al rapporto tra la pubblicità e il diritto alla conoscibilità, introducendo per le Pubbliche Amministrazioni pregnanti obblighi di trasparenza, pubblicità e, in genere, diffusione di documenti, dati e informazioni. Per cui, la pubblicazione obbligatoria garantisce il carattere pubblico dei documenti stessi.

Prestando lo sguardo al principio di trasparenza, proprio dal combinato disposto degli artt. 1 e 3 sopra menzionati, è possibile affermare che la trasparenza si identifichi con l'accessibilità e che questa venga ricondotta alla pubblicità[193]. Difatti, sul punto, l'art. 5

---

popolare correttiva che consente di perseguire, entro i limiti degli obblighi di pubblicazione sanciti dalla legge, una finalità di controllo democratico generalizzato e diffuso sull'amministrazione, tutelando l'interesse generale alla pubblicità dell'azione amministrativa, nella prospettiva di assicurare la conoscibilità di documenti, dati e informazioni cui la legge attribuisce natura pubblica».

[192] Circolare n. 2/2013, Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica, laddove si evidenzia che «*con lo strumento dell'accesso civico, disciplinato dall'art. 5 del citato d.lgs. 33/2013, chiunque può vigilare, attraverso il sito web istituzionale, non solo sul corretto adempimento formale degli obblighi di pubblicazione ma soprattutto sulle finalità e le modalità di utilizzo delle risorse pubbliche da parte delle pubbliche amministrazioni e degli altri enti destinatari delle norme*" e ancora che "*con l'accesso civico chiunque ha il «potere» di controllare democraticamente la conformità dell'attività dell'amministrazione determinando anche una maggiore responsabilizzazione di coloro che ricoprono ruoli strategici all'interno dell'amministrazione, soprattutto nelle aree più sensibili al rischio corruzione, così come individuate dalla legge 190/2012*».

[193] C. CUDIA, *Appunti sulla trasparenza amministrativa e diritto alla conoscibilità*, www.giustamm.it,12, 2016.

introduce l'accesso civico in senso proprio ossia la possibilità di richiedere documenti pubblici laddove l'amministrazione abbia omesso la loro pubblicazione. In sostanza, all'obbligo di pubblicazione in capo all'Amministrazione corrisponde non un *need to know*, ossia una conoscenza volta al soddisfacimento di uno specifico interesse, bensì un *right to know*[194].

È evidente che tale tipologia di accesso nasca da una patologia, ossia dall'inerzia della Pubblica Amministrazione e, dunque, dalla mancata pubblicazione di determinati documenti, informazioni e dati. Per tale ragione il suo esercizio non richiede un collegamento specifico tra la conoscenza dell'atto e la tutela di una situazione giuridica sostanziale e non ha vincoli di scopo, così come non richiede alcun bilanciamento di interessi contrapposti, in quanto è il legislatore che, *ab origine*, ha già valutato tale particolare aspetto[195]. Ciò è in grado di assicurare una certa tranquillità sia in capo ai soggetti coinvolti, sia nei confronti della Pubblica Amministrazione consentendo, altresì, una riduzione dei costi di organizzazione.

L'istituto dell'accesso civico è stato bersaglio di aspre critiche dottrinali in quanto portatore del rischio latente di depotenziare l'efficacia rispetto al controllo democratico sull'esercizio del potere amministrativo e alla prevenzione di fenomeni di mala amministrazione, perché «*la conoscibilità per consentire un controllo democratico deve poter estendersi a tutti i settori dei*

[194] F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione*…op. cit., p. 6.
[195] E. CARLONI, M. FALCONE, *L'equilibrio necessario*...op. cit., p. 26.

pubblici poteri altrimenti si tratta di un semplice strumento per correggere le distrazioni degli amministratori rispetto ad alcuni obblighi previsti dalla legge»[196].

Per quanto concerne le criticità legate a tale istituto, queste si distinguono avendo riferimento al piano pratico – applicativo e al piano teorico – sistematico. In particolare, sotto il primo profilo, è facilmente intuibile come si concretizzi, talvolta, in un eccesso di attività in capo alle Amministrazioni in grado di appesantire eccessivamente il sistema; sotto il secondo profilo, invece, parte della dottrina ritiene che tale modello, da un lato, imponga alle amministrazioni un obbligo di pubblicare una serie di documenti e dati nel rispetto dei principi di *open data* e, dall'altro lato, presuma che i cittadini risultino appagati nel conoscere informazioni dagli stessi neppure richieste[197]. Proprio questo eccesso di informazioni che possono dunque risultare, per lo più, non utili per i soggetti destinatari, rende l'istituto inefficace o, al più, controproducente generando una "opacità per confusione"[198]. Tale opacità deriverebbe, in particolar modo, dalle specifiche tecniche utilizzate per garantire tale forma di pubblicità. Sul punto, difatti, si è espresso non solo il Garante per la privacy con le "*Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi,*

---

[196] A. BONOMO, *Il Codice della trasparenza*…op. cit., p. 742.

[197] D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche allle disposizioni del D.Lgs. n. 33/2013*, in federalismi.it, 5, 2016.

[198] N. VETTORI, *Valori giuridici in conflitto nel regime delle forme di accesso civico*, in Diritto Amministrativo, 3, 2019, p. 546.

effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati"[199], ma anche, più recentemente, la Corte costituzionale con la sentenza n. 20/2019 nella quale è stato rilevato che la violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità da parte della norma dichiarata incostituzionale dipendeva dall'eccessiva ampiezza degli obblighi di pubblicazione e dalle modalità di pubblicazione previste[200]. In tal senso si è espressa, altresì, la Grande Camera della Corte EDU, la quale ha osservato come l'interesse del soggetto all'accesso ai dati personali per finalità di interesse pubblico non può essere ridotto a "sede di informazioni" sulla vita privata degli altri[201]. Al fine di tentare di risolvere tale

[199] Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati, del Garante per la protezione dei dati personali, 28.05.2014.

[200] Corte cost., Sent., 20/2019: «*Sono le stesse peculiari modalità di pubblicazione imposte dal D.Lgs. n. 33 del 2013 ad aggravare il carattere, già in sé sproporzionato, dell'obbligo di pubblicare i dati di cui si discute, in quanto posto a carico della totalità dei dirigenti pubblici. L' indicizzazione e la libera rintracciabilità sul web, con l'ausilio di comuni motori di ricerca, dei dati personali pubblicati, non è coerente al fine di favorire la corretta conoscenza della condotta della pubblica dirigenza e delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche. Tali forme di pubblicità rischiano piuttosto di consentire il reperimento "casuale" di dati personali, stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall'esigenza di soddisfare mere curiosità*» e ancora «*vi è una manifesta sproporzione del congegno normativo approntato rispetto al perseguimento dei fini legittimamente perseguiti, almeno ove applicato, senza alcuna differenziazione, alla totalità dei titolari d'incarichi dirigenziali*».

[201] Corte EDU (Grande Camera) 8 novembre 2016 (ric. n. 18030/11), Case of Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary; Per un'analisi, E. Carpanelli, *Sul diritto di accesso alle informazioni di interesse pubblico detenute dallo Stato: alcune riflessioni critiche a margine della sentenza della Corte di Strasburgo nel caso Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, in AIC, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2, 2017, pp. 1 ss.

problematica sarebbe opportuno valutare la possibilità di realizzare una distinzione tra le forme di attuazione degli obblighi di pubblicità aventi finalità di controllo diffuso, da quelle relative agli obblighi di pubblicità con finalità di servizio e promozione della partecipazione[202]. Tale differenziazione comporterebbe, altresì, da un lato un notevole risparmio di risorse e di costi per l'amministrazione e dall'altro una più adeguata risposta alle esigenze di conoscenza dei cittadini, incrementando così il livello di efficienza dell'*agere* amministrativo.

Ulteriore profilo che merita attenzione è quello disciplinato dall'art. 4 avendo riguardo ai limiti alla trasparenza ed avente quale oggetto il trattamento dei dati personali[203]. In particolare, il co. 1 prevede che i dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari possano essere diffusi e trattati mediante modalità che ne garantiscano l'indicizzazione, la rintracciabilità e il loro riutilizzo secondo quanto disposto dall'art. 7; il co. 2 prevede che la pubblicazione nei siti istituzionali "*di dati relativi a titolari di organi di indirizzo politico e di uffici o incarichi di diretta collaborazione, nonché a dirigenti titolari degli organi amministrativi*" realizza la trasparenza pubblica; ancora, il co. 3 proprio per favorire la massima conoscibilità e disponibilità dei dati pubblici, prevede la possibilità per le amministrazioni di pubblicare nei propri siti istituzionali qualsiasi

[202] N. VETTORI, *Valori giuridici in conflitto…* op.cit., p. 553.
[203] I. NICOTRA, *La dimensione della trasparenza tra diritto alla accessibilità totale e protezione dei dati personali: alla ricerca di un equilibrio costituzionale*, in federalismi.it, 11, 2015.

altro dato per il quale non vige l'obbligo di pubblicazione ma comunque necessario e utile per favorire la disponibilità dei dati pubblici, sempre nel rispetto dei limiti e condizioni previsti dalla legge.

4.3 Accesso civico "generalizzato"

Proseguendo nell'analisi delle forme generali di diritto di accesso presenti nell'ordinamento interno, si è giunti al D.lgs. n. 97/2016, attuativo della delega di cui alla legge n. 124/2015, che ha introdotto la forma del c.d. accesso civico generalizzato, avente quale scopo quello di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. È una tipologia di diritto di accesso non condizionato soggettivamente, che rende accessibili non tutti i dati e documenti in possesso delle amministrazioni ma quelli che la stessa non ritenga di dover tenere riservati a garanzia di interessi pubblici e privati[204].

È pur vero che, tuttavia, per quanto possa sembrare innovativo, nella realtà dei fatti, può essere ricondotto alla disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali oggetto di approfondimento specifico e successivo.

Alla base dell'introduzione di questa tipologia di accesso vi è da una parte, l'intenzione di favorire controlli diffusi sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche,

[204] M. FILICE, *I limiti all'accesso civico generalizzato: tecniche e problemi applicativi*, in Diritto amministrativo, 4, 2019, pp. 861 ss.; E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso*...op. cit., p. 579 ss.

mentre dall'altra parte è strumento di prevenzione della corruzione amministrativa e, in genere, deterrente nei confronti di abusi amministrativi.

Dunque, si vede frantumarsi l'accesso civico in due, affiancando all'accesso proprio una nuova forma di accesso civico di ampissima trasparenza. La legittimazione è, appunto, generalizzata: chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, ad esclusione di un elenco tassativo di atti sottoposti a regime di riservatezza, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis, D.lgs. n. 33/2013. Si vede espandersi sempre più la figura del soggetto interessato e dell'oggetto che si intende conoscere giungendo ad ampliare la nozione di trasparenza volta alla tutela dei diritti dei singoli e alla promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa intesa come partecipazione popolare alla "cosa pubblica"[205]. Dunque alla trasparenza di tipo "proattivo" attuata mediante pubblicazione obbligatoria si aggiunge una trasparenza di tipo "reattivo" in risposta alle esigenze di conoscenza avanzate dagli interessati[206].

---

[205] A. MONEA, *La nuova trasparenza amministrativa alla luce del d.lgs n. 97/2016. L'accesso civico*, Leggi d'Italia Legale, 11, 2016.

[206] R. PERNA, *Accesso e trasparenza: due linee destinate ad incontrarsi?...*op. cit. p. 13; Si veda anche F. CACCIATORE, F. DI MASCIO, A. NATALINI, *La trasparenza proattiva in Italia: meccanismi causali e dinamiche di contesto*, in Rivista Italiana Di politiche Pubbliche, 1, 2017, pp. 49 ss.

L'assenza di motivazione e le finalità di tale tipologia di accesso tendono ad avvicinarlo al modello statunitense del *Freedom of Information Act*, quale strumento volto non esclusivamente al controllo generalizzato sull'azione e organizzazione amministrativa e sul raggiungimento dei risultati delle Pubbliche Amministrazioni, bensì anche quale strumento di partecipazione e tutela dei diritti dei cittadini. L'accesso di cui trattasi, però, proprio perché generalizzato può essere esercitato da chiunque, senza necessità di motivazione della richiesta. Tale istituto ha un triplice scopo: stimolare forme diffuse di controllo sulle funzioni istituzionali, incrementare il controllo sull'utilizzo delle risorse pubbliche e incentivare la partecipazione al dibattito pubblico.

Come già sottolineato, l'accesso non è illimitato e proprio l'ANAC all'interno delle "*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"*[207] ha chiarito che possono essere oggetto di richiesta solo i documenti e dati in possesso dell'amministrazione. Comunque sia, anche tale tipologia di accesso è soggetta a casi di esclusione e subordinata ad una serie di limiti già individuati dal legislatore all'interno dell'art. 5 co. 2 e art. 5 bis.

Sempre all'interno delle Linee guida ANAC, è espressamente previsto che «*Nella risposta negativa o parzialmente tale, sia per i*

[207] 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; sul punto, M. FILICE, *I limiti all'accesso civico generalizzato: tecniche e problemi applicativi*, in Diritto amministrativo, 2019, pp. 861 ss.

casi di diniego connessi all'esistenza di limiti di cui ai co. 1 e 2 che per quelli connessi all'esistenza di casi di eccezioni assolute di cui al co. 3, l'amministrazione è tenuta a una congrua e completa, motivazione, tanto più necessaria in una fase sicuramente sperimentale quale quella che si apre con le prime richieste di accesso». Purtuttavia, la motivazione risulta essere necessaria, altresì, nei casi di accoglimento dell'istanza stessa, acquisendo particolare importanza nei casi in cui vi siano i controinteressati. La motivazione, difatti, esprime il bilanciamento tra le esigenze di trasparenza e di protezione dei dati personali, lo stesso Garante per la protezione dei dati personali ricorda, richiamando le linee guida adottate dall'ANAC, come la stessa serva «*all'amministrazione per definire progressivamente proprie linee di condotta ragionevoli e legittime, al cittadino per comprendere ampiezza e limiti dell'accesso generalizzato, al giudice per sindacare adeguatamente le decisioni dell'amministrazione*»[208].

Proprio l'affidamento alle linee guida adottate dall'ANAC genera perplessità in ordine all'istituto dell'accesso generalizzato, in quanto la precisazione e la eventuale integrazione delle clausole, eccessivamente ampie e generiche, previste a livello normativo sono

[208] Parere su una istanza di accesso civico del Garante per la protezione dei dati personali n. 190 del 10 aprile 2017, [6383028]; Parere su una istanza di accesso civico n. 369 del 13 settembre 2017 [7155944]; Parere su una istanza di accesso civico n. 476 del 16 novembre 2017 [7273244].

rimesse ad un atto privo di valore cogente[209] che difficilmente riuscirà a dettare indicazioni adeguate.

L'accesso civico è consentito senza alcuna limitazione soggettiva, prescindendo dalla dimostrazione della titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale, nonché dall'obbligo di fornire una specifica ed espressa motivazione a sostegno dell'istanza. La richiesta potrà essere inoltrata telematicamente indicando i dati, le informazioni e i documenti cui si richiede l'accetto ed è caratterizzata da gratuità. Ai sensi dell'art. 5, co. 5, D.lgs. 33/2013, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se

[209] T.A.R. Lazio Roma, Sez. II bis, Sent., 05/02/2019, n. 1458: «*con riferimento all'accesso civico generalizzato, la fonte primaria non reca prescrizioni puntuali - individuando una classificazione interessi, pubblici (art. 5 bis, comma 1) e privati (art. 5 bis, comma 2) suscettibili di determinare una eventuale esclusione dell'accesso, cui si associano i casi di divieto assoluto (art. 5 bis, comma 3) - rinviando ad un atto amministrativo non vincolante (linee guida ANAC, adottate d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali) quanto alla precisazione dell'ambito operativo dei limiti e delle esclusioni dell'accesso civico generalizzato*»; T.A.R. Puglia Lecce, Sez. III, Sent., 11/02/2019, n. 242 che evidenziando le differenti tecniche di bilanciamento degli interessi affidate, nell'impianto definito dagli artt. 22 ss, L. n. 241/1990, al combinato disposto della disciplina primaria e secondaria costituita dai regolamenti di cui all'art. 24, mentre per quanto concerne l'accesso civico generalizzato la fonte primaria individua una classificazione di interessi suscettibili di determinare un'esclusione dell'accesso, rinviando ad un atto amministrativo non vincolante, ossia proprio alle linee guida ANAC, per la precisazione dell'ambito operativo dei limiti ed esclusioni di tale tipologia di accesso; C. DEODATO, *Le linee guida dell'ANAC: una nuova fonte del diritto?,* in www.giustizia-amminsitrativa.it, 2016; F. MORONE, *Le linee guida dell'Autorità nazionale dell'anticorruzione nel sistema delle fonti*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 3, 2017, pp. 743 ss.; G.A. GIUFFRE, *Le "nuove" dimensioni del regolamento. Il caso delle Linee guida ANAC*, in federalismi.it, 2, 2017; O.M. CAPUTO, *Linee guida, attribuzioni precontenziose e potere sanzionatorio dell'ANAC*, in Urbanistica e appalti: rassegna di edilizia, urbanistica, espropriazione, appalti e lavori pubblici: mensile di normativa, giurisprudenza, prassi e opinioni, 1, 2018, pp. 5 ss.

individua soggetti controinteressati ai sensi dell'art. 5 bis, co. 2, D.lgs. 33/2013, è tenuta a dare loro apposita comunicazione, affinché possano, entro il termine di dieci giorni, formulare eventuale e motivata opposizione all'istanza di accesso. Il procedimento deve concludersi entro il termine di trenta giorni dalla presentazione della richiesta e può sfociare in un provvedimento di accoglimento, di rigetto totale o parziale. In caso di accoglimento, anche in presenza di opposizione da parte dei controinteressati, l'amministrazione è tenuta a darne comunicazione a questi ultimi e ad attendere il decorso di quindici giorni prima di procedere alla trasmissione dei dati e/o documenti richiesti.

Nelle ipotesi di rigetto espresso o tacito, derivante da una mancata risposta (ai sensi dell'art. 5 commi 7 e 8 del Dlgs 33/2013) è previsto, in aggiunta alla tutela giurisdizionale innanzi al T.A.R., un rimedio alternativo in via amministrativa, ossia il riesame innanzi al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza il quale dovrà pronunciarsi mediante provvedimento motivato entro il termine di venti giorni dalla presentazione dell'istanza, ovvero per gli atti delle amministrazioni delle Regioni ed enti locali, il ricorso al Difensore civico competente per ambito territoriale, ove istituito, che dovrà pronunciarsi entro il termine di trenta giorni dalla presentazione del ricorso.

Per quanto concerne l'accesso civico c.d. generalizzato sono stati individuati, dal legislatore, dei limiti oggettivi all'accesso stesso, sussistendo determinati interessi destinati a prevalere, per cui il

diniego diviene "*necessario per evitare un pregiudizio concreto*"[210]. In tal caso, difatti, l'opera di bilanciamento tra interessi contrapposti potrà essere svolta solo in un secondo momento viste le finalità a cui lo stesso tende ossia favorire forme diffuse di controllo.

Le limitazioni a tali forme di controllo sussisterebbero tutte le volte in cui emergano interessi pubblici o privati che meritano di essere tutelati e per i quali il diritto di accesso è destinato a soccombere. In particolare, tra gli interessi pubblici appare opportuno menzionare la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico, la difesa e le questioni militari, le relazioni internazionali, la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato, la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento. Mentre tra gli interessi privati rientrano la protezione dei dati personali, la libertà e segretezza della corrispondenza, gli interessi economici e commerciale di una persona fisica o giuridica,

---

[210] Art. 5 bis D.lgs. 33/2013; T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, Sent., 27/08/2019, n. 4418; 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, p. 11: «*L'amministrazione, cioè, è tenuta a verificare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore. Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1 e 2 deve essere concreto quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio. L'amministrazione, in altre parole, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà: a) indicare chiaramente quale – tra gli interessi elencati all'art. 5 bis, co. 1 e 2 – viene pregiudicato; b) valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla disclosure dell'informazione richiesta; c) valutare se il pregiudizio conseguente alla disclosure è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile*»; Parere su una istanza di accesso civico del Garante per la protezione dei dati personali n. 476 del 16 novembre 2017 [7273244].

ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali[211]. Oltre le esclusioni assolute previste dall'art. 5 bis, D.lgs. n. 33/2013 vi sono dei casi in cui possono incorrere limitazioni ulteriori a tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico ostativi alla conoscibilità dei documenti o informazioni richiesti. In tali casi il legislatore non opera una semplice individuazione della causa di esclusione ma rinvia ad un'opera interpretativa effettuata dalle amministrazioni, caso per caso, tramite la tecnica del bilanciamento degli interessi contrapposti[212]. Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio dovrà essere concreto. La problematicità legata alla previsione di tali limiti previsti dall'art. 5 bis riguarda non solo la loro ampiezza ma, altresì, la indeterminatezza[213] degli stessi con l'effetto di ridurre l'estensione del diritto alla conoscibilità e della trasparenza amministrativa, nonché di costringere l'amministrazione ad un'opera di bilanciamento complessa e difficilmente sindacabile dal giudice[214].

---

[211] A. CAUDURO, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi…*op. cit., p. 618.

[212] Nota del Presidente del Garante privacy, Antonello Soro, alla Ministra per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione in tema di attuazione delle norme in tema di accesso civico - 30 maggio 2017.

[213] Cons. Stato, Sez. Consultiva per gli Atti normativi, Adunanza di Sezione del 18.02.2016, n. 515/2016 del 24.02.2016: «*Le numerose e non sempre puntuali eccezioni previste, a tutela di interessi pubblici e privati, all'obbligo di disclosure dal nuovo articolo 5-bis, che vanno ad aggiungersi ai "casi di segreto di Stato" ed agli "altri divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge", seppur evidentemente contrassegnate da finalità compensative a fronte della potenziale ampiezza degli ambiti dell'accesso civico, possono ragionevolmente aumentare le perplessità circa la concreta efficacia del provvedimento in esame*».

[214] N. VETTORI, *Valori giuridici in conflitto*, op. cit., p. 555.

Ulteriore aspetto che merita particolare attenzione riguarda il rapporto tra tale tipologia di accesso e la tutela dei dati personali quale diritto fondamentale della persona, dove per "dato personale" si intende «*qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale*». Secondo il Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali (Regolamento UE 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati), il diritto alla protezione dei dati personali deve essere considerato alla luce della sua funzione sociale e deve essere contemperato con gli altri diritti fondamentali in ossequio al principio di proporzionalità. Appare necessario, dunque, un corretto contemperamento tra il diritto alla privacy e il principio della trasparenza amministrativa.

In relazione al principio di proporzionalità quale strumento idoneo al bilanciamento degli interessi in gioco, Massimo Severo Giannini sottolineava come l'apprezzamento della discrezionalità consiste «*in una comparazione qualitativa e quantitativa degli interessi pubblici e privati che concorrono in una situazione sociale oggettiva, in modo che ciascuno di essi venga soddisfatto secondo il valore che l'autorità ritiene abbia nella fattispecie. Se essi hanno valore zero o quasi nullo, essi saranno trascurati; se uno di essi domina schiacciando gli altri esso solo sarà soddisfatto; ma in genere si ha*

un contemperamento dei singoli interessi»[215]. Come detto, l'analisi si opera sul cd. "pregiudizio concreto" previsto dall'art. 5 bis, co. 2, D.lgs. n. 33/2013 quale elemento che possa condurre a far propendere verso la protezione dei dati personali rispetto alla generale garanzia di accesso generalizzato. Sul punto, sia le Linee guida ANAC che il Garante per la protezione dei dati personali nei suoi pareri, fanno ripetutamente riferimento, in tema di esigenze di protezione dei dati personali, alla necessità dell'osservanza dei principi «*di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza»*, sottolineando come questi implichino che «*il soggetto destinatario dell'istanza, nel dare riscontro alla richiesta di accesso generalizzato, dovrebbe in linea generale scegliere le modalità meno pregiudizievoli per i diritti dell'interessato, privilegiando l'ostensione di documenti con l'omissione dei «dati personali» in esso presenti, laddove l'esigenza informativa, alla base dell'accesso generalizzato, possa essere raggiunta senza implicare il trattamento dei dati personali»*[216]. Dunque, la P.A. dovrà operare una valutazione circa l'impossibilità di rinvenire alternative che comportino un minor sacrificio e, in un secondo momento, dovrà

---

[215] M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*. Concetto e problemi, Milano, 1939, p. 74.

[216] 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, p. 22; Pareri su istanze di accesso civico del Garante per la protezione dei dati personali: n. 58 16 febbraio 2017 [6057387], n. 187 del 10 aprile 2017 [6388857]; n. 366 del 7 settembre 2017 [7155171]; n .377 del 21 settembre 2017 [6919162]; n. 363 del 28 agosto 2017 [6947348].

compiere una valutazione di proporzionalità, comparando il beneficio tratto dall'accoglimento della richiesta di ostensione all'interesse pubblico protetto dalla norma quale "interesse primario" e il sacrificio causato agli "interessi pubblici secondari e/o agli interessi privati contrapposti"[217]. Comunque sia il diniego dell'accesso non potrà intendersi giustificato quando per la protezione dei dati personali sarebbe sufficiente un differimento o quando sia comunque possibile operare mediante mascheramento, limitazione, anonimizzazione o mediante qualsivoglia accorgimento in grado di massimizzare la tutela di entrambi gli interessi.

5. Il rapporto sistematico tra le diverse tipologie di accesso

Operata l'analisi delle tipologie di accesso di carattere generale esistenti nell'ordinamento interno, appare opportuno compiere un raffronto tra i vari istituti al fine di comprendere le eventuali analogie e differenze insite negli stessi e comprendere come, di fatto, operino concretamente nel sistema.

5.1 Accesso documentale e civico "semplice" a confronto

Analizzati i due istituti di accesso in questione appaiono evidenti le differenze che li contraddistinguono.

Innanzitutto, dal punto di vista sostanziale è possibile analizzare distintamente l'elemento soggettivo e oggettivo: per quanto

[217] 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 federalismi.it, 10, 2018, p. 19.

concerne il primo elemento, il diritto di accesso civico è azionabile da "chiunque" senza che sia necessaria la presenza della titolarità di un interesse che lo legittimi, a differenza dell'accesso previsto dalla L. n. 241/1990; per quanto riguarda, invece, l'elemento oggettivo, il diritto di accesso civico è azionabile in caso di mancata pubblicazione di documenti, informazioni e dati per i quali il legislatore aveva previsto l'obbligo di pubblicazione, mentre il diritto di accesso documentale, così come evidenziato dal *nomen*, riguarda esclusivamente i documenti della Pubblica Amministrazione.

Dal punto di vista procedurale, invece, l'istituto del diritto di accesso civico non richiede un'istanza caratterizzata da specifica ed espressa motivazione, a differenza di quanto previsto per l'accesso documentale. Ciò poiché il discrimine di ciò che può essere oggetto di conoscenza mediante richiesta di accesso civico semplice è stato realizzato anticipatamente dal legislatore, motivo per il quale non vi sarebbe neppure la eventuale presenza dei ccdd. controinteressati. Proprio sulla scorta delle sopra menzionate differenze, è possibile considerare il diritto di accesso documentale, inevitabilmente, meno ampio rispetto all'accesso civico semplice, ma sicuramente in grado di entrare maggiormente in profondità.

Granitica giurisprudenza ha evidenziato come tra i due istituti, nonostante la comune tendenza al principio di trasparenza, sussistano particolari distinzioni in ordine a finalità e disciplina, difatti «*le nuove disposizioni, dettate con D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da*

parte delle pubbliche amministrazioni disciplinano situazioni, non ampliative né sovrapponibili a quelle che consentono l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7.8.1990, n. 241, come successivamente modificata ed integrata»[218].

Risulta facilmente intuibile come l'introduzione di tale tipologia di accesso sottragga margine di applicazione al diritto di accesso di cui alla L. n. 241/1990 vista e considerata la possibilità dei soggetti interessanti all'informazione di attingere direttamente alla stessa senza la necessità di formulare una qualsivoglia istanza. L'eventuale accavallarsi tra i due istituti in oggetto potrebbe consumarsi solo qualora la richiesta di accesso ai sensi dell'art. 22 riguardi documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Nonostante gli evidenti elementi di discontinuità caratterizzanti i due istituti, difatti, non è infrequente che il cittadino, nel dubbio avanzi ambedue le istanze di accesso. La giurisprudenza, sul punto, proprio riconoscendone le diverse finalità e ribadendo l'alternatività dei due istituto sulla base del differente contenuto dell'atto a cui si intende accedere, ha affermato che una volta azionato il diritto di accesso documentale non possano essere invocate, in giudizio, le diverse disposizioni inerenti alla materia dell'accesso civico[219]. È

---

[218] Cons. Stato, Sez. VI, Sent., 20/11/2013, n. 5515; T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, 14/01/2016, n. 188 che evidenzia la differenza dei presupposti costitutivi delle due tipologie di accesso; T.A.R. Lombardia Milano, Sez. IV, 30/10/2014, n. 2587.

[219] T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, Sent., 30/09/2016, n. 4508: « *l'accertamento del diritto di accesso ai sensi dell'art. 22 (o dell'art. 10) della L.*

generalmente ammesso, però, che i due istituti possano operare cumulativamente, purché però si tratti di un cumulo espresso[220].

5.2. Accesso documentale e civico "generalizzato" a confronto

L'istituto dell'accesso generalizzato si differenzia da quello previsto dalla L. n. 241/1990 per il differente interesse sotteso all'esercizio del diritto. Difatti, come ampiamente analizzato per il corretto esercizio del diritto di accesso documentale, è necessario che il soggetto istante dimostri un interesse qualificato diretto, concreto ed

---

n. 241 del 1990 ossia del "diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi" è cosa diversa dal diritto della generalità dei cittadini alla più ampia accessibilità alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione che si realizza tramite la pubblicazione obbligatoria di una serie di documenti e che è disciplinata dal D.Lgs. n. 33 del 2013 (cfr. C.d.S. n. 5515/2013). I due istituti (accesso ai sensi della L. n. 241 del 1990 e accesso civico ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 33 del 2013) operano, pertanto, su piani distinti avendo diversi presupposti e disciplina. Nella fattispecie, parte ricorrente ha deciso con la propria domanda di avvalersi dell'accesso "tradizionale" e non dell'accesso civico e non può in questa sede invocare le disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione».

[220] Cons. Stato, Sez. V, Sent., 02/08/2019, n. 5503: «*Nel caso in cui l'opzione dell'istante sia espressa per un determinato modello, resta precluso alla pubblica amministrazione - fermi i presupposti di accoglibilità dell'istanza - di diversamente qualificare l'istanza stessa al fine di individuare la disciplina applicabile; in correlazione, l'opzione preclude al privato istante la conversione in sede di riesame o di ricorso giurisdizionale (cfr., per l'inammissibilità dell'immutazione in corso di causa dell'actio ad exhibendum, pena la violazione del divieto di mutatio libelli e di ius novorum, Cons. Stato, IV, 28 marzo 2017, n. 1406 e id., V, n. 1817/19 cit.). Un tale rigore resta peraltro di fatto temperato dall'ammissibilità - affermata incidentalmente nei precedenti appena citati e qui ribadita- della presentazione cumulativa di un'unica istanza, ai sensi di diverse discipline, con evidente aggravio per l'amministrazione (del quale l'interprete non può che limitarsi a dare atto), dal momento che dovrà applicare e valutare regole e limiti differenti. Nulla infatti, nell'ordinamento, preclude il cumulo anche contestuale di differenti istanze di accesso*».

attuale per la tutela della propria situazione giuridicamente rilevante in grado di giustificare l'ostensione dei documenti richiesti all'amministrazione. Per l'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato, invece, si prescinde dall'esistenza di un interesse legittimante in quanto la finalità dell'istituto riguarda generali esigenze di trasparenza, rispondendo ad una forma di controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Avendo quale finalità quella di garantire un tale controllo diffuso, l'istituto dell'accesso generalizzato può essere esercitato da chiunque senza necessità di espressa motivazione della richiesta di ostensione.

Evidenziate le principali divergenze tra i due istituti, appare opportuno rilevare come l'accesso civico generalizzato sia stato ritenuto «*più simile all'accesso documentale che non all'accesso civico in senso stretto*»[221]. Tale tipologia di accesso, difatti, subisce talvolta, così come l'istituto dell'accesso documentale, delle limitazioni e «*Sebbene le limitazioni potenziali all'accesso civico si palesino in larga misura necessarie ed opportune, queste sono in effetti molto ampie e, soprattutto, troppo poco puntuali*»[222].

Il diritto di accesso generalizzato presenta non pochi elementi in comune rispetto a quello documentale, disciplinato dalla L. n. 241/1990. Innanzitutto, entrambi gli istituti si fondano su una

[221] C. CUDIA, *Pubblicità e diritto alla conoscibilità (art. 3, comma 1),* in B. Ponti (a cura di), Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016, p. 99.
[222] D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza*…op. cit.

richiesta di ostensione che può avere ad oggetto i soli documenti, nel caso di accesso documentale, o anche di dati, nel caso di accesso generalizzato. Inoltre, proprio sulla scorta della necessità della formulazione di una istanza da parte del soggetto richiedente, in entrambi gli istituti acquisisce particolare rilievo la valutazione della stessa da parte della Pubblica Amministrazione al fine di constatare, altresì, la eventuale sussistenza di limiti all'ostensione.

Come facilmente intuibile, l'accesso civico generalizzato è uno strumento utilizzato per il soddisfacimento di un interesse che presenti "valenza pubblica", non potendo restare confinato ad un bisogno conoscitivo privato rischiando, altrimenti, di divenire "un mero 'doppione'" dell'accesso previsto dalla L. n. 241/1990. Questo collegamento con un interesse generale implica una configurazione necessariamente più ristretta dell'accesso civico generalizzato, non essendo comunque ammissibile l'utilizzo dello stesso quale espediente utile per travalicare i limiti imposti dalla L. n. 241/1990[223] per l'istituto dell'accesso documentale.

Tuttavia, sembrerebbe delinearsi un'analisi giurisprudenziale secondo la quale l'accesso generalizzato tenda ad essere assorbito da quello documentale, nonostante le differenziazioni apparentemente nette tra i due istituti. Emergerebbe, tutt'al più, che le amministrazioni siano portate a rigettare le istanze di accesso generalizzato per il convincimento che solo l'accesso documentale

[223] D. U. GALETTA, *Accesso (civico) generalizzato*, op. cit., p. 21.

sia in grado di garantire l'ostensibilità dei documenti pubblici che coinvolgono dati personali di altri soggetti privati[224].

In ogni caso, così come constatato dal Consiglio di Stato e dall'ANAC, va rilevato che i limiti posti all'accesso generalizzato risultano assai più ampi e incisivi di quelli previsti dall'art. 24 della legge 241. L'art. 5 bis del nuovo decreto trasparenza utilizza espressioni ampie e generiche, prevedendo che tale tipologia di accesso debba essere rifiutata tutte le volte in cui si presenti il rischio di generare un "pregiudizio concreto" alla tutela di una serie di interessi pubblici e privati espressamente indicati dalla disciplina in oggetto. La principale problematicità consiste nel fatto che tali limiti sono spesso indicati in maniera eccessivamente sommaria, difatti, taluni interessi sono talmente generici che l'opera di valutazione della Pubblica Amministrazione si caratterizza per una smodata ampiezza e ciò rischia di rompere gli equilibri che si intendeva garantire, sia poiché l'Amministrazione godrebbe di un eccessivo potere discrezionale, sia poiché non verrebbe neppure garantita la certezza del diritto per i soggetti richiedenti. Ciò poiché sarebbe interessante comprendere che tipologia di bilanciamento potrà effettivamente operare la Pubblica Amministrazione se, per la formulazione di un'istanza di accesso civico generalizzato, il soggetto richiedente non è neppure tenuto a motivare la stessa e, dunque, non potrà essere facilmente individuato alcuna

[224] F. NOTARI, *Le criticità di un primo monitoraggio del FOIA italiano: il ruolo di Anac, Garante privacy e giudici amministrativi*, in federalismi.it, 18, 2018, p. 16.

argomentazione tale da poter risultare prevalente in un ipotetico giudizio di bilanciamento con eventuali interessi di segno contrario all'ostensione[225].

Per tale ragione sussisteranno ipotesi in cui il soggetto potrà utilizzare l'istituto dell'accesso documentale, qualora ne sussistano i presupposti e si formuli un'idonea motivazione, qualora l'accesso generalizzato risulti precluso a causa delle limitazioni sussistenti[226]. Sul punto, la giurisprudenza si è pronunciata, andando oltre il dato letterale delle disposizioni in esame e precisando che la Pubblica Amministrazione deve valutare in concreto se i limiti siano da ritenere sussistenti e non potrà non tener conto delle «*peculiarità della posizione legittimante del richiedente*»[227]. Il Garante per la protezione dei dati personali, sulla possibilità di accedere alla documentazione ai sensi della L. n. 241/1990, ha comunque precisato che «*resta, comunque, salva la possibilità di valutare un eventuale accesso alla documentazione richiesta*» questo è tuttavia ammissibile solo «*laddove risulti dimostrata l'esistenza di 'un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una*

[225] C. CUDIA, *Appunti sulla trasparenza amministrativa*…op. cit.
[226] P. ALGIERI, *Il diritto di accesso civico*…op. cit., pp. 10 ss.
[227] Cons. Stato, Sez. IV, Sent., 12/08/2016, n. 3631: «*In tal caso, la P.A. intimata dovrà in concreto valutare, se i limiti ivi enunciati siano da ritenere in concreto sussistenti, nel rispetto dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza, a garanzia degli interessi ivi previsti e non potrà non tener conto, nella suddetta valutazione, anche le peculiarità della posizione legittimante del richiedente*».

situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso' ai sensi degli artt. 22 ss. della l. n. 241/1990»[228]. E ancora, nelle Linee guida ANAC 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, si legge che «i *dinieghi di accesso agli atti e documenti di cui alla legge 241/1990, se motivati con esigenze di "riservatezza" pubblica o privata devono essere considerati attentamente anche ai fini dell'accesso generalizzato, ove l'istanza relativa a quest'ultimo sia identica e presentata nel medesimo contesto temporale a quella dell'accesso ex. l. 241/1990, indipendentemente dal soggetto che l'ha proposta. Si intende dire, cioè, che laddove l'amministrazione, con riferimento agli stessi dati, documenti e informazioni, abbia negato il diritto di accesso ex l. 241/1990, motivando nel merito, cioè con la necessità di tutelare un interesse pubblico o privato prevalente, e quindi nonostante l'esistenza di una posizione soggettiva legittimante ai sensi della 241/1990, per ragioni di coerenza sistematica e a garanzia di posizioni individuali specificamente riconosciute dall'ordinamento, si deve ritenere che le stesse esigenze di tutela dell'interesse pubblico o privato sussistano anche in presenza di una richiesta di accesso generalizzato, anche presentata da altri soggetti. Tali esigenze dovranno essere comunque motivate in termini di pregiudizio concreto all'interesse in gioco. Per ragioni di coerenza sistematica,*

[228] Parere su una istanza di accesso civico del Garante per la protezione dei dati personali, n. 362 del 18 agosto 2017, [6946925].

quando è stato concesso un accesso generalizzato non può essere negato, per i medesimi documenti e dati, un accesso documentale».
Nonostante le marcate differenze tra i due istituti sembrerebbe si stia consolidando un orientamento secondo il quale si cerchi di ancorare l'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato ad un interesse che possa consentire all'amministrazione una reale valutazione circa l'utilità dell'ostensione. Sul punto si è, altresì, pronunciato il T.A.R. Lazio, con la sentenza n. 8615/2020, il quale ha affermato che «*il rapporto tra le due discipline generali dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato non può essere letto unicamente e astrattamente, secondo un criterio di specialità e, dunque, di esclusione reciproca, ma secondo un canone ermeneutico di completamento/inclusione, in quanto la logica di fondo sottesa alla relazione tra le discipline non è quella della separazione, ma quella dell'integrazione dei diversi regimi, pur nelle loro differenze, in vista della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo che rifugge in sé da una segregazione assoluta per materia delle singole discipline*».
Dal punto di vista pratico è dunque evidente la complementarietà dei due istituti. Secondo la giurisprudenza e, in particolare, secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato il «*riferimento dell'istanza ai soli presupposti dell'accesso documentale non preclude alla pubblica amministrazione di esaminare l'istanza anche sotto il profilo dell'accesso civico generalizzato, laddove l'istanza contenga sostanzialmente tutti gli elementi utili a vagliarne l'accoglimento sotto il profilo 'civico', salvo che il privato abbia*

inteso espressamente far valere e limitare il proprio interesse ostensivo solo all'uno o all'altro aspetto»[229]. Secondo tale ultimo orientamento si afferma, dunque, la possibilità di un vero e proprio concorso tra i due istituti di accesso, per cui la Pubblica Amministrazione trovandosi innanzi una richiesta generica avrebbe comunque il dovere di rispondere sulla sussistenza o meno dei

[229] Cons. Stato, (Ad. Plen.), 02/04/2020, n. 10: la quale individua tre principi di diritto. Tra questi, il primo è il principio di maggior interesse ai fini della presente ricerca: 1. « *la pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della l. n. 241 del 1990, senza che il giudice amministrativo, adìto ai sensi dell'art. 116 c.p.a., possa mutare il titolo dell'accesso, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla pubblica amministrazione all'esito del procedimento* »; 2. «*è ravvisabile un interesse concreto e attuale, ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, e una conseguente legittimazione, ad avere accesso agli atti della fase esecutiva di un contratto pubblico da parte di un concorrente alla gara, in relazione a vicende che potrebbero condurre alla risoluzione per inadempimento dell'aggiudicatario e quindi allo scorrimento della graduatoria o alla riedizione della gara, purché tale istanza non si traduca in una generica volontà da parte del terzo istante di verificare il corretto svolgimento del rapporto contrattuale*»; 3. «*la disciplina dell'accesso civico generalizzato, fermi i divieti temporanei e/o assoluti di cui all'art. 53 del d. lgs. n. 50 del 2016, è applicabile anche agli atti delle procedure di gara e, in particolare, all'esecuzione dei contratti pubblici, non ostandovi in senso assoluto l'eccezione del comma 3 dell'art. 5-bis del d. lgs. n. 33 del 2013 in combinato disposto con l'art. 53 e con le previsioni della l. n. 241 del 1990, che non esenta in toto la materia dall'accesso civico generalizzato, ma resta ferma la verifica della compatibilità dell'accesso con le eccezioni relative di cui all'art. 5-bis, comma 1 e 2, a tutela degli interessi-limite, pubblici e privati, previsti da tale disposizione, nel bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza*»; T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, Sent., 13/11/2023, n. 16942; T.A.R. Sicilia Catania, Sez. IV, Sent., 13/09/2022, n. 2391.

presupposti dell'uno o dell'altro istituto laddove essi siano stati «*comunque e sostanzialmente, rappresentati nell'istanza*».

Nonostante tale affermazione di diritto, è evidente la criticità derivante dalla possibilità di proporre contestualmente un'istanza di accesso sulla base dei due differenti istituti, sussistendo il rischio di un utilizzo elusivo dello strumento dell'accesso civico generalizzato rispetto alla disciplina della L. n. 241/1990 per la quale è necessaria la presenza di uno specifico interesse legittimante in capo al soggetto richiedente il documento.

Proprio la coesistenza di regimi così tanto differenziati - così come ribadito nelle Linee guida dell'ANAC nelle quali è evidenziato che l'accesso di cui alla L. n. 241/1990 opera parallelamente all'accesso civico, sia esso semplice che generalizzato, in quanto si fonda su norme e presupposti differenti[230] - e la possibilità, per un soggetto, di utilizzare entrambi gli istituti, rappresenta uno degli aspetti più critici della disciplina, potendo comportare un «*evidente aggravio per l'amministrazione (del quale l'interprete non può che limitarsi a prendere atto), dal momento che dovrà applicare e valutare regole e limiti differenti*»[231].

Da ultimo, è ancora opportuno rilevare come nel caso di accesso civico generalizzato, la Pubblica Amministrazione dovrà esercitare una valutazione del rischio circa l'esistenza di un "pregiudizio

[230] 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, p. 7.
[231] Cons. St., sez. V, 2 agosto 2019, n. 5503.

concreto" per la riservatezza dei controinteressati visto e considerato che, in tal caso, l'eventuale ostensione dei documenti richiesti comporta che questi diventino pubblici e, di conseguenza, che possano essere diffusi anche a terzi.

5.3 Le due tipologie di accesso civico a confronto

Gli istituti in oggetto seppur contenuti nel medesimo *corpus* normativo, si differenziano sotto molteplici aspetti. Innanzitutto, dal punto di vista finalistico, l'istituto dell'accesso civico semplice attua il "regime della disponibilità" secondo il modello trasparenza – pubblicità, mentre l'istituto dell'accesso generalizzato attua il "regime della conoscibilità" secondo il modello della trasparenza – accessibilità[232].

Essendo differenti i modelli di trasparenza cui tendono, i due istituti non devono e non possono essere confusi, meritando una più netta e precisa divisione. Dall'analisi normativa delle fattispecie, emerge chiaramente la rigidità che caratterizza l'accesso civico semplice visto e considerato che, per tale istituto, il legislatore ha operato, *ab origine*, un bilanciamento tra gli eventuali interessi contrapposti – ad esempio tra il diritto di ostensione e conoscenza di un dato, documento o informazione e il diritto alla riservatezza di un soggetto terzo. A differenza di quanto riportato, l'istituto dell'accesso civico generalizzato si caratterizza per una maggiore flessibilità,

[232] N. VETTORI, *Valori giuridici in conflitto…*op. cit., p. 543.

consentendo una valutabilità caso per caso[233] anche se, in determinate circostanze, sfocia in un eccesso di discrezionalità.

Tale differenziazione assume particolare rilievo analizzando le evidenti implicazioni pratiche dei due istituti. Difatti, paradossalmente, l'istituto dell'accesso generalizzato, seppur apparentemente più ampio in quanto ha ad oggetto dati e documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di obbligo di pubblicazione da parte della Pubblica Amministrazione, potrebbe generare ampie forme di disomogeneità interna nell'ordinamento poiché rimesso alla libera iniziativa dei cittadini. Tale dato, nonostante sia frutto di un percorso evolutivo volto al sempre maggior incremento della trasparenza amministrativa comporta, inevitabilmente, frammentarietà poiché rappresenta un dato eccessivamente condizionato dal contesto sociale e culturale dei soggetti richiedenti. D'altro canto, nell'accesso civico semplice, tale senso di disorientamento non sussiste, essendo direttamente il legislatore ad operare una delimitazione dei dati, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione e ciò, certamente, è in grado di azzerare quella disomogeneità di cui sopra.

6. Problematicità legate alle differenti tipologie di accesso

Nonostante ad oggi l'istituto dell'accesso conosca (almeno) sei distinte declinazioni[234], limitando per il momento il focus alle tre

[233] B. PONTI, *La trasparenza amministrativa come fattore abilitante la cittadinanza amministrativa*, in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), Cittadinanze amministrative, vol. VIII, Firenze, 2016, p. 226.

[234] Tra queste distinte declinazione, tre hanno carattere di specialità e, in particolare, l'accesso agli atti e alle informazioni degli enti locali, l'accesso in

generali tipologie di accesso fin qui esaminate, appare evidente come già solo l'esistenza e la, a volte difficile, convivenza tra queste, metta in luce un quadro della situazione abbastanza distorto. Seppur la presenza di tali tipologie di accesso possa dare l'impressione di generare un notevole incremento del livello di trasparenza e democraticità dell'ordinamento, tuttavia l'analisi della giurisprudenza pare mostrare che tale obiettivo risulta essere bastevolmente lontano dall'essere raggiunto. Al giudice amministrativo, da un lato, va riconosciuto l'impegno di tenere distinte le diverse tipologie di accesso[235], dall'altro, nel valutare istanze di accesso non chiaramente ascrivibili a una specifica tipologia, sembra aver frustrato le aspettative di tutela del cittadino. In particolare, in diverse pronunce è emerso il fatto che, una volta esperito un ricorso avente ad oggetto un'istanza di accesso, questo sia stato dichiarato inammissibile per confusione di *petitum* e *causa petendi*, laddove con l'impugnazione non fosse stata invocata specificatamente, quale paradigma di legittimità, la disciplina a tutela dell'accesso che con l'azione giurisdizionale si era inteso tutelare[236].

---

materia ambientale e l'accesso in materia di contratti pubblici; le altre tre, invece, hanno carattere di generalità, ossia, l'accesso procedimentale previsto dalla l. n. 241/1990, l'accesso civico semplice e l'accesso civico generalizzato.

[235] Sul punto, tra le altre: Cons. Stato, Sez. VI, Sent., 20/11/2013, n. 5515; T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, Sent., 05/11/2014, n. 5671; T.A.R. Lazio Roma, Sez. I quater, Sent., 31/01/2018, n. 1126; T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, Sent., 13/12/2017, n. 5901; T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, 14/01/2016, n. 188.

[236] T.A.R. Lazio Latina, Sez. I, Sent., 09/12/2014, n. 1046: il G.A., nella sentenza indicata, ha dichiarato inammissibile il ricorso «*non avendo la ricorrente chiarito [...] se con il medesimo ha inteso azionare il cd. diritto all'ostensione dei documenti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della L. n. 241 del 1990, ovvero il cd. accesso civico di cui al D.Lgs. n. 33 del 2013*» e

ancora «*Osservato, tuttavia, che la causa petendi fatta valere dalla ricorrente da un lato sembra da rinvenire nell'accesso ex L. n. 241 del 1990 […] dall'altro, invece, sembra da rinvenire nel diritto di accesso civico ex D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 […];Considerato che la commistione e sovrapposizione, da parte della ricorrente, di due causae petendi distinte, autonome e non sovrapponibili non può che portare alla declaratoria di inammissibilità del ricorso, nella parte in cui ha ad oggetto, più propriamente, l'istanza di accesso, visti i dubbi circa la legittimazione attiva della predetta ricorrente; Considerato che l'inammissibilità discende, altresì, dalla confusione del petitum, poiché non è dato comprendere se l'obiettivo avuto di mira dalla ricorrente sia la pubblicazione, da parte del Comune di Cervaro, degli atti e documenti di cui al D.Lgs. n. 33 del 2013, ovvero la presa visione ed estrazione di copia degli atti oggetto dell'istanza inoltrata al Comune il 15 aprile 2014*»; Cons. Stato, (Ad. Plen.), 02/04/2020, n. 10: -In presenza di una istanza di accesso ai documenti espressamente motivata con esclusivo riferimento alla disciplina generale della L. n. 241/1990, o ai suoi elementi sostanziali, la pubblica amministrazione, una volta accertata la carenza del necessario presupposto legittimante della titolarità di un interesse differenziato in capo al richiedente, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. b), della L. n. 241/1990, non può esaminare la richiesta di accesso civico generalizzato, a meno che non sia accertato che l'interessato abbia inteso richiedere, al di là del mero riferimento alla L. n. 241/1990, anche l'accesso civico generalizzato e non abbia inteso limitare il proprio interesse ostensivo al solo accesso documentale, uti singulus; - L'accesso civico generalizzato – fermi restando i divieti temporanei e/o assoluti sanciti dall'art. 53, D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 – trova applicazione in materia di appalti, ivi compresi gli atti inerenti alla fase esecutiva del contratto, non ostandovi l'art. 5-bis, D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, ferma restando la necessità di attenta ponderazione e bilanciamento tra l'interesse alla trasparenza della P.A. e l'interesse alla riservatezza. (dunque ha affermato l'applicabilità dell'accesso civico generalizzato ad ogni materia, non esclusa quella degli appalti, benché esista una tipologia speciale di accesso agli atti prevista dal Codice dei contratti pubblici); Cons. Stato, Sez. IV, Sent. 22/11/2022, n. 10275: «*Su un piano generale la pubblica amministrazione destinataria di un'istanza di accesso a documenti amministrativi che sia formulata in modo generico (ossia senza riferimento all'accesso c.d. tradizionale oppure all'accesso civico generalizzato) ovvero che contempli il richiamo di entrambi i predetti istituti (c.d. istanza cumulativa), ha il potere dovere di esaminarla nella sua interezza e, dunque, anche con riferimento alla disciplina dell'accesso civico generalizzato. Tuttavia, tale regola non deve essere seguita nel caso in cui l'interessato abbia fatto inequivoco riferimento alla disciplina dell'accesso oggetto della L. n. 241 del 1990: in tale ipotesi l'istanza dovrà essere esaminata unicamente sotto i profili dettati da tale ultima legge e non anche con riferimento all'accesso civico generalizzato*».

Tale circostanza si verificherebbe tutte le volte in cui un soggetto sia titolare di un interesse diretto, concreto ed attuale a conoscere un documento ma, al tempo stesso, quest'ultimo rientri anche tra quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del D.lgs. n. 33/2013; o in cui un soggetto abbia interesse a conoscere un documento sia al fine di tutelare la propria situazione giuridica soggettiva, sia al fine di esercitare un controllo sull'utilizzo delle risorse pubbliche dell'amministrazione e, conseguentemente, partecipare al dibattito pubblico.

In tutti i casi sopra rappresentati, appare comprensibile la difficoltà cui può incorrere un soggetto nell'individuare concretamente lo strumento maggiormente idoneo alla conoscenza dell'atto che intende richiedere e visionare.

E ancora, quasi ad incrementare il clima di confusione esistente sui vari istituti di accesso esistenti, di recente, il giudice amministrativo sembra pretendere che, nel caso di utilizzo dello strumento dell'accesso generalizzato, vengano "*esplicitate dal ricorrente, le finalità pubbliche sottese alla richiesta*" stessa. Ciò poiché, nonostante la legge, come analizzato, non richieda l'esplicitazione della motivazione dell'istanza, appare comunque necessario che questa risponda alla necessità di soddisfacimento di un interesse avente valenza pubblica e non confinato ad un bisogno conoscitivo

esclusivamente privato, egoistico o, peggio, emulativo (Tar Lazio, Roma, 2 luglio 2018, n. 7326[237]).

Secondo parte della giurisprudenza sarebbe possibile e legittimo porre delle limitazioni alla libertà di informazione, non potendo l'amministrazione sindacare lo specifico nesso di utilità dell'informazione richiesta, per cui il controllo diffuso non può «*riferirsi alla singola domanda di accesso ma è il risultato complessivo cui "aspira" la riforma sulla trasparenza la quale, ampliando la possibilità di conoscere l'attività amministrativa, favorisce forme diffuse di controllo sul perseguimento dei compiti istituzionali e una maggiore partecipazione dei cittadini ai processi democratici e al dibattito pubblico. Se i dati e i documenti richiesti sono inerenti a scelte amministrative, all'esercizio di funzioni istituzionali, all'organizzazione e alla spesa pubblica, questi potranno essere considerati di "interesse pubblico" e quindi conoscibili, a meno che non si rinvengano concomitanti interessi pubblici e privati prevalenti da salvaguardare*»[238]. Altra giurisprudenza invece giustifica un sindacato sul nesso di strumentalità dell'accesso generalizzato con la tutela di un interesse

[237] Tar Lazio, Roma, 2 luglio 2018, n. 7326: «*Sebbene la legge non richieda l'esplicitazione della motivazione nel caso di accesso generalizzato agli atti amministrativi, la stessa deve rispondere al soddisfacimento di un interesse che presenti una valenza pubblica e non resti confinato ad un bisogno conoscitivo esclusivamente privato, individuale, egoistico o peggio emulativo che, lungi dal favorire la consapevole partecipazione del cittadino al dibattito pubblico, rischierebbe di compromettere le stesse istanze alla base dell'introduzione dell'istituto».*

[238] T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, Sent., 27/08/2019, n. 4418.

generale per cui la richiesta dovrà essere disattesa ogniqualvolta l'interesse generale della collettività non emerga in maniera evidente[239].

Sul punto è comunque intervenuto il Consiglio di Stato che ha ribadito la possibilità di utilizzare lo strumento dell'accesso civico generalizzato solo per «*evidenti ed esclusive ragioni di tutela di interessi propri della collettività generale dei cittadini, non anche a favore di interessi riferibili, nel caso concreto, a singoli individui od enti associativi particolari […].Deve pertanto concludersi che, sebbene il legislatore non chieda all'interessato di formalmente motivare la richiesta di accesso generalizzato, la stessa vada disattesa, ove non risulti in modo chiaro ed inequivoco l'esclusiva rispondenza di detta richiesta al soddisfacimento di un interesse che presenti una valenza pubblica, essendo del tutto estraneo al perimetro normativo della fattispecie la strumentalità (anche solo concorrente) ad un bisogno conoscitivo privato*»[240].

Così facendo, sembrerebbe che la giurisprudenza, assottigliando sempre più le differenze tra gli istituti, intenda depotenziare la portata innovativa della legittimazione diffusa propria dell'istituto in questione e della connessa assenza dell'obbligo di motivare la relativa istanza di accesso. Per cui, nel caso in cui l'accesso civico generalizzato finisca con l'essere (restrittivamente) modellato sulla forma dell'accesso documentale, ammettendolo solo in presenza di

[239] T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, Sent., 07/10/2019, n. 11593.
[240] Cons. Stato, Sez. V, Sent., 12/02/2020, n. 1121.

uno specifico interesse o di una specifica finalità perseguita, non vi sarebbe necessità di mantenere la distinzione e l'oramai storicamente datato accesso documentale dovrebbe ritenersi assorbito nel più ampio strumento dell'accesso civico generalizzato.

Tra le problematiche facilmente riscontrabili dalla comparazione delle varie forme del diritto di accesso, sicuramente rilevano quelle relative ad aspetti tecnico-giuridici quali la scarsa chiarezza della disciplina, la difficoltà di coordinamento tra le norme, la sovrapposizione di istituti generali e speciali, che inducono a considerare l'attività dell'operatore pubblico come quella dello sciatore, in un "*precario equilibrio da slalom speciale*"[241].

Principalmente, dunque, è possibile affermare come la problematicità della corretta configurazione delle varie tipologie di accesso scaturisca direttamente dal *modus operandi* del legislatore, il quale piuttosto che offrire una sistematicità delle discipline ed una conseguente visione organica della materia in esame, ha realizzato una stratificazione sempre maggiore e sempre più complessa delle normative. Seppur la finalità cui tendeva era di lodevole pregio, in quanto volta ad innalzare, sempre più, i livelli di trasparenza all'interno dell'ordinamento italiano e, dunque, ad incrementare la fiducia dei cittadini nei confronti dell'*agere* pubblico, nella realtà dei fatti si è giunti ad appesantire eccessivamente il sistema di norme – anche similari tra di loro - non consentendo una razionale e pacifica convivenza tra le diverse discipline ingenerando, inevitabilmente,

[241] F.M. NOCELLI, *L'accessibilità totale*… op. cit.

confusione. Ci si è «*limitati a descrivere esteriormente la differenza e a parlare di maggiore o minore profondità dell'accesso nell'uno o nell'altro caso, senza attribuire alcun preciso significato giuridico alla suddetta diversa profondità*». In proposito, secondo autorevole dottrina occorrerebbe ricostruire sistematicamente la disciplina onde evitare il rischio di ridurre «*l'accesso a mera declamazione retorica a scapito dell'effettività della tutela*».[242]

Dunque, la "rivoluzionaria" L. n. 241/1990 nella sua prassi applicativa, al giorno d'oggi, è divenuta del tutto residuale[243] a causa anche della continua stratificazione di interventi normativi.

Proprio la riscrittura delle regole essenziali della trasparenza rischia, paradossalmente, di sortire un effetto contrario a quello sperato e dunque generare una trasparenza poco trasparente e, nel caso di specie, un eccesso di accesso.

7. Risvolti processuali

Altre problematiche afferiscono alle azioni esperibili dai soggetti coinvolti nel procedimento, nonché ai processi organizzativi e decisionali dell'ente. Ciò inevitabilmente condiziona anche il corretto uso delle varie tipologie di accesso, generando ulteriore disordine. Sono, difatti, previste differenti regole procedimentali

---

[242] F. FRANCARIO, *Il diritto di accesso*…op. cit., p. 8.

[243] M. LIPARI, *Il diritto di accesso… op. cit.*, p. 6: «*Formalmente, la legge n. 241/1990 è ancora la disciplina generale della materia, ma, nella sua prassi applicativa, essa è diventata ormai del tutto "residuale", confinata in spazi sempre più angusti, solo occasionalmente non toccati dalle riforme recenti e dalle normative speciali».*

inerenti non solo il termine di conclusione del procedimento ma, altresì, il significato da attribuire all'eventuale inerzia dell'amministrazione, la definizione disomogenea dei soggetti passivi dell'accesso[244], la variazione della legittimazione attiva; così come la previsione di una differente tutela giurisdizionale e amministrativa; cambia il regime di responsabilità ed anche la nozione di documento amministrativo sembra essere declinata con espressioni differenziate dalle diverse disposizioni legislative.

Tra gli istituti sopra brevemente analizzati, oltre alle distinzioni tangibili dei singoli istituti, risulta differente il significato attribuito alla eventuale inerzia della P.A. rispetto alla pervenuta richiesta di accesso[245]. Nell'accesso documentale l'Amministrazione è tenuta a provvedere entro il termine di trenta giorni dalla presentazione della richiesta, decorsi inutilmente i quali questa si intenderà respinta (silenzio diniego) ex art. 25, co. 4, L. n. 241/1990. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento, a livello rimediale, il soggetto richiedente potrà presentare ricorso innanzi al T.A.R., ovvero, nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali chiedere il riesame al difensore civico competente per ambito territoriale ove costituito, in caso contrario, potrà essere adito il difensore civico competente per l'ambito

---

[244] F. LOMBARDI, *La problematica definizione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di dati, informazioni e documenti previsti dal d.l gs. 33/2013*, federalismi.it, 15, 2019.

[245] F. LOMBARDI, *Spunti di riflessione sulla problematica applicazione delle diverse tipologie di accesso. Il possibile insegnamento derivante dall'esperienza spagnola*, in federalismi.it, 22, 2018, p.13.

territoriale immediatamente superiore. Nei confronti, invece, degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, tale richiesta potrà essere inoltrata alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (CADA) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituita dall'art. 27 ed avente il compito di vigilare circa l'attuazione del principio di conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione e di redigere una relazione annuale sulla trasparenza della stessa. Con l'avvento della L. n. 15/2005, *Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa,* ha attribuito, altresì, alla CADA una funzione giustiziale[246], prevedendo il potere di decidere in merito ai ricorsi amministrativi presentati avverso il diniego totale o parziale o avverso il differimento adottato dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Sia la CADA che il difensore civico si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, spirato inutilmente tale termine il ricorso si intende respinto. Se, invece, questi ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente e nel caso in cui questa, non emani il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Al fine di garantire il rispetto della riservatezza, nel caso in cui l'accesso sia stato negato o differito

[246] M. OCCHIENA, *I poteri della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi: in particolare, la funzione giustiziale ex lege 214/90 e D.P.R. 184/2006*, Giustizia amministrativa, pp. 1242 ss.

per motivi inerenti ai dati personali inerenti a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso.

Per quanto concerne la disciplina in materia di accesso civico, sia semplice che generalizzato, la Pubblica Amministrazione ha, comunque, l'obbligo di concludere il provvedimento entro 30 giorni dalla richiesta con provvedimento espresso e motivato, ma l'inerzia della stessa costituisce una ipotesi di silenzio - inadempimento[247].

Per quanto riguarda l'istituto del diritto di accesso civico, in caso di diniego totale o parziale o di mancata risposta, il legislatore affida al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) un potere decisionale pieno da esercitarsi in forma motivata entro il termine di venti giorni (art. 5, co. 7, D.lgs. n. 33/2013). Anche in tal caso, qualora l'accesso sia stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'art. 5 bis, co. 2, lett. a), il responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, che è tenuto a pronunciarsi entro dieci giorni dalla richiesta. Qualora, il diniego o la mancata risposta provenga da amministrazioni delle Regioni o Enti locali, il richiedente potrà presentare ricorso al Difensore civico competente per ambito territoriale ove costituito e, anche in tal caso, qualora questo non sia stato costituito la competenza sarà attribuita

[247] T.A.R. Lazio Roma, Sez. II bis, Sent., 05/02/2019, n. 1458: «*Giova precisare, altresì, sul piano procedurale, che nei casi di diniego parziale o totale all'accesso o in caso di mancata risposta allo scadere del termine per provvedere, contrariamente a quanto dispone la L. n. 241 del 1990, non si forma alcun silenzio ex lege*».

al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il Difensore civico è tenuto a pronunciarsi entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso e, nel caso in cui ritenga illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente, ne dà comunicazione all'amministrazione competente e qualora questa non confermi il diniego o il differimento entra ulteriori trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso si intende consentito.

Dunque la L. n. 241/1990 affida alla Commissione per l'accesso e al Difensore civico il rimedio giustiziale mediante modalità soltanto assimilabile al ricorso gerarchico improprio[248] ma che non possiede le caratteristiche risolutive; al contrario il D.lgs. n. 33/2013, affida l'opzione giustiziale al RPCT utilizzando la modalità del ricorso gerarchico proprio con la possibilità di invocare, comunque, il difensore civico.

Proprio il differente significato attribuito all'inerzia e, dunque, al silenzio della Pubblica Amministrazione e le differenti modalità rimediali previste nei casi di accesso documentale e civico appaiono rilevanti. È rilevante ricordare come originariamente l'ordinamento

[248] M. G. DELLA SCALA, *I ricorsi amministrativi in materia di accesso ai documenti*, in L'azione amministrativa aa.vv. Giappichelli Editori, 2016, pp. 969 ss.; Consiglio di Stato, Sez. VI, del 2003 n. 2938: «[…]*questa è sicuramente l'intenzione del legislatore, che nell'attuale testo dell'art. 25 della legge n. 241/1990 ha previsto un ricorso amministrativo al difensore civico (che si configura come una sorta di ricorso gerarchico improprio) e che nell'Atto Senato n. 1281 ha previsto anche un analogo ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della legge stessa (anch'esso configurabile come ricorso gerarchico improprio)*»; TAR Lazio, Roma, Sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675.

prevedeva che anche le istanze di accesso civico, rimaste inevase essendo decorso inutilmente il termine di trenta giorni, avrebbero dovuto essere considerate respinte. Tuttavia, tale orientamento mutò nel tempo fino a giungere ad una vera e propria rivisitazione della disciplina in oggetto. In questa ottica, particolare rilievo ha assunto la critica del Consiglio di Stato, espressa nel parere reso sullo schema del D.lgs. 97/2016, secondo cui «*coerentemente […] all'impianto di disclosure perseguita, una valorizzazione adeguata del diritto di conoscenza rende necessario, a fronte dell'attribuzione ai singoli cittadini del diritto di richiedere informazioni alle amministrazioni, il corrispondente obbligo di queste ultime di indicare gli eventuali motivi posti a base dell'eventuale diniego di accesso, conformemente a quanto accade nel F.O.I.A. statunitense [...]. Si verificherebbe il paradosso che un provvedimento in tema di trasparenza neghi all'istante di conoscere in maniera trasparente gli argomenti in base ai quali la P.A. non gli accorda l'accesso richiesto: ciò rappresenterebbe un evidente passo indietro rispetto alla stessa legge n. 241 del 1990 e al generale obbligo di motivazione dalla stessa previsto*».

Per quanto invece concerne il sistema rimediale, sarebbe stato preferibile scegliere, anche per gli istituti dell'accesso civico, la via del ricorso gerarchico improprio, così come per l'accesso documentale affidando, dunque, la competenza per i ricorsi avverso i dinieghi e le mancate risposte alla Commissione – se trattasi di ricorsi nei confronti delle amministrazioni centrali e periferiche dello

Stato – e al difensore civico per i ricorsi nei confronti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali (ed enti collegati). Ciò sulla scorta del fatto che la previsione di un ricorso gerarchico improprio, quale metodo alternativo di risoluzione delle controversie[249] mediante il quale la decisione viene adottata da un'autorità differente e non legata da alcun rapporto di gerarchia con quella dalla quale il provvedimento è stato emanato, conferisce maggiore garanzia di imparzialità, avendo, altresì, il pregio di innalzare il livello di fiducia del cittadino nei confronti dell'Amministrazione.

In conclusione, la ricostruzione dei regimi giuridici dell'accesso evidenzia la necessità di un equilibrio tra trasparenza e riservatezza, tra accessibilità e protezione, da realizzarsi attraverso un sistema di rimedi amministrativi più incisivi, capaci di garantire in concreto i diritti dei cittadini in un'ottica di apertura responsabile della pubblica amministrazione.

8. Analisi conclusiva

Proprio l'essenza del diritto insegna come questo non possa essere cristallizzato in un dato momento storico dovendo, al contrario, mutare con la trasformazione della società e con la inevitabile nascita di nuove esigenze specifiche dei singoli, al fine di favorire sempre più ampie e concrete forme di tutela. Ciò vale, chiaramente, anche e

[249] M. A. SANDULLI, *Codice dell'Azione Amministrativa*, II Edizione, Milano, 2017, p. 1357

soprattutto per il principio della trasparenza, che non può essere analizzato e valutato in forma statica vista la sua natura dinamica e trasversale. Proprio per tale ragione il legislatore ha avvertito la necessità di regolamentare, volta per volta, forme differenziate di accesso capaci di andare incontro a specifiche esigenze, anche settoriali, fino a giungere ad un'accessibilità totale.

Nonostante le più nobili intenzioni originarie, ciò sarebbe stato corretto e atto a favorire le più alte forme di partecipazione pubblica se "solo" si fosse pensato meglio a coordinare le singole discipline, di volta in volta, introdotte nell'ordinamento interno mediante una visione sistematica unitaria e cercando di evitare confusione in capo, non solo, ai soggetti che intendono godere del diritto di accesso ma, altresì, a coloro che devono far rispettare le regole in questione.

Con la graduale evoluzione del principio di trasparenza e con la conseguenziale stratificazione normativa, è possibile affermare come si sia, negli anni, affiancato al principio di trasparenza sopra citato, il principio di partecipazione dei cittadini all'azione amministrativa, resa possibile solo ed esclusivamente grazie alla conoscenza e conoscibilità dei documenti e informazioni appartenenti alle amministrazioni[250]. Il connubio accesso e partecipazione rappresenta un elemento fondamentale difatti, rilevante è la Circolare 2/2017 del Ministero dello sviluppo economico indirizzata alle amministrazioni pubbliche avente ad oggetto l'Attuazione delle norme sull'accesso

[250] A. CAUDURO, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, in Diritto amministrativo, 3, 2017, pp. 604 ss.

civico generalizzato (c.d. FOIA) nella quale si legge che «*l'ordinamento italiano ha riconosciuto la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni come diritto fondamentale" e che "l'accesso generalizzato mira a rafforzare il carattere democratico dell'ordinamento, promuovendo un dibattito pubblico informato e un controllo diffuso sull'azione amministrativa*».

Ebbene, corrisponde a verità il riconoscimento, quale diritto fondamentale, della libertà di accedere alle informazioni in possesso delle Pubbliche Amministrazioni, ma fino a che punto questa attività sarà capace di rispondere a forme di democraticità rafforzata? Con l'analisi delle forme specifiche del diritto di accesso e, in particolare, dell'accesso alle informazioni ambientali, come si vedrà nel proseguo del lavoro in oggetto, si intenderà comprendere se la previsione di una così vasta disciplina in materia di accesso sia in grado di rispondere efficacemente alle esigenze concrete che caratterizzano l'ordinamento o, al contrario, si sia giunti ad un "eccesso di accesso" con inevitabili interferenze e ripercussioni sul piano democratico e fattuale.

CAPITOLO III

ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI

1. Premessa; **2.** L'evoluzione dell'istituto nel diritto internazionale; **3.** L'evoluzione dell'istituto in ambito europeo; **4.** La Convenzione di Aarhus; **4.1** Il primo pilastro; **4.2** Il secondo pilastro; **4.3** Il terzo pilastro; **5.** La Direttiva 2003/4/CE; **6.** L'applicazione della Convenzione di Aarhus; **7**. L'accesso alle informazioni ambientali in Italia; **7.1** La L. n. 349/1986; **7.2** Il D.lgs. n. 39/1997; **7.3** Il D.lgs. n. 195/2005; **8.** Il silenzio dell'autorità pubblica; **9**. Forme di accesso e accesso alle informazioni ambientali; **9.1** Rapporto con l'accesso c.d. documentale; **9.2** Rapporto con l'accesso civico; **10.** Lo sviluppo italiano; **10.1** Primo aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2007; **10.2** Secondo aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2010; **10.3** Terzo aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2014; **10.4** Quarto aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2017; **10.5** Quinto aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2021; **10.6** Sesto aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2025; **10.7** La progressiva sensibilizzazione alla questione ambientale; **11.** Conclusioni

1. Premessa

Operata l'analisi sul diritto ambientale e sui principi che regolano la tutela dell'ambiente, anche alla luce della recente riforma costituzionale, il presente capitolo si concentra sul tema specifico concernente l'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali. L'intento è duplice: da un lato, acclarare la stretta connessione tra la tutela ambientale e il diritto di informazione e, dall'altro, evidenziare e comprendere le affinità e le divergenze che tale istituto presenta rispetto a quanto già analizzato con riferimento agli strumenti generali di accesso agli atti amministrativi, così da analizzare la eventuale indispensabilità della presenza congiunta di tale numero di istituti nell'ordinamento interno.

Per sviluppare una tale analisi è necessario, innanzitutto, soffermarsi su cosa si intenda per "informazione ambientale". Al tal fine, appare utile partire dal contesto internazionale ed euro-unitario, prestando particolare attenzione alla Convenzione di Aarhus e ai suoi tre pilastri.

Inoltre, si ritiene utile soffermarsi sull'elaborazione giurisprudenziale sia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sia della Corte Europea dei diritti dell'uomo in materia di accesso alle informazioni ambientali, le quali hanno fortemente contribuito a delineare la portata del diritto di accesso. Tracciato tale percorso si procederà ad un'analisi specifica della normativa interna dell'istituto mediante lo studio e l'analisi del D.lgs. n. 195/2005, nonché delle

pronunce giurisprudenziali che hanno contribuito a definire i contorni applicativi della disciplina.

La partecipazione dei cittadini ai processi decisionali in materia ambientale, al fine di conseguire adeguatamente gli obiettivi prefissati, trova il suo principale fondamento nelle finalità di cui all'art. 191 TFUE, volte non solo alla salvaguardia, tutela e miglioramento dell'ambiente ma, altresì, alla protezione della salute umana e all'utilizzazione razionale delle risorse naturali. Si è assistito ad un graduale e costante incremento dell'interesse ambientale e, in tale contesto, i c.d. "diritti procedurali ambientali"[251] assumono, oltre alla funzione di garanzia della conoscibilità dell'ambiente, anche la funzione di controllo delle decisioni in grado di incidere sull'equilibrio ambientale stesso.

La diffusione delle informazioni in materia, contribuisce a generare un patrimonio condiviso di conoscenze in grado di accrescere la sensibilità collettiva rendendo, di fatto, possibile l'adozione di scelte sostenibili ed un'effettiva partecipazione pubblica[252]. Non a caso, in

---

[251] R. TITOMANLIO, *Il diritto all'ambiente come diritto fondamentale dell'individuo. Il nuovo regolamento europeo sulla Convenzione di Aarhus e alcuni contrastanti esiti giurisprudenziali in materia di accesso agli atti e di "atto amministrativo nell'ambito del diritto ambientale",* in dirittifondamentali, 3, 2021, pp. 590 ss.

[252] T.A.R. Sicilia Catania, Sez. II, 09/04/1991, n. 118: «*Il Tar, adìto da chi aveva chiesto invano ad un comune informazioni in materia di ambiente (nella specie, i risultati delle analisi di potabilità delle acque erogate dall'acquedotto comunale), a tutela del proprio diritto sancito dall'art. 14, l. 349/86, può ordinare al comune l'esibizione dei suddetti documenti, decidendo lo speciale ricorso previsto dall'art. 25, l. 241/90, anche in difetto dell'emanazione dei decreti previsti da questa legge per l'esercizio del generale diritto di accesso ai documenti amministrativi*».

dottrina, si è parlato di funzione educativa dell'informazione ambientale[253], in grado di stimolare una cittadinanza attiva e consapevole.

2. L'evoluzione dell'istituto nel diritto internazionale

Nei precedenti capitoli si è già richiamato il percorso evolutivo di affermazione della questione ambientale nel campo del diritto internazionale. Appare, in tale sede, opportuno soffermarsi sul contesto internazionale che ha favorito l'affioramento e il consolidamento del diritto di accesso alle informazioni ambientali.

Successivamente alla già menzionata e trattata Dichiarazione sull'ambiente umano del 1972 (Dichiarazione di Stoccolma), si è assistito ad un progressivo riconoscimento del ruolo centrale della conoscenza, nella gestione delle problematiche ambientali. Per tale ragione, la tematica dell'accesso alle informazioni ambientali ha acquisito particolare rilevanza data la crescente consapevolezza della necessità di sensibilizzare la popolazione nei confronti della tematica in questione. Da ciò è derivata l'elaborazione di strumenti idonei in grado di consentire un coinvolgimento effettivo dei cittadini nei processi decisionali[254].

---

[253] E. PELOSI, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1, 2004, pp. 23 ss.

[254] N. COLACINO, *L'informazione ambientale nel diritto internazionale: spunti di ricostruzione,* in C. Aliberti – N. Colacino – P. Falletta (a cura di), *Informazione ambientale e diritto di accesso,* Padova, 2007, p 17.

Dunque, nel corso degli anni, è emersa la tendenza ad elaborare gli strumenti idonei a consentire l'effettiva partecipazione dei cittadini ai rilevanti processi decisionali in materia ambientale.

Difatti, già con il Rapporto Brundtland del 1987 e, successivamente, con la Carta Europea di Parigi del 1990, è emersa l'esigenza di incrementare il livello di partecipazione dei cittadini e di diffondere maggiore consapevolezza in materia ambientale.

Orbene, la prima reale concretizzazione del principio di informazione e di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali in materia ambientale si è avuta con la Convenzione di Espoo, *Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero,* del 1991 e ratificata con L. n. 640/1994, cui ha, successivamente, fatto seguito il Protocollo alla Convenzione, approvato in occasione della V Conferenza del processo *Environment for Europe*, a Kiev, nel maggio 2003 circa la valutazione dell'impatto ambientale.

Ancora, in ottica evolutiva, i problemi transfrontalieri hanno fatto sì che, nel 1992 venisse adottata la Convenzione di Helsinki, *Convenzione sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali*, il cui art. 9 ha avuto il pregio di sottolineare la necessità di divulgazione delle informazioni ambientali, in particolare, nelle aree ad alto rischio di incidente industriale. E ancora, di particolare rilievo è la già analizzata Dichiarazione di Rio del 1992, la quale con il suo principio n. 10, ha segnato un'importante svolta, affermando che «*Il modo migliore di*

trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo». Emerge, in tal modo, sempre più l'idea secondo la quale la conoscenza dei problemi e delle eventuali soluzioni prospettate e prospettabili costituisca presupposto indispensabile per una partecipazione attiva consapevole dei soggetti interessati nell'ambito dei processi decisionali.

I primi passi che sono stati compiuti nella sede del diritto internazionale mostrano un crescente interesse nei confronti della divulgazione delle informazioni ambientali ai cittadini. Ciò consentirebbe un razionale ed effettivo confronto tra questi ultimi e le Pubbliche Amministrazioni, finalizzato a garantire la più ampia partecipazione del pubblico nella gestione dell'ambiente e nei processi decisionali in materia.

Tale impostazione ha trovato ulteriore conferma nel Capitolo 8 dell'Agenda 21, *Integrating Environment and Development in Decision-making,* che si sofferma sulla necessità di migliorare il

processo decisionale mediante un dialogo tra amministrazioni e cittadini in materia ambientale, nonché nei Capitoli 23, *Strenghthening the role of major groups* e 40, *Informarion for Decisionmaking*. La effettiva divulgazione di informazioni, dunque, diviene strumento prezioso in grado di consentire ai singoli di intervenire e partecipare attivamente ai processi decisionali in materia ambientale.

Ulteriore passaggio significativo di tale processo evolutivo si è registrato nel 1995, nel corso della Terza Conferenza Europea dei Ministri dell'Ambiente, tenutasi a Sofia. In tale occasione, sono state adottate, dalla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa, le *Linee guida sull'accesso all'informazione ambientale e la partecipazione pubblica ai processi decisionali in materia ambientale.* Con esse fu affermato, in modo inequivolcabile e con estrema chiarezza, il diritto di ogni individuo, sia esso persona fisica che giuridica, a ottenere informazioni indipendentemente dalla propria cittadinanza o nazionalità e senza la necessità di dimsotrare uno specifico interesse giuridico. Le Linee guida hanno, inoltre, fornito una definizione ampia del concetto di "informazione", ricomprendendo nello stesso qualunque dato relativo all'ambiente e alla sua tutela. È stato, infine, sottolineato il ruolo centrale riconosciuto ai cittadini, chiamati a partecipare attivamente ai processi decisionali in materia.

Tali principi sono stati, in seguito, ripresi nel 2002 nella sede del Vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile.

In sintesi, il diritto internazionale ha progressivamente valorizzato la diffusione delle informazioni ambientali quale elemento essenziale per lo sviluppo e il rafforzamento di una democrazia ambientale. La possibilità per i cittadini di conoscere dati e informazioni in materia ambientale non costituisce esclusivamente un mezzo di trasparenza amministrativa ma, piuttosto, costituisce un vero e proprio presupposto atto a garantire il coinvolgimento attivo della collettività nei processi decisionali.

3. L'evoluzione dell'istituto in ambito europeo

Come già si è fatto cenno, l'attenzione riservata al tema oggetto della presente indagine nell'ambito del diritto internazionale ha trovato riscontro anche all'interno dell'ordinamento europeo.

Diverse sono state, difatti, le attività che, seppur non aventi quale specifico oggetto il diritto all'informazione ambientale, hanno rappresentato un primordiale punto di partenza. Si susseguirono, difatti, una serie di decisioni rilevanti, tra le quali: la decisione del Consiglio 75/2000/CEE del 18 marzo 1975 per la creazione di un sistema europeo integrato di documentazione; la decisione n. 75/441/CEE del 24 giugno 1975 inerente la procedura comune di scambio di informazioni tra le reti di sorveglianza e di controllo sulla base dei dati relativi all'inquinamento atmosferico provocato da composti e particelle in sospensione; ancora la decisione del Consiglio 76/161/CEE dell'8 dicembre 1975 che ha istituito una procedura comune per la costituzione e aggiornamento di un

inventario delle fonti di informazione in materia ambientale nella Comunità[255]; la decisione del Consiglio 85/338/CEE del 27 giugno 1985 relativa all'adozione del programma di lavoro della Commissione riguardante un progetto sperimentale per la raccolta, il coordinamento e l'uniformazione dell'informazione sullo stato dell'ambiente e delle risorse naturali nella Comunità.

Tra le Direttive, invece, la prima contenente particolari disposizioni in materia di informazioni ambientali è stata la Direttiva del Consiglio n. 85/501/CEE del 24 giugno 1982 sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali che all'art 8 ha previsto l'obbligo, in capo agli Stati membri, di vigilare affinché «*le persone che possono essere colpite da un incidente rilevante dovuto ad un ' attività industriale notificata ai sensi dell'articolo 5 siano opportunamente informate sulle misure di sicurezza e sulle norme da seguire in caso di incidente. Gli Stati membri interessati mettono simultaneamente a disposizione degli altri Stati membri interessati, quale base delle consultazioni necessarie nell'ambito delle loro relazioni bilaterali, le stesse informazioni comunicate ai propri cittadini*».

[255] L'inventario comprende l'elenco dei centri e servizi di informazione e di documentazione scientifica e tecnica, degli uffici studi ed esperti indipendente, nonché dei progetti di ricerca. Gli Stati hanno il compito – mediante la designazione di un'autorità nazionale competente – di raccogliere annualmente le informazioni richieste e di comunicarle alla Commissione. Quest'ultima, mediante l'elaborazione di software e di metodi di indexing e codificazione, provvederà al trattamento automatizzato delle informazioni, fornendo agli Stati membri una copia dell'inventario. Successivamente la Commissione trasmetterà al sistema internazionale di riferimento del programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, le informazioni appropriate che gli Stati desiderano fornire.

E ancora, la Direttiva n. 84/360/CEE del Consiglio del 18 giugno 1984 sulla lotta contro l'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali in cui si prevede l'obbligo per gli Stati di mettere a disposizione decisioni e autorizzazioni ai cittadini.

Tuttavia, è con la Direttiva 90/313/CEE[256], approvata nel corso del quarto Programma d'azione, che si è compiuto il vero salto di qualità. Tale Direttiva aveva quale oggetto la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente e veniva espressamente riconosciuto – per la prima volta nell'ordinamento comunitario – il principio secondo il quale, non solo le autorità pubbliche devono rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a qualsiasi persona fisica o giuridica che ne faccia richiesta senza la dimostrazione di un effettivo interesse ma, altresì, 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*»[257]. L'art 2 definiva il concetto di "informazione ambientale", elaborato in senso ampio e ricomprendendo «*qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati in merito allo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché alle attività (incluse quelle nocive, come il rumore) o misure che incidono negativamente o*

[256] D. BORGONOVO RE, *Il diritto all'informazione in materia ambientale in Francia, negli Stati Uniti, in Italia,* in G. Arena (a cura di) *L'accesso ai documenti amministrativi,* Bologna, 1991, p. 265.
[257] Penultimo Considerando della Direttiva 90/313/CEE.

possono incidere negativamente sugli stessi, nonché alle attività o misure destinate a tutelarli, ivi compresi misure amministrative e programmi di gestione dell'ambiente»[258].

Attraverso tale direttiva è stato imposto a tutti gli Stati membri di provvedere affinché le autorità pubbliche rendessero disponibili le informazioni ambientali a qualsiasi persona fisica e giuridica richiedente, senza la necessità di dimostrare uno specifico interesse (art. 3) configurando, pertanto, un accesso libero.

Ampia era, altresì, la nozione di "autorità pubbliche", intendendosi tutti quei soggetti tenuti a fornire le informazioni ambientali e comprendente qualsiasi amministrazione pubblica che avesse responsabilità a livello nazionale, regionale o locale e che, comunque, possedesse le informazioni ambientali.

L'accesso delineato da tale direttiva, per quanto ampio, non era incondizionato ed illimitato dovendo essere bilanciato con altri

[258] Corte di Giustizia Sentt., 17 giugno 1998, causa C-321/96 sull'interpretazione dell'art. 2, lett. a) della Direttiva 90/313/CE ha consolidato l'ampia nozione di informazione ambientale prevedendo che l'art. in questione «*concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, dev'essere interpretato nel senso che si applica ad una presa di posizione adottata da un'autorità amministrativa competente in materia di conservazione del paesaggio nell'ambito della sua partecipazione ad una procedura di approvazione di progetti di costruzione, se la detta presa di posizione è tale da incidere, relativamente agli interessi alla tutela dell'ambiente, sulla decisione di approvazione di tali progetti*»; del 12 giugno 2003, causa C-316/2001 secondo la quale la libertà di accesso alle informazioni in materia ambientale prevista dalla direttiva 90/313 non ha lo scopo di garantire un diritto di accesso generalizzato e illimitato alle informazioni detenute dall'autorità pubblica che presentino un rapporto, anche minimo, con uno degli elementi dell'ambiente indicati all'interno dell'art. 2, lett. a) occorrendo, piuttosto, che tali informazioni rientrino in una o più delle tre categorie elencate nella suddetta disposizione.

interessi altrettanto rilevanti quali quelli afferenti le relazioni internazionali, la difesa nazionale e la sicurezza pubblica, lo svolgimento di attività investigative, la tutela della privacy, del segreto industriale e così via (art. 3, par. 2), veniva, altresì, specificata l'importanza dell'obbligo di motivazione in caso di rifiuto di ostensione da parte dell'autorità pubblica.

In tale contesto, certamente centrale appare la dichiarata strumentalità dell'accesso e, dunque, della conoscenza delle informazioni ambientali rispetto alla tutela dell'ambiente, poiché in grado di incrementare la sensibilità della collettività sul tema e la conseguente partecipazione nei processi decisionali pubblici, così come anche indicato nel Quarto Considerando della Direttiva stessa. Fornita una tale base, è stata istituita, con Regolamento CEE n. 1210/1990, l'Agenzia Europea per l'Ambiente (AEA), entrata in vigore solo nel 1993 e operativa dal 1994, oggi disciplinata dal Regolamento CE n. 401/2009, volta a fornire e diffondere i dati direttamente utilizzabili nell'attuazione della politica della Comunità, in materia ambientale e creare una rete europea di informazione e osservazione ambientale (EIOnet), grazie alla quale favorire una collaborazione istituzionale e la condivisione di dati e informazioni[259].

[259] E. CHITI, *Le agenzie europee: unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002, pp. 290 ss; A. MASSERA, *Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra scienze, istituzioni e diritto*, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 62 ss; S. VERNILE, *La circolazione delle informazioni nel processo di «responsabilizzazione ambientale»*, in Il diritto dell'economia, 3, 2019, pp. 327 ss.

In Italia, a tale rete si è affiancato il Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA)[260] e più recentemente, ai sensi della L. n. 132/2016, è stato creato il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA)[261] di cui fanno parte l'ISPRA e le Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente.

Il detto percorso evolutivo ha trovato un ulteriore consolidamento con la Direttiva n. 2003/4/CE sulla libertà di accesso all'informazione in materia ambientale, che ha sostituito la precedente Direttiva in commento ed ha segnato il passaggio dalla mera diffusione passiva dell'informazione, basata su specifiche richieste da parte dei soggetti interessati, ad un modello di diffusione "attiva" dell'informazione ambientale, con la quale coloro che possiedono informazioni rilevanti per la tutela dell'ambiente sono tenuti a diffonderle, ponendo al centro il principio di trasparenza.

---

[260] Il SINA si struttura mediante un'articolata rete territoriale denominata SINAnet che consente una circolazione dei dati e delle conoscenze ambientali e che ha lo scopo di elaborare dati sia aventi valenza statica che, soprattutto, funzionale alle politiche ambientali. Tale rete si avvale di Punti Focali Regionali che raccolgono dati e informazioni regionali di interesse del SINA. A questi si affianca il sistema delle Agenzie ambientali (ARPA/APPA), in grado di fornire supporto tecnico-scientifico nell'attività di monitoraggio e controllo ambientale. Un ulteriore e rilevante ruolo è svolto dalle Istituzioni Principali di Riferimento (IPR), centri deputati a contribuire all'elaborazione di regole e alla definizione della base conoscitiva ambientale. Attraverso tale struttura a rete, l'ISPRA garantisce al pubblico l'accesso alle principali banche dati in materia ambientale, promuovendo trasparenza e fruibilità delle informazioni.

[261] Ex art. 1 della l. n. 132/2016, l'obiettivo del SNPA è quello di «*assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica*».

Con il decorso del tempo, l'accesso alle informazioni ambientali ha acquisito sempre più corposità fino a non costituire più una semplice libertà, divenendo un vero e proprio diritto[262], parte integrante della cittadinanza europea e della democrazia ambientale.

4. La Convenzione di Aarhus

La progressiva affermazione dei diritti connessi alla tutela ambientale e l'evoluzione in tema di accesso e divulgazione delle informazioni ambientali ha dato alla luce, a partire dalla Conferenza di Rio, i c.d. diritti funzionali alla tutela dell'ambiente, tra i quali si riconosce il diritto di accesso alle informazioni ambientali che

[262] M. LIPARI, *L'accesso alle informazioni ambientali e la nuova trasparenza amministrativa*, in federalismi.it, 13, 2023, p. 337; 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, pp. 307 ss.; 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 amministrativo CDS, 3, 2003, p. 1034; V. SARCONE, *La «specialità» del diritto all'informazione ambientale (commento a sentenza TAR Veneto, 30 ottobre 2003 n. 5371)*, *Foro amm. Tar*, 2004, 1; F. FONDERICO, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in Giornale di diritto amministrativo*, 6,* 2006, pp. 675 ss.; 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.lg. n. 195 del 2005*, in Foro amministrativo, 2, 2007, pp. 657 ss.; A. BONOMO, *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*., 6, 2009, 1475 ss; L. DI GIOVANNI, *Il diritto di accesso in materia ambientale tra normativa nazionale e sovranazionale*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2015, 3, pp. 667 ss.; A. BATTAGLIA, *Accesso all'informazione o tutela dell'ambiente?*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 7, 2007, pp. 715 ss.; A. SAU, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, in *Diritto Amm*inistrativo, 1, 2009, pp. 131 ss.

troverà la sua effettiva proclamazione proprio all'interno della Convenzione di Aarhus[263] firmata nel 1998.

La Comunità Europea ha sottoscritto la Convenzione internazionale ONU sull'accesso alle informazioni e la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali in materia ambientale, conosciuta come Convenzione di Aarhus, il cui obiettivo principale era quello di assicurare il diritto di vivere in un ambiente salubre alle generazioni presenti e future[264].

A tale Convenzione hanno aderito, in qualità di firmatari, 40 Stati tra i membri della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (ENECE) e dell'Unione Europea. Gli Stati firmatari devono, dunque, operare promuovendo la trasparenza nei vari settori della Pubblica amministrazione e la corretta attuazione dei principi della Convenzione stessa.

La Convenzione ha avuto il merito di gettare le basi per la costruzione di una nuova e migliore organizzazione ambientale, volta a promuovere la libera ed ampia circolazione di informazioni ambientali. La stessa, difatti, si pone quale strumento di democrazia ambientale, in grado di innalzare i livelli di trasparenza dell'*agere*

---

[263] J. HARRISON, *Legislazione ambientale e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in Rivista Giuridica dell'Ambiente, 15, 2000, pp. 27 ss.; M. MACCHIA, *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della convenzione di Aarhus*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 3, 2006, pp. 639 ss.; A. TANZI, F. FASOLI, L. IAPICHINO (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, 2011.

[264] P. COSA, *Le informazioni ambientali e il diritto di accesso*, in Rivista della Corte dei Conti, parte V, Altre Corti, 4, 2023, pp. 248 ss.

amministrativo e di promuovere la partecipazione consapevole dei cittadini ai processi decisionali.

Nel preambolo viene richiamato espressamente il primo principio della Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano e il, già menzionato, decimo principio della Dichiarazione di Rio del 1992 che affermava la necessità di ottenere un coinvolgimento consapevole dei cittadini al fine di affrontare adeguatamente le questioni ambientali, inoltre, vi è un richiamo delle risoluzioni dell'Assemblea Generale n. 37/7 del 28 ottobre 1982 sulla Carta mondiale della natura e la n. 45/94 del 14 dicembre 1990 sulla necessità di garantire un ambiente sano per il benessere dei cittadini.

L'obiettivo principale della Convenzione era quello di «*salvaguardare, tutelare e migliorare lo stato dell'ambiente e di assicurare uno sviluppo sostenibile e senza rischi per l'ambiente, Riconoscendo che un'adeguata tutela dell'ambiente è indispensabile per il benessere umano e per il godimento dei diritti fondamentali, compreso il diritto alla vita, Riconoscendo altresì che ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere e il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future, Considerando che, per poter affermare tale diritto e adempiere tale obbligo, i cittadini devono avere accesso alle informazioni, essere ammessi a partecipare ai processi decisionali e avere accesso alla giustizia in materia ambientale, e riconoscendo che per esercitare i loro diritti essi possono aver bisogni di*

assistenza, Riconoscendo che un più ampio accesso alle informazioni e una maggiore partecipazione ai processi decisionali migliorano la qualità delle decisione e ne rafforzano l'efficacia, contribuiscono a sensibilizzare il pubblico alle tematiche ambientali e gli consentono di esprimere le sue preoccupazioni, permettendo alle pubbliche autorità di tenerne adeguatamente conto»[265].

Tutto ciò è reso possibile da una sinergia con il principio di trasparenza. Difatti, l'innalzamento dei livelli di trasparenza migliora, inevitabilmente, la qualità delle informazioni in possesso del decisore pubblico e ciò, a catena, si riversa nell'incremento della tutela ambientale[266].

Oltre alla volontà di innalzare i livelli di trasparenza, è evidente la particolare connessione tra la tutela ambientale e la protezione dei diritti fondamentali in grado di rinvigorirsi vicendevolmente[267]. Con tale Convenzione, l'ambiente diviene diritto dell'uomo, meritevole di tutela. Viene tutelato non il diritto al godimento di una data qualità ambientale, bensì il diritto dei cittadini ad essere coinvolti attivamente nella partecipazione alle decisioni in materia, divenendo

---

[265] Difatti l'art. 1 della Convenzione specifica le finalità della medesima affermando che «*Per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale in conformità delle disposizioni della presente convenzione*».

[266] I. A. NICOTRA, *La trasparenza e la tensione verso i nuovi diritti di democrazia partecipativa*, in *L'Autorità Nazionale Anticorruzione tra prevenzione e attività regolatoria*, a cura di I. A. Nicotra, Torino 2016, pp. 143 ss.

[267] Tant'è che la Convenzione è stata definita dall'allora Segretario delle Nazioni Unite Kofi Annan «*the most ambitious venture in environmental democracy*».

una «questione di democrazia ambientale»[268], acquisendo connotazioni procedurali.

La struttura della Convenzione, si articola su tre pilastri della democrazia ambientale: il diritto di accesso all'informazione nella duplice componente passiva (art. 4), derivante dalla richiesta di informazioni da parte dell'interessato e nella componente attiva (art. 5) derivante dall'obbligo delle autorità pubbliche di diffondere tali informazioni, anche in assenza di una specifica richiesta; il diritto di partecipazione ai processi decisionali; e, infine, l'accesso alla giustizia (art. 9) nei casi di violazione del diritto di accesso ai sensi dell'art. 4, violazione dei diritti partecipativi di cui al secondo pilastro ovvero, ancora, in caso di violazione della normativa nazionale posta in essere dall'autorità pubblica o da soggetti privati.

4.1 Il primo pilastro

Il primo pilastro, attuato a livello comunitario con la Direttiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 28 marzo 2003, ha quale oggetto il diritto di accesso alle informazioni ambientali cui corrisponde il dovere per le pubbliche autorità di divulgazione delle informazioni stesse.

In via preliminare, assume rilievo comprendere cosa si intenda per "informazione ambientale".

[268] G. PIZZANELLI, *Il contributo dell'accesso alle informazioni ambientali alla tutela del patrimonio pubblico*, in Nuove Autonomie, 1, 2020, p. 74.

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

Dall'analisi di tale ampia nozione emergono i tre macro-elementi che la caratterizzano, ossia: lo stato dell'ambiente, i fattori ambientali, nonché lo stato e le condizioni della salute e della sicurezza umana, i luoghi culturali e le strutture. Pertanto, anche nella Direttiva, è stato specificato il significato di "informazione ambientale" che ricomprende lo stato dei singoli elementi dell'ambiente, nonché i

fattori incidenti sullo stesso, quali, a titolo esemplificativo, l'energia, i rifiuti, il rumore, le radiazioni[269].

Compreso il concetto di informazione ambientale, la Convenzione prevede il diritto, del soggetto richiedente, di ottenere le informazioni sullo stato dell'ambiente non appena possibile o, comunque, entro un mese dalla richiesta, salvo la loro particolare natura e complessità che potrebbe giustificare una proroga del termine menzionato fino ad un massimo di due mesi dalla presentazione dell'istanza. Importante corollario deriva dalla mancanza di una necessaria motivazione dell'istanza di accesso poiché chiunque è titolare di un diritto a ricevere l'informazione ambientale, preferibilmente nella forma richiesta, salvo quanto previsto dalla Convenzione stessa all'art. 4, co. 1 lett. b), anche senza la dimostrazione della sussistenza di un interesse qualificato.

Nonostante il diritto ad ottenere l'informazione richiesta, il rifiuto all'ostensione è senz'altro ammissibile in specifiche ipotesi quali, tra le altre, nel caso in cui la richiesta sia manifestamente irragionevole, generica o riferita ad un documento in corso di formazione, ovvero a comunicazioni interne delle autorità pubbliche o se, ancora, il documento in questione non sia posseduto dall'amministrazione o sia

[269] Corte di Giustizia, C-233/00, Sent., 26 giugno 2003, ha riconosciuto il carattere ampio dell'ambito di applicazione dell'art. 2, lett a), sottolineando che nella nozione di informazione ambientale vengono incluse le informazioni che riguardano lo stato dell'ambiente, le attività o misure in grado di incidere negativamente sullo stesso ma anche le attività o misure volte a tutelare l'ambiente, senza che l'elencazione prevista comporti una limitazione della portata ampia del concetto stesso.

soggetto a segreto delle deliberazioni delle pubbliche autorità, della difesa nazionale, della pubblica sicurezza, del buon funzionamento della giustizia, del segreto commerciale o industriale, dei diritti di proprietà, ovvero per la protezione dei dati personali e/o dei dossier inerenti a persona fisica che non abbia acconsentito alla divulgazione delle informazioni al pubblico(art. 4, co. 3 e 4).

In caso di diniego, il provvedimento di rigetto deve essere formulato per iscritto, deve contenere adeguata motivazione e deve essere notificato al soggetto richiedente entro un mese dall'istanza, anch'esso termine perentorio ma derogabile fino a due mesi nei casi di situazioni particolarmente complesse.

Come anticipato, l'istanza di ostensione può essere respinta mediante atto motivato – che dia conto del necessario bilanciamento degli interessi in gioco[270] - qualora l'informazione richiesta non sia in possesso dell'autorità pubblica cui l'istanza è rivolta, anche se in tal caso, questa sarà tenuta a comunicare al soggetto richiedente, l'Ente che la detiene, se conosciuto; ovvero qualora la richiesta appaia manifestamente infondata o inerente informazioni in corso di completamento; ancora, se la domanda è stata formulata in termini eccessivamente generici anche se, in tal caso, l'autorità è tenuta a

[270] Corte di Giustizia, Sent., 16 dicembre 2010, n. 266/2009: «*l'art. 4 della direttiva 2003/4 deve essere interpretato nel senso che la ponderazione da esso prescritta dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione di un'informazione ambientale e dell'interesse specifico tutelato dal rifiuto di divulgare deve essere effettuata in ciascun caso particolare sottoposto alle autorità competenti, anche qualora il legislatore nazionale dovesse determinare con una disposizione di carattere generale criteri che consentano di facilitare tale valutazione comparata degli interessi contrapposti*».

richiedere al soggetto richiedente di specificarne meglio l'oggetto; infine, nei casi in cui l' eventuale divulgazione possa recare pregiudizio alla riservatezza dei dati personali, alla sicurezza pubblica, alla difesa etc…(art. 4, par. 4[271]). In tali casi, il soggetto richiedente potrebbe, comunque, attivare la procedura di riesame atta a far riesaminare, appunto, alla stessa o ad altra autorità pubblica – ovvero in via amministrativa da altro organo indipendente istituito per legge – gli atti o le eventuali omissioni dell'autorità interessata.
I casi di esclusione devono essere interpretati restrittivamente[272] mediante una necessaria attività di bilanciamento tra l'interesse

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

[272] Sul punto appare opportuno soffermarsi su due casi rilevanti e similari tra loro in quanto entrambi avevano ad oggetto una richiesta di accesso ad informazioni ambientali all'EFSA. Nella causa T-716/14 il Sig. Anthony C. Tweedale presentava all'EFSA domanda di accesso a documenti in forza del Regolamento (CE) n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti

pubblico alla divulgazione con l'interesse tutelato dal rifiuto di divulgazione stesso. Tali limiti, difatti, costituirebbero una vera e propria deroga al principio di diffusione delle informazioni. Nel caso di questioni afferenti al diritto di riservatezza delle deliberazioni di autorità pubbliche, dei dati personali o inerenti a persona fisica o di tutela dell'ambiente e del paesaggio e degli interessi di chi abbia fornito un'informazione, la richiesta di accesso non potrebbe comunque essere respinta se l'informazione richiesta riguardi

---

del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione e della Convenzione di Aarhus; mentre nella causa T-329/17, i Sig.ri Heidi Hautala, Michèle Rivasi, Benedek Jávor e Bart Staes, membri del Parlamento europeo presentavano sempre all'EFSA una domanda di accesso in forza dei medesimi documenti di cui sopra. In entrambe le cause l'EFSA ha negato l'accesso motivando le proprie decisioni facendo leva sulle circostanze secondo le quali: la divulgazione delle informazioni richieste avrebbe potuto arrecare un grave pregiudizio agli interessi commerciali e finanziari delle imprese; non vi era un interesse pubblico prevalente alla divulgazione; non vi era un interesse pubblico prevalente alla divulgazione delle parti degli studi alle quali i ricorrenti chiedevano accesso, poiché non costituivano informazioni aventi ad oggetto le emissioni nell'ambiente; e, infine, l'EFSA ha ritenuto che tale accesso non fosse necessario per verificare la valutazione scientifica dei rischi. Successivamente, dunque, i soggetti ricorrenti hanno adito il Tribunale dell'Unione Europea per chiedere l'annullamento delle decisioni di rigetto. Quest'ultimo, nelle sue due sentenze, ricorda come la diffusione delle informazioni circa le emissioni nell'ambiente – ad eccezione di quelle relative alle indagini – abbia un interesse pubblico prevalente rispetto all'interesse concernente la tutela degli interessi commerciali. Le eccezioni al diritto di accesso, pertanto, devono essere intese in senso restrittivo; Corte di Giustizia, Sent., 9 settembre 1999, Causa C-217/97, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania, che censura la normativa tedesca nella parte in cui conserva pesanti limitazioni al diritto di accesso alle informazioni ambientali; I. PIAZZA, *Diritto di accesso e triloghi: un passo verso la trasparenza del processo legislativo europeo. Tribunale UE, Sez. VII ampliata, 22 marzo 2018, causa T-540/15*, in Giornale di diritto amministrativo, 4, 2018, pp. 485 ss.; Corte di giustizia, Sent., 1 febbraio 2007, C-266/05; Corte di giustizia. 1° luglio 2008, C-39/05 e C-52/05; Corte di giustizia. Sent., 30 aprile 1996, C-58/94*;* Trib. UE, Sez. I, 7 febbraio 2018, T-851/16.

emissioni nell'ambiente. Oltre a ciò, per i limiti previsti dall'art. 4, par. 2, è prevista la possibilità di un accesso parziale, qualora sia possibile rimuovere dall'informazioni richiesta tutto ciò che è escluso dal diritto di accesso.

Ancora, il diritto di accesso alle informazioni deve essere garantito non soltanto sul versante passivo, come analizzato e, dunque, a seguito di richiesta espressa da parte del cittadino ma, altresì, sul versante attivo sussistendo, in capo alle autorità amministrative uno specifico obbligo di raccolta, predisposizione, aggiornamento e divulgazione delle informazioni ambientali pur in assenza di espressa istanza di ostensione, nel rispetto ed in attuazione del principio di trasparenza.

Viene specificato, inoltre, cosa debba intendersi per soggetti attivi e passivi nei riguardi dell'informazione ambientale e, in particolare, da un lato viene individuato come soggetto richiedente qualsiasi persona fisica e giuridica, pur senza una dichiarazione di interesse all'accesso e, dall'altro lato, individua l'"autorità pubblica" come comprensiva di tutte le amministrazioni pubbliche[273].

[273] 11° considerando e art. 2, p. 2, Direttiva 2003/4/CE. Circa il significato da attribuire alla nozione di "autorità pubblica" è intervenuta la Corte di Giustizia UE, Sent. C-470/19 del 15 aprile 2021 in merito ad una questione sorta sull'accessibilità alle informazioni ambientali contenute nei fascicoli giudiziari. La questione riguardava la possibilità per un'associazione ambientalista di richiedere copia delle memorie, dichiarazioni giurate ed atti di causa depositati all'ente che li detiene e se su tale decisione incida l'eventuale pronuncia di sentenza passata in giudicato. La Corte ha chiarito che non rileva comprendere se il controllo sull'accesso ai fascicoli giudiziari rientri nell'esercizio delle competenze giurisdizionali, né tantomeno se il giudizio sia definito. Viene affermato come gli organi giurisdizionali non hanno l'obbligo di garantire al pubblico l'accesso alle informazioni ambientali da loro possedute. Spetterebbe

Viene mantenuto il carattere della gratuità dell'istituto, ad eccezione che per la fornitura effettiva dell'informazione [art. 5, par. 2, lett. c)]. Dal punto di vista della diffusione attiva, l'art. 5 della Convenzione ha previsto che ciascuna Parte debba provvedere affinché le autorità pubbliche dispongano di informazioni ambientali rilevanti; affinché siano istituiti meccanismi obbligatori ,atti a consentire alle stesse autorità di essere informate delle attività proposte in grado di incidere sull'ambiente e che, in caso di minaccia imminente per la salute umana o per l'ambiente, vengano diffuse tutte le informazioni in loro possesso al fine di permette a chiunque possa esserne colpito di adottare le misure idonee a prevenire o quantomeno limitare i danni.

---

ai singoli Stati membri decidere se riconoscere o meno un tale diritto di accesso. Ciò in quanto tali organi non rientrano né nella nozione di governo, né in quella di pubblica amministrazione richiamata all'art. 2, p. 2 della Direttiva 2003/4/CE. In assenza di precisa disposizione si rende necessario perseguire la finalità del legislatore europeo e della Convenzione di Aarhus favorendo la massima diffusione delle informazioni ambientali e una partecipazione più incisiva dei cittadini ai processi decisionali in materia. Per tali ragioni, la Corte ha riconosciuto la possibilità di accedere anche alle informazioni contenute nei fascicoli giudiziari. Sull'accesso agli atti da parte delle associazioni ambientaliste il T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, Sent. 24 settembre 2021 n. 2017 ha sancito che ‹‹*l'indubbia riferibilità a G.* (associazione ambientalista*) di interessi diffusi in materia ambientale non comporta ex se l'esistenza di un'esigenza di protezione di uno specifico interesse collegato in modo diretto agli atti cui afferisce la richiesta*››; sul punto, R. LEONARDI, *La legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste: alcune questioni ancora giurisprudenziali*, in Rivista giuridica dell'edilizia, 1, 2011, pp. 1 ss.; E. FELICI, C. LEONARDI, *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste e il concetto di tutela ambientale*, in RGA online, 22, 2021; S. NESPOR, *Legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste: questioni nuove e vecchie*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2005, pp. 137 ss. ; F. VANETTI, A. GAVA, *La legittimazione delle associazioni ambientaliste a ricorrere contro atti di natura urbanistica*, in RGA online, 29, 2022.

Ciascuna Parte deve, inoltre, provvedere affinché le autorità pubbliche possano mettere a disposizione del pubblico le informazioni ambientali e ne garantiscano la effettiva accessibilità, anche mediante l'istituzione di banche dati elettroniche accessibili per il pubblico.

4.2 Il secondo pilastro

Il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus, attuato a livello comunitario con la Direttiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio[274], riguarda il diritto per ciascun soggetto interessato di partecipare ai processi decisionali aventi un qualsivoglia impatto ambientale significativo[275], all'elaborazione di piani, programmi e

[274] Poi confluita nella Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che ha avuto il merito di introdurre disposizioni di armonizzazione della disciplina europea in tema di VIA e partecipazione. La Direttiva 2011/92/UE è altresì finalizzata a dare attuazione agli obiettivi contenuti nella Convenzione di Aarhus così come previsto dai Considerando n. 20 e 21 e da quanto emerge dai principi in materia di partecipazione del pubblico alle decisioni e accesso alla giustizia di cui agli artt. 6 e 9 della Convenzione stessa.

[275] Ciò trova attuazione nella procedura VIA, sulla Valutazione di Impatto Ambientale che ha ad oggetto una procedura atta a valutare proprio l'impatto ambientale causato da determinati progetti. Per Valutazione di impatto ambientale si intende il processo che comprende l'elaborazione e presentazione dello studio di impatto ambientale da parte del soggetto proponente del progetto, lo svolgimento delle consultazioni, la valutazione dello studio di impatto ambientale, l'adozione e l'integrazione del provvedimento VIA. Tale procedimento, ai sensi del Titolo III, Part. II, Codice Ambiente, si articola in varie fasi: quella di *verifica di assoggettabilità (screening)* volta a valutare i potenziali impatti ambientali di un progetto e, in caso, positivo, l'Autorità competente emana il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA; quella di *studio di impatto ambientale*; la terza fase è di *presentazione dell'istanza e avvio del procedimento di VIA*; quella di *consultazione* che corrisponde alla fase istruttoria ed è caratterizzata da forme di pubblicità e partecipazione; la fase conclusiva di *valutazione degli impatti ambientali e provvedimento di VIA*; e

politiche ambientali[276], all'adozione di regolamenti e atti normativi, nonché alle procedure di autorizzazione per il rilascio di OGM (Organismi Geneticamente Modificati) nell'ambiente.

Viene garantita al pubblico, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione, la partecipazione alle decisioni relative a specifiche attività mediante un'informazione adeguata, tempestiva ed efficace dello stesso anche nella fase iniziale del processo decisionale, garantendo la possibilità di partecipare attivamente a tale processo. Viene, dunque, imposta l'adozione di tutte le misure necessarie atte a garantire alle autorità interessate al progetto la possibilità di esprimere pareri sulla domanda di autorizzazione alla realizzazione dell'opera prevedendo, altresì, la necessità di informare il pubblico "in una fase precoce" delle procedure decisionali in materia ambientale, rendendo disponibili una serie di dati utili a comprendere l'impatto ambientale del progetto[277].

---

infine il *monitoraggio*. Tutta tale attività ha, tuttavia, dei limiti, in quanto interviene in una fase in cui le decisioni potenzialmente dannose per l'ambiente rischiano di essere già state prese. Il principio guida della VIA è comunque quello della prevenzione del danno ambientale.

[276] Ciò trova attuazione nella procedura VAS, sulla Valutazione Ambientale Strategica, atta a valutare gli effetti ambientali dei piani o programmi, prima della loro approvazione. Il processo di VAS prevede varie fasi tra cui: quella di *screening* volta a verificare se il piano o programma ricada nell'ambito giuridico della VAS; quella di *scoping* inerente le indagini necessarie per la valutazione; quella di *valutazione dei probabili effetti ambientali significativi*; quella di monitoraggio degli effetti ambientali; e, infine, quella di *informazione e consultazione* del pubblico e dei vari attori del processo decisionale. Il suo principio guida è quello di precauzione.

[277] Sul punto, Corte di Giustizia, Sent., 28 maggio 2020, C-535/18: la prima questione pregiudiziale proposta dal giudice tedesco riguardava proprio l'applicazione degli artt. 6 e 11, par. 1, lett. b) della Direttiva 2011/92/UE e la possibilità degli Stati membri di introdurre limitazioni alla giustiziabilità dei

Affinché il soggetto interessato possa essere anche soggetto attivo nel procedimento appare, difatti, necessario che lo stesso sia adeguatamente informato, fin dagli arbori del processo decisionale, sull'attività proposta nonché sulla natura delle possibili decisioni. In tale ottica il soggetto deve essere messo nella condizione di conoscere quale sia l'autorità responsabile del procedimento, nonché la procedura attesa, ivi compresa quella di valutazione dell'impatto ambientale, se prevista. La partecipazione deve avvenire per tempo e nella misura più ampia possibile, dando luogo ad una maggiore forza collaborativa.

---

diritti sostanziali di partecipazione previsti dalla Direttiva senza, tuttavia, incidere sul loro nucleo essenziale. La questione riguarda la compatibilità con la Direttiva VIA della previsione che subordina l'annullamento di una decisione alla prova che l'irregolarità procedurale avvia privato il soggetto interessa della possibilità di partecipare attivamente al procedimento. La Corte, richiamando il margine di discrezionalità di cui all'art. 11 della direttiva, ha ritenuto conforme al diritto UE, una normativa che limita la ricevibilità del ricorso ai casi in cui il vizio abbia inciso sulla partecipazione del ricorrente. Dunque, i diritti di partecipazione, avendo natura sostanziale, devono essere assicurati dagli Stati. La Corte ribadisce anche il principio della c.d. illegittimità non invalidante, per cui un vizio procedurale non comporterebbe, con automatismo, l'annullamento dell'atto se non ha inciso sull'esito della decisione. La seconda questione attiene, invece, ai tempi di valutazione e partecipazione ambientale. La Corte, sul punto, ha affermato che la mancata disponibilità di documenti utili per la valutazione dell'impatto del progetto, prima dell'autorizzazione, viola l'art. 5 della Direttiva VIA. Difatti, i dati necessari al controllo devono essere messi nella disponibilità del pubblico già nella fase procedimentale per garantire una partecipazione effettiva; Commento alla sentenza in questione, S. PITTO, *Diritti di informazione, partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia in materia ambientale: per la Corte di giustizia il diavolo è nei dettagli*, in DPCE on line, 3, 2020, pp. 4421 ss.

La partecipazione procedimentale con riguardo al bene ambiente si interseca inevitabilmente con il concetto di interesse diffuso[278], non riferibile ad un singolo soggetto ma ad una platea indistinta di individui. Un aspetto problematico, dal punto di vista soggettivo, riguardava la partecipazione in materia ambientale di tutti quei soggetti titolari di interessi comuni alla collettività che necessitano di protezione e adeguata rappresentazione in sede procedimentale, indipendentemente dal pregiudizio che i privati possano subire nella loro circoscritta sfera giuridica.

Sul piano interno la precedente L. n. 349/1986 (che sarà oggetto di successiva analisi) presentava un limite evidente, non affrontando in modo adeguato il tema della partecipazione dei privati portatori di interessi diffusi ai procedimenti in materia ambientale, lasciando scoperto un essenziale profilo di tutela. Tale lacuna venne colmata proprio con l'adozione della Convenzione di Aarhus che ha introdotto principi innovativi in materia, in grado di configurare un diritto partecipativo, destinato a operare sin dalle fasi iniziali del procedimento amministrativo mediante l'adempimento degli obblighi informativi in capo alle autorità pubbliche (artt. 7 e 8). Nonostante ciò, la piena realizzazione di tali obiettivi, nell'ordinamento italiano, ha incontrato non poche difficoltà soprattutto a causa del radicato orientamento secondo cui la legittimazione procedimentale debba coincidere con quella

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

processuale, con la conseguenza che potrebbero prendere parte al procedimento amministrativo esclusivamente coloro che sarebbero, poi, stati legittimati a impugnare l'atto finale, in quanto titolari di una posizione differenziata rispetto a quella della generalità dei consociati[279].

La situazione descritta sembrerebbe essere stata successivamente superata mediante opere di intervento normativo. Innanzitutto, grazie all'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, del 2004 che si è preoccupato della partecipazione nei procedimenti di pianificazione e programmazione, prevedendo il necessario coinvolgimento delle associazioni e dei soggetti interessati a tali procedimenti per i quali non troverebbe applicazione la normativa della legge sul procedimento amministrativo in generale[280]. Nonostante la disposizione esaminata riguardasse più specificatamente i procedimenti in materia di paesaggio, si giunse ad un'interpretazione estensiva sul punto fino ad arrivare all'emanazione del Codice dell'ambiente, D.lgs. 152/2006 e del suo art. 3 sexies il quale prevede che «*l'autorità competente*

[279] N. COLLEO, *Il principio democratico e la materia ambientale: la partecipazione dei privati dalla Convenzione di Aarhus alla legge n. 168/2017 in materia di domini collettivi*, in federalismi.it, 25, 2020, pp. 72 ss.

[280] Art. 144, co. 1, Codice dei beni culturali e del paesaggio: «*Nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici sono assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi, individuate ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di ambiente e danno ambientale, e ampie forme di pubblicità. A tale fine le regioni disciplinano mediante apposite norme di legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica, anche in riferimento ad ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione*»

all'elaborazione e all'approvazione dei predetti piani o programmi assicura la partecipazione del pubblico nel procedimento di elaborazione, di modifica e di riesame delle proposte degli stessi piani o programmi prima che vengano adottate decisioni sui medesimi piani o programmi»[281]. Tale norma conferisce valore alla partecipazione dei privati nella gestione dell'ambiente.

In altri termini, secondo parte della dottrina, la partecipazione procedimentale in materia ambientale, non avrebbe ancora conseguito, a livello nazionale, quegli standard di efficienza e adeguatezza che, al contrario, sembrerebbero già caratterizzare l'approccio di numerose Regioni nella disciplina della partecipazione connessa alle attività di pianificazione.

In conclusione, tale pilastro ha inteso garantire una partecipazione attiva dei soggetti interessati ai processi decisionali sulle tematiche

[281] Sul punto si è pronunciato il T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. IV, Sent. del 30.11.2020, n. 3199: in particolare, la società Commerciale Sicula s.r.l. inoltrava al Comune di Valdina richiesta di accesso agli atti al fine di ottenere copia dei documenti afferenti l'affidamento e l'esecuzione del servizio di locazione e pulizia/spurgo dei bagni mobili ecologici. A tale richiesta seguì l'inerzia del Comune e a seguito di diffida, l'amministrazione comunale ha denegato l'accesso richiesto ai sensi della L. n. 241/1990 e avendo riguardo all'accesso all'informazione ambientale non ha fornito alcuna risposta. Avverso tale diniego ed il silenzio/rigetto formatosi allo scadere del termine di trenta giorni, la società ha proposto ricorso giurisdizionale innanzi al T.A.R., il quale ha accolto la domanda della ricorrente sulla base del combinato disposto degli artt. 3, co. 1 e 2 , co. 1, lett. a), n. 2 del D.lgs. 195/2005 che comprende nella nozione di "informazione ambientale" anche i «*fattori quali le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente*». il T.A.R. ha rilevato come la richiesta di informazioni ambientali avesse alla base la tutela ambientale e, pertanto, non rilevava la dimostrazione dell'esistenza di un interesse qualificato all'accesso, in ragione della prevalenza normativo dell'interesse alla tutela ambientale su eventuali interessi antagonisti; C.G.A.R.S., Sent. 17.01.2018, n. 15; T.A.R. Palermo, Sez. I, Sent. 21.07.2017, n. 1947.

ambientali che non si limita ad un mero diritto di essere ascoltati, offrendo loro la possibilità di presentare osservazione che devono essere valutate e prese in considerazione da parte delle autorità pubbliche nella decisione finale. Ciò non fa altro che incrementare l'efficacia dei processi decisionali stessi mediante un rafforzamento degli strumenti di democrazia partecipativa.

4.3 Il terzo pilastro

Il terzo pilastro ha quale oggetto l'accesso alla giustizia da parte dei cittadini, aventi la possibilità di ricorrere a procedure di revisione sia amministrativa che giurisdizionale, qualora ritengano violati i propri diritti in materia di accesso o partecipazione alle informazioni ambientali, nonché, ai sensi dell'art. 9, per denunciare la violazione della normativa ambientale da parte di soggetti pubblici e privati[282].

[282] Corte di Giustizia, Sent. 08 marzo 2011, causa C- 240/09, la ha affermato che: «L'art. 9, n. 3, della convenzione [UNECE] sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, approvata a nome della Comunità europea con la decisione del Consiglio 17 febbraio 2005, 2005/370/CE, non ha efficacia diretta nel diritto dell'Unione. Nondimeno, il giudice nazionale è tenuto ad interpretare, nei limiti del possibile, le norme processuali concernenti le condizioni che devono essere soddisfatte per proporre un ricorso amministrativo o giurisdizionale in conformità sia degli scopi dell'art. 9, n. 3, della suddetta convenzione sia dell'obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, al fine di permettere ad un'organizzazione per la tutela dell'ambiente, di contestare in giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale dell'Unione»; in tal senso anche Corte di Giustizia, Sent. 8 novembre 2016, n. 243 e Sent. 14 gennaio 2021, n. 826/18 volte all'ampliamento della legittimazione al ricorso giurisdizionale e, in genere, del diritto all'informazione ambientale; A. MORRONE, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale: la Convenzione di Aarhus nell'ordinamento italiano*, in

Tale articolo, difatti prevede e garantisce l'accesso alla giustizia avverso le violazioni di cui al sopra citato art. 4, attraverso procedure di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o altro organo indipendente ed imparziale, istituito per legge.

Ai sensi del sopra citato art. 9, sussiste un obbligo, in capo a ciascuna Parte, di garantire una effettiva tutela giurisdizionale dei diritti conferiti dal diritto dell'UE e, in particolare, del diritto ambientale[283].

La procedura deve essere caratterizzata da rapidità con la possibilità di riesame della domanda da parte dell'autorità pubblica o da parte di un organo indipendente e imparziale di natura non giurisdizionale.

L'accesso alla giustizia viene garantito a soggetti che abbiano un «*interesse sufficiente*» o che facciano valere una «*violazione di un diritto*» nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di detta Parte esiga tale presupposto.

Sotto il profilo dell'ordinamento nazionale, è intervenuta la L. n. 108/2001 di ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Tra i tre pilastri, l'elemento maggiormente critico è rappresentato proprio dall'accesso alla giustizia, il quale non è mai stato espressamente recepito nell'ordinamento italiano[284].

A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino (a cura di), La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, Padova, 2011, pp. 69 ss.

[283] Corte di Giustizia, Sent. 20 dicembre 2017, C-664/15.

[284] M. MAGRI, Limiti e ambiguità del terzo pilastro della convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, in AA.VV., Studi in onore di Luigi Costato, Napoli, 2014, pp. 595 ss.

5. La Direttiva 2003/4/CE

Il 14 febbraio 2003 è entrata in vigore la Direttiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, volta a rafforzare l'accesso e la diffusione delle informazioni ambientali al fine di accrescere la consapevolezza dei cittadini alle questioni ambientali per una migliore partecipazione al processo decisionale sul tema. Tale Direttiva ha abrogato la Direttiva 90/313/CE ampliando, di fatto, l'accesso dalla stessa sancito[285]. Il primo Considerando della Direttiva in questione afferma che il rafforzamento dell'accesso alle informazioni ambientali e la maggiore diffusione di tali dati «*contribuiscono a sensibilizzare maggiormente il pubblico alle questioni ambientali, a favorire il libero scambio di opinioni, ad una più efficace partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia e, infine, a migliorare l'ambiente*».

In via preliminare, anche in tal caso si è fatto riferimento ad una definizione molto ampia di "informazione ambientale" riguardante lo stato dell'ambiente, i fattori, le misure o le attività che incidono o

[285] L'art. 1 della Direttiva 2003/4/CE prevede quali specifici obiettivi: «*a) garantire il diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche o per conto di esse e stabilire i termini e le condizioni di base nonché modalità pratiche per il suo esercizio; b) garantire che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, in modo da ottenere la più ampia possibile sistematica disponibilità e diffusione al pubblico dell'informazione ambientale. A tal fine è promosso l'uso, in particolare, delle tecnologie di telecomunicazione e/o delle tecnologie elettroniche, se disponibili*».

possono incidere sull'ambiente, le analisi costi-benefici e altre analisi economiche usate nell'ambito di tali misure o attività, nonché l'informazione sullo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, i siti egli edifici di interesse culturale, nella misura in cui essi siano o possano essere influenzati da uno qualsiasi di questi elementi. A tali informazioni può accedere qualsiasi persona fisica o giuridica senza dover necessariamente dimostrare un interesse specifico.

La Direttiva in oggetto, nella volontà di migliorare la protezione dell'ambiente e di accrescere la sensibilità dell'opinione pubblica, ha statuito che le autorità pubbliche, di cui meglio si dirà nel proseguo, rendano disponibili e diffondano le informazioni ambientali delle quali le stesse dispongono, avvalendosi delle evolute tecnologie di telecomunicazione informatica e/o delle tecnologie elettroniche.

L'accesso alle informazioni viene garantito sia mediante una pubblicità passiva derivante dall'ostensione di una richiesta di accesso, facendo salve le disposizioni di cui all'art. 4 e prevedendo che, nel caso di richiesta eccessivamente generica, l'autorità, al più presto debba chiedere al richiedente di specificare meglio la richiesta stessa; sia mediante una pubblicità attiva attraverso la quale le autorità pubbliche mettono a disposizione le informazioni detenute e aggiornate, anche mediante l'ausilio di banche dati elettroniche.

Orbene, nel corso del tempo sono emerse numerose pronunce della Corte di Giustizia volte a comprendere e chiarire il rapporto

sussistente tra questa e la Convenzione di Aarhus e tra questa e le altre direttive sussistenti in materia.

In ordine al concetto di "autorità pubblicità" l'art. 2, par. 2 prevede possano esserlo il governo o ogni altra amministrazione pubblica a livello nazionale, regionale o locale [lett. a)], nonché così come indicato nell'art. 2, par. 2, lett. b) della Convenzione, «*ogni persona fisica o giuridica svolgente funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale, compresi incarichi, attività o servizi specifici connessi all'ambiente*» [lett b)][286]; infine, anche ogni persona fisica o giuridica avente responsabilità o funzioni pubbliche o che comunque fornisca pubblici servizi connessi con l'ambiente, sotto il controllo di un organismo o di una persona di cui alle lett. a) o b).

Dall'analisi delle nozioni di "informazione ambientale" e di "autorità pubblica" emerge chiaramente la volontà, della Direttiva, di ampliare il novero degli elementi previsti e contenuti nella Convenzione.

Le informazioni ambientali devono essere messe a disposizione dei soggetti richiedenti il più presto possibile, in termini chiari e comprensibili, nelle forme e/o formati richiesti (se possibile) e le autorità pubbliche hanno il compito di garantire un'informazione comprensibile, precisa e confrontabile, quale elemento utile a determinare l'impatto qualitativo della stessa.

[286] Disposizione simile a quanto previsto dall'art. 2, par. 2, lett. B) della Convenzione di Aarhus.

Anche tale Direttiva, disciplina specificatamente le eventuali ragioni di rifiuto legittimo della richiesta di accesso alle informazioni ambientali e, in particolare, qualora le informazioni richieste non siano detenute dall'autorità pubblica alla quale l'istanza è rivolta, anche se in tale circostanza quest'ultima dovrà trasmettere la richiesta all'autorità competente, informandone il richiedente; nel caso di richiesta manifestamente infondata, formulata in termini troppo generici, ovvero nel caso in cui l'oggetto dell'istanza sia in corso di completamento; nel caso in cui riguardi specificatamente comunicazioni interne, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione (art. 4, co.1).

Oltre a tali ipotesi, gli Stati membri possono disporre il respingimento dell'istanza di ostensione qualora la divulgazione possa recare pregiudizio alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, ovvero alle relazioni internazionali, alla sicurezza pubblica o difesa nazionale ovvero allo svolgimento di procedimenti giudiziari; alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, alla riservatezza dei dati personali, ai diritti di proprietà intellettuale; alla protezione di chi abbia fornito le informazioni richieste senza che sussistesse alcun obbligo di diffusione; infine, nel caso in cui rechi pregiudizio alla stessa tutela ambientale cui si riferisce l'informazione (art. 4, co.2).

La Direttiva chiarisce, altresì, che i motivi di rifiuto devono comunque essere interpretati restrittivamente, operando un

necessario bilanciamento tra interesse pubblico alla divulgazione delle informazioni e l'interesse tutelato dal rifiuto alla stessa.
Gli Stati membri, inoltre, devono garantire, nel caso in cui il soggetto richiedente ritenga che la sua istanza di ostensione sia stata ignorata o respinta infondatamente, ovvero non abbia ricevuto una risposta adeguata, di poter aprire la procedura di riesame; oltre a questa, gli Stati membri devono provvedere, altresì, affinché il richiedente possa presentare un ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o altro organo indipendente e imparziale.

6. L'applicazione della Convenzione di Aarhus

Al fine di comprendere come la Convenzione in oggetto trovi applicazione all'interno del sistema euro-unitario, assume portata rilevante il c.d. Regolamento Aarhus (Regolamento n. 1367/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio[287] del 6 settembre 2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale). L'obiettivo primario di tale Regolamento è quello di imporre alle istituzioni e agli organi comunitari di adottare in maniera tempestiva le disposizioni necessarie affinché i soggetti possano partecipare

[287] Tale Regolamento è stato, a sua volta, applicato con le decisioni 2008/50/CE e 2008/401/CE Euratom della Commissione.

attivamente all'elaborazione, modifica e revisione dei programmi o piani in materia ambientale[288].

Attraverso la Convenzione di Aarhus, si è inteso promuovere il diritto di accesso alle informazioni ambientali in possesso di enti governativi, a livello nazionale, regionale e locale; nonché la richiesta agli Stati di incrementare l'iniziativa pubblica e diffondere le informazioni ambientali e di far conoscere le proposte di progetti e programmi ambientali, anche mediante l'utilizzo di banche dati diffuse, concedendo il tempo sufficiente per il loro esame e tenendo conto delle osservazioni dei soggetti; e, infine, affronta il problema di come rendere esecutivi tali diritti, sia mediante i tribunali nazionali che attraverso organismi imparziali e indipendenti, senza ulteriori costi. Il principale obiettivo perseguito è quello della massima trasparenza in campo ambientale.

Il Regolamento del 2006 ha recepito nell'ordinamento dell'UE i principi dettati dalla Convenzione di Aarhus. Tale Regolamento ha

[288] Considerando 7 del Regolamento: «*La convenzione di Aarhus detta una definizione molto ampia di «autorità pubblica». L'idea di fondo è che ogniqualvolta viene esercitato il potere pubblico, gli individui e le loro organizzazioni dovrebbero godere di determinati diritti. È pertanto necessario che le istituzioni e gli organi comunitari soggetti alle disposizioni del presente regolamento siano definiti in modo altrettanto ampio e funzionale. In base alla convenzione di Aarhus, si possono escludere dall'ambito di applicazione della convenzione le istituzioni e gli organi comunitari che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo. Tuttavia, per motivi di coerenza con il regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (6), le disposizioni relative all'accesso a informazioni ambientali dovrebbero applicarsi alle istituzioni ed agli organi comunitari che agiscono nell'esercizio del potere legislativo*».

qualificato come "informazione ambientale" tutti i dati inerenti lo stato dell'ambiente, indipendentemente dalla forma in cui sono disponibili nonché, i piani e programmi in materia ambientale, nella misura in cui contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale.

Ponendo sotto la lente di ingrandimento il Regolamento 1367/2006, appare manifesta la finalità cui tende. Difatti, così come previsto dall'art. 1, si intende dare attuazione agli obblighi derivanti dalla Convenzione, garantendo al pubblico il diritto di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle istituzioni e assicurandone la diffusione. Inoltre, lo stesso, disciplina la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Precedentemente all'adozione del Regolamento del 2006, era il Regolamento n. 1049/2001[289] relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, a cui è dedicato l'art. 3, rubricato *Applicazione del*

[289289] Il Regolamento n. 1049/2001 si sviluppa – secondo quanto indicato nel suo Considerando n,2 – sulla volontà di accrescere la politica della trasparenza, in quanto di garantire una migliore partecipazione dei cittadini ai processi decisionali garantendo, altresì, una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini stessi. Il Regolamento in oggetto riguarda i documenti detenuti da un'istituzione e, fatti salvi i casi indicati dagli artt. 4 e 9, questi devono essere resi accessibili al pubblico. Rilevante appare il Considerando n.15 che tiene conto del rapporto tra il Regolamento stesso e le varie normative nazionali sul tema e, difatti, prevede che: «*Il presente regolamento non si prefigge di modificare le normative nazionali in materia di accesso ai documenti. Tuttavia, è evidente che in virtù del principio di cooperazione leale nelle relazioni tra le istituzioni e gli Stati membri, questi dovranno fare in modo di non pregiudicare la corretta applicazione del presente regolamento e di rispettare le norme di sicurezza delle istituzioni*».

regolamento (CE) n. 1049/2001 e che prevede che tale Regolamento «*si applica a tutte le richieste di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle istituzioni e dagli organi comunitari senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, la nazionalità o la residenza del richiedente e, qualora si tratti di persone giuridiche, sull'ubicazione della sede legale o del centro effettivo delle loro attività*».

È, altresì, contenuta una previsione espressa, secondo la quale viene resa manifesta la necessità, che le istituzioni garantiscano forme di effettiva partecipazione del pubblico alla definizione, modifica o revisione dei piani e programmi ambientali, informando i soggetti interessati sui progetti e modalità di partecipazione (art. 9).

Il Regolamento del 2006, ancora, nel suo art. 10 disciplina il c.d. "*riesame interno degli atti amministrativi*" che può essere operato da parte delle ONG e indirizzato all'istituzione od organo comunitario che ha adottato l'atto amministrativo ai sensi del diritto ambientale ovvero in caso di presunta omissione amministrativa. Inoltre, l'art. 12 ha previsto la possibilità di proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. A differenza dell'accesso alle informazioni, aperto a chiunque, il riesame interno era inizialmente riservato alle sole ONG. Tale limite è stato, successivamente, superato con la riforma del 2021.

Viene, altresì, previsto come in caso di minaccia per l'ambiente o la salute umana, le istituzioni e organi comunitari debbano mettere a disposizione del pubblico qualsiasi informazione utile volta ad

evitare o, comunque, ridurre i danni causati dalla minaccia in questione.

Inoltre, ogni quattro anni deve essere pubblicata una relazione sullo stato dell'ambiente a livello europeo che contenga le informazioni qualitative dell'ambiente.

In definitiva, si è assistito ad una conformità dell'ordinamento dell'UE alle previsioni della Convenzione. L'ordinamento euro-unitario ha, in sostanza, riconosciuto un diritto soggettivo pubblico all'accesso alle informazioni ambientali, così come evidenziato da copiosa giurisprudenza[290].

La tutela dei tre pilastri della Convenzione risulta, oggi, ancor più consolidata in seguito alle modifiche del sopra citato Regolamento di Aarhus, introdotte con il Regolamento 1767/2021. Si è assistiti ad una semplificazione della richiesta di revisione degli atti amministrativi nei confronti delle istituzioni dell'UE e ad un contestuale rafforzamento del diritto dei cittadini di chiedere il riesame degli stessi[291], essendosi reso necessario l'ampliamento

[290] CGUE, sez. III, sentenza 28 luglio 2011, in causa C-71/10: «*l'esigenza che le informazioni ambientali trovino ampia diffusione si fonda essenzialmente sul fatto che la conoscenza di questo tipo di dati (e l'accesso alla relativa documentazione) non realizza semplicemente un interesse del privato richiedente ma è condizione per la realizzazione di un interesse pubblico: quello alla tutela dell'ambiente e anche, molto spesso, della salute della collettività*».

[291] La disciplina di riesame prevista dal Regolamento del 2006 non era adeguata e rispettosa della Convenzione di Aarhus. Difatti, già nel 2008 l'ONG ClientEarth aveva interpellato il Comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione di Aarhus asserendo il mancato rispetto sia da parte della legislazione UE che della giurisprudenza delle Corti europee degli obblighi previsti dalla Convenzione, ostacolando l'accesso alla giustizia per le persone fisiche e le ONG in materia ambientale. Il Comitato interpellato, rilevato il

dell'ambito di applicazione di tale procedura. Da tale momento si giunse alla modifica dell'art. 10 del Regolamento del 2006 con la previsione che qualsiasi ONG o altro membro del pubblico che soddisfi i criteri di cui all'art. 11[292], qualora ritenga che l'atto o l'omissione configuri una violazione del diritto ambientale, ha diritto di presentare una richiesta di riesame interno all'istituzione o all'organo dell'UE che ha adottato l'atto amministrativo o, in caso di omissione amministrativa, che avrebbe dovuto adottarlo.

Dunque, le modifiche introdotte con il Regolamento del 2021 hanno, di fatto, ampliato il novero dei soggetti che possono richiedere il riesame interno di un atto amministrativo[293], nonché degli atti che

---

mancato rispetto della Convenzione, raccomandava all'UE di adottare misure idonee a superare tale carenza, al fine di garantire il pieno rispetto da parte dell'UE degli obblighi previsti dalla Convenzione. Si giunse, così, alla Decisione del Consiglio n. 9422/18 che ha invitato la Commissione a presentare uno studio sulle opzioni dell'Unione per rispondere alle conclusioni del Comitato di Controllo dell'osservanza della Convenzione di Aarhus relative al caso ACCC/C(2008/32 e, se del caso tenendo conto dei risultati dello studio, una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifichi il regolamento (CE) n. 1367/2006.

[292] Art. 11, co. 1 del Regolamento: «*Un'organizzazione non governativa può formulare una richiesta di riesame interno ai sensi dell'articolo 10, a condizione che: a) sia una persona giuridica indipendente senza fini di lucro a norma del diritto nazionale o della prassi di uno Stato membro; b) abbia come obiettivo primario dichiarato di promuovere la tutela dell'ambiente nell'ambito del diritto ambientale; c) sia stata costituita da più di due anni e persegua attivamente l'obiettivo di cui alla lettera b); d) l'oggetto della richiesta di riesame interno rientri nel suo obiettivo e nelle sue attività*».

[293] È stato, difatti, prevista tale possibilità anche nei confronti di *altri membri del pubblico*, purché capaci di dimostrare o la sussistenza di un personale pregiudizio discendente dalla violazione del diritto ambientale dell'Unione, ovvero che la richiesta risponda ad un "interesse pubblico sufficiente" e che dunque la richiesta sia sostenuto da almeno 4.000 membri del pubblico residenti o stabiliti in almeno 5 Stati membri, con almeno 250 membri provenienti da

possono essere oggetto di richiesta di riesame, essendo non più circoscritti agli atti di portata individuale, ma anche a quelli di portata generale.

Il Regolamento n. 1767/2021 ha, altresì, introdotto, modificando quanto previsto dal Regolamento n. 1367/2006[294], una nuova definizione di atto amministrativo nell'ambito del diritto ambientale ossia «*qualsiasi atto non legislativo adottato da un'istituzione o da un organo dell'Unione, avente effetti giuridici ed esterni e contenente disposizioni che potrebbero configurare una violazione del diritto ambientale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera f)*» e di omissione amministrativa, ossia «*la mancata adozione da parte di un'istituzione o di un organo dell'Unione di un atto non legislativo avente effetti giuridici ed esterni, qualora tale mancata adozione possa violare il diritto ambientale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera f)*».

7. L'accesso alle informazioni ambientali in Italia

7.1 La L. n. 349/1986

Il sistema italiano, anticipando l'evoluzione euro-unitaria, ha introdotto la L. 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero

ciascuno di tali Stati; Corte di giustizia, Sent., 12 settembre 2019, C-82/17 P, TestBioTech/Commissione, punto 69.

[294] Art. 2, lett. g) e h), Regolamento del 2006: l'atto amministrativo è inteso come «*qualsiasi provvedimento di portata individuale nell'ambito del diritto ambientale adottato da un'istituzione o da un organo comunitari e avente effetti esterni e giuridicamente vincolanti*»; mentre l'omissione amministrativa «*la mancata adozione di un atto amministrativo di cui alla lettera g) da parte di un'istituzione o organo comunitario*».

dell'Ambiente. Tale Legge ha rappresentato un elemento innovativo, svolgendo un ruolo centrale e pionieristico nella regolamentazione dell'accesso alle informazioni ambientali. In tal senso, l'ordinamento italiano si è configurato quale precursore rispetto all'adozione dell'istituto in oggetto.

In quegli anni, in Italia, la sensibilità alle tematiche ambientali stava piano piano emergendo, anticipando non solo il concreto sviluppo di una tutela ambientale ma, altresì, la nascita di tutte quelle Conferenze internazionali che hanno provveduto ad introdurre i principi ambientali (in particolare la Conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro del 1992) nonché l'opera dei Trattati europei che hanno fatto riferimento all'ambiente, in particolare nel 1987 con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo.

Grazie all'art. 14, co. 1, L. n. 349/1986 veniva stabilito il principio secondo il quale il Ministro dell'ambiente assicurava la più ampia divulgazione di informazioni sullo stato dell'ambiente[295]. Inoltre, la medesima disposizione prevedeva un regime di pubblicità avente quale oggetto gli atti adottati dal Consiglio nazionale per l'ambiente nel caso in cui la loro conoscenza interessasse la generalità dei cittadini e rispondesse a specifiche esigenze informative di carattere diffuso.

[295] S. LABRIOLA, *Diritto di accesso alla informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente: art. 14 l 8 luglio 1986, n. 349*, in Scritti in onore di Massimo Severo Giannini, vol. II, Milano, 1988, pp. 261 ss.

La particolare ventata innovativa di tale Legge emergeva dalla determinazione di un principio che avrebbe condotto, ben trent'anni dopo, all'istituto dell'accesso civico generalizzato. Difatti, si prevedeva la possibilità, da parte di qualsiasi cittadino, di richiedere l'accesso alle informazioni ambientali, ai sensi dell'art. 14, co. 3: «*Qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione, e può ottenere copia previo rimborso delle spese di riproduzione e delle spese effettive di ufficio il cui importo è stabilito con atto dell'amministrazione interessata*».

La peculiare semplicità della disposizione normativa – evidenziata, altresì, dalla mancanza di una previsione espressa inerente la necessità di dimostrare un interesse qualificato in capo al soggetto richiedente – ha indotto, parte della dottrina, a considerare tale disposizione una vera e propria anticipazione della successiva disciplina in materia[296].

Nonostante la portata innovativa, la normativa in oggetto ha manifestato significativi limiti quali, principalmente, la mancanza di previsioni attuative e di adeguati mezzi di tutela. Tuttavia, pur avendo, la disposisione, natura programmatica, proprio il riferimento a "qualsiasi cittadino" ha rappresentato l'elemento di maggiore rottura rispetto al passato, delineando un percorso diretto verso

[296] V. TORANO, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, in Diritto Amministrativo, 4, 2013, pp. 789 ss.; G. CANGELOSI, *Tutela dell'ambiente e territorialità dell'azione ambientale*, Milano, 2009.

l'affermazione di un diritto di accesso di ampio respiro, divenendone effettivo precursore.

7.2 Il D.lgs. n. 39/1997

La Direttiva 90/313/CEE sulla libertà di accesso alle informazioni ambientali è stata recepita nell'ordinamento italiano mediante il D.lgs. 24 febbraio 1997, n. 39 che ha riconosciuto un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento di informazioni in materia ambientali, rimuovendo i limiti posti e riconosciuti dalla già esaminata L. n. 241/1990, riconoscendo una sorta di "azione popolare" alla forma di accesso ambientale[297]. Tale D.lgs. ha

[297] T.A.R. Lombardia, Brescia, Sent. 30 aprile 1999, n. 397: «*Il d.lg. 25 febbraio 1997 n. 39, volto a garantire a "chiunque la libertà di accesso alle informazioni relative all'ambiente" (art. 1), appresta, sulla falsa riga della disciplina comunitaria, una tutela desoggettivata, che prescinde, cioè, da qualunque limitazione di ordine soggettivo all'accesso e, dunque, dall'accertamento di qualsivoglia posizione di interesse, instaurando una sorta di controllo sociale diffuso sulla qualità del bene ambiente. Ne deriva l'affermazione di un principio di accessibilità generale ed indifferenziata in base al quale le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse. Sia la direttiva comunitaria che la disciplina interna di recepimento consentono l'accesso alle informazioni in merito a "misure che incidono negativamente o possono incidere negativamente" sullo stato dell'ambiente, laddove per "misura" si deve intendere non soltanto l'atto amministrativo comunemente inteso, ma anche qualsiasi atto ed attività della p.a., che in qualche modo possa pregiudicare lo stato dei settori indicati dalla direttiva (acque, aria, suolo, fauna, flora, territorio, spazi). Sulla base dei principi esposti si deve ammettere l'accesso al piano attuativo adottato dal comune di Limone sul Garda relativamente a territorio pacificamente interessato da vincolo ambientale, stante l'idoneità di detti regimi vincolistici a limitare o, almeno, condizionare la utilizzazione dell'ambito medesimo a fini edilizi od urbanistici. Nè in qualche modo pare, d'altronde, potersi revocare in dubbio che i documenti di cui qui si tratta costituiscano "misure amministrative" o "programmi di gestione dell'ambiente". Ove, infatti, un piano urbanistico attuativo incida, come*

effettuato sostanzialmente una *«pedissequa ripetizione della Direttiva comunitaria»*[298].

Il D.lgs. in oggetto non deve comunque intendersi quale sostituto dell'art. 14 della L. n. 349/1986, rappresentando, piuttosto, una regolamentazione del tutto autonoma, volta al riconoscimento di un diritto alla conoscenza da parte dei cittadini di tutte le informazioni in materia ambientale[299].

è nel caso in argomento, su territori ove siano individuati valori ambientali giuridicamente tutelati, il collegamento quantomeno funzionale intercorrente fra la materia della protezione ambientale e del paesaggio e quella dell'urbanistica, consente di ricondurre la "gestione dell'ambiente" tra gli obiettivi prioritari (se non addirittura, oggi, egemoni) della pianificazione urbanistica e di quella attuativa in particolare»; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, Sent. 27 aprile 2005, n. 652; T.A.R. Lazio, Sez. III, Sent. 15 gennaio 2003, n. 126: «*Gli Ordini professionali, per costante orientamento giurisprudenziale, sono legittimati ad impugnare, in via giurisdizionale, non solo gli atti lesivi della sfera giuridica dell'ente, in quanto soggetto di diritto, bensì anche degli interessi di categoria dei loro iscritti, di cui hanno la rappresentanza istituzionale. Infatti, la loro peculiare posizione esponenziale nell'ambito della categoria e le funzioni di autogoverno esercitate li qualificano quali enti, pur se su base associativa e volontaristica, diretti alla cura degli interessi giuridici ed economici della categoria, riconoscendo loro una posizione legittimante qualora contestino la legittimità di un atto amministrativo suscettibile di recare danno ad un interesse generale della categoria rappresentata, quale l'arbitraria compressione della sfera delle attribuzioni professionali o la negativa incidenza sulla stessa*»; V. Sarcone, *La «specialità» del diritto…*op. cit.

[298] A. BONOMO, *Informazione ambientale*…op. cit., p. 1481.

[299] Art. 1, circa l'oggetto del presente D.lgs.: «*Le disposizioni del presente decreto hanno lo scopo di assicurare a chiunque la libertà di accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche, nonché la diffusione delle medesime, definendo i termini e le condizioni fondamentali in base ai quali tali informazioni devono essere rese disponibili*»; Per un'analisi, B. DELFINO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il d.lg. 24 febbraio 1997 n. 39. Confronto con la l. 7 agosto 1990 n. 241*, in Il Consiglio di Stato, 1, 1999, pp. 135 ss.

Il D.lgs. 39/1997 ha avuto il merito di ampliare la nozione di informazione ambientale dal punto di vista oggettivo, prevedendo che oltre agli atti, documenti e informazioni su supporto informatico, sono soggetti ad accesso anche tutte le informazioni inerenti lo stato dell'ambiente, senza vincoli oggettivi. Difatti, l'art. 2, co. 1, lett. a) del presente D.lgs. nello specificare cosa si intenda per informazione ambientale prevede che è essa sia «*qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati riguardante lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, dalla flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché le attività, comprese quelle nocive, o le misure che incidono o possono incidere negativamente sulle predette componenti ambientali e le attività o le misure destinate a tutelarle, ivi compresi le misure amministrative e i programmi di gestione dell'ambiente*»[300].

Anche il presente decreto, all'art. 4, indica i rigorosi casi di esclusione, prevedendo anche gli atti interni ed incompleti, a

[300] B.S.A. GAGLIARDI, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali e la nozione di "ambiente" ai sensi dell'art. 2 del d.lg. n. 39 del 1997*, in Il Foro Amministrativo, 3, 2003, pp. 1032 ss.

differenza di quanto previsto dalla L. n. 241/1990[301], poiché non in grado di incidere direttamente sull'ambiente[302] (art. 4, co. 5).

In conformità con la Direttiva, lo stesso prevede che le informazioni devono essere rilasciate entro un mese dalla richiesta e l'eventuale rigetto deve essere adeguatamente motivato. In genere, dunque, viene privilegiato soprattutto l'aspetto garantistico al fine di consentire la più ampia conoscenza di informazioni ambientali.

Un solo cenno era rivolto alla c.d. diffusione attiva delle informazioni e, difatti, l'art. 7 prevedeva che il Ministero dell'Ambiente fosse tenuto a diffondere la relazione sullo stato dell'ambiente e la

---

[301] A. BERTI, *Brevi considerazioni sull'accesso agli atti interni della pubblica amministrazione (a margine di T.A.R. Roma - sez. I – 11 giugno 2020, n. 6457)*, in dirittoaccesso.it: «*Benché altra autorevole dottrina fosse già dell'avviso che l'accesso potesse riguardare anche gli atti interni (Caringella), la questione fu definitivamente chiarita dall'art. 2, comma 2, D.P.R. 352/1992 che stabilì che "Il diritto di accesso si esercita, con riferimento agli atti del procedimento, e anche durante il corso dello stesso ..". L'attuale testo dell'art. 22, comma 1, L. 241/90, come novellato riformato dalla Legge 5/2005, prevede che "documenti amministrativi" sono anche gli "atti interni", anche se "non relativi ad uno specifico procedimento", purché "detenuti da una pubblica amministrazione". Con una lieve variazione lessicale, lo stesso art. 7, comma 2, del D.P.R. 184/2006 stabilisce che "L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento", ribadendo, pertanto, la piena accessibilità degli atti interni*», pp. 3-4; Cons. Stato, Sez. VI, Sent. 19 gennaio 1999, n. 22; Cons. Stato, Sez. V, Sent. 9 dicembre 1997, n. 1489; T.A.R. Milano, Sez. II, Sent. 19 novembre 2019, n. 2443.

[302] A titolo esemplificativo, Cons. Stato, Sez. V, Sent., 22 febbraio 2000, n. 939: «*Non rientra fra le informazioni in materia ambientale, oggetto del diritto di accesso ai sensi del d.lg. 24 febbraio 1997 n. 39 l'informazione relativa ad un piano urbanistico attuativo, che, in quanto adottato dal Consiglio comunale ma non approvato dalla Regione, risulta privo di ogni potenzialità di incidere sull'ambiente*».

Presidenza del Consiglio dei Ministri dovesse provvedere alla diffusione delle informazioni ambientali.

Dal punto di vista comparatistico con la disciplina generale prevista dalla L. n. 241/1990 appare, dunque evidente la differenziazione tra le discipline, visto e considerato che la prima prevede un diritto ambientale dalla titolarità soggettiva incondizionata, mentre la seconda (L. n. 241/1990) prevede una chiara limitazione soggettiva del diritto di accesso dovendo sussiste un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti[303].

7.3 Il D.lgs. n. 195/2005

Il sopra citato D.lgs. n. 39/1997 è stato, successivamente, abrogato e sostituito dal D.lgs. n. 195/2005 che ha recepito la Direttiva 2003/4/CE e che reca la attuale disciplina vigente in materia in accesso alle informazioni ambientali. Le previsioni interne sono

[303] T.A.R. Lombardia, Brescia, n. 397/1999: «*Il d.lg. 25 febbraio 1997 n. 39, volto a garantire a "chiunque la libertà di accesso alle informazioni relative all'ambiente" (art. 1), appresta, sulla falsa riga della disciplina comunitaria, una tutela desoggettivata, che prescinde, cioè, da qualunque limitazione di ordine soggettivo all'accesso e, dunque, dall'accertamento di qualsivoglia posizione di interesse, instaurando uno sorta di controllo sociale diffuso sulla qualità del bene ambiente. Ne deriva l'affermazione di un principio di accessibilità generale ed indifferenziata in base al quale le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse. Sia la direttiva comunitaria che la disciplina interna di recepimento consentono l'accesso alle informazioni in merito a "misure che incidono negativamente o possono incidere negativamente" sullo stato dell'ambiente, laddove per "misura" si deve intendere non soltanto l'atto amministrativo comunemente inteso, ma anche qualsiasi atto ed attività della p.a., che in qualche modo possa pregiudicare lo stato dei settori indicati dalla direttiva (acque, aria, suolo, fauna, flora, territorio, spazi)*».

state, altresì, integrate dal Codice dell'amministrazione digitale e dalla L. n. 150/2000 sull'attività di informazione e comunicazione delle Pubbliche Amministrazione. Difatti, il decreto in oggetto prevede un sistema in grado di divulgare le informazioni anche mediante mezzi di telecomunicazione e strumenti informativi, promuovendo in tal modo l'utilizzo delle tecnologie[304].

Tale D.lgs. ha ripreso i principi generali applicabili in materia al fine di assicurare il diritto di accesso delle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche mediante la previsione dei termini, delle condizioni e delle modalità per il corretto esercizio riportando, pedissequamente, la direttiva europea. L'obiettivo era quello di garantire la massima trasparenza mediante la diffusione di informazioni messe a disposizione del pubblico anche mediante mezzi di telecomunicazione e strumenti informatici (art. 1)[305]. Secondo parte della dottrina «*si tratta di un diritto di accesso generalizzato, non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti*»[306].

Dal punto di vista oggettivo, il D.lgs. n. 195/2005, all'art. 2 ha ripreso il concetto di informazione ambientale di cui alla Direttiva del 2003: «*qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora,*

---

[304] L. DI GIOVANNI, *Il diritto di accesso in materia ambientale…*op. cit. pp. 667 ss.; P. CORTESE, *L'accesso agli atti in materia ambientale: peculiarità del d.lgs. 195/2005 e differenze con le previsioni della legge 15/2005*, in I contratti dello Stato e degli Enti pubblici, 4, 2006.

[305] F. ALBANESE, *Ambiente in genere. Il diritto di accesso agli atti e alle informazioni ambientali*, in Lex Ambiente, 2 ottobre 2015, p. 7.

[306] I.A. NICOTRA, *Dall'accesso generalizzato in materia ambientale al Freedom of information act*, in federalismi.it, 12, 2018, p. 8.

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)».

Sul concetto di informazione ambientale, numerose pronunce giurisprudenziali hanno affermato che tali informazioni devono

avere ad oggetto lo stato dell'ambiente e ciò che può incidere direttamente sullo stesso[307].

Se dal punto di vista oggettivo non tutti i dati inerenti all'ambiente possono essere oggetto di accesso all'informazione ambientale[308], dal punto di vista soggettivo non vi sono limiti per il richiedente. Difatti, chiunque[309] può inoltrare richiesta di informazioni ambientali

---

[307] Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2557; anche Cons. Stato, sez. IV, 24 giugno 2019, n. 4295.

[308] T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, Sent. 6 febbraio 2009, n. 122: «*Ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 195/2005, l'informazione ambientale, riguarda qualsiasi informazione circa lo stato dell'ambiente (aria, suolo, territorio, siti naturali ecc.), nonché i fattori (sostanze, energia, rumore, radiazioni, emissioni ecc.) che possono incidere sull'ambiente stesso (TAR Abruzzo, Pescara, 11 aprile 2007 n. 450). Non ogni dato inerente l'ecosistema, peraltro, può costituire oggetto dell'istanza di informazione ambientale, ma solo quelle attinenti a valori che l'ordinamento imputa all'ambiente come bene giuridico distinto dalle sue componenti materiali*»; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, Sent. 27 gennaio 2006 n. 265; T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, Sent., 11 aprile 2007, n. 450: «*Nel caso in cui venga esercitato il diritto all'informazione ambientale ex art. 2 della LD.Lgs. 19 agosto 2005, n. 195 in ordine ad una opera pubblica realizzanda, l'istanza di accesso può essere accolta solo per ciò che concerne lo studio di fattibilità dell'opera ed il progetto esecutivo, che attengono allo stato dell'ambiente, nonché ai fattori che possono incidere sull'ambiente; l'istanza stessa invece non può essere accolta per gli atti (quali il capitolato di gara, il bando ed i verbali della gara per l'aggiudicazione dei lavori di realizzazione dell'opera pubblica) che attengono al momento procedimentale- contrattuale di aggiudicazione dell'appalto, i quali non possono ritenersi ricompresi nell'ambito dell'informazione ambientale*».

[309] T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III ter, Sent. 28 giugno 2006, n. 5272: «*Il diritto di accesso ai documenti amministrativi costituisce un autonomo diritto all'informazione nel senso più ampio e onnicomprensivo del termine, e dunque non necessariamente ed esclusivamente in correlazione alla tutela giurisdizionale di diritti ed interessi giuridicamente rilevanti e al fine di assicurare la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa (T.A.R. Veneto 24 novembre 2003 n. 5905; T.A.R. Piemonte, I Sez., 28 gennaio 1999 n. 54); pertanto, tale diritto all'informazione, oltre ad essere funzionale alla tutela giurisdizionale, consente agli amministrati di orientare i propri comportamenti sul piano sostanziale per curare o difendere i loro interessi giuridici, con l'ulteriore conseguenza che il diritto stesso può essere esercitato in connessione*

senza la necessità di dimostrare un concreto interesse all'autorità pubblica, intesa quale amministrazione pubblica statale, regionale, locale, aziende autonome e speciali, enti pubblici e concessionari di pubblici servizi, nonché ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico. Nonostante ciò, puntuale giurisprudenza ha ritenuto che in caso di diniego espresso o tacito, il giudice chiamato a pronunciarsi su tale legittimità, potrebbe soffermarsi sulla sussistenza, in capo al soggetto richiedente, di un suo interesse squisitamente ambientale per l'eventuale accoglimento della sua richiesta di accesso alle informazioni ambientali[310]. Questo

ad un interesse giuridicamente rilevante, anche se non sia ancora attuale un giudizio nel cui corso debbano essere utilizzati gli atti così acquisiti»; S. GIACCHETTI, *Diritto di accesso, processo amministrativo, effetto Fukushima*, in giustizia-amministrativa.it, 26 maggio 2011.

[310] Cons. Stato, Sez. V, Sent., 13 marzo 2019, n. 1670: «*In materia di accesso alle informazioni ambientali, non potendo l'ordinamento ammettere che di un diritto nato con specifiche e determinate finalità si faccia uso per scopi diversi, è richiesto che a mezzo dell'istanza di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 195/2005, il richiedente dimostri che l'interesse che intende far valere sia proprio un interesse ambientale*»; Cons. Stato,15 ottobre 2009, n. 6339: «*L'istanza di accesso avanzata originariamente come semplice istanza ai sensi della legge n. 241 del 1990, legata ad un interesse economico imprenditoriale, pur potendo astrattamente riguardare una "informazione ambientale" non può mutare qualificazione in sede giurisdizionale. Peraltro, tale eventuale richiesta di autorizzazione non esime il richiedente dallo specificare in sede amministrativa che l'interesse che lo muove è un genuino interesse ambientale come qualificato dal D. Lgs. n. 195/2005 all'integrità della matrice ambientale, non potendo l'ordinamento ammettere che di un diritto nato con certe finalità (ambientali) si faccia uso per finalità del tutto diverse (economico-patrimoniali)*»; Cons. Stato, Sez. IV, Sent., 30 agosto 2011, n. 4883: «*Nonostante l'art. 3, comma 1, D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 195, non contempli per il richiedente dell'accesso all'informazione ambientale l'obbligo di dichiarare il proprio interesse, l'Amministrazione (e, a fortiori, lo stesso giudice chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dell'eventuale diniego) ben può pronunciarsi*

poiché si intende evitare l'utilizzo di tale particolare tipologia di accesso per acquisire informazioni e dati differenti, emulativi, concorrenziali, intendendosi contrastare un controllo generalizzato[311] ed un utilizzo improprio di tale strumento[312].

Il reale superamento del criterio di legittimazione attiva, attraverso il quale sarebbe necessario dimostrare l'esistenza di uno specifico interesse, risponde ad esigenze di interesse collettivo per la tutela ambientale, giungendo a creare un sistema caratterizzato, da un lato, da un obbligo di pubblicazione attiva imposto alle amministrazioni stesse, dagli artt. 4 e 8 del D.lgs. 195/2005 e, dall'altro lato, da un riconoscimento del diritto di accesso a "chiunque"[313].

---

sull'effettiva sussistenza in capo al richiedente di un suo interesse propriamente "ambientale" agli effetti dell'accoglibilità della sua richiesta di accedere alla documentazione asseritamente contenente le "informazioni ambientali" da lui ricercate».

[311] Cons. Stato, Sez. III, Sent., 5 ottobre 2015, n. 4636: «*Sebbene l'accesso all'informazione ambientale possa essere esercitato da chiunque, senza la necessità di dimostrare uno specifico interesse, ciò non toglie che la richiesta di accesso non possa essere formulata in termini eccessivamente generici e debba essere specificamente formulata con riferimento alle matrici ambientali ovvero ai fattori o alle misure di cui ai numeri 2 e 3 dell'art. 2 del d.lgs. n. 195 del 2005*», specificando altresì che appare legittimo il diniego opposto ad un'istanza di accesso alle informazioni ambientali, qualora dalla stessa emerga un interesse differente da quello ambientale.

[312] Cons. Stato, Sez. IV, Sent. 14 marzo 2023, n. 2635: «*In tema di accesso in materia ambientale è legittimo il diniego opposto a una istanza di accesso ad informazioni ambientali, ove dall'istanza stessa emerga che l'interesse che si intende far valere non è un interesse ambientale e che lo scopo del richiedente è quello di acquisire dati di natura diversa, ovvero emulativi, concorrenziali, di controllo generalizzato, anticompetitivi*»; Cons. Stato, Sez. V, Sent. 10 novembre 2022, n. 9843.

[313] I.A. NICOTRA, *Dall'accesso generalizzato*… op. cit., p. 8-9.

Per quanto concerne la tempistica, questa rimane invariata. La richiesta dovrà essere evasa entro il termine di 30 giorni dal ricevimento della richiesta, prorogabile fino a un massimo di 60 giorni per la particolare complessità della fattispecie, previa tempestiva comunicazione al soggetto richiedente. Nel caso di richieste eccessivamente generiche, l'amministrazione potrà richiedere una specifica al soggetto istante (art. 3, co. 3).

L'art. 4, rubricato *Cataloghi e punti d'informazione* ha previsto l'istituzione da parte dell'autorità pubblica, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto in oggetto, e il conseguente annuale aggiornamento, di cataloghi pubblici dell'informazione ambientale, contenenti l'elenco delle tipologie di informazioni ambientali detenute dagli uffici. Importante è la previsione di banche dati grazie alle quali le amministrazioni rendono pubbliche le informazioni ambientali disponibili (art. 8).

L'accesso all'informazione può, comunque, essere negato in determinati casi: qualora la richiesta sia stata indirizzata ad un'amministrazione non detentrice dell'informazione e, in tal caso, la stessa, se la conosce, potrà trasmettere la richiesta all'autorità che la possiede ovvero indicarla al richiedente; qualora la richiesta sia espressa in termini eccessivamente generici anche se, in tal caso, vi sarebbe un'ipotesi di "soccorso istruttorio" ai sensi dell'art. 3, co. 3 che prevede il dovere[314] per l'autorità pubblica di chiedere al

[314] Art. 3, co. 3: «*nel caso in cui la richiesta d'accesso è formulata in maniera eccessivamente generica l'autorità pubblica può chiedere al più presto e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa, di*

richiedente di specificare i dati da mettere a disposizione; ovvero riguarda informazioni, documenti incompleti o comunicazioni interne; o, ancora, quando rechi pregiudizio alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, alle relazioni internazionali, all'ordine e sicurezza pubblica o alla difesa nazionale, allo svolgimento di procedimenti giudiziari, alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, alla riservatezza dei dati personali o riguardanti una persona fisica, nel caso in cui essa non abbia acconsentito alla divulgazione dell'informazione al pubblico; ancora, qualora rechi pregiudizio agli interessi di chiunque abbia fornito le informazioni richieste, in assenza di un obbligo di legge, a meno che la persona interessata abbia comunque consentito la diffusione dell'informazione stessa; ovvero nel caso in cui sia manifestamente sovrabbondante e irragionevole. In particolare, in tale ultimo caso potrebbe rientrare la specifica ipotesi di richiesta "massiva" ossia che impone «*un facere straordinario, capace di aggravare l'ordinaria attività dell'Amministrazione*»[315]. Ciò poiché

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 di cui all'articolo 4, comma 1, ovvero può, se lo ritiene opportuno, respingere la richiesta, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera c)». Dall'analisi letterale della disposizione emergerebbe una semplice possibilità da parte dell'autorità pubblica, tuttavia si ritiene pacificamente che si tratti di un vero e proprio obbligo per la stessa.

[315] T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, Sent., 11 ottobre 2017, n. 1951; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, Sent. 12 gennaio 2010, n. 68: «*informazioni voluminose e massicce, o di contenuto oggettivo molto ampio, quali (almeno in parte, quelle qui oggetto di contenzioso) ben dovrebbero essere rese acquisibili attraverso l'informazione attiva, piuttosto che essere fatte oggetto di accesso "passivo" documentale, che costituisce una modalità notevolmente più*

la richiesta di accesso alle informazioni ambientali deve essere comunque subordinata al rispetto dei principi generali che reggono il sistema amministrativo, quali economicità, proporzionalità e ragionevolezza.

Nel caso in cui l'informazione possa recare un pregiudizio nei confronti degli interessi di cui all'art. 5, la disposizione stessa, al co. 3, prevede comunque che l'autorità pubblica applichi le disposizioni dei primi due commi in modo restrittivo, operando una attenta ponderazione tra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione dall'accesso. Dunque, il pregiudizio dovrà essere concreto e sarà necessario verificare la sussistenza di un nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio stesso.

L'eventuale rifiuto dovrà essere comunicato entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta mediante una chiara, congrua e completa

---

impegnativa e laboriosa, sia per l'amministrazione che per il cittadino»; T.A.R. Lazio, Roma, Sez.II-ter, Sent. 27 febbraio 2018, n.2141: «*A fronte della particolare ampiezza delle informazioni ambientali, non osta alla loro divulgazione una eventuale "copiosa mole" dei dati richiesti, posto che si tratta di una condizione intrinseca alla qualità delle informazioni stesse che, per loro natura, hanno ad oggetto molteplici e complessi indicatori di natura tecnica e specialistica; del resto, è proprio la particolare complessità della informazione ambientale che, nell'interesse di una conoscenza diffusa delle condizioni degli elementi costituitivi dell'ecosistema e dei fenomeni antropici, richiede la condivisione con gli interessati di tutti i dati scientifici relativi agli elementi fisici, chimici e biologici che ne determinano l'assetto. Si tratta inoltre di dati ed informazioni che, secondo la normale diligenza esigibile dall'operatore pubblico specializzato nella tutela dell'ambiente, quale l'A. Spa deve intendersi, non possono che essere pienamente conosciuti ed organizzati in maniera da assicurarne la pronta ed immediata conoscibilità, anche allo scopo della migliore efficienza del servizio*».

motivazione al fine di far comprendere all'istante le ragioni effettive sottese allo stesso e consentire l'esercizio del diritto di difesa. Avverso tali determinazioni – ovvero nel caso di mancata risposta – difatti, il soggetto richiedente avrà la possibilità di impugnarlo in sede giurisdizionale mediante la presentazione di un ricorso ai sensi dell'art. 25, co. 5, 5 bis e 6, L. n. 241/1990, ovvero di sottoporlo a riesame presso il Difensore civico territorialmente competente ai sensi dell'art. 25, co. 4, L. n. 241/1990 qualora abbia ad oggetto atti delle amministrazioni comunali, provinciali o regionali, o presso la Commissione per l'accesso prevista dall'art. 27, L. n. 241/1990 nel caso di atti delle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato (art. 7).

Per quanto concerne il rifiuto dell'istanza di accesso, un punto di difformità della normativa italiana rispetto alla Direttiva 2003/4/CE, afferisce alla mancata previsione della notifica del rifiuto, voluta dal legislatore comunitario visto il significato attribuito all'inerzia della Pubblica amministrazione di silenzio rifiuto in sede di applicazione della Direttiva 90/313/CE, sostituita da una semplice comunicazione. Per cui appare evidente come il legislatore italiano ha voluto eludere nuovamente l'obbligo comunitario.

Sul versante della pubblicità attiva, si è registrato un significativo passo in avanti rispetto al passato considerato che con il D.lgs. n. 195/2005 si è assistito ad un ampliamento della diffusione attiva delle informazioni ambientali, imponendo alle autorità pubbliche, fatti salvi i casi di esclusione del diritto di accesso, l'obbligo di

organizzare tali informazioni in modo da assicurarne la sistematica messa a disposizione e conseguente diffusione al pubblico.

La normativa in esame non si limita a sancire, dunque, un diritto di accesso di natura meramente passiva, introducendo, altresì, un vero e proprio dovere di pubblicità attiva. In tale prospettiva, è stato attribuito al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio il compito di garantire, ove possibile, che i dati, le informazioni siano aggiornati, precisi e confrontabili al fine di assolvere alla loro effettiva funzione divulgativa (art. 9).

Per quanto concerne il rapporto tra la diffusione delle informazioni e il diritto alla riservatezza, la giurisprudenza amministrativa propende maggiormente per la supremazia del primo purché la conoscenza sia rilevante per la tutela di una situazione giuridica soggettiva[316].

8. Il silenzio dell'autorità pubblica

Come analizzato, nel caso di rigetto della richiesta di informazioni ambientali, l'autorità pubblica è tenuta ad offrire adeguata motivazione che indichi espressamente i motivi di rigetto dell'istanza. Nel caso di inerzia dell'autorità pubblica e, dunque, di

[316] T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, Sent. 04.03.2021, n. 2652: «*In tema di diritto di accesso alle informazioni ambientali, laddove venga proposta la relativa richiesta al fine di tutelare il proprio diritto alla salute e alla tutela dell'ambiente, il regime facilitato di accesso di cui al d.lgs. n. 195/2005 rende prevalenti gli interessi di coloro che vogliono accedere ai documenti relativi ai diritti fondamentali (salute, ambiente) rispetto alla situazione di chi ha invece interesse a che i dati aziendali o personali non sia rivelati*»; T.A.R. Umbria, Perugia, Sez. I, Sent., 06.05.2024, n. 320.

silenzio dell'amministrazione tale motivazione potrebbe essere concessa in un momento successivo.

La disciplina dell'accesso ambientale in materia di silenzio esclude espressamente che questo abbia valore di diniego tacito, visto che l'art. 3, co. 2 del D.lgs. 195/2005 «*non prevede alcuna ipotesi di silenzio significativo, quindi in caso di mancata risposta da parte dell'Amministrazione intimata la parte deve utilizzare il rito del silenzio inadempimento*»[317]. Allo stesso modo, dal combinato disposto degli artt. 2 e 20, co. 4, L. n. 241/1990, è stato escluso il conferimento di un assenso al silenzio delle amministrazioni nelle ipotesi in cui gli atti e procedimenti riguardino «*il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità*»[318].

Il meccanismo del silenzio assenso se da un lato consente al soggetto interessato di non subire conseguenze negative a causa del comportamento della Pubblica amministrazione, dall'altro lato non

[317] T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, Sent. 19 febbraio 2019, n. 53.

[318] Cons. di Stato, Ad. Gen. 27 luglio 2016, n. 17: ha ritenuto che il silenzio assenso previsto dalla specifica ipotesi contenuta nell'art. 13, co. 1 e 4, della legge n. 394 del 1991 non è stato implicitamente abrogato a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 80/2005, che, nell'innovare l'art. 20 della legge n. 241 del 1990, ha escluso che l'istituto generale del silenzio-assenso possa trovare applicazione in materia di tutela ambientale e paesaggistica. L'obiettivo del co. 4, art. 20 era quello di impedire l'automatica generalizzazione del silenzio assenso; C. SILVANO, *Silenzio-assenso e interesse ambientale tra orientamenti giurisprudenziali e scelte del legislatore*, in Rivista Giuridica di Urbanistica, 4, 2017, pp. 620 ss.

si può tacere sul fatto che proprio la mancanza di un atto scritto correlato da idonea motivazione, non permette di verificare l'iter logico seguito dall'amministrazione stessa, anche nell'ottica di un eventuale bilanciamento con altri interessi in gioco.

Tuttavia, la normativa italiana di recepimento non ha indicato quali possano essere i mezzi di tutela opportuni in caso di prolungata inerzia dell'amministrazione[319].

9. Forme di accesso e accesso alle informazioni ambientali

Fin dall'emersione dell'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali, questo si è caratterizzato da forte innovatività rispetto alle ulteriori forme di accesso esistenti nell'ordinamento e già oggetto di trattazione, tanto da identificarlo come un «*fenomeno singolare ed eccezionale*»[320].

9.1 Rapporto con l'accesso c.d. documentale

L'accesso alle informazioni ambientali deve essere tenuto distinto rispetto all'istituto dell'accesso c.d. documentale, disciplinato dalla già esaminata L. n. 241/1990.

---

[319] M. LIPARI, *Il diritto di accesso e la sua frammentazione*…op. cit.; in materia di silenzio si veda Corte di Giustizia, Sent. del 21.04.2005, C-186/04 che ha precisato che la direttiva 90/313 non vieta che il silenzio dell'amministrazione – protratto per due mesi – possa equivalere a rigetto implicito della richiesta di accesso all'informazione; tuttavia, l'art. 3 par. 4 della medesima direttiva osta a che tale rigetto non sia corredato di una motivazione dal termine dei due mesi. Pertanto, una decisione implicita senza motivazione risulterebbe viziata da illegittimità.

[320] M. CIAMMOLA, *Il diritto di accesso*…op. cit.

Le prime evidenti divergenze tra i due istituti riguardano l'aspetto oggettivo e soggettivo del diritto di accesso[321]. In linea generale l'oggetto non è il documento nella sua materialità, bensì l'informazione in esso contenuta. Nell'accesso documentale è necessario che vi sia un documento amministrativo già formato e detenuto dall'amministrazione stessa[322]; nell'accesso alle informazioni ambientali, invece, si prescinde dal fatto che l'informazione sia contenuta in un documento amministrativo, essendo possibile una richiesta generica sulle condizioni ambientali[323].

---

[321] T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, Sent., 12 gennaio 2010, n. 68: «*L'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali, non si assoggetta ai limi soggettivi ed oggettivi propri dell'accesso ai documenti amministrativi, ma resta comunque subordinato a un principio generale di proporzionalità, di economicità e di ragionevolezza, per cui possono consentirsi solo gli accessi che non si traducano in uno sproporzionato aggravio per l'amministrazione*».

[322] Consiglio di Stato, Sez. VI, Sent., 10 febbraio 2006 n. 555: «*La domanda di accesso: a) deve avere un oggetto determinato o quanto meno determinabile, e non può essere generica; b) deve riferirsi a specifici documenti e non può comportare la necessità di un'attività di elaborazione di dati da parte del soggetto destinatario della richiesta (Cons. Stato, sez. VI, 20 maggio 2004, n. 3271; Cons. Stato, sez. VI, 10 aprile 2003, n. 1925; Cons. Stato, sez. V, 1 giugno 1998, n. 718); c) deve essere finalizzata alla tutela di uno specifico interesse giuridico di cui il richiedente è portatore (Cons. Stato, sez. VI, 30 settembre 1998, n. 1346); d) non può essere uno strumento di controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione ovvero del gestore di pubblico servizio nei cui confronti l'accesso viene esercitato (Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2283; Cons. Stato, sez. VI, 17 marzo 2000, n. 1414); e) non può essere un mezzo per compiere una indagine o un controllo ispettivo, cui sono ordinariamente preposti organi pubblici, perché in tal caso nella domanda di accesso è assente un diretto collegamento con specifiche situazioni giuridicamente rilevanti (Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2283; T.A.R. Lazio, sez. II, 22 luglio 1997, n. 1291)».*

[323] Consiglio di Stato, Sez. VI, Sent. 07 settembre 2004 n. 5795: «*in materia di accesso ambientale, non solo non è necessaria la puntuale indicazione degli atti richiesti, ma risulta sufficiente una generica richiesta di informazioni sulle*

Inoltre l'interesse sotteso all'istanza di ostensione è differente. Nel caso di accesso documentale, difatti, è necessaria la sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale del soggetto richiedente che deve emergere chiaramente all'interno della richiesta effettuata alla pubblica amministrazione[324] e deve essere strumentale alla conoscenza di determinati documenti. Nel caso di accesso alle

condizioni di un determinato contesto ambientale (che deve, evidentemente, essere specificato) per costituire in capo all'amministrazione l'obbligo di acquisire tutte le notizie relative allo stato della conservazione e della salubrità dei luoghi interessati dall'istanza, ad elaborare e a comunicarle al richiedente»; anche T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, Sent. 3 novembre 2009, n. 818 si è espressa sul punto affermando che le informazioni ambientali rappresentano un concetto più ampio rispetto ai documenti già formati e nella disponibilità dell'Amministrazione poiché implicano, altresì, attività elaborativa da parte dell'Amministrazione stessa.

[324] Tra le altre, Cons. Stato, Sez. IV, Sent. 11 gennaio 2019, n. 249; Tar Lazio, Roma, Sez. II-ter, Sent. 5 novembre 2018, n. 10646; Tar Lombardia, Milano, Sez. I, Sent. 15 ottobre 2018, n. 2292 secondo la quale la titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale vale non solo a rivelare la natura strumentale del diritto di accesso rispetto alla posizione sostanziale ma, altresì, a precludere che un potere così concepito possa tradursi in controllo generalizzato, anche di natura esplorativa o emulativa sull'agere amministrativo; Tar Puglia, Bari, Sez. I, 5 luglio 2018, n. 976; Tar Lazio, Roma, Sez. II-ter, 2 maggio 2018, n. 4846; Cons. Stato, sez. III, 12 marzo 2018, n. 1578; Cons. Stato, Sez. IV, Sent. 22/11/2022, n. 10275: «*La disciplina relativa all'accesso al pubblico alle informazioni ambientali, che si rinviene, segnatamente, nell'art. 1, D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 195, emanata in attuazione della Dir. 2003/4/CE, è principalmente volta (sulla scorta dei considerando della direttiva europea) a far conoscere al pubblico e, quindi, alla collettività le informazioni che riguardano l'ambiente in un'ottica di trasparenza e di massima diffusione, al fine di contribuire a sensibilizzare maggiormente il pubblico sulle questioni ambientali, nonché a favorire il libero scambio di opinioni, a garantire una più efficace partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia e, infine, a migliorare l'ambiente. Tale disciplina non può essere invocata, laddove l'interesse del soggetto istante esuli dalle finalità predette e sia volto a difendere i propri interessi in giudizio in relazione ai procedimenti civili, penali e amministrativi pendenti a suo carico, diretti a verificare eventuali impatti dell'attività dallo stesso gestita sulle matrici ambientali circostanti*».

informazioni ambientali, al contrario, essendo il bene ambiente un bene collettivo ed essendo, altresì, strettamente legato alla tutela della salute umana, non risulta necessario specificare un determinato interesse da parte di chi richiede l'informazione ambientale, poiché tutti hanno diritto di vivere e svilupparsi all'interno di un ambiente salubre, prevedendosi una legittimazione "*atitolata*"[325]. Ciò deriva anche dall'importante opera evolutiva già analizzata in tema di ambiente, che è giunta a considerarlo bene primario e valore assoluto da tutelare.

Anche dal punto di vista delle finalità i due istituti si differenziano, in quanto il procedimento generale di accesso vuole favorire ampie forme di partecipazione al procedimento amministrativo; mentre il diritto di accesso alle informazioni ambientali ha quale obiettivo primario quello di garantire la più ampia diffusione e conoscenza dei dati ambientali al fine di garantire una migliore tutela preventiva dell'ambiente stesso[326], motivo per il quale la trasparenza ambientale presuppone, altresì, un'amministrazione attiva che diffonda i dati di cui dispone senza, necessariamente, l'esistenza di una preliminare richiesta. Per tale ragione, il diritto di accesso all'informazione ambientale viene consentito in termini più ampi rispetto a quello

[325] A. PAIANO*, I casi speciali di accesso: le interazioni con l'accesso civico generalizzato*, in federalismi.it, 4, 2020, p. 147.

[326] F. FONDERICO, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 6, 2006, pp. 675 ss; A. BATTAGLIA, *Accesso all'informazione*…op.cit.; V. SARCONE, *La «specialità» del diritto…*op. cit. ss.

generale documentale[327], avendo ad oggetto la complessità delle condizioni esterne in cui vive l'uomo. Sul punto, l'art. 3, del D.lgs.

[327] Cons. di Stato, Sez. IV, 24 giugno 2019, n. 4295: «*La disciplina dell'accesso in materia ambientale è specificamente contenuta nel D.Lgs. n. 195/2005, che prevede un regime di pubblicità tendenzialmente integrale dell'informativa ambientale, sia per ciò che concerne la legittimazione attiva (ampliando notevolmente il novero dei soggetti legittimati all'accesso in materia ambientale) e sia per quello che riguarda il profilo oggettivo (prevedendosi un'area di accessibilità alle informazioni ambientali svincolata dai più restrittivi presupposti di cui agli artt. 22 e segg. della L. n. 241/1990)*»; TAR Lazio, Roma, Sez. II-ter, Sent. 27 febbraio 2018, n. 2141, dove si afferma che: «*A fronte della particolare ampiezza delle informazioni ambientali, non osta alla loro divulgazione una eventuale "copiosa mole" dei dati richiesti, posto che si tratta di una condizione intrinseca alla qualità delle informazioni stesse che, per loro natura, hanno ad oggetto molteplici e complessi indicatori di natura tecnica e specialistica; del resto, è proprio la particolare complessità della informazione ambientale che, nell'interesse di una conoscenza diffusa delle condizioni degli elementi costituitivi dell'ecosistema e dei fenomeni antropici, richiede la condivisione con gli interessati di tutti i dati scientifici relativi agli elementi fisici, chimici e biologici che ne determinano l'assetto*»; Cons. Stato, Sez. VII, Sent. 6 luglio 2023, n. 6611: la fattispecie che ha dato origine prima alla pronuncia del T.A.R. Piemonte e, successivamente, alla pronuncia del Consiglio di Stato, proveniva da una Onlus ambientalista che aveva avanzato istanza di accesso ai sensi dell'art. 25, L. 241/1990, anche in combinato disposto con il D.lgs. 195/2005 al fine di richiedere gli accordi quadro, i contratti applicativi, le convenzioni e gli accordi di collaborazione stipulati dal 2019 al 2021 dal Politecnico di Torino con ENI s.p.a. ed altre società del settore energetico, nonché l'elenco dei corsi di laure e post laurea finanziati dalle medesime società e la documentazione attestanti eventuali finanziamenti ad altro titolo erogati a favore del Politecnico di Torino. Quest'ultimo ha rigettato l'istanza sostenendo che le informazioni richieste non rientravano nel novero di "informazioni ambientali", afferendo a rapporti di tipo finanziario. Ritenendo applicabile la L. 241/1990 e non il D.lgs. 195/2005, il Politecnico di Torino ha ritenuto la mancata sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale. La Onlus, dunque, si è rivolta al T.A.R. Piemonte, il quale dopo aver affermato la possibilità di esercitare sia autonomamente che cumulativamente i due differenti istituti di accesso, ha ritenuto di classificare la richiesta formulata nel caso di specie, nell'ambito applicativo della normativa speciale. Il T.A.R. Piemonte, Sez. II, con Sent. n. 379/2022 ha dato piena valorizzazione all'obiettivo della massima conoscibilità e trasparenza delle informazioni in materia ambientale. La pronuncia è stata impugnata sia dal Politecnico di Torino che da ENI s.p.a. ma il Consiglio di Stato ha, in sostanza, condiviso la sentenza di prime cure,

195/2005 estende il contenuto delle informazioni accessibili a tutte le informazioni ambientali che possano implicare, altresì, un'attività elaborativa da parte dell'autorità pubblica, a differenza di quanto previsto dall'analizzato art. 22, L. n. 241/1990 che ha ad oggetto i soli documenti amministrativi già formati[328]. Nonostante ciò la richiesta non può, comunque, essere formulata in termini generici, essendo necessario che l'istanza di accesso dia conto degli aspetti ambientali potenzialmente compromessi[329] evitando, in tal modo, un utilizzo smodato ed indiscriminato dell'istituto in questione, eccedendo le reali finalità alle quali tende.

Anche prendendo in considerazione la platea dei soggetti passivi emerge come la formula contenuta per l'accesso alle informazioni ambientali sia più ampia, non indicando esclusivamente le sole amministrazioni istituzionalmente preposte alla tutela dell'ambiente. Inoltre, l'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali contiene, oltre alla previsione espressa di obblighi di "trasparenza reattiva" e, dunque, successiva alla formulazione di un'istanza di accesso, anche la previsione di obblighi di "trasparenza proattiva" riconoscendo dei

operando un'interpretazione della nozione di "informazione ambientale" ai sensi dell'art. 2, D.lgs. 195/2005.

[328] T.A.R. Calabria, 9 dicembre 2014, n.793: secondo la quale le informazioni ambientali implicano «*un'attività elaborativa da parte dell'Amministrazione debitrice delle comunicazioni richieste*».

[329] Cons. Stato, Sez. V, Sent. 17 luglio 2018, n. 4339: «*Sebbene l'accesso all'informazione ambientale possa essere esercitato da chiunque, senza la necessità di dimostrare uno specifico interesse, dalla normativa di settore esaminata si ricava che la sottostante richiesta deve indicare le matrici ambientali potenzialmente compromesse e fornire una ragionevole prospettazione di tali effetti negativi*».

doveri in capo alle autorità pubblichi di diffusione delle informazioni ambientali.

9.2 Rapporto con l'accesso civico

Particolare attenzione merita altresì il rapporto tra l'istituto dell'accesso alle informazioni ambientiali e l'istituto dell'accesso civico disciplinato dal D.lgs. 33/2013 e successive modifiche.

In particolare, come analizzato l'accesso civico c.d. generalizzato è volto a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento di funzioni istituzionali, prevendendo la possibilità per chiunque di accedere ai dati e documenti detenuti dalle Pubbliche amministrazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di obbligo di pubblicazione[330]. Non è possibile negare che il combinato tra l'accesso civico c.d. semplice e generalizzato abbia delineato un'accessibilità praticamente totale, a tutte le informazioni, dati e documenti detenuti dalle Pubbliche amministrazioni, fatte salve le specifiche ipotesi di esclusione. Questo sistema ha, in parte, vanificato la portata innovativa del D.lgs. n. 195/2005.

Nonostante i molteplici aspetti di similarità tra questi istituti, ve ne sono altri che differenziano tra loro, non potendo, pertanto, essere considerati perfettamente coincidenti.

Sicuramente ciò che li contraddistingue è la finalità a cui tendono. L'accesso civico, difatti, ha quale obiettivo quello di tutelare i diritti dei cittadini a promuovere la partecipazione dei soggetti interessati

[330] E. CARLONI: *Il nuovo diritto di accesso…*op.cit.

all'attività amministrativa e favorire forme di controllo delle funzioni istituzionale e l'utilizzo delle risorse pubbliche, così come previsto dall'art. 1, co. 1, D.lgs. 33/2013. Tali finalità sono ben perseguibili anche mediante l'accesso alle informazioni ambientali, il cui obiettivo principale, tuttavia, riguarda strettamente la tutela dell'ambiente.

Ulteriore elemento da valutare riguarda la eventuale motivazione contenuta nella richiesta di accesso. Difatti, l'art. 5 del D.lgs. 33/2013 prevede che l'esercizio del diritto di accesso, oltre a non richiedere uno specifico interesse da parte del soggetto richiedente, non richiede neppure alcuna motivazione. Una tale previsione non si rinverrebbe nella disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali, difatti l'art. 5 del D.lgs. 195/2005 prevede ipotesi di esclusione del diritto di accesso nel caso in cui la domanda sia "manifestamente" irragionevole ovvero eccessivamente generica. Nell'interpretazione giurisprudenziale susseguitasi nel corso degli anni è stato previsto che il soggetto interessato all'accesso ad informazioni ambientali, debba fornire una motivazione circa il legame tra le informazioni richieste e le esigenze di tutela ambientale connesse[331]. Dunque sembrerebbe comunque sussistere un onere, in

[331] Cons. Stato, Sez. V, Sent. 18 ottobre 2011, n. 5571: «*Sebbene l'accesso all'informazione ambientale possa essere esercitato da chiunque, senza la necessità di dimostrare uno specifico interesse (che è da considerare in re ipsa per ciascun essere umano o ente che lo rappresenti o ne sia emanazione, ai sensi dell'art. 3 comma 1, del predetto decreto legislativo), la richiesta non solo non deve essere formulata in termini eccessivamente generici (C.d.S., sez. VI, 16 febbraio 2011, n. 996), per quanto deve essere specificamente individuata con riferimento alle matrici ambientali ovvero ai fattori di cui al citato punto 2) o*

capo al soggetto istante che richiede le informazioni ambientali, di motivare la richiesta stessa. Ciò renderebbe tale istituto certamente meno appetibile rispetto all'istituto dell'accesso civico scevro da qualsivoglia onere motivazionale. Nonostante quanto riferito, sebbene gran parte della dottrina e giurisprudenza[332] confermi quanto sopra riportato circa l'art. 5, co. 3, D.lgs. 33/2013 secondo il quale l'istanza di accesso civico generalizzato non richieda motivazione alcuna; altra parte della giurisprudenza parrebbe essere di segno

---

alle misure di cui al predetto punto 3) del citato articolo 2 del D. Lgs. 19 ottobre 2005, n. 195 (C.d.S., sez. V, 15 ottobre 2009, n. 6339)»; Cons. Stato, Sez. VI, Sent. 16 febbraio 2007, n. 668: «*La domanda di accesso alle informazioni ambientali può consistere anche in una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto ambientale, a condizione che questo sia specificato*» altrimenti finirebbe per concretizzarsi in un mero sindacato ispettivo; Cons. Stato, Sez. III, 5 ottobre 2015, nn. 4636 e 4637. Vi sono, tuttavia, orientamenti contrari a quelli appena riportati, a titolo esemplificativo T.A.R. Catania, (Sicilia) Sez. III, 14 novembre 2016, n. 2936: «*Va altresì condiviso quanto affermato dalla II Sezione di questo T.A.R., con la richiamata sentenza 1095/2016, con riferimento alla richiesta di visione ed estrazione di copia dei formulari di identificazione dei rifiuti emessi, ex art. 193 del D.Lg.s. 152/2006 e DM Ambiente, ad ogni intervento di pulizia o spurgo, "in quanto ipotesi speciale (c.d. informazione ambientale) per la quale non solo non è necessario dimostrare un interesse qualificato, ma è altresì ammessa una forma di controllo dell'agere amministrativo. In tal senso, infatti, il già citato art. 3 del D.lgs. n. 195 del 2005 secondo cui "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"*».

[332] T.A.R. Brescia, (Lombardia), Sez. II, 13 gennaio 2020, n. 10: «*Dunque, l'accesso civico generalizzato è azionabile da chiunque, senza la previa dimostrazione della sussistenza di un interesse attuale e concreto per la tutela di situazioni rilevanti, senza dover motivare la richiesta e con la sola finalità di consentire una pubblicità diffusa e integrale dei dati, dei documenti e delle informazioni che sono considerati, in base alle norme, come pubblici e quindi conoscibili*».

contrario[333], affermando che anche il soggetto che intenda avanzare istanza di accesso civico generalizzato debba dimostrare un collegamento tra l'istanza e le finalità di cui al D.lgs. 33/2013 o, comunque, la strumentalità dell'accesso al soddisfacimento di un interesse pubblicistico. Una tale interpretazione avrebbe il merito di riequilibrare le posizioni tra le due tipologie di accesso o, anzi, renderebbe maggiormente gravoso l'utilizzo dell'accesso civico generalizzato per via della maggior genericità delle sue finalità[334].

E ancora, come oggetto di analisi, la disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali contiene due tipologie di ipotesi di diniego e, in particolare, l'una afferente all'istanza in sé e per sé considerata, l'altra concernente l'esistenza di interessi diversi per i quali è necessaria un'attività di bilanciamento. Nel caso dell'accesso civico

---

[333] T.A.R. Lazio, (Roma), Sez. II-*bis*, 2 luglio 2018, n. 7326: la quale ha avuto modo di rilevare che benché «*la legge non richieda l'esplicitazione della motivazione della richiesta di accesso, deve intendersi implicita la rispondenza della stessa al soddisfacimento di un interesse che presenti una valenza pubblica e non resti confinato ad un bisogno conoscitivo esclusivamente privato, individuale, egoistico o peggio emulativo che, lungi dal favorire la consapevole partecipazione del cittadino al dibattito pubblico, rischierebbe di compromettere le stesse istanze alla base dell'introduzione dell'istituto*».

[334] Per un'analisi, G. BAROZZI REGGIANI, *L'informazione ambientale (e la sua attualità)*, in Rivista Giuridica Ambiente, 2020, pp. 317 ss, il quale afferma che «*se le informazioni ambientali possono, quantomeno in astratto, essere ottenute tanto a mezzo dell'accesso di cui al d.lgs. n. 195/2005 quanto tramite istanza di accesso civico generalizzato – e mediante uno dei due strumenti possono essere ottenute con maggiore "facilità" – l'istituto più efficace guadagnerà terreno sull'altro, divenendo lo strumento prescelto dai regolati, con inevitabile – e rapida – obsolescenza dello strumento giuridico meno efficace. Una sorta di "selezione innaturale" (in quanto determinata da artificiosi e non ben ponderati interventi del legislatore) in esito alla quale un istituto, pur formalmente presente nell'ordinamento, diviene parzialmente o totalmente ineffettivo*» (p. 326).

generalizzato, invece, l'art. 5 bis del D.lgs. 33/2013, individua due macro tipologie di diniego riferite alla sussistenza di interessi da bilanciarsi con quello all'accesso e non riferite all'istanza in sé e per sé considerata. Proprio l'assenza di tali ipotesi di diniego circa la genericità e/o manifesta irragionevolezza, è indice e conseguenza della non necessaria motivazione dell'istanza di ostensione.

A contrario, elementi di sovrapponibilità delle discipline si possono individuare nell'oggetto dell'accesso e nell'ampiezza di applicazione della disciplina.

Ulteriore elemento da analizzare è contenuto nell'art. 40, co. 1, D.lgs. n. 33/2013, secondo il quale «*in materia di informazioni ambientali restano ferme le disposizioni di maggior tutela già previste dall'articolo 3-sexies del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, dalla legge 16 marzo 2001, n. 108, nonché dal decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195*». Non si comprende se una tale disposizione sia in grado di far emergere una specialità "per materia" per l'accesso alle informazioni ambientali; ovvero se debbano ricercarsi nella disciplina sull'accesso alle informazioni ambientali quelle disposizioni che offrano una maggior tutela[335].

Tale articolo sembra rimettere all'interprete il compito di comprendere quali siano le norme di "maggior tutela" contenute nella disciplina "speciale". Nel suo co. 2, richiama le amministrazioni di cui all'art. 2, co. 1, lett. b), D.lgs. 195/2005 che devono pubblicare sui propri siti istituzionali – in una sezione

[335] G. BAROZZI REGGIANI, *L'evoluzione della disciplina dell'accesso*…op. cit.

dedicata alle "informazioni ambientali" –le informazioni ambientali di cui all'art. 2, co. 1, lett. a), D.lgs. 295/2005 detenute per le proprie attività istituzionali, nonché riguardanti lo stato dell'ambiente elaborate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. E ancora, il co. 3 richiama i casi di esclusione del diritto di accesso alle informazioni ambientali previste e disciplinate dall'art. 5 del D.lgs. 195/2005[336].

Inoltre, gli obblighi disciplinati dall'art. 40 sono stati, altresì, ripresi nell'art. 6, D.l. 14 ottobre 2019, n. 111 (c.d. Decreto Clima), convertito nella L. n. 141/2019 il quale prevede 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*».

La disposizione in esame riconosce la specialità della normativa in materia di informazione ambientale e al co. 2 prevede l'obbligo di pubblicazione delle informazioni ambientali detenute dalle amministrazioni e della relazione sullo stato dell'ambiente elaborata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nella sezione dedicata sul sito web istituzionale. Ancora, il co. 3, ribadisce i casi di esclusione del diritto di accesso alle informazioni ambientali, riprendendo l'art. 5 del D.lgs. n. 195/2005.

[336] F. MANGANARO, *Evoluzione ed involuzione*…op. cit., pp. 743 ss.

Nonostante quanto sopra, analizzando esclusivamente le iniziative e le attività derivanti dall'acqusizione di dati e informazioni tramite i diversi istituti disponibili, è possibile affermare come le varie discipline in reame risultino, in realtà, sostanzialmente sovrapponibili.

Anche l'accesso alle informazioni ambientali, nonostante istituto di carattere speciale, è funzionale non solo alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive, ma, altresì, utile al controllo sull'operato delle amministrazioni, nonché in grado di favorire la partecipazione consapevole dei cittadini ai processi decisionali in materia ambientale. Un tale approccio trova conferma nella concezione "antropocentrica" del diritto ambientale, secondo cui la protezione ambientale è motivata dal sotteso interesse di tutela dell'essere umano. Ne deriva, conseguentemente, la essenziale valutazione dell'impatto ambientale, altresì, su altri beni costituzionalmente protetti.

Una tale valutazione potrà essere effettuata sia dal legislatore mediante un'attività di individuazione di limiti e standard di tutela, che dall'amministrazione attraverso la propria discrezionalità tecnica e amminsitrativa. Solo qualora un danno ambientale sia in grado di tradursi materialmente in un concreto pregiudizio per l'essere umano, sarà possibile attivare tutte le misure di tutela adeguate. Attraverso un tale ragionamento sarebbe possibile affermare che il contributo del cittadino mediante l'utilizzo dell'istituto dell'accesso

alle informazioni ambientali non differirebbe, sostanzialmente, rispetto a quello previsto in altri settori.

Diversamente, una prospettiva "ecocentrica" del diritto ambientale potrebbe riconoscere dei veri e propri interessi autonomi dell'ambiente, aprendo le porte a forme innovative di accesso alla giustizia. Tuttavia, nonostante la possibile sovrapponibilità dei due strumenti in questione, i cittadini che ricorrono all'accesso civico possono, certamente, beneficiare di un meccanismo più efficace, date le forme di resposabilità previste ex artt. 43 e 46, D.lgs. n. 33/2013.

Ulteriori questioni sorgono con riferimento alla qualità dell'informazione. Sul punto, il legislatore con D.lgs. n. 33/2013 ha imposto alle Pubbliche Amministrazioni obblighi specifici in termini di integrità, aggiornamento e completezza dell'informazione e, inoltre, all'art. 48 è previsto che l'Autorità nazionale anticorruzione definisca criteri, modelli e schemi per l'organizzazione, la codifica e la rappresentazione dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, individuando requisiti di qualità, procedure di validazione e strumenti di controllo e correzione.

Da ciò discensono due ordini di criticità: da un lato, la ragionevolezza e proporzionalità degli oneri a carico delle Pubbliche Amminsitrazioni; mentre dall'altro la differenza di efficacia tra disciplina generale e settoriale. Difatti, a discapito di quanto previsto dalla normativa settoriale, quella generale prevede un apparato sanzionatorio a garanzia dei precisi obblighi di pubblicazione, rendendo necessario, pertanto, il suo richiamo.

Infine, riguardo al rapporto tra le differenti forme di accesso, occorre chiarire come trattare le richieste formalmente qualificate come accesso ordinario ma, sostanzialmente, riferite ad informazioni ambientali. Sul punto, granitica giurisprudenza ha affermato che la valutazione della richiesta deve essere effettuata esclusivamente sulla base del presupposto indicato dal richiedente, senza estendere l'analisi ad altri ambiti[337].

Orbene, nonostante tale indirizzo giurisprudenziale, sono sorti inevitabili dubbi interpretativi, in particolare sorretti dalla necessaria attuazione, da parte della Pubblica Amministrazione, dei principi di buona fede e collaborazione, mediante i quali sarebbe più coerente qualificare una tale istanza di accesso in senso maggiormente ampliativo. L'Adunanza Plenaria ha dato una risposta negativa a tale dubbio, pur non occupandosi nel caso di specie, dell'accesso alle informazioni ambientali, affermando che solo in casi particolari l'amministrazione potrebbe interpretare la richiesta di accesso in senso sostanziale escludendo, pertanto, l'obbligo della stessa di riqualificare l'istanza nei casi generici[338]. Dunque, risulterebbe

---

[337] T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VI, Sent., n. 188/2016: «*è di tutta evidenza che, una volta esercitata la facoltà di avvalersi esclusivamente di uno degli istituti sopraindicati mediante la presentazione della relativa specifica istanza, non è possibile poi far valere, con la pretesa automaticità, le prerogative di tutela previste per l'altro procedimento, siccome giammai attivato dal soggetto interessato; ciò, anche in un'ottica di leale collaborazione tra le parti, dovendo l'istanza del soggetto interessato orientare, in termini di necessaria coerenza, il comportamento concretamente esigibile dall'Autorità adita*».

[338] Cons. Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10: nel caso in oggetto, il richiedente non aveva qualificato la propria istanza di accesso né ai sensi della normativa sull'accesso documentale né ai sensi della normativa sull'accesso civico generalizzato. Il Consiglio di Stato aveva ritenuto allora che nonostante le

esclusa la possibilità di modificare il titolo di accesso già formalizzato, pena la violazione del divieto di *mutatio libelli* e di introduzione di *ius novorum*[339].

Nonostante ciò, permane il paradosso secondo il quale l'amministrazione potrebbe respingere le richieste di accesso, adducendo la mancata dimostrazione di un interesse differenziato, anche qualora risulterebbe pacifico il suo accoglimento se veicolate correttamente mediante il giusto istituto di accesso.

Parte della dottrina ha delineato varie soluzioni sul punto e, in particolare, sarebbe possibile attuare l'istituto della conversione, mediante la quale la Pubblica Amministrazione consentirebbe, nel corso dello stesso procedimento di accesso, di convertire, appunto, l'istanza di accesso generale ex L. n. 241/1990 in accesso speciale

---

sostanziali differenze tra i due istituti la Pubblica Amministrazione competente avrebbe avuto il dovere di esaminare l'istanza nel suo complesso. È ammissibile il c.d. cumulo di istanze che, dunque, prevede un'istanza che richiede sia l'accesso formale che quello civico generalizzato, così come che non specifichi alcuna modalità di accesso. Diversamente, qualora il soggetto richiedente indichi a quale modalità intende riferirsi la sua istanza, l'Amministrazione ricevente non potrà modificare la normativa e concedere l'ostensione in assenza dei presupposti della normativa indicata, anche se in presenza dei presupposti dell'altra disciplina negando, dunque, la c.d. conversione procedimentale e giudiziale.

[339] Cons. Stato, Sez. IV, Sent. 28 marzo 2017, n. 1406; Cons. St., sez. V, 20 marzo 2019, n. 1817; Cons. Stato, Sez. V, Sent. 2 agosto 2019, n. 5503: «*Nel caso in cui l'opzione dell'istante sia espressa per un determinato modello, resta precluso alla pubblica amministrazione - fermi i presupposti di accoglibilità dell'istanza - di diversamente qualificare l'istanza stessa al fine di individuare la disciplina applicabile; in correlazione, l'opzione preclude al privato istante la conversione in sede di riesame o di ricorso giurisdizionale (cfr., per l'inammissibilità dell'immutazione in corso di causa dell'actio ad exhibendum, pena la violazione del divieto di mutatio libelli e di ius novorum, C.d.S., IV, 28 marzo 2017, n. 1406 e id., V, n. 1817/2019 cit.)*»,

ambientale nel rispetto di un dovere collaborativo, o ancora, potrebbe riconoscere la possibilità per il soggetto richiedente di porre in essere una richiesta c.d. polifunzionale mediante la quale l'istante possa indicare alternativamente o in via subordinata, le differenti discipline di accesso astrattamente applicabili al caso specifico.

Su tale ultimo aspetto, afferente alle richieste polifunzionali è intervenuta recente giurisprudenza che ha confermato l'ammissibilità di istanze di accesso basate su più titoli normativi[340].

10. Lo sviluppo italiano

[340] Cons. di Stato, Sez. IV, Sent., n. 4679/2022 nella quale la società appellante aveva formulato la propria richiesta facendo riferimento cumulativamente all'accesso documentale (o procedimentale) che ha la sua disciplina generale nella L. n. 241 del 1990; al diritto di accesso alle informazioni ambientali disciplinato dal D.lgs. n. 195 del 2005; e, infine, all'accesso civico generalizzato, ai sensi del D.lgs. n. 33 del 2013. Il Consiglio, sul punto ha sostenuto la conformità di tale *modus operandi.* Inoltre, afferma che per fare ciò la società non doveva dimostrare la "*stretta indispensabilità*" delle informazioni
richieste a fini difensivi, essendo bastevole il semplice nesso di strumentalità rispetto alla tutela dei propri interessi. «*Secondo i principi enunciati dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio (decisione n. 4 del 2021), tale connessione va peraltro valutata solo in astratto poiché "la pubblica amministrazione detentrice del documento e il giudice amministrativo adìto nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono ... svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull' influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica*
amministrazione detentrice del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla L. n. 241 del 1990"».

10.1 Primo aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus - 2007

Il Rapporto italiano del 2005 e le successive integrazioni sono state redatte dalla Direzione Ricerca Ambientale e Sviluppo del Ministero dell'Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare (MATTM). La consultazione pubblica è stata effettuata tramite il sito web del Ministero e l'invio alle associazioni di protezione ambientale riconosciute. Il Primo aggiornamento risale a dicembre 2007 e cristallizza le varie disposizioni normative circa l'obbligo di fornire assistenza al pubblico al fine di facilitare l'esercizio del diritto di accesso.

Il quadro normativo/istituzionale italiano è apparso alquanto complesso vista la sussistenza di varie disposizioni sul tema, tra le quali la L. n. 241/1990 sull'accesso ai documenti; il D.lgs. n. 195/2005 di recepimento della direttiva comunitaria sull'informazione ambientale, il D.P.R. n. 184/2006 ossia il *Regolamento recante disciplina in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, emanato in ottemperanza della L. n. 15/2005, il quale prevede la possibilità dell'esercizio del diritto di accesso nei confronti di tutti i soggetti pubblici e di quei soggetti privati coinvolti in attività di pubblico interesse; il D.P.R. n. 445/2000 circa le modalità di invio delle domande e sottoscrizioni; fino a giungere al Codice dell'amministrazione digitale con il D.lgs. n. 82/2005, n. 159/2006 e D.P.R. n. 75/2005 che favorisce l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici; e ancora, il D.lgs. n.

80/1998 modificato nel 2001 che prevedeva che l'amministrazione fosse organizzata secondo criteri di trasparenza e imparzialità; il D.lgs. 29/1993 circa l'istituzione degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP); la L. n. 150/2000 circa le attività di comunicazione pubblica che ogni amministrazione è tenuta ad espletare; il D.P.R. n. 422/2001 che indica i requisiti professionali che i funzioni pubblici devono possedere e, infine, il D.lgs. n. 195/2005 che concerne l'informazione ambientale. In merito a quest'ultima, in tale documento viene ribadita la specialità della disciplina e viene affermato che «*per tutti gli aspetti non specificamente regolati dal d.l. 195/2005, trova applicazione la più generale normativa sull'accesso ai documenti amministrativi, contenuta nella legge 241/90, così come modificata dalla legge 15/2005 e nei relativi regolamenti attuativi*».

Viene evidenziato come, con riferimento alla promozione dei principi della Convenzione nelle sedi internazionali, l'Italia ha sostenuto la partecipazione pubblica nei fori internazionali e ha contribuito alla redazione delle Linee Guida di Almaty.

Per quanto concerne, invece, il piano dell'educazione e sensibilizzazione della società, il Rapporto documenta un consistente impegno, in particolare, tra le altre iniziative, con il sistema INFEA (Informazione, Formazione ed Educazione Ambientale) con il quale è stata creata una rete di centri territoriali di educazione ambientale. Inoltre anche il MATTM ha organizzato nel giugno 2007 un Forum nazionale "Educazione all'ambiente e alla sostenibilità" che ha

rappresentato il punto di partenza per il rilancio delle politiche nazionali sull'educazione ambientale.

È stato, altresì, documentato il progressivo rafforzamento delle associazioni ambientaliste che ha comportato il riconoscimento, alle stesse, di stare in giudizio anche nel caso in cui non sia direttamente danneggiata e anche nel caso in cui non abbia un interesse legittimo diretto, rappresentando interessi diffusi. Il MATTM è incaricato del riconoscimento e ha il compito di tenere aggiornato il registro delle associazioni riconosciute.

Tuttavia, il Rapporto non limita la sua ricognizione alle sole norme e iniziative positive[341] registrando, altresì, criticità operative quali la diffusione non uniforme e, delle volte, insufficiente degli URP (Uffici per le Relazioni con il Pubblico), una differenziazione non particolarmente chiara non solo tra "informazione" e "comunicazione" in genere ma, altresì, tra "documenti amministrativi" e "informazioni ambientali" e una scarsa capacità, di molte amministrazioni, di trasformare l'informazione in comunicazione strategica capace di attivare un'effettiva partecipazione pubblica.

[341] Quali ad esempio, nel settore della biodiversità mediante il perfezionamento del set di indicatori sulla biodiversità stessa nonché la razionalizzazione delle informazioni disponibili, ovvero la loro integrazione mediante costante attività di monitoraggio da parte di APAT. Tali azioni saranno in grado di migliorare il quadro informativo complessivo e potrà alimentare i sistemi informativi a più ampia diffusione quale, ad esempio, «*il meccanismo di clearing-house (Clearing House Mechanism) stabilito dalla Convenzione sulla Diversità Biologica al fine di promuovere la cooperazione scientifica e tecnologica, lo scambio di informazioni e lo sviluppo di network*».

Sul piano, invece, della diffusione sistematica delle informazioni, il Rapporto successivamente al richiamo delle disposizioni normative sul punto, dedica particolare attenzione al MATTM, il quale è tenuto a diffondere le informazioni ambientali nonché a procedere con un'opera di sensibilizzazione sociale sulle tematiche ambientali[342].

Oltre al MATTM, svolgono un importante ruolo nella diffusione dell'informazione anche le agenzie per la protezione dell'ambiente (APAT, ARPA, APPA). In particolare, il sistema agenziale, presieduto dal Direttore Generale dell'APAT, collega in rete le agenzie regionali e provinciali dell'ambiente sopra menzionate. Inoltre, per generare un adeguato flusso di informazioni si è giunti alla creazione del SINAnet (Sistema Informativo Nazionale Ambientale) avente il compito di raccogliere, elaborare e diffondere dati e informazioni provenienti dal monitoraggio ambientale e dai sistemi informazioni nazionali e locali.

Interessante è la menzione al Rapporto sullo Stato dell'Ambiente (RSA) previsto dalla L. n. 349/1986 e che deve essere presentato al Parlamento ogni due anni dal MATTM, nonché alle RSA degli enti regionali e locali. Questi Rapporti hanno la finalità di diffondere informazione, accrescere la sensibilità ambientale e, dunque, generare consapevolezza.

---

[342] Ciò, mediante *«- il sito web (www.minambiente.it), anche nella modalità per i poco-vedenti […]. – la Relazione sullo Stato dell'Ambiente ed altre pubblicazioni, - il coordinamento con le Regioni, del Programma INFEA sull'informazione, formazione ed educazione ambientale (vedi risposta art. 3). – la Biblioteca Nazionale dell'Ambiente prevista dal comma 7 dell'art. 4 della legge 9 dicembre 1998, n. 426».*

Sul piano della partecipazione del pubblico ai processi decisionali, il Rapporto in questione richiama la procedura VIA, già citata in precedenza, che si conclude con il decreto di "compatibilità ambientale", emesso dal Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e dal Ministero per i Beni Culturali, sulla scorta del parere della Commissione VIA, ossia una commissione indipendente che ha il compito di esaminare la documentazione inoltrata dal proponente e che fonda il proprio parare anche sulle osservazioni del pubblico.
Il Rapporto pone, altresì, in luce problemi di completezza e qualità dei flussi informativi, difficoltà tecniche e organizzative legate al coinvolgimento di enti locali nella raccolta e trasmissione di dati.
Nonostante quanto riportato viene, altresì, evidenziata una effettiva scarsità di domande da parte del pubblico dei diritti di accesso e partecipazione sicuramente ancorate allo scarso livello di consapevolezza locale, alla qualità della divulgazione e all'intensità del dibattito su questioni controverse.
Dunque dati i punti di forza nonché i limiti della disciplina, il Rapporto sembra sollecitare una concretizzazione sostanziale dei principi e dei diritti contenuti nella Convenzione di Aarhus mediante il completamento delle banche dati, la standardizzazione delle procedure di esclusione e riesame al fine di garantire un concreto accesso alla giustizia, ma anche investimenti mirati nei confronti delle amministrazioni, come il rafforzamento degli URP, nonché dei meccanismi di monitoraggio al fine di concretizzare quanto riportato

su carta scritta al fine di incrementare i processi partecipativi e informativi dei cittadini e la trasparenza dei dati ambientali.

10.2 Secondo aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2010

Il secondo aggiornamento del Rapporto risale a dicembre 2010 ed è stato redatto dal MATTM con il contributo di ISPRA e altre autorità locali. Tale aggiornamento offre, innanzitutto, una lettura ben documentata dell'evoluzione italiana nell'accesso alle informazioni ambientali.

Sul piano giuridico, difatti, il quadro italiano si fonda, come già oggetto di analisi, su una pluralità di disposizioni.

Interessante è la creazione di una pagina web del sito del MATTM volta a facilitare non solo la consultazione ma, altresì, la partecipazione pubblica alle procedure VIA e AIA-IPCC, ben potendo il pubblico consultare e inviare commenti direttamente on-line sui documenti relativi alle procedure nazionali di VIA e AIA-IPCC.

Inoltre, il D.lgs. n. 152/2006 così come modificato dal D.lgs. n. 128/2012 ha regolato la VAS (Valutazione Ambientale Strategica) dando piena attuazione alla Direttiva UE 2001/42. Viene affermato che la procedura per la consultazione pubblica utile per la VAS è simile a quella per la VIA, in quanto l'avviso viene pubblicato nella Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino delle Regioni interessate, la documentazione resta a disposizione del pubblico che entro 60 giorni

può presentare dei commenti che, successivamente, verranno presi in considerazione nella decisione finale dell'autorità competente, accompagnati sempre da un parere motivato.

Tuttavia, il Rapporto in esame evidenzia le criticità strutturali che riducono l'effettività dei diritti sanciti dalla Convenzione di Aarhus, in particolare, la domanda pubblica dei diritti di accesso e partecipazione continua a rimanere debole e variabile sul territorio e, inoltre, la distinzione tra "documenti amministrativi" e "informazioni ambientali" continua a generare delle incertezze

pratiche. Permangono, altresì, problemi di completezza, tempestività e soprattutto qualità delle informazioni e non tutte le amministrazioni avevano completato l'organizzazione degli URP. Il Rapporto, nonostante il, seppur lento, innalzamento della sensibilità ambientale, sollecita ancora verso una effettiva concretizzazione dei principi e diritti in materia. Ciò poiché normative corrette e banche dati adeguate non possono bastare se non sono affiancate da investimenti nei processi di comunicazione delle amministrazioni e nella formazione di figure professionali, nonché in meccanismi di monitoraggio e controllo della qualità dei dati e di rendicontazione periodica che rendano effettivamente fruibili le informazioni ambientali ai soggetti, alimentando una domanda pubblica informata e una partecipazione consapevole capace di influenzare le scelte ambientali.

10.3 Terzo aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2014

Nel gennaio 2014 è intervenuto il terzo aggiornamento del Rapporto nazionale. Il rapporto, sempre redatto dal Ministero dell'Ambiente con l'integrazione di ISPRA e con contributi regionali, pone al centro, ancora una volta, sia il quadro legislativo che l'insieme delle infrastrutture informative e le pratiche amministrative necessarie perché il diritto di informazione e la partecipazione del pubblico non restino meri adempimenti formali, ma trovino concretizzazione. Il Rapporto descrive le infrastrutture di sistema che sostengono l'esercizio del diritto all'informazione come il SINAnet quale rete nazionale per la raccolta e diffusione di dati ambientali, i portali e le banche dati gestite da ISPRA come sopra richiamate, nonché la riorganizzazione dei siti ministeriali e la rete INFEA con i centri territoriali per l'educazione, formazione e informazione ambientale, nonché l'estensione dei servizi web per le procedure di VIA/AIA e per la consultazione pubblica. Tali strumenti seppur aventi il pregio di incrementare la disponibilità di documentazione, mostrano effettivi limiti tecnici e di integrazione nel momento in cui devono raccogliere i flussi da un numero elevatissimo di enti locali.

Il Rapporto ha, altresì, ricostruito la transizione dall'esperienza INES al PRTR europeo. Pur avendo, ISPRA, attivato raccolte operative dal 2008, il passaggio normativo e operativo al PRTR ha richiesto l'individuazione di nuove autorità competenti, procedure di

valutazione della qualità dei dati e l'adeguamento degli strumenti informatici.

Sul fronte delle politiche di promozione e delle migliori prassi, il Rapporto ha registrato significativi progressi quali la diffusione di EMAS ed ECOLABEL, l'incentivazione all'eco-innovazione, piani di green public procurement, programmi formativi e la disponibilità di strumenti divulgativi e didattici. Inoltre, ha documentato dati concreti sull'adozione di strumenti volontari da parte di imprese e amministrazioni locali.

Nonostante quanto riferito sia in grado di incrementare la trasparenza relativa alle informazioni ambientali, vi sono delle barriere che ne limitano l'effettività, tra le quali, i tagli di bilancio alle amministrazioni pubbliche che si riflettono sull'istituzione piena degli URP, nonché sulla manutenzione dei servizi informativi. Inoltre, la domanda pubblica continua a risultare modesta ed eterogenea sul territorio e vi sono problemi di completezza, qualità e tempestività dei flussi informativi.

Da tale diagnosi è derivata la proposta di predisporre investimenti mirati e concomitanti secondo quattro direttrici: in primo luogo, rafforzamento delle capacità amministrative e finanziarie; in secondo luogo, adeguamento tecnologico e riprogettazione dei portali dati; standardizzazione delle procedure di esclusione, riesame e valutazione della qualità dei dati; e, infine, strategie di comunicazione e alfabetizzazione ambientale che stimolino una

domanda pubblica informata e una partecipazione capace di influire nelle scelte ambientali.

10.4 Quarto aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2017

Il Quarto aggiornamento del Rapporto nazionale, presentato a gennaio 2017, ha rimarcato la fitta rete collaborativa tra Ministero, ISPRA, Regioni, ARPA/APPA e ONG. Successivamente al percorso storico evolutivo in materia di trasparenza e accesso, si è preso atto non solo dell'esistenza già dal 2013, con il D.lgs. n. 33, ma altresì dell'introduzione dell'accesso civico c.d. generalizzato "tipo FOIA" effettuata con il D.lgs. 97/2016.

Sul piano operativo, oltre all'importanza del Codice dell'Amministrazione Digitale, così come modificato da vari interventi normativi e da ultimo la L. n. 190/2014, il Rapporto illustra tutte le strutture e infrastrutture base del c.d. "nervo tecnologico" dell'informazione ambientale in Italia, ossia il Sistema Informativo Nazionale Ambientale e il programma SINA (Sistema Informativo Nazionale Ambientale), istituito dal Ministero dell'Ambiente a fine anni '90 e coordinato da ISPRA dal 2001, volto a raccogliere e monitorare le informazioni ambientali. Per rendere possibile quanto detto, il programma si avvale di un sistema a rete denominato SINAnet e l'accesso ai dati di tale rete è garantito a tutti i cittadini.

Inoltre con il D.lgs. 32/2010, l'Italia ha recepito la Direttiva 2007/2/CE che ha costituito INSPIRE (il cui punto di accesso per gli

scopi della Direttiva è GN, ossia il Geoportale Nazionale), l'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea al fine di rendere disponibili e condivisibili grandi quantità di dati. Inoltre, il Decreto di recepimento realizza anche l'INTIMA (Infrastruttura Nazionale per l'Informazione Territoriale del Monitoraggio Ambientale) avente l'obiettivo di integrare l'informazione territoriale e i dati del monitoraggio ambientale. In tutto ciò l'ISPRA è stata chiamata a svolgere funzioni di coordinamento tecnico per la realizzazione di INTIMA, raccogliendo elementi informativi delle autorità pubbliche per il tramite della rete SINAnet. Viene ricordata, altresì, nel Rapporto la L. n. 132/2016 istitutiva del SNPA (Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente) di cui fanno parte ISPRA e le Agenzie Regionali e Provinciali per la protezione dell'Ambiente e che ha quale obiettivo quello di assicurare omogeneità ed efficacia per l'esercizio di azioni conoscitive e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente.

Oltre a ciò, il Rapporto dedica particolare attenzione anche alle misure di assistenza e orientamento al pubblico, nonché alle politiche di educazione e sensibilizzazione ambientali. In particolare, si ricordano la c.d. Riforma della Buona Scuola operata con L. n. 107/2015 che indica, tra gli obiettivi formativi principali, «*lo sviluppo di comportamenti responsabili ispirati alla sostenibilità ambientale*»; le Linee Guida sull'educazione ambientale elaborate sempre nel 2015 e che offrono uno strumento per i docenti, articolando le tematiche ambientali in percorsi didattici per i diversi

ordini e gradi di istruzione; oltre i vari progetti promossi al fine di accrescere la consapevolezza ambientale.

Sul fronte della partecipazione, il Rapporto conferma l'adozione delle procedure previste per VIA, VAS e AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale)[343] e ricorda l'obbligo di pubblicità degli avvisi, la disponibilità della documentazione, la previsione di specifici termini per l'invio di osservazione segnalando, tuttavia, problemi pratici correlati alla gestione telematica delle consultazioni, alla enorme mole documentare nonché alla variabilità procedurale fra i vari enti territoriali.

Per quanto concerne, più specificamente, l'accesso ai documenti e alle informazioni ambientali, il Rapporto puntualizza la sussistenza di vari strumenti normativi ma evidenzia, altresì, gli ostacoli che ne limitano l'effettività, come i già menzionati tagli di bilancio che compromettono l'istituzione e il funzionamento degli URP e la manutenzione dei servizi informatici, la debole domanda pubblica e territorialmente disomogenea, le difficoltà di integrazione e interrogazione dei dati.

[343] La disciplina in materia di AIA è stata introdotta nel Codice Ambiente con D.lgs. n. 128/2010. L'AIA è il provvedimento che autorizza l'esercizio di una installazione – rientrante tra quelle di cui all'art. 4, co. 4, lett.c) – o parte di esso, a determinate condizioni che devono garantire che l'installazione sia conforme ai requisiti di cui al Titolo III-bis per l'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di prevenzione e riduzione dell'inquinamento e nella previsione di misure atte ad evitare o quantomeno ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo al fine di consentire un elevato livello di protezione ambientale, fatte salve le disposizioni sulla VIA.

Il Quarto aggiornamento, in conclusione, segnala la necessità di un'agenda di politiche pubbliche orientata a colmare il divario fra forma e concretezza, mediante il rafforzamento delle capacità amministrative, gli investimenti in infrastrutture digitali, la standardizzazione dei criteri di qualità dei dati, oltre a strategie di comunicazione e alfabetizzazione ambientale. Tutto questo al fine di rendere l'informazione ambientale disponibile, accessibile, comprensibile e utilizzabile dalla collettività.

10.5 Quinto aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2021

Il Quinto aggiornamento, risale a marzo 2021 ed è stato redatto dal Ministero della Transizione Ecologica e perfezionato da ISPRA. Il Rapporto offre un'interessante disamina delle tre forme generali di accesso presenti nell'ordinamento, ossia l'accesso ai documenti amministrativi disciplinato dalla L. n. 241/1990, l'accesso civico c.d. semplice, disciplinato dal D.lgs. 33/2013 e, infine, il diritto di accesso c.d. generalizzato, introdotto dal D.lgs. 97/2016 mettendo in luce le differenze sostanziali tra questi tre istituti.

Una particolare attenzione è rivolta nei confronti degli strumenti istituzionali e tecnologici messi in campo per rendere effettiva la disseminazione e fruizione dei dati ambientali, ricordando il SINA, coordinato da ISPRA, nonché il portale SNPA, il progetto SI-URP, intento nel creare uno sportello unico telematico tramite la rete degli URP. Tali strumenti intendono diffondere dati con maggior celerità

e semplicità, cercando di ridurre, per quanto possibile, disomogeneità territoriali. Tuttavia, il Rapporto non ha inteso nascondere le criticità emerse, come la mancanza di informazioni complete a livello nazionale sullo stato di attuazione della disciplina sull'accesso alle informazioni ambientali, a causa dell'elevato numero di autorità pubbliche coinvolte e delle modalità non omogenee di applicazione a livello locale.

Comunque sia, il Rapporto ha inteso ampliare la prospettiva mostrando come l'accesso all'informazione faccia parte di una più ampia strategia di politica pubblica che comprende misure per la diffusione dei dati ambientali, iniziative di formazione e informazione, nonché la promozione di strumenti di partecipazione pubblica e consultazione, come avvenuto per il PNIEC. E ancora, sul piano dell'informazione e sensibilizzazione, il Rapporto documenta l'impegno del MiTE e di ISPRA nel rilancio del sistema INFEA e nella promozione dell'educazione ambientale nelle scuole (L. n. 92/2019) che ha reso obbligatorio l'insegnamento, nelle scuole, dell'educazione civica che comprendere anche l'educazione ambientale a partire dall'anno scolastico 2020/2021.

Inoltre, nel 2019, ISPRA, con 15 Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente del SNPA, ha promosso in Italia l'iniziativa europea dell'EPA Network (ossia la rete delle agenzie ambientali europee) CleanAir@School coordinata dall'Agenzia Europea per l'Ambiente.

Dunque, tale penultimo aggiornamento ha costituito un bilancio articolato, delineando il percorso di rafforzamento delle infrastrutture

informative, di chiarezza procedimentale e promozione della partecipazione pubblica sia mediante strumenti giuridici che attraverso misure tecniche, digitali e formative.

10.6 Sesto aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus – 2025

In data 11 giugno 2025, la Direzione Generale Affari europei, internazionali e finanza sostenibile (DG AEIF) del MASE ha avviato la seconda consultazione pubblica sul sesto (e ultimo) aggiornamento del Rapporto nazionale, intento ad offrire il più aggiornato quadro sullo stato delle politiche e prassi amministrative volte a garantire il diritto all'accesso all'informazione ambientale, descrivendo le misure legislative, regolamentari e operative adottate per garantire la trasparenza, partecipazione pubblica e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

In particolare, sul piano delle infrastrutture e divulgazione informativa, il Rapporto documenterebbe notevoli progress: in particolare, il Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA/SINAnet) e le banche dati tematiche (come SINTAI, il Network Nazionale della Biodiversità e l'EcoAtl@nte), il portale SNPA e la ristrutturazione del portale istituzionale del MASE, nonché strumenti innovativi come Seveso Query per la consultazione dei dati sugli stabilimenti a rischio, la disponibilità crescente di open data e l'integrazione dei prodotti multimediali volti a facilitare l'uso del pubblico.

Il Rapporto evidenzia, altresì, i limiti tecnici e organizzativi circa la capacità di raccogliere, validare e armonizzare i flussi provenienti da una moltitudine di autorità locali.

Dal punto di vista educativo, lo stesso valorizza le politiche ambientali avviate come menzionate nel precedente rapporto. Il MASE ha, difatti, realizzato la piattaforma "Dipende da noi" finanziata dal PNRR e che destina una parte dei fondi alla transizione ecologica e, dal 2021, lo stesso opera attivamente per sensibilizzare ulteriormente i più giovani attraverso iniziative come Youth4Climate[344] e Youth4Capacity[345] con significativi progetti che mirano a diffondere competenze e capacità di lettura critica dei dati ambientali. Inoltre, nel 2023, il MASE ha contribuito al progetto promosso dall'OSCE per il rafforzamento dei Centri Aarhus nell'area OSCE per lo sviluppo di una buona governance ambientale, nonché per attuare i principi di sviluppo sostenibile.

Nel 2022 ha visto la luce il Portale Informambiente, realizzato da ISPRA mediante il quale si è data attuazione all'art. 6, D.l. n. 111/2019 (conv. in L. n. 141/2019, c.d. Legge Clima) alla richiesta di garantire massima pubblicità dei dati ambientali.

---

[344] Youth4Climate è stata lanciata nel 2021 e si è progressivamente evoluta mediante gli sforzi del MASE e del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP). L'obiettivo è quello di sorreggere i giovani innovatori al fine di darr vita ai loro progetti, diffondere le conoscenze mediante una piattaforma online, nonché rafforzare l'impegno dei giovani promuovendo la partecipazione a eventi globali.

[345] Youth4Capacity, lanciato nel 2023 rappresenta un'iniziativa dell'UNFCCC e del MASE per sviluppare le capacità dei giovani sul cambiamento climatico. Il programma mira a fornire ai giovani capacità e conoscenza per sviluppare azioni a sostegno dell'ambiente.

Tuttavia, anche in tale ultimo Rapporto vengono evidenziati gli ostacoli alla piena effettività dei diritti sanciti nella Convenzione, come la molteplicità delle autorità coinvolte sull'intero territorio e la difformità delle prassi locali, la non omogenea gestione delle esclusioni all'accesso, la difficoltà di reperimento di informazioni a livello regionale segnalate da ONG, problemi di qualità, completezza e tempestività dei flussi informativi, nonché le problematiche finanziarie.

Il Rapporto, però, delinea altresì le direttrici prioritarie utili a colmare il divario tra conformità formale e accessibilità sostanziale: investimenti per rafforzare le capacità amministrative, interventi di interoperabilità e riprogettazione dei portali per rendere i dati interrogabili e riutilizzabili, la standardizzazione di procedure e criteri di qualità dei dati e meccanismi di monitoraggio e rendicontazione e, ancora, strategie di comunicazione e alfabetizzazione ambientale.

In sostanza, il Sesto aggiornamento rappresenterebbe un bilancio articolato in grado di fotografare uno stato di progresso infrastrutturale fermo restando la necessità di fare in modo che l'informazione acquisita possa essere utilizzata per partecipare attivamente nelle scelte pubbliche. Il Rapporto, dunque, evidenzierebbe i progressi compiuti dall'Italia seppur riconoscendo anche le sfide da affrontare.

10.7 La progressiva sensibilizzazione alla questione ambientale

L'Italia ha, nel tempo, sviluppato e incrementato una politica organica e sistemica di educazione e progressiva sensibilizzazione ambientale, coinvolgendo diversi apparati pubblici, mediante ISPRA, nonché le Agenzie Regionali e Provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA – APPA) sia per la raccolta che per la diffusione delle informazioni ambientali e correlati dati scientifici.

L'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), è stato istituito dall'art. 28, D.l. n. 112/2008, convertito nella L. n. 133/2008, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*. Tale ente, che risponde ad esigenze di semplificazione legislativa e stabilizzazione della finanza pubblica, accorpa le funzioni dei precedenti enti statali operanti sulle tematiche ambientali: Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (APAT), Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS) ed Istituto Centrale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica applicata al Mare (ICRAM)[346]. L'ISPRA è sotto la vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. Con D.M. del 21 maggio 2010, n. 123 sono stati fissati i compiti e le funzioni[347]

[346] Art. 28, co. 4, D.l. 112/2008: «*La denominazione "Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)" sostituisce, ad ogni effetto e ovunque presente, le denominazioni: "Agenzia per la protezione dell'Ambiente e per i servizi tecnici (APAT)", "Istituto Nazionale per la fauna selvatica (INFS)" e "Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM)"*».

[347] Art. 2, co. 1, D.M. n. 123/2010: « *L'Istituto svolge attività di ricerca, consulenza strategica, assistenza tecnico-scientifica, sperimentazione e controllo, conoscitiva, di monitoraggio e valutazione, nonché di informazione e formazione, anche post-universitaria, in materia ambientale, con riferimento*

specifiche dell'Istituto in oggetto, nonché le modalità di esercizio dei compiti di vigilanza del Ministero[348]. In particolare ISPRA svolge una serie di attività tecniche – scientifiche necessarie al fine di pianificare ed attuale le politiche di sostenibilità ambientale. Tali funzioni vengono esercitate sia a supporto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, sia attraverso interventi diretti quali monitoraggio, valutazione, gestione delle informazioni ambientali.

Inoltre, l'ISPRA gestisce il Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA) per la diffusione di dati ambientali ufficiali e ne promuove la conoscenza grazie al supporto di una rete di ricerca. L'ISPRA, in particolare, sta, altresì potenziando lo scambio di dati e informazioni con altre reti e centri in ambito internazionale, come la già esaminata EIOnet, ossia la rete europea di informazione e osservazione in materia ambientale, in tal modo è possibile per

alla tutela delle acque, alla difesa dell'ambiente atmosferico, del suolo, del sottosuolo, della biodiversità marina e terrestre e delle rispettive colture, nonché alla tutela della natura e della fauna omeoterma, esercitando le funzioni già di competenza dell'APAT, dell'ICRAM e dell'INFS.».

[348] Tale vigilanza ai sensi degli artt. 12 e 14, D.M. n. 123/2010, si esplica in vari ambiti quali: approvazione preventiva da parte del Ministero vigilante, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, delle deliberazioni concernenti la pianta organica e il regolamento di amministrazione e contabilità, approvazione dei principali documenti contabili, quali il bilancio di previsione e il rendiconto generale; fissazione degli obiettivi per ciascun esercizio attraverso una Convenzione triennale, in cui sono individuati i servizi ordinari e le attività ulteriori che ISPRA si impegna a svolgere; obbligo di invio dal Presidente dell'Istituto di una relazione annuale sui risultati dell'attività; approvazione dello Statuto dell'Istituto, che deve assicurare la separazione dell'attività di ricerca e di consulenza tecnico-scientifica da quella amministrativa.

l'Istituto condividere i dati ambientali italiani con gli organi comunitari, utili nell'assunzione di decisioni normative.

I dati raccolti sono catalogati e resi accessibili in forma aperta ed interoperabile, anche in tempo reale. Nel 2022 è stato potenziato l'EcoAtl@nte, strumento multimediale messo a disposizione dei cittadini al fine di accedere, in maniera più immediata, alle principali informazioni ambientali raccolte nell'ambito del SINA. L'EcoAtl@nte, oltre ad essere in grado di favorire, efficacemente, un'ampia diffusione delle informazioni ambientali, offre collegamenti diretti a mappe tematiche, elaborazioni grafiche, favorendo una diffusione più accessibile e trasparente.

Anche dal punto di vista istituzionale, l'Italia ha recepito la Direttiva INSPIRE, con il D.lgs. n. 32/2010 che ha gettato le basi per l'avvento dell'Infrastruttura Nazionale per l'Informazione Territoriale e del Monitoraggio Ambientale (INTIMA) e ha previsto la Consulta Nazionale per l'Informazione Territoriale ed Ambientale, così come prevista dal D.P.C.M. del 26.03.2016.

Ancora, in tale contesto ha acquisito rilevanza la L. n. 132/2016 che ha istituito il Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), composto da ISPRA, ARPA e APPA, avente la finalità di omogeneizzare i servizi, di migliorare la qualità dei dati messi a disposizione, nonché i livelli essenziali di prestazione tecnica ambientale. Al SNPA sono, difatti, attribuiti compiti di monitoraggio sullo stato dell'ambiente, sul consumo del suolo e sulle risorse

ambientali, di controllo sulle fonti e fatto di inquinamento, di ricerca e supporto tecnico-scientifico.

Per attuare quanto sopra, il D.M. n. 58/2018 ha trasferito, ex art. 5, co. 1, L. n. 132/2016, una serie di funzioni ad ISPRA.

Tuttavia, nonostante l'articolato quadro, appena delineato, permangono forti criticità operative nella piena attuazione di INSPIRE, nella digitalizzazione, nell'interoperabilità dei flussi informativi e nelle pratiche di accesso alle informazioni ambientali.

11. Conclusioni

L'accesso alle informazioni ambientali consente, dunque, di salvaguardare i diritti dei singoli nel partecipare attivamente alle decisioni pubbliche in materia, collaborando con la pubblica amministrazione, nonché garantendo una maggiore sensibilità agli interessi ambientali e una maggior tutela nei confronti dell'ambiente.

La reale e concreta accessibilità alle informazioni consente di valutare la buona amministrazione nel raggiungimento di elevati livelli di tutela ambientale. Si intende ricordare, difatti, che l'amministrazione da un lato è onerata del dovere di diffondere le informazioni ambientali, generando dati comprensibili, chiari ed aggiornati in materia ambientale; mentre, dall'altro lato, deve consentire l'accesso alle informazioni ambientali qualora vi sia una richiesta formulata dal soggetto istante.

L'accesso alle informazioni ambientali incrementa, come detto, la democratizzazione del sistema di tutela ambientale, promuovendo uno sviluppo armonioso dell'ambiente.

Purtuttavia, parte della dottrina riflette sul fatto che, sicuramente, la partecipazione dei soggetti rappresenti un momento essenziale, in quanto consente di far emergere elementi atti ad incrementare il patrimonio conoscitivo dell'amministrazione su questioni specifiche. Al tempo stesso, viene evidenziato come il contributo di soggetti animati da un interesse civico non sempre è destinato ad incidere significativamente sul piano qualitativo delle decisioni amministrative[349]. La finalità principale sarà quella di incrementare la democraticità, accrescere il consenso della collettività ed incrementare la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni[350] migliorando, inevitabilmente, dal punto di vista qualitativo le decisioni amministrative.

È comunque evidente il ruolo rivestito dal diritto ambientale, quale "diritto-sonda" in quanto oggetto di sperimentazioni destinate ad affermarsi, successivamente, in ambiti più generali[351].

Un aspetto che merita attenzione riguarda il profilo soggettivo. Come analizzato nel presente capitolo, difatti, il D.lgs. 195/2005 ha previsto che le informazioni ambientali devono essere rilasciate dall'autorità pubblica, facendo rientrare in tale novero le amministrazioni

[349] F. TRIMARCHI BANFI, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in Diritto Processuale Amministrativo, 1, 2019, pp. 1 ss

[350] Tribunale I Grado Unione Europea, Sez. VIII, 07/03/2019, n. 716/14

[351] R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in Diritto e società, 4, 2006, pp. 507 ss.

pubbliche statali, regionali, locali, aziende autonome e speciali, enti pubblici e concessionari di pubblici servizi, nonché ogni altra persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico.

Nonostante il concetto ampio di autorità pubblica appena delineato, parte della dottrina evidenzia la necessità di estenderlo ulteriormente. Difatti, date le accorse privatizzazioni di servizi essenziali, apparirebbe opportuno non circoscrivere le regole di trasparenza esclusivamente nei confronti delle autorità pubbliche[352]. Sul punto si è pronunciata la Corte di Giustizia dell'UE che ha chiarito che per comprendere se enti privati possano essere qualificati quali persone giuridiche svolgenti funzioni di pubblica amministrazioni ai sensi dell'art. 2, p.to 2, lett. b), Direttiva 2003/4/CE «*si deve esaminare se tali enti siano investiti, in forza del diritto nazionale loro applicabile, di poteri speciali che eccedono quelli derivanti dalle norme applicabili ai rapporti tra soggetti di diritto privato*»[353].

In conclusione, sicuramente la Convenzione di Aarhus ha rappresentato un punto di partenza per garantire la trasparenza in materia ambientale, offrendo validi strumenti atti ad incrementare la sensibilità dei cittadini ai processi decisionali volti alla protezione ambientale, grazie all'espansione delle informazioni ambientali a

[352] F. CARPITA, *El acceso a la información ambiental en el marco de la Convención de Aarhus: desafíos pendientes*, in Revista Española de la Transparencia, 8, segundo semestre 2019.

[353] Corte di Giustizia dell'UE, Sez. Un., Sent., 19 dicembre, C-279/12:

disposizioni dei soggetti richiedenti. Ciò ha potenziato la partecipazione attiva dei cittadini alla vita pubblica.

Nonostante ciò, vi sono alcuni ostacoli pratici all'implementazione della Convenzione in oggetto, anche, dovuti all'incremento dell'uso della tecnologia e del c.d. *digital divide* poiché non sempre i cittadini riescono agevolmente ad accedere alle piattaforme on line nelle quali sono messe a disposizioni le informazioni ambientali rischiando, in tal modo, di aggravare l'operato delle amministrazioni che si trovano a dover "accompagnare" i cittadini interessati all'informazione pubblica.

CAPITOLO IV
ANALISI COMPARATA CON L'ORDINAMENTO SPAGNOLO

1. Introduzione; **2.2.** Diritto ambientale in Spagna: analisi dell'art. 45 CE; **2.1** Natura giuridica della tutela ambientale; **2.2** Principio de no regresión; **3.** Strumenti di protezione ambientale in Spagna; **4.** Riparto di competenze Stato – Comunità Autonome; **5.** Diritto di accesso all'informazione pubblica nell'ordinamento spagnolo; **5.1** Natura del diritto di accesso dagli esordi della LTAIPBG; **5.2** Origine del diritto di accesso nell'ordinamento spagnolo; **5.2.1** L 26 novembre 1992, n. 30; **5.2.2** L. 13 gennaio 1999 n. 4; **5.2.3** L. 9 dicembre 2013 n. 19; **6.** Diritto di accesso alle informazioni ambientali in Spagna; **6.1** Introduzione; **6.2** Evoluzione normativa; **6.3** Ley 27/2006; **6.4** Rapporto con la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; **7.** La disciplina del silenzio; **7.1** Orientamento del Tribunale Supremo in materia di silenzio; **8.** Possibile orientamento differente; **9.** Conclusioni.

1. Introduzione

Il presente capitolo si propone di condurre un'approfondita indagine sulla disciplina vigente nell'ordinamento spagnolo in materia di tutela ambientale, con specifico e particolare riferimento al diritto di accesso alle informazioni ambientali. L'obiettivo cui tende è duplice,

in quanto, da un lato, si intende ricostruire e comprendere in maniera sistematica il quadro normativo spagnolo e, dall'altro, sviluppare un'analisi comparata con la corrispondente disciplina prevista dall'ordinamento italiano.

La disamina prenderà avvio con l'analisi dell'art. 45 della Costituzione Spagnola (d'ora in avanti CE) al fine di porlo in raffronto con il riformato art. 9 della Costituzione italiana, nella sua formulazione risultante dalla riforma del 2022, già oggetto di precedente analisi, attraverso la quale la tutela dell'ambiente è entrata espressamente a far parte del testo costituzionale.

In materia ambientale, la Spagna, a differenza dell'Italia, rientra tra gli Stati pionieri di un riconoscimento, sin da epoca risalente, effettivo di una protezione specifica e concreta della dimensione ambientale. Difatti, come sarà oggetto di disamina, già la Costituzione Spagnola del 1978 sanciva il diritto di ognuno di godere di un ambiente adeguato allo sviluppo della persona umana, introducendo un principio di portata innovativa nel panorama giuridico europeo dell'epoca. Appare, pertanto, evidente la significativa divergenza rispetto all'esperienza italiana.

In seguito all'analisi del dato costituzionale e del complesso normativo che costituisce l'ossatura del diritto ambientale spagnolo, particolare attenzione sarà rivolta alla disciplina generale dell'accesso alle informazioni, anche in ottica comparata rispetto alla normativa interna. Specifica indagine verrà condotta nei confronti dello strumento dell'accesso alle informazioni ambientali al fine di

evidenziare, analizzare e comprendere le peculiarità dell'ordinamento spagnolo, mettendole in relazione con il quadro normativo interno italiano.

2. Diritto ambientale in Spagna: analisi dell'art. 45 CE

L'ordinamento spagnolo ha, da sempre, mostrato interesse nei confronti della protezione dell'ambiente sia avendo riguardo alla qualità della vita, che alla tutela e difesa dell'ambiente in senso stretto. Tali preoccupazioni hanno determinato, già nel 1978, il riconoscimento di una tutela espressa dell'ambiente all'interno della Costituzione spagnola, in particolare, all'interno dell'art. 45 nel quale è previsto specificamente il diritto a un ambiente "*adecuado*". La Spagna è stato uno dei primi Stati europei ad aver riconosciuto, all'interno della propria Carta Costituzionale, una tutela dell'ambiente, successivamente alla Grecia, nel 1975 e al Portogallo nel 1976.

L'art. 45 CE prevede che:

"1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado."[354]

L'art. 45 CE si compone di tre commi: il primo, certamente di notevole rilevanza, prevede non solo il diritto di godere di un ambiente adeguato ma, altresì, il dovere di conservarlo; il secondo comma rappresenta un'attribuzione di un dovere di sorveglianza in capo allo Stato, ai poteri pubblici; infine, il terzo contiene la previsione di un sistema sanzionatorio in caso di violazione del disposto di cui al comma precedente.

Dalla semplice lettura dell'art. 45 CE, spicca la duplice natura delle norme dedicate all'ambiente[355]. Come affermato nel precedente paragrafo, il primo comma dell'articolo in questione contiene la previsione contestuale di un diritto e un dovere in capo ai soggetti nei confronti dell'ambiente, emergendo un'impostazione personalistica diretta allo sviluppo concreto della persona umana. Proprio dalla sussistenza e dal conseguenziale godimento di un ambiente idoneo,

---

354 «*1. Tutti hanno il diritto di utilizzare un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo.*
2. I poteri pubblici veglieranno sulla utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l'ambiente, appoggiandosi all'indispensabile solidarietà collettiva.
3. Per coloro che violino quanto disposto nel comma precedente, nei termini fissati dalla legge si stabiliranno sanzioni penali o, se del caso, amministrative, così come l'obbligo di riparare il danno causato.»

355 D. AMIRANTE, *L'ambiente preso sul serio…*op.cit., pp 11 ss.

adeguato e dal corrispettivo e necessario dovere di conservarlo deriverebbe il corretto sviluppo della persona umana all'interno di una società. Dunque, un diritto collegato non soltanto e non principalmente all'aspetto materiale ed economico, come emergerebbe dalla mera collocazione dell'articolo in Costituzione (che sarà oggetto di analisi nel proseguo) ma, altresì, sociale ed esistenziale[356].

Procedendo con ordine e analizzando il secondo comma dell'art. 45 CE, appare evidente la volontà del legislatore di attribuire nei confronti dei pubblici poteri un dovere di sorveglianza in materia, emergendo così il principio programmatico che reggerebbe l'intero sistema di tutela ambientale[357]. In tale contesto si inserisce, altresì, un ulteriore dato rilevante circostanziato dal fatto che il compito di

---

[356] *Ivi*, pp. 12.

[357] STC 199/1996: «*Es igualmente obvio que el derecho a un medio ambiente adecuado reviste una singular importancia, acrecentada en la sociedad industrializada y urbanizada de nuestros días. Así lo reconoce la Constitución, en su art. 45, que enuncia el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Precepto constitucional que, en su segundo apartado, impone a los poderes públicos la tarea de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, como ha tenido ocasión de recordar este Tribunal (así en las SSTC 64/1982, y 227/1988)*» ossia «È altrettanto ovvio che il diritto a un ambiente adeguato riveste un'importanza singolare, accresciuta nella società industrializzata e urbanizzata dei nostri giorni. Ciò è riconosciuto dalla Costituzione, all'art .45, che sancisce il diritto di ogni individuo a godere di un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, nonché il dovere di preservarlo. Precetto costituzionale che, nel suo secondo comma, affida ai poteri pubblici il compito di assicurare l'uso razionale di tutte le risorse naturali, al fine di tutelare e migliorare la qualità della vita e di difendere e ripristinare l'ambiente, come ha avuto modo di ricordare questa Corte (come in SSTC 64/1982 e 227/1988)» (traduzione non ufficiale).

controllare il razionale utilizzo delle risorse ambientali spetta ai pubblici poteri, per cui la tutela dell'ambiente sembrerebbe "mediata" dall'azione dei pubblici poteri[358].

Seppur si possa pensare che l'impostazione personalistica, contenuta nel primo comma dell'art. 45 CE conviva stabilmente con il principio programmatico che, invece, emergerebbe nel secondo comma dello stesso articolo, in realtà ci sarebbero sul punto caratteri di segno opposto. L'aspetto programmatico e oggettivo della tutela ambientale è destinato a prevalere, così come emerge chiaramente dalla collocazione dell'articolo in questione, all'interno della Costituzione spagnola. La disposizione in esame è, difatti, collocata all'interno del Capitolo III contenente i principi direttivi della politica sociale ed economica e, certamente, esterni rispetto al catalogo dei diritti fondamentali dell'ordinamento spagnolo. In particolare, l'art. 45 è collocato all'interno del Titolo I, dedicato ai "*diritti e doveri fondamentali*" del Capitolo III contenente i "*principios rectores*" riguardante i diritti economici e sociali. Ciò che contraddistingue quanto contenuto all'interno del suddetto Capitolo rispetto ai diritti previsti all'interno del Capitolo II che si occupa di "*derechos y libertades*" è la diretta ed immediata vincolatività di questi ultimi, senza che siano necessari successivi interventi legislativi. Tale collocazione ha negato la qualifica del diritto ambientale quale diritto fondamentale dell'ordinamento spagnolo. Sul punto, l'art. 53 co. 3 CE afferma che «*El reconocimiento, el*

[358] D. AMIRANTE, *L'ambiente preso sul serio…* op. cit. pp. 14

respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen»[359]. In particolare prevede che i principi riconosciuti all'interno del Capitolo III (tra i quali si inserisce l'art. 45) potranno essere fatti valere di fronte alla giurisdizione ordinaria solo nei modi previsti dalla legge. Dunque, l'ambiente non viene riconosciuto quale diritto fondamentale ma come principio guida dell'ordinamento[360], per cui non potrà neppure essere utilizzato il c.d. "*recurso de amparo*" visto che, secondo gli artt. 53 co. 2 e 161 co. 1, lett. b) della Costituzione spagnola, lo stesso risulterebbe azionabile

[359] Art. 53 co. 3: «*Il riconoscimento, il rispetto e la protezione dei principi riconosciuti nel Capitolo terzo ispireranno la. legislazione positiva, la pratica giudiziaria e l'azione dei pubblici poteri. Potranno essere addotti di fronte alla giurisdizione ordinaria soltanto in conformità con il disposto delle leggi che li attuano*».

[360] B. LOZANO CUTANDA, J.C. ALLI TURRILLAS, *Administración y Legislación Ambiental*, 11° edición, Madrid 2020, Dykinson, pp. 155 ss; STC 199/1996: «*Sin embargo, no puede ignorarse que el art. 45 de la Constitución enuncia un principio rector, no un derecho fundamental. Los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero de acuerdo con lo que dispongan las leyes que desarrollen el precepto constitucional»* ossia «Non si può tuttavia ignorare che l'art. 45 Cost. afferma un principio guida, non un diritto fondamentale. I tribunali devono garantire il rispetto dell'ambiente, senza dubbio, ma in conformità con le disposizioni delle leggi che sviluppano il precetto costituzionale»; P. GARCÍA GUIJARRO, *El encaje jurídico-constitucional de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuneca*, in Cuadernos Constitucionales, 4, pp.103-121; STC 199/1996: el art. 45 CE «*enuncia un principio rector, no un derecho fundamental. Los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero "de acuerdo con lo que dispongan las leyes" que desarrollen el precepto constitucional (art. 53.3 CE, SSTC 32/1983, fundamento jurídico 2, 149/1991, fundamento jurídico 1, y 102/1995, fundamentos jurídicos 4-7)*»

esclusivamente in caso di violazione dei diritti riconosciuti nell'art. 14 e nella Sezione prima del Capitolo II della Costituzione[361].

2.1 Natura giuridica della tutela ambientale

Il punto di partenza al fine di analizzare correttamente la tematica inerente alla natura giuridica della tutela ambientale è costituito dall'anzidetta collocazione dell'art. 45 all'interno della stessa Costituzione spagnola, comprendendosi, in tal modo, l'intensità della garanzia attribuita al suddetto diritto.

Orbene, il rapporto tra il diritto ambientale e le norme contenenti principi di politica sociale ed economica si è, sempre più, intensificato, ricercando quel punto di equilibrio utile al fine di garantire, anche, un ambiente idoneo allo sviluppo della persona. La giurisprudenza ha parlato di "*sviluppo qualitativo*". Difatti, un'importante sentenza del Tribunale Costituzionale ha individuato la tutela ambientale come «*el ingrediente indispensable para sazonar las demás políticas sectoriales*» ossia «*ingrediente indispensabile per condire le altre politiche settoriali*»[362] e nei casi in cui si debba valutare la validità di misure restrittive di diritti o interessi adottate per la protezione dell'ambiente, il Tribunale costituzionale ha applicato i principi di necessità e proporzionalità per valutare il rapporto tra le misure e lo scopo perseguito.

[361] Sul punto si è pronunciato lo stesso Tribunale costituzionale, STC 940/1985.
[362] STC 102/1995, del 26 giugno 1995

Nonostante il quadro appena delineato, è opportuno affermare come, soprattutto negli ultimi anni, sono sorte interpretazioni alternative volte a qualificare il diritto di cui all'art. 45 CE come un vero e proprio diritto fondamentale evidenziando, in particolare, il collegamento tra questo diritto e gli altri diritti contenuti nel Capitolo II e valorizzando una sorta di "*protezione riflessa*" al diritto ambientale[363]. Altri studiosi, partendo dall'art. 10 co. 2 CE, il quale prevede che le norme inerenti i diritti fondamentali e le libertà si devono interpretare in conformità alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e ai Trattati e Accordi internazionali ratificati dalla Spagna, tra i quali rientra la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, riconoscono l'esistenza di un diritto a un ambiente salubre ancorato agli artt. 2 e 8 della CEDU[364]. Altri ancora fanno leva sull'utilizzo del termine "*principios*" contenuto all'interno dell'art. 53 co. 3 CE, proponendo una distinzione interna tra le disposizioni contenute nel Capitolo III, tra quelle che, appunto, prevedono i principi e quelle che, invece, statuiscono diritti, così da applicare solo ai primi la limitazione di cui all'art. 53 co. 3 come sopra esaminata[365].

---

[363] J. JORDANO FRAGA, *La proteccion del derecho a un medio ambiente adecuado, Barcelona*, 1995, p.485.
[364] M.C. ALONSO GARCÍA, *La protección de la dimension subjetiva del derecho al medio ambiente*, Cizur Minor, 2015, 119 ss.
[365] F. LOPEZ RAMON, *El medio ambiente en la Constitución española, in Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 222, 2005, 183 ss.

2.2 *Principio de no regresión*

Nel contesto del diritto ambientale si è sviluppato il "*principio de no regresión*". A dar voce a tale "nuovo" principio di protezione ambientale fu per prima la dottrina e, solo in un secondo momento e, specificatamente, nel 2015, la giurisprudenza, con l'avallo del Tribunale Costituzionale mediante la sentenza n. 233/2015 del 5 novembre 2015. Il "*principio de no regresión o cláusula de standstill*" derivante dall'ambito dei diritti sociali è stato oggetto di rielaborazione ed applicazione nel diritto ambientale. Siffatto principio intende garantire e assicurare un alto livello di tutela ambientale impedendo retrocessioni di livelli di tutela ambientale, enunciando una strategia interessante in termini di conservazione e uso razionale delle risorse naturali. Chiaramente ciò non vuol significare che il legislatore non possa introdurre riforme che comportino anche una retrocessione del livello di tutela ambientale, ma queste debbono essere corredate da una motivazione oggettiva: «*el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva»* ossia «il dovere di conservazione che incombe sui pubblici poteri ha una dimensione, quella di non favorire la distruzione o il degrado dell'ambiente, che non consentirebbe l'adozione di misure, prive di giustificazione

oggettiva, di portata tale da rappresentare un evidente battuta d'arresto nel grado di protezione raggiunto dopo decenni di interventi protettivi»[366].

3. Strumenti di protezione ambientale in Spagna

Come già affermato, spetta ai pubblici poteri il compito di valutare il corretto utilizzo delle risorse naturali. Le azioni che questi potrebbero e dovrebbero promuovere al fine di proteggere e migliorare la qualità della vita e, nel contempo, di difendere e ripristinare le condizioni ambientali sono variegate. Sicuramente, tra le prime azioni realizzabili, vi sono quelle di carattere preventivo volte ad evitare l'insorgenza stessa del danno ambientale. Gli strumenti utilizzati si fondano su molteplici tecniche giuridiche e sono, chiaramente, condizionate dal fine ultimo al quale tendono. Difatti, sussistono misure restrittive che tendono a circoscrivere e limitare la sfera di libertà privata; e misure di carattere promozionale o di incentivo, mediante le quali si rintraccia la collaborazione dei cittadini al fine di incentivare o disincentivare determinate attività[367]. Le suddette tecniche di incentivo spingono i produttori e i consumatori verso attività maggiormente rispettose dell'ambiente. Per quanto concerne l'intervento dell'Amministrazione nell'attività dei singoli, sussistono

[366] Traduzione non ufficiale.
[367] B. LOZANO CUTANDA, J.C. ALLI TURRILLAS, *Administración y Legislación Ambiental,* op. cit., pp. 159 ss.

tecniche di regolazione e controllo di competenza delle autorità amministrative, che prevedono limiti o proibizioni circa l'utilizzo di determinate risorse naturali o lo sviluppo di attività che possono considerarsi nocive per l'ambiente. Inoltre, tra i vari strumenti utili alla protezione ambientale, vi sono strumenti di pianificazione, necessari per analizzare la realtà al fine di armonizzare gli interessi, specialmente economici, con le esigenze ambientali; o ancora strumenti aventi carattere cooperativo come può essere la formazione di accordi o convenzioni tra le Amministrazioni pubbliche e determinati agenti economici o sociali; nonché strumenti aventi carattere fiscale.

4. Riparto di competenze Stato – Comunità Autonome

Circa il riparto di competenze tra Stato spagnolo e Comunità Autonome, bisogna analizzare, in combinato disposto, l'art.149, co. 1, n. 23 e l'art. 148, co. 1, n. 9 CE. Procedendo con ordine, l'art. 149, co. 1, n. 23 prevede che lo Stato (spagnolo) ha competenza esclusiva nella materia inerente la legislazione "basíca" sulla protezione ambientale, senza pregiudizio della facoltà delle Comunità Autonome di fissare norme protettive addizionali e, dunque, norme di ampliamento e incremento della tutela. Per competenza esclusiva in tale materia, non deve però intendersi una "competencia

excluyente"[368], bensì una competenza dello Stato sulla legislazione di base, prevedendo la possibilità per le Comunità Autonome di prevedere uno sviluppo legislativo[369]. Il concetto di "legislación basíca" presuppone la possibilità per lo Stato di stabilire i principi fondamentali che le Comunità Autonome dovranno rispettare, osservare e integrare con soluzioni proprie differenziate e specifiche[370]. L'art. 148, co. 1, n. 9 CE indica, invece, tra le materie che possono essere attribuire alla competenza delle Comunità Autonome "*la gestión en materia de protección del medio ambiente*" ossia i poteri di gestione o esecuzione previsti nei rispettivi Statuti di autonomia in materia di tutela e protezione ambientale [ex art. 147, co. 2, lett.d) CE]. Le Comunità Autonome, però, oltre che delle funzioni esecutive, dispongono come detto di un notevole margine di competenza in materia. Sul punto, il Tribunale Costituzionale spagnolo ha cercato di risolvere la questione inerente il riparto di

[368] D. DEL CATILLO MORA, *La Distribución de competencias en materia de medio ambiente*, in Medio ambiente & derecho, revista electronica de derecho ambiental, 5, 2001.

[369] J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1999, pp 973 ss. che propone tre tipologie differenti di riparto di competenza in tal senso intesa: a) Competencias exclusivas y excluyentes y reserva absoluta; b) Competencias del Estado sobre las bases; c) Competencia del Estado sobre la legislación básica, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo.

[370] SSTC 102/1995: «*aunque la redacción de la Constitución lleva naturalmente a la conclusión de que el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, la Constitución no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal*»; SSTC 156/1995.

competenze prevedendo che la legislazione statale non possa essere così specifica e dettagliata da non permettere un possibile "*desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autonómas*"[371]. Vi sono, tuttavia, delle aree che potremmo definire "grigie" all'interno delle quali la tutela ambientale interseca anche altri titoli e settori ovvero aree nelle quali determinati titoli incidono sulla materia ambientale lasciando, dunque, spazio a interventi statali su aspetti della materia di competenza delle Comunità Autonome. Per cui la competenza statale in materia ambientale ha un effetto trasversale nelle varie competenze settoriale delle singole Comunità prevedendosi che lo Stato fissi le norme che impongano «*un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente*»[372].

La Spagna è stata teatro di un'importante evoluzione riguardante proprio le competenze delle Comunità Autonome. Inizialmente, solo alcune Comunità Autonome detenevano la competenza legislativa, in forza della seconda disposizione transitoria della Costituzione[373],

[371] STC 118/2017; STC 102/1995, FJ 8.
[372] STC 109/2017, FJ 2.
[373] Segunda Disposiciones Transitorias: «*Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico»* ovvero «I territori che in passato abbiano approvato con plebiscito progetti di Statuti di Autonomia e al momento della promulgazione di questa Costituzione siano dotati di regimi provvisori di autonomia potranno

inserendo all'interno dei propri Statuti le competenze ex artt. 148 co. 1 n. 9[374] e 149 co. 1 n. 23[375] della Costituzione spagnola e, in particolare Paesi Baschi, Catalogna, Andalusia, Galizia, Navarra e Comunità Valenziana; mentre le altre Comunità si erano limitate a quelle previste dal 148 co. 1 n. 9. La situazione mutò solo con l'approvazione della Legge organica 9/1992 inerente il trasferimento di competenze attraverso la quale si giunse alla simmetria di competenze ambientali in capo alle Comunità Autonome e dal 1999 tutte e 17 si trovarono in una situazione di equiparazione rispetto alle competenze ambientali, nonostante le notevoli differenze presenti all'interno dei loro Statuti. Dal 2008 il processo di ampliamento ha subito una limitazione con contestuale ricentralizzazione delle competenze ambientali e a parere di Alberton e Casado Casado «*appaiono particolarmente discutibili gli interventi statali adottati*

procedere immediatamente nelle forme di cui al comma 2 dell'articolo 148, qualora così decidano a maggioranza assoluta i loro organi collegiali superiori, comunicandolo al Governo. Il progetto di Statuto sarà elaborato conformemente a quanto stabilito nell'articolo 151, numero 2, su convocazione dell'organo collegiale di autonomia provvisoria».

[374] Art. 148 co. 1 n. 9 Costituzione spagnola: «*Las Comunidades Autonomas podran asumir competencias en las siguientes materias: […] 10. La gestión en materia de protección del medio ambiente».*

[375] Art. 149 co. 1 n. 23 Costituzione spagnola: «*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: […] 24. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias*», dunque lo Stato ha competenza esclusiva per quanto concerne la legislazione fontamentale sulla protezione ambientale, senza pregiudizio della facoltà delle Comunità Autonome di fissare norme protettive addizionali.

sulla base di titoli competenziali trasversali»[376] come quello derivante dall'art. 149 co. 1 n. 13 della Costituzione spagnola «*principi fondamentali e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica*» che ha comportato un ampliamento dell'azione statale in materia ambientale.

5. Diritto di accesso all'informazione pubblica nell'ordinamento spagnolo

5.1 Natura del diritto di accesso dagli esordi della LTAIPBG

Preliminarmente all'analisi del sistema inerente il diritto di accesso nell'ordinamento spagnolo, è rilevante evidenziare come lo stesso sia stato oggetto di un interessante dibattito circa la natura da attribuire allo stesso. Anteriormente all'approvazione della LTAIPBG (Ley 19/2013, de 9 de noviembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*) gli organismi internazionali, le organizzazioni non governative e gli stessi cittadini ritenevano il diritto di accesso un diritto fondamentale e una parte significativa del dibattito all'interno della Commissione Costituzionale si interrogò sul punto giungendo a considerarlo, secondo la maggior parte dei

[376] M. ALBERTON, L. CASADO CASADO, *La ricentralizzazione passa per l'ambiente: due esperienze europee a confronto. I casi italiano e spagnolo,* in Il Mulino, fascicolo 3, giugno 2020, pp. 495; G. MAESTRO BUELGA, *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nella riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola*, in DeS, 4, 2012, Editoriale Scientifica srl, pp. 669 ss.; R. CABAZZI, *L'introduzione del principio di estabilidad presupuestaria e le sue implicazioni nell'ordinamento spagnolo,* in Rivista di diritti comparati, 3, 2019 pp. 124 ss.

partecipanti, quale parte integrante del diritto alla libertà di informazione [art. 20 co. 1 lett. d)][377].

Ciononostante, il Governo e il Gruppo Parlamentare Popolare, sia in Commissione che durante il dibattito sugli emendamenti nella Plenaria del Congresso, hanno mantenuto una posizione contraria all'inclusione del diritto di accesso nella libertà di informazione sottolineando, conseguenzialmente, la necessità di disciplinarlo mediante una legge organica.

Analizzando, altresì, la Costituzione spagnola sul punto, il riferimento diretto al diritto di accesso all'informazione amministrativa è contenuto nell'art. 105 lett. b) CE ("*El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*") il quale non trova collocazione nel Titolo I dedicato ai diritti e doveri fondamentali, bensì nel Titolo IV ossia "*Del Governo e dell'Amministrazione*" e, pertanto, non gode delle garanzie previste dall'art. 53 co. 2 della Costituzione stessa. Dunque, fino a questo momento il diritto di accesso, seppur intimamente connesso con la libertà di informazione,

[377] Il Presidente di Transparencia Internacional España, el profesor J. Lizcano; il professore titolare di Diritto dell'Informazione M. Sánchez De Diego; la Procuratrice di Stato in congedo e membro della Coalizione Pro-Acceso E. De La Nuez; il Presidente della Asociación de Archiveros en la Función Pública R. De Andrés; il rappresentante de la Red de Abogados para la Defensa Ambiental, A. Ruiz; il cattedratico di Scienze Politiche M. Villoria; l'esperto in materia di trasparenza A. Gutiérrez-Rubí o i giornalisti B. Bergareche e I. Escolar.

è un diritto autonomo[378], seppur parte della dottrina[379] e della giurisprudenza[380] abbia ritenuto e ritenga, anche successivamente all'approvazione della LTAIPBG, che il diritto di accesso sia una

[378] E. GUICHOT REINA, *La naturaleza del derecho de acceso a la información pública,* in Revista Española de la Transparencia, n. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023, pp. 33 ss.

[379] Lo considera un diritto strumentale all'esercizio di altri diritti, B. TRIANA REYES, *Dimensión constitucional del derecho de acceso a la información y transparencia*, en J.J. Torres Fernández Nieto, Acceso a la información pública y transparencia, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 53 ss.; L. COTINO HUESO, *El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades*, en J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón, (coords.), Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 37 ss.; S. FERNÁNDEZ RAMOS y J.M. PÉREZ MONGUIÓ, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 34-35; J. A. MONTILLA MARTOS, *Prólogo a la obra de Perez Conchillo*… op. cit., p. 22; J. L. PIÑAR MAÑAS, *Transparencia y protección de datos. Una referencia a la LTAIPBG*, en Piñar Mañas, J. L. (dir.), Transparencia, acceso a la información y protección de datos, CEU, Madrid, 2014, pp. 45 ss.; L. RAMS RAMOS, *La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental*, Revista Española de Derecho Administrativo, n. 160, diciembre de 2013, pp. 155 ss.; F. REY MARTÍNEZ, *Quod Omnes tangit ab ómnibus cognitum ese debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental*, in Revista Jurídica de Castilla León, 33, 2014, pp. 1 ss.; G. ROLLNERT LIERN, *El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la ley de transparencia*, Teoría y Realidad Constitucional, 34, 2014, pp. 349 ss. Contrariamente J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y M.A. SENDÍN GARCÍA, Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, Comares, Granada, 2014, pp.139 ss.

[380] SJCCA 2, de 22 de junio de 2017 (46/2017) califica al derecho de acceso como derecho fundamental y enfatiza de forma prolija su reconocimiento a nivel internacional y comparado. Además, recuerda que, para salvaguardar su derecho fundamental, el recurrente puede instar el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, de carácter preferente y sumario, regulado en los artículos 114 y ss. LJCA y en su caso el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Por su parte, la SJCCA núm. 7, de 25 de enero de 2019 (3/2019), se pronuncia en el mismo sentido

manifestazione concreta del diritto alla libertà di informazione[381]. Tuttavia, il Tribunale Supremo ha affermato che nonostante lo stretto collegamento del diritto di accesso con l'art. 20 co. 1 lett. d) CE, lo stesso sia fermamente ancorato all'art. 105 lett. b) CE, come sopra affermato, confermando la circostanza secondo la quale il diritto di accesso non sia un diritto fondamentale[382]. A parere di E. Guichot Reina, «*el derecho de acceso a la información pública debe reputarse hoy un derecho fundamental en directa conexión con el principio del Estado democrático. Evidentemente, este derecho no tiene encaje en la concepción clásica de los derechos fundamentales como libertades frente a la intromisión pública, en la medida que se trata de un derecho que requiere de una prestación, la transmisión de la información requerida, por parte de un obligado»* ossia il diritto di accesso all'informazione pubblica dovrebbe essere considerato un diritto fondamentale in diretta connessione con il principio dello Stato democratico, anche se questo diritto non rientrerebbe nella concezione classica dei diritti fondamentali come libertà contro l'ingerenza pubblica essendo, lo stesso, un diritto che richiede una prestazione, ossia la trasmissione dell'informazione da parte di un obbligato.

---

[381] B. TRIANA REYES, *Dimensión constitucional del derecho de acceso…*op.cit., pp. 53 ss.

[382] F. REY MARTÍNEZ, *Quod omnes tangit ab omnibus…*op.cit.; STS de 7 de febrero de 2023 (7678/2021): «*se trata […] de un derecho que no es un derecho fundamental, como se infiere de su configuración y ubicación sistemática en la Constitución, en el Título IV CE "del Gobierno y la Administración", y al margen, en definitiva, de la previsión del artículo 53.2 de la CE*».

È interessante notare come il diritto di accesso alle informazioni, non essendo riconosciuto come un diritto fondamentale, rimanga ancorato agli articoli 105, lett. b) e 149, co. 1, n. 18 CE, che ne costituiscono il fondamento di competenza. Difatti, la Ley 19/2013, all'articolo 12, non collega il diritto di accesso all'informazione pubblica alla libertà di informazione come diritto fondamentale, bensì proprio all'articolo 105 CE, relativo all'accesso agli archivi e ai registri amministrativi. Purtuttavia, la LTAIPBG si applica anche a soggetti estranei all'Amministrazione o privi di funzioni amministrative come, tra le altre, alle società commerciali, ai partiti politici e ai sindacati. Ciò nonostante, la sua base normativa resta l'art. 105 CE inserito all'interno del Titolo dedicato al Governo e all'Amministrazione e l'art. 149, co. 1, n. 18 CE che fa espresso riferimento al regime giuridico delle Pubbliche Amministrazioni.

Eppure, il fatto che il diritto di accesso sia previsto dall'art. 105 CE non esclude necessariamente la possibilità di ricondurlo al diritto fondamentale alla libertà di informazione, sancito dall'art. 20, co. 1, lett. d) della stessa, qualora tale interpretazione sia conforme ai criteri ermeneutici dei trattati internazionali ratificati dalla Spagna. (art. 10, co. 2, Costituzione spagnola)[383]. Sulla scorta della considerazione per cui il riconoscimento del diritto di accesso all'interno dell'art. 105 CE negherebbe la possibile configurazione dello stesso come facoltà protetta dal diritto alla libertà di informazione, alcuni hanno

[383] G. ROLLNERT LIERN, *El derecho de acceso a la información…*op.cit., pp. 349 ss.

affermato che attribuirgli carattere fondamentale, nella Legge di trasparenza, significherebbe dichiarare un diritto nuovo. Tale riconoscimento, secondo questa prospettiva, sarebbe di competenza esclusiva della Costituzione o del Tribunale Costituzionale, e non del Legislatore ordinario, comportando così una modifica costituzionale impropria attraverso una legge organica.

L'argomentazione di cui sopra venne contestata da Guichot Reina innanzi alla Commissione Costituzionale del Congresso dei Deputati in quanto il riconoscimento di un diritto autonomo da parte dell'art. 105 CE potrebbe costituire un onere al fine di includerlo in via interpretativa nell'art. 20 della Costituzione spagnola stessa e ciò non significherebbe creare un nuovo diritto. «*El 10.2 no permite crear derechos fundamentales sino interpretarlos, pero se trata de interpretar cuál es el alcance del 20, no de crear un derecho de la nada*»[384] ossia l'articolo 10, co. 2 CE non consente la creazione, *ex novo,* di diritti fondamentali ma la loro interpretazione. Dunque, la finalità sarebbe quella di comprendere quale sia l'ambito di applicazione dell'art. 20 CE e non quella di creare un diritto dal nulla. Anche il Tribunale Costituzionale si è pronunciato sul punto, sostenendo che l'art. 10, co. 2 CE non conferisce rango costituzionale ai diritti e libertà internazionalmente proclamate, ma vincola l'interpretazione dei precetti alla conformità con il contenuto dei Trattati e Convenzioni: «*No da rango constitucional a los derechos*

[384] Diario de sesiones de Congreso de los Diputados, Comisiones, n. 254, 12 de febrero 2013, intervención del Profesor Titular de derecho administrativo de la Universidad de Sevilla, Guichot Reina, pp. 33

y libertades internacionalmente proclamados en cuanto no estén también consagrados por nuestra propia Constitución, pero obliga a interpretar los correspondientes preceptos de ésta de acuerdo con el contenido de dichos Tratados o Convenios, de modo que en la práctica este contenido se convierte en cierto modo en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades que enuncia el capítulo segundo del título I de nuestra Constitución»[385]. Proprio in quest'ottica è interessante rilevare la Risoluzione 59(I) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1946, nella quale viene affermato che la libertà di informazione è un diritto umano fondamentale e "*pietra angolare di tutte le libertà alle quali sono consacrate le Nazioni Unite*". Oltre a ciò appare opportuno evidenziare quanto previsto dall'art. 19 della Dichiarazione universale dei Diritti Umani: "*Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere*." Inoltre, il riconoscimento del diritto di accesso all'informazione pubblica all'interno della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea risulta di notevole importanza, visto e considerato che l'art. 42 della stessa, rubricato "*Diritto d'accesso ai documenti*" recita che "*Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti*

[385] STC 36/1991 del 14 febbraio.

delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto". Anche nell'ambito dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), il rappresentante della stessa e i relatori della NU e della OEA hanno osservato che il diritto di accesso all'informazione pubblica è un diritto umano fondamentale. Sempre l'ufficio del rappresentante della OSCE ha reso pubblico nel 2012 due commentari al progetto della LTAIPBG nei quali raccomanda l'introduzione di un paragrafo al fine di chiarire che l'accesso all'informazione è un diritto fondamentale[386]. Tuttavia, tale riconoscimento da parte, anche, dell'Unione Europea, non rende automatico il riconoscimento dello stesso all'interno dell'ordinamento spagnolo in quanto nella Carta, nonché nella CEDU, a differenza che nella Costituzione spagnola, non esiste una distinzione paragonabile a quella di cui all'art. 53 della Costituzione spagnola[387].

La comprensione della natura del diritto di accesso è rilevante soprattutto nell'ottica di idoneo bilanciamento con altri diritti fondamentali, per i quali si troverà in una posizione di inferiorità. Ciò risulta facilmente riscontrabile nel rapporto, in particolare, con il diritto fondamentale della protezione dei dati personali di cui all'art. 15 della LTAIPBG dei soggetti interessati.

---

[386] Comentarios al Anteproyecto de Ley española de Transparencia, Acceso a La Información Pública y Buen Gobierno, aprile 2012, pp. 2 ss: «*Recomendación: Inclúyase un párrafo al comienzo del anteproyecto de Ley para aclarar que el acceso a la información es un derecho fundamental*».

[387] G. ROLLNERT LIERN, *El derecho de acceso…* op. cit., pp. 360 ss.

Nell'ambito del quadro appena delineato la posizione centrale è occupata dall'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 10 della Carta Europea dei Diritti Umani: "*Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera*" nel caso *Társaság a Szabadságjogokért c. Ungheria* del 14 luglio 2007. Viene riconosciuto il diritto di accesso ai documenti pubblici come elemento essenziale dell'esercizio del diritto di libertà di espressione riconosciuto dall'art. 10 co. 1, attraverso un'interpretazione estensiva della nozione stessa. La rilevanza di questa sentenza è, altresì, processuale in quanto potrebbe essere la chiave per l'ammissione di un eventuale *recurso de amparo*. Nella Sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo n. 37/2011 del 28 marzo 2011, recurso de amparo 3574/2008, viene affermato che «*la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha de servir de criterio interpretativo en la aplicación de los preceptos constitucionales tuteladores de los derechos fundamentales, de acuerdo con el mismo art. 10.2 CE*» ossia che la dottrina del Tribunale Europeo dei diritti umani deve fungere da criterio interpretativo nell'applicazione dei precetti costituzionali a tutela dei diritti fondamentali in conformità con l'art. 10 co. 2 della Costituzione spagnola.

Ma vi è anche un'ulteriore e rilevante sentenza pronunciata nel caso *Kenedi contra Hungría*, del 26 agosto 2009 nella quale il Tribunale

Europeo dei Diritti Umani ha riconosciuto la lesione del diritto a ricevere informazioni.

Infine la sentenza riguardante il caso *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, del 25 giugno 2013 ha offerto un'interessante interpretazione dell'art. 10 CEDU. In particolare si è affermato che la libertà di espressione abbracci anche il diritto di accesso alle informazioni di interesse pubblico possedute dallo Stato, nella misura in cui l'esercizio di tale diritto risulti propedeutico alla successiva legittima divulgazione di informazioni e dunque, delle volte, una limitazione del diritto di accesso potrebbe tradursi in arbitraria limitazione della libertà di espressione.

Una strada che apre la porta alla considerazione che configura il diritto di accesso quale diritto fondamentale in virtù proprio dell'art. 10 della CEDU, è rappresentata dalla sentenza del caso *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria* dell'8 novembre 2016, nella quale si è affermato che l'accesso alle informazioni è vitale per l'esercizio individuale del diritto alla libertà di espressione

Tutte le sentenze sopra citate evidenziano la stretta relazione e correlazione tra il diritto di accesso all'informazione pubblica ed il diritto a ricevere informazioni. A tale conclusione si giunge attraverso le previsioni contenute nella normativa internazionale, in particolare mediante l'art. 19 co. 2 della Dichiarazione Universale delle Nazioni Unite, l'art. 19 co. 2 del Patto internazionale dei diritti civili e politici e l'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

In conclusione, è possibile affermare come nel corso del tempo si siano sviluppate due correnti di pensiero: l'una propensa alla visione del diritto di accesso all'informazione pubblica quale diritto fondamentale; l'altra volta ad identificarlo quale diritto soggettivo di creazione giuridica ispirando, in tal modo, la Ley 19/2013. Eppure, vi è un'ulteriore corrente di pensiero "*incompatibilista*" [388] che si fonda sulla considerazione secondo la quale all'interno di una società democratica non sarebbe affatto necessario riconoscere la garanzia di un diritto, quale il diritto di accesso all'informazione pubblica, in quanto già insito nell'idea stessa di democrazia.

5.2 Origine del diritto di accesso nell'ordinamento spagnolo

Inizialmente il diritto di accesso era previsto dall'art. 63 della *Ley de Procedimento Administrativo* (LPA) del 1958, la quale riconosceva ai soggetti interessati la facoltà di chiedere il rilascio della copia autentica di un documento amministrativo solo per quegli atti soggetti al regime di notificazione individuale. Successivamente tale diritto è stato espressamente statuito all'interno del dettato della Carta costituzionale spagnola all'art. 105, lett. b), che riconosce, in via generalizzata, l'accesso a tutti i cittadini e, dunque, non solo ai soggetti interessati ad un procedimento, agli archivi e registri amministrativi «*salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del*

[388] Di cui fa riferimento L. RODRIGO DE CASTRO, *Transparencia, una noción extensiva con diferentes implicaciones,* en Revista Española de la Transparencia, 14, 2022, pp. 159 ss.

Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas»[389].

5.2.1 L 26 novembre 1992, n. 30

Proseguendo nell'evoluzione del diritto di accesso rinveniamo la L. 26 novembre 1992, n. 30 sul regime giuridico delle Pubbliche Amministrazioni e il Procedimento Amministrativo Comune (LRJPAC) la quale aveva il merito, altresì, di occuparsi del sistema di responsabilità delle Pubbliche Amministrazioni. Erano considerate Pubbliche Amministrazioni: l'Amministrazione Generale dello Stato, le Amministrazioni delle Comunità Autonome, gli Enti che componevano l'Amministrazione Locale e anche gli Enti di diritto pubblico dotati di personalità giuridica legati o dipendenti da una P.A. Tra i principi generali riconosciuti dalla presente legge vi erano quello di effettività, gerarchia, decentramento, efficienza… Per quanto di interesse, appare necessario prestare una particolare attenzione al Titolo IV della presente Legge "d*e la actividad de las Administraciones Públicas*" e, in particolare l'art. 35, rubricato "*derechos de los ciudadanos*". Tale articolo prevedeva, difatti, che i cittadini, nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni, godevano di determinati diritti, tra i quali, il diritto di conoscere lo stato dei trattamenti delle procedure nelle quali possedevano la qualifica di interessati e di ottenere copia dei documenti ivi contenuti, di formulare denunce e fornire documenti in ogni fase del procedimento

[389] Traduzione in italiano: eccezion fatta per ciò che riguarda la sicurezza e difesa dello Stato, l'accertamento dei reati e l'intimità delle persone.

precedente all'udienza, di avere accesso agli atti e archivi delle Pubbliche Amministrazioni nei termini previsti dalla Costituzione e da questa o altre leggi. Nonostante ciò, però, garantiva ai cittadini il diritto di accesso agli archivi e ai registri di pratiche corrispondenti a procedure concluse e archiviate e, ancora, prevedeva che l'accesso ai documenti contenenti dati personali inerenti la vita privata del soggetto fosse riservato esclusivamente ai cittadini titolari dei diritti (art. 37). Siffatta normativa fu poi abrogata con effetto dal 2 ottobre 2016 dalla L. n. 39/2015.

5.2.2 L. 13 gennaio 1999 n. 4

La legge di cui sopra ha, successivamente, subito dei cambiamenti e fu riformata dalla L. 13 gennaio 1999 n. 4 che, da un lato elevava i principi di trasparenza e partecipazione a principi generali nei rapporti tra P.A. e cittadino prevedendo un obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di pubblicare un elenco dei vari procedimenti di loro competenza con l'indicazione dei termini entro i quali si sarebbero dovuti concludere e le conseguenze derivanti dal mancato rispetto; mentre dall'altro manteneva il diritto di accesso entro un ambito oggettivo ristretto.

5.2.3 L. 9 dicembre 2013 n. 19

Nonostante questi riconoscimenti, è solo con la L. 9 dicembre 2013 n. 19 (LTAIPBG) che la Spagna riconosce una normativa che funge da importante strumento per la promozione del controllo pubblico al

fine, anche, di ridurre la corruzione. La presente legge possiede un triplice ambito di applicazione in quanto incrementa la trasparenza dell'attività pubblica prevedendo obblighi di pubblicità attiva per tutte le Amministrazione ed enti pubblici; garantisce l'accesso alle informazioni; stabilisce obblighi di buona *governance* che devono essere rispettati dai pubblici ufficiali[390].

- Ambito soggettivo

Il Titolo I della presente Legge disciplina la "*transparencia de la actividad pública"* individuando, all'interno dei tre capi di cui è composto, l'ambito soggettivo di applicazione e i meccanismi di pubblicità attiva e il diritto di accesso all'informazione pubblica. Come detto, all'interno del Capo I viene individuato l'ambito di applicazione soggettivo prevedendo, all'interno degli artt. 2 e 3, che le disposizioni del Titolo I si applichino ad un importante quantitativo di soggetti, i "*sujetos obligados*", tra i quali riconoscere e differenziare vari livelli di trasparenza[391]: un livello massimo di trasparenza è riconosciuto in capo ai soggetti inclusi sotto la categoria di "Amministrazioni Pubbliche" quali l'Amministrazione generale dello Stato, le Amministrazioni delle Comunità Autonome e delle Citta di Ceuta e Melilla, gli enti che compongono l'Amministrazione locale, gli enti gestori e servizi comuni della Sicurezza Sociale; gli enti autonomi, gli enti dello Stato, gli enti

[390] Preambolo della L 19/2013.

[391] Circa l'analisi dei vari livelli di trasparenza previsti nella LTAIBG: V. ARES GONZÁLEZ, *Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública*, in Revista Jurídica de Castilla y León, 33, 2014, pp. 11 ss.

commerciali ed enti di diritto pubblico con autonomia funzionale o con una speciale autonomia riconosciuta dalla Legge, che hanno funzioni esterne di regolamentazione o di vigilanza su un settore o attività, oltre agli enti di diritto pubblico dotati di personalità giuridica propria, legati ad una qualsiasi delle Pubbliche Amministrazioni o da esse dipendenti, ivi comprese le Università pubbliche; un livello medio di trasparenza applicabile alle entità concrete di carattere privato menzionate nell'art. 3, rubricato "*otros sujetos obligados*" e, in particolare, ai partiti politici, sindacati, organizzazioni imprenditoriali, nonché quei soggetti privati che ricevono sovvenzioni pubbliche superiori a determinati parametri previsti dallo stesso articolo alla lett. b). Questa categoria di altri soggetti obbligati è tenuta al rispetto delle disposizioni di legge relative alla pubblicità attiva, disciplinate dal Capo II; da ultimo, è possibile rinvenire il livello minimo di trasparenza per le entità non previste nei due articoli precedenti e, in particolare, l'art. 4, utilizzando un criterio residuale, prevede che "*Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo*

contrato" statuendo, dunque, un obbligo di fornire informazioni anche per tutti quei soggetti che seppur non rientrino nella rosa indicata negli articoli precedenti, prestano servizi pubblici o esercitano poteri amministrativi. Rispetto ai soggetti di cui agli artt. 2 e 3, quelli previsti dall'art. 4 non sono direttamente vincolati dagli obblighi di pubblicità attiva o dal diritto di accesso, ma sono obbligati solo a fornire all'Amministrazione o ente a cui sono vincolati, su richiesta degli stessi, determinate informazioni.

- Pubblicità attiva

Il Capo II è dedicato alla "*publicidad activa*". L'art. 5 co. 1 prevede che "*Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública*"[392]. Le informazioni soggette agli obblighi di trasparenza sono pubblicate nelle pagine web in modo chiaro, semplice e accessibile. Di conseguenza, i soggetti indicati nel Titolo I sono tenuti a rispettare una serie di obblighi, che impongono loro di diffondere le informazioni in modo attivo, senza che sia necessaria

[392] Nonostante la previsione della disposizione, parte della dottrina ha criticato la mancanza di disciplina da parte della legge circa il termine di pubblicazione nonché la durata della stessa; in tal senso E. GUICHOT REINA, *El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas*, in Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, 84,2012, pp. 89 ss.; tale circostanza rappresenta un elemento di differenziazione rispetto alla normativa italiana vista e considerata la previsione di cui all'art. 8, D.lgs. 33/2013 dell'ordinamento nazionale, rubricato "*Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione*" che disciplina specificatamente tale aspetto.

una richiesta specifica da parte dell'interessato. I seguenti articoli contengono le tipologie di informazione oggetto di pubblicazione a seconda che si tratti di "*información institucional, organizativa y de planificación*" (art. 6) ossia informazioni istituzionali, organizzative e programmatiche; di "*información de relevancia jurídica*" (art. 7) ossia di rilevanza giuridica rivolto alle amministrazioni pubbliche; o di "*información económica, presupuestaria y estadística*" (art. 8) ossia economiche, di bilancio e statistiche. Per quanto concerne il primo tipo di informazioni, l'obbligo di diffusione delle stesse ricade su tutti i soggetti obbligati di cui al presente titolo per le informazioni istituzionali e organizzative; mentre per quanto concerne le informazioni programmatiche, risultano vincolate solo le amministrazioni pubbliche. Il rispetto da parte dell'Amministrazione generale dello Stato dei suddetti obblighi è soggetto al controllo del Consiglio per la trasparenza e il buon governo (art. 9). Quest'ultimo potrà dettare risoluzioni al fine di interrompere un'eventuale inosservanza degli obblighi previsti e avviare il relativo procedimento disciplinare. Inoltre, al fine di veicolare la pubblicazione di un importante quantitativo di informazioni e facilitare il rispetto degli obblighi di pubblicità attiva la Legge in oggetto prevede il Portale per la Trasparenza nell'ambito dell'Amministrazione Generale dello Stato, all'interno del quale vengono pubblicate e fornite al cittadino le informazioni di cui agli articoli precedenti (art. 10). Questo Portale sarà soggetto ai principi di accessibilità, interoperabilità e riutilizzazione (art. 11).

- Diritto di accesso

Il Capo III prevede il "*derecho de acceso a la información pública*" e, in particolare, alla prima sezione "*régimen general*", l'art. 12 sancisce che "*Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley*". Per comprendere la portata della disposizione in esame, è necessario chiarire il significato di "informazione pubblica". A tal fine, l'art. 13 fornisce una definizione, specificando che rientrano in questa categoria i contenuti o documenti detenuti da qualsiasi soggetto incluso nell'ambito di applicazione del presente titolo, già analizzato, e prodotti o acquisiti nell'esercizio delle proprie funzioni. Sono, altresì, previste limitazioni al diritto d'accesso nei casi in cui ciò arrecherebbe danno alla sicurezza nazionale, difesa, pubblica sicurezza, protezione dell'ambiente etc… (art. 14). Tuttavia tali limiti dovranno essere oggetto di valutazione attraverso un congruo bilanciamento tra la dannosità e l'interesse pubblico alla divulgazione. L'accesso parziale è consentito previa omissione delle informazioni soggette a limitazioni, a meno che ciò non comporti la diffusione di informazioni distorte o prive di significato. Considerato, altresì, che la diffusione potrebbe incidere sulla protezione dei dati personali, l'art. 15 prevede che l'accesso possa essere autorizzato solo in presenza dell'espresso consenso scritto dell'interessato nei casi in cui le informazioni richieste rivelino l'ideologia, l'appartenenza sindacale, la religione o le convinzioni

personali; se le informazioni includono dati personali quali l'origine razziale, salute, vita sessuale, dati relativi alla commissione di reati penali o amministrativi, l'accesso può essere autorizzato solo è stato ottenuto il consenso esplicito della parte interessata. In generale, la legge chiarisce il rapporto tra i due diritti stabilendo i meccanismi di bilanciamento.

Proseguendo nella disamina, la seconda sezione contiene le disposizioni per l'"*ejercicio del derecho de acceso a la información pública*". La procedura (art. 17) ha inizio con la presentazione di una richiesta indirizzata al soggetto detentore dell'informazioni, senza che sia necessario motivarla. Tuttavia, la dottrina più recente ha evidenziato come la motivazione, seppur non costituisca un obbligo, debba essere intesa quale facoltà per il soggetto interessato, in grado di consentire ai destinatari della richiesta una maggior consapevolezza circa le ragioni sottese all'istanza di accesso che potrebbero consentire una più corretta valutazione della stessa.

L'art. 17 prevede taluni requisiti che devono essere inseriti all'interno della domanda, tra i quali l'identificazione del richiedente, le informazioni richieste, un indirizzo di contatto per la notifica e, se del caso, la preferenza circa la modalità di accesso alle informazioni. La legge prevede, altresì, le cc.dd. "*causas de inadmisión*", per cui nel caso di richiesta considerata inammissibile, risulterebbe necessaria la formulazione di una motivazione (art 18). Tra queste cause rientrano: la richiesta di informazioni in corso di elaborazione [(lett. a)]; o, ancora, la richiesta di informazioni aventi natura

ausiliaria o di supporto [(lett. b)]. Sul punto è sorto un intenso dibatto, in quanto secondo alcuni studiosi, tale situazione non dovrebbe essere considerata una causa di inammissibilità in grado di precludere un'opera di ponderazione e valutazione degli interessi in gioco, bensì un limite e, dunque, soggetto alla valutazione e ponderazione dell'eventuale danno[393]. Tuttavia il Consiglio di trasparenza e buon governo ha determinato che, al fine di applicare la causa di irricevibilità, bisogna tener conto del contenuto e non del *nomen* del documento contenente l'informazione. Inoltre, il Consiglio ha ritenuto che una richiesta di informazioni "*auxiliar o de apoyo*" possa essere dichiarata irricevibile quando, tra le altre, si verifichi una delle seguenti circostanze: - contiene opinioni o valutazioni personali che non esprimono la posizione di un organo o entità; - la richiesta è un testo preliminare o una bozza; riguardi informazioni preparatorie; - la richiesta si riferisce a comunicazione interne che non costituiscono fasi procedurali; - quando si tratta di una relazione non obbligatoria che non è incorporata come motivazione per una decisione finale[394]. Ulteriore causa prevista dall'art. 18 riguarda l'informazione per la cui divulgazione sarebbe necessaria una preliminare azione di rielaborazione [(lett. c)]. In tal caso è necessario comprendere cosa si debba intendere per rielaborazione, in quanto l'obiettivo stabile sarebbe quello di evitare

[393] S. FERNÁNDEZ RAMOS, e J. M. PÉREZ MONGUIÓ, *El derecho de acceso a la información pública*…op. cit. pp. 397 ss.
[394] Criterio interpretativo del CTBG 6/2015, *Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo*, 12 de noviembre de 2015.

un sovraccarico di lavoro per il soggetto che possiede l'informazione. Il concetto di rielaborazione deve essere inteso dal punto di vista letterale e dunque, secondo "*la Real Academia de la Leguna: volver a elaborar algo*"[395]. Secondo il Consiglio di Trasparenza e Buon Governo il concetto di rielaborazione, inteso quale causa di inammissibilità, sussisterebbe quando l'organismo destinatario della richiesta debba rielaborare le informazioni al fine di fornire una risposta avvalendosi di diverse fonti o quando il medesimo organismo non disponga dei mezzi tecnici necessari per estratte e fornire le specifiche informazioni richieste. Chiaro è che l'erogazione di informazione pubblica nei confronti dei soggetti richiedenti può comportare una rielaborazione che non sempre è causa di inammissibilità. Il processo di trattamento delle informazioni complesse, voluminose così come la raccolta di informazioni non può essere considerato "rielaborazione"[396].

Se la richiesta è presentata a un soggetto che non possiede le informazioni richieste, quest'ultimo è tenuto a trasmetterla al soggetto competente, se noto, informandone il richiedente. Se, invece, la richiesta non individua in modo sufficientemente chiaro le informazioni, il richiedente viene invitato a specificarle entro 10 giorni. Qualora le informazioni richieste possano ledere i diritti o gli interessi di terzi identificati, a questi ultimi è concesso un periodo di

[395] Criterio interpretativo del CTBG 7/2015, Causas de inadmisión de solicitudes de información: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. (Artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013).
[396] STS 306/2020 del 3 marzo.

15 giorni per esprimere il proprio parere. Infine, se le informazioni oggetto della richiesta, pur essendo in possesso di un soggetto, sono state preparate in tutto o in parte da un altro, la richiesta deve essere inviata a quest'ultimo, anche se le informazioni si trovano presso un altro soggetto (art. 19). Ad ogni modo la decisione circa la concessione o il rifiuto dell'accesso deve essere notificata al richiedente e ai terzi interessati entro il termine massimo di un mese dal ricevimento della richiesta da parte dell'organo competente a decidere, termine che può essere prorogato di un altro mese se la complessità delle informazioni lo richieda. Se spira inutilmente il termine la domanda si considera respinta.

Sulla tematica del silenzio si ha un acceso dibattito in dottrina. In particolare le norme di alcune Comunità autonome, tra cui per esempio quelle della Catalogna[397], hanno disposto, a differenza di quanto statuito dall'art. 20, co. 4, L. n. 19/2013, un silenzio positivo, prevedendo dunque l'accoglimento della domanda in caso di silenzio da parte dell'amministrazione in grado di far spirare il termine massimo stabilito dalla legge. Il problema si pone dal punto di vista pratico in quanto la Commissione di Garanzia del diritto di accesso all'informazione pubblica della Catalogna ha dichiarato che nella misura in cui il richiedente invoca il silenzio positivo, questo non comporti in maniera automatica l'obbligo da parte

[397] La L. n. 19/2014 del 29 dicembre di trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo della Catalogna prevede che, trascorso il periodo di tempo a disposizione dell'Amministrazione per risolvere e notificare la richiesta di accesso, il silenzio ha carattere positivo salvo che una norma avente rango di legge stabilisca diversamente.

dell'Amministrazione di fornire effettivamente le informazioni richieste, in quanto l'obbligo non nasce direttamente dal silenzio, bensì da una seconda richiesta attraverso la quale si solleciti l'Amministrazione a fornire le informazioni. Solo dal non soddisfacimento di tale sollecito, entro il termine trenta giorni, si avrà la possibilità di presentare un reclamo alla Commissione di Garanzia o un ricorso amministrativo contenzioso[398].

Ciò detto, la sezione terza inerente il "*régimen de impugnaciones*" prevede che avverso qualsiasi risoluzione esplicita o presunta in tema di accesso può, comunque, essere presentato reclamo, entro un mese decorrente dal giorno successivo alla notifica dell'atto impugnato o

[398] Criterios Interpretativos sobre reclamación a la GAIP en caso de silencio administrativo. Documento adoptado por el Pleno de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP) el día 7 de enero de 2016 y modificado en la sesión plenaria del día 27 de agosto de 2020: «*En la medida que la persona reclamante alega estimación presunta por silencio administrativo positivo, la GAIP ha tenido que recordarle que, según los artículos 35.3 y 36.1 LTAIPBG, el silencio administrativo positivo, si bien supone la estimación presunta de la solicitud de información, no conlleva por sí solo que la Administración quede obligada a entregarle efectivamente la información solicitada, ya que esta obligación no nace automáticamente de la producción del silencio, sino de un segundo escrito que debe hacer la persona interesada a la Administración, pidiéndole la entrega efectiva de la información solicitada y estimada presuntamente. Y sólo si esta demanda de entrega efectiva de la información no es atendida en el plazo de treinta días, queda abierta la posibilidad de presentar una reclamación ante la GAIP o un recurso contencioso administrativo*». Detto questo, continua «la regla del silencio administrativo positivo del artículo 35.1 LTAIPBG, en principio favorable a la ciudadanía, se muestra menos favorable y causa una cierta incomprensión y frustración en las personas interesadas, cuando se dan cuenta que a pesar de tener con el transcurso de un mes una resolución presunta estimatoria de su solicitud de información, siguen sin tener la información, y antes de poder recurrir o reclamar deben volver a recabar la información presuntamente obtenida y esperar treinta días (…)».

dal giorno successivo a quello in cui si producono gli effetti del silenzio, al Consiglio per la trasparenza e il buon governo, su base facoltativa e prima di essere impugnato nell'ambito di un procedimento amministrativo-contenzioso (art. 24). La risoluzione del reclamo di cui all'art. 24, nel caso di risoluzioni emesse dalle Amministrazioni delle Comunità Autonome, nonché dagli Enti Locali inclusi nel loro ambito territoriale, sarà di competenza dell'organo indipendente stabilito dalle Comunità Autonome.

Il Titolo II "*buen gobierno*" si apre con l'art. 25 che individua l'ambito di applicazione e con l'art. 26, nel quale sono indicati i principi generali di buona governance tra i quali la trasparenza, l'imparzialità, la diligenza e i principi di attuazione. L'articolo in questione si conclude con il comma 3 secondo il quale "*los principios establecidos en este artículo informarán la interpretación y aplicación del régimen sancionador regulado en este título*". Difatti, all'interno del Titolo II è possibile rinvenire la disciplina inerente le infrazioni e sanzioni in termini di conflitto di interessi, in materia di gestione economica di bilancio, disciplinari e, infine, l'art. 31 indica gli organi competenti e la procedura sanzionatoria.

Il Titolo III istituisce e disciplina il "*Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*", ossia un organo indipendente, dotato di personalità giuridica propria e di piena capacità di agire, al quale sono attribuiti determinati poteri al fine di promuovere la trasparenza dell'attività pubblica, per vigilare sul rispetto degli obblighi di pubblicità attiva, nonché per salvaguardare il diritto di accesso alle informazioni

pubbliche e garantire il rispetto delle disposizioni di buon governo (art. 34). Al fine di conseguire i suoi obiettivi, le funzioni affidate al Consiglio sono molteplici, tra le altre è possibile rinvenire quella di adottare raccomandazioni, di fornire consulenza in materia di trasparenza, accesso alle informazioni pubbliche e buon governo (art.38). Il Consiglio per la trasparenza e buon governo presenta, altresì, al Parlamento spagnolo una relazione annuale sullo sviluppo delle sue attività e sul grado di conformità alle disposizioni stabilite nella legge in questione (art. 40).

Di fondamentale rilevanza per la ricerca in esame, è la prima disposizione aggiuntiva, la quale prevede che la normativa che regola il corrispondente procedimento amministrativo sarà applicabile all'accesso dei documenti per la parte interessata nel procedimento amministrativo in corso. Le materie che hanno, invece, un regime specifico per l'accesso alle informazioni saranno disciplinate dalle rispettive normative specifiche e dalla legge in oggetto (19/2013) su base integrativa, «*en este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización*».

6. Diritto di accesso alle informazioni ambientali in Spagna

6.1 Introduzione

Successivamente alla disamina del diritto ambientale e all'introduzione del diritto di accesso all'informazione pubblica in

Spagna, l'argomento su cui appare opportuno soffermare l'attenzione riguarda l'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali, al fine di operare un'analisi volta a comprendere come tale materia si sia sviluppata e continui a svilupparsi all'interno dell'ordinamento spagnolo.

Il riconoscimento del diritto di accesso alle informazioni ambientali proviene da un'interpretazione congiunta degli articoli 45, 9 co. 2 e 105 lett. b) della Costituzione stessa[399]. Come analizzato all'esordio del presente capitolo, l'art. 45, da un lato, garantisce ad ogni individuo il diritto di godere di un ambiente idoneo allo sviluppo della persona e, dall'altro, prevede il dovere di conservazione dello stesso. L'art. 9 co. 2 prevede che ai pubblici poteri competa la promozione delle condizioni affinché vengano garantite la libertà e l'eguaglianza dell'individuo e dei gruppi in cui partecipa; la rimozione degli ostacoli che impediscono o rendono difficoltosa la loro realizzazione, nonché tutte le attività necessarie volte ad assicurare e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale. Da ultimo, l'art. 105 lett. b) della Costituzione prevede l'accesso dei cittadini agli archivi e registri amministrativi. Chiaramente il diritto di accesso all'informazione ambientale costituisce il presupposto necessario affinché il soggetto possa partecipare attivamente ai sensi dell'art. 9

[399] L. CASADO CASADO, *El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro*, Revista Aragonesa de Administración Pública, 53, 2019, Zaragoza, pp. 90 ss.

della Costituzione spagnola ed esercitare il diritto costituzionale previsto dall'art. 45 della stessa.

6.2 Evoluzione normativa

Quanto riportato rappresentò un importante punto di partenza per l'ordinamento spagnolo che, già prima della Convenzione di Aarhus, ratificata dalla Spagna nel dicembre del 2004 ed entrata in vigore il 31.03.2005, aveva emanato la Legge 38/1995 sul diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale, incorporando nell'ordinamento giuridico spagnolo la Direttiva 90/313/CEE sulla libertà di accesso all'informazione in materia ambientale, successivamente derogata e sostituita nel 2006 con la Legge del 18 luglio, n. 27 così come sarà oggetto di analisi nel proseguo. Originariamente l'ordinamento spagnolo non reputava necessaria l'approvazione di una legge specifica in tale materia per conformarsi al diritto dell'UE, ritenendo sufficienti le previsioni raccolte nell'allora Legge 30/1992 del 26 novembre sul diritto di accesso ad archivi e registri amministrativi (ora la legge 39/2015 del 1 ottobre del procedimento amministrativo). Solo in un secondo momento, l'ordinamento si vide costretto ad approvare la sopra menzionata Legge 38/1995 al fine di soddisfare i requisiti europei. La Legge in questione ha subito, nel corso degli anni, varie modifiche e, in particolare, l'art. 81 della Legge 55/1999 del 29 dicembre[400] sulle

[400] Art. 81: «*Se modifican los siguientes artículos de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente: Uno. El apartado e) del número 1 del artículo 3 quedará redactado como sigue: "e) Aquéllos cuyo contenido se refiera a algún procedimiento*

misure fiscali, amministrative e di ordine sociale ha modificato diversi precetti della Legge 38/1995 al fine di adeguarla alle esigenze derivate dalla direttiva europea.

In un secondo tempo, l'approvazione di una nuova direttiva, la 2003/4/CE e la necessità che gli Stati membri adeguassero i loro ordinamenti giuridici alla stessa, obbligò lo Stato spagnolo ad approvare la Legge 27/2006 che ha avuto il merito di ampliare considerevolmente la configurazione del diritto di accesso all'informazione ambientale, rispettando, altresì, gli impegni assunti dalla Spagna con la ratifica della Convenzione di Aarhus. È una legge che, nella maggior parte dei suoi precetti, ha il carattere di una legislazione basica sulla protezione dell'ambiente, costituendo uno standard minimo di tutela che deve essere rispettato in tutte le Comunità autonome. Queste, tuttavia, possono approvare una

---

judicial o administrativo sancionador, tanto los ya tramitados como los que en la actualidad están en tramitación. Se consideran incluidas en este apartado las diligencias o actuaciones previas o de carácter preliminar que se encuentren en curso." Dos. El artículo 4 quedará redactado de la forma siguiente: "1. Las Administraciones públicas deberán notificar las resoluciones relativas a las solicitudes de información sobre el medio ambiente en el plazo máximo de dos meses, a partir de la fecha en que aquéllas hayan tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente. 2. Serán motivadas, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, las resoluciones administrativas que denieguen total o parcialmente la información solicitada. 3. Las citadas resoluciones podrán ser objeto de recurso en los términos previstos en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común." Tres. El apartado 2 del artículo 5 quedará redactado en los siguientes términos: "El suministro de la información en materia de medio ambiente dará lugar, en su caso, al pago de las contraprestaciones económicas que puedan establecerse, sin que las cantidades a satisfacer puedan exceder de un costo razonable, de acuerdo con lo previsto en la correspondiente normativa sobre tasas y precios públicos."»

legislazione specifica in tale settore ed emanare norme di protezione aggiuntive, sulla base delle loro competenze in materia di protezione ambientale.

6.3 Ley 27/2006

La legge 27/2006 è composta da 23 articoli, strutturati in 4 titoli, dodici disposizioni addizionali, una disposizione transitoria, una disposizione derogatoria e otto disposizioni finali.

- Disposizioni generali e ambito oggettivo

Il Titolo I (fino all'art. 4) affronta le "d*isposiciones generales*" individuando come oggetto della normativa il riconoscimento dei diritti di accesso all'informazione, di partecipazione nei procedimenti per il processo decisionale in materia ambientale e di accesso alla giustizia. L'art. 1 co. 2 prevede che «*esta ley garantiza igualmente la difusión y puesta a disposición del público de la información ambiental, de manera paulatina y con el grado de amplitud, de sistemática y de tecnología lo más amplia posible»*. L'art. 2 contiene, invece, le varie definizioni, tra le quali quella di pubblico ossia, qualsiasi persona fisica o giuridica, così come le associazioni, organizzazioni e gruppi costituiti conformemente alla normativa loro applicabile; di persone interessate (art. 2, co. 2); nonché quella di informazione ambientale (co. 3). In particolare, per quanto concerne quest'ultima definizione, dal punto di vista oggettivo, il concetto di informazione ambientale si riferisce all'informazione scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualsiasi altra

forma relativa alle seguenti questioni: a) Elementi ambientali; b) Fattori quali sostanze, energia, rumori, radiazioni e, in genere, qualsiasi emissione che influenza o potrebbe influenzare l'ambiente; c) Misure amministrative, politiche, normative, piani, programmi etc…; d) Relazioni sull'applicazione della legislazione ambientale; e) Analisi costi- benefici e altre analisi economiche; f) Lo stato della salute e sicurezza delle persone.

- Ambito soggettivo

L'art. 2, co. 4, della presente legge fa espressamente riferimento ai cc.dd. soggetti passivi, ossia le "Autorità pubbliche", concetto non limitato alle sole Pubbliche amministrazioni, ma molto più ampio in quanto in grado in includere anche il Governo e gli organi di governo delle Comunità Autonome, l'Amministrazione Generale dello Stato, le Amministrazioni delle Comunità Autonome, gli organi pubblici consultivi, le corporazioni di diritto pubblico e le persone fisiche o giuridiche quando esercitano funzioni pubbliche. Ai fini delle disposizioni dei Titoli I e II godono dello status di autorità pubbliche, anche, le persone fisiche o giuridiche che assumono responsabilità pubbliche, esercitano funzioni pubbliche o forniscono servizi pubblici connessi con l'ambiente sotto l'autorità di uno degli enti, organismi o istituzioni di cui al comma precedente (art. 2 co. 2). Dunque, per quanto concerne l'ambito di applicazione soggettivo, per "autorità pubblica", si utilizza un concetto funzionale, includendosi non solo l'Amministrazione pubblica di qualsiasi livello, ma altresì le persone fisiche o giuridiche che esercitano

funzioni amministrative pubbliche connesse alla materia ambientale[401]. L'art. 2, co. 7 fa anche riferimento alla figura del soggetto sollecitante, ossia il soggetto attivo del diritto di accesso e, in particolare, tutte le persone fisiche o giuridiche, nonché le associazioni, le organizzazioni o i gruppi che richiedono un'informazione ambientale. Si tratta di un concetto generale che si distingue da quello del c.d. pubblico interessato che è definito come il soggetto che è o potrebbe essere influenzato dalle decisioni in materia ambientale e che ha, di conseguenza, un interesse da invocare. Nella dottrina amministrativa spagnola, molti autori hanno ritenuto che le pubbliche amministrazioni non possano inserirsi tra le persone giuridiche, come soggetti attivi in quanto le loro facoltà di accesso alle informazioni ambientali detenute da altre amministrazioni dovrebbero essere regolate mediante relazioni inter amministrative[402]. Tuttavia sia la legge stessa, nella sua prima disposizione aggiuntiva, che la giurisprudenza sembrano riconoscere alle Pubbliche Amministrazioni il diritto di accesso alle informazioni ambientali. Continuando con la disamina del Titolo I della presente Legge, l'art. 3 indica i diritti che *todos* potranno esercitare al fine di rendere effettivo il diritto a godere di un ambiente adeguato allo

[401] P. BRUFAO CURIEL, T*ransparencia administrativa y medio ambiente: contenido y aplicación práctica del derecho de acceso a la información reconocido por el Convenio de Aarhus,* in Aplicación de la transparencia: Educación y universidad, seguros, medioambiente, justicia y contratación, 2018, pp. 111 ss.

[402] Art. 3 co.1 lett. k) della L. n. 40/2015, sul regime giuridico del settore pubblico: «*Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas*».

sviluppo della persona umana in relazione all'accesso all'informazione, alla partecipazione pubblica e all'accesso alla giustizia e tutela amministrativa. Con riferimento, in particolare, all'accesso all'informazione, tutti avranno diritto ad accedervi senza l'obbligo di dichiarare un interesse determinato, ad essere informati dei diritti conferiti dalla presente legge ed essere consigliati sul corretto esercizio, ad essere assistiti nella ricerca delle informazioni, a ricevere queste ultime nella forma o formato scelto entro il termine di un mese, a conoscere i motivi ostativi alla richiesta di informazione totale o parziale o avendo riguardo alla forma o formato richiesto.

- Modalità di accesso all'informazione ambientale: diffusione attiva

Il Titolo II fa riferimento alla disciplina del "*derecho de acceso a la información ambiental*" nella duplice veste di somministrazione attiva di informazioni da parte delle autorità pubbliche e passiva dell'informazione mediante l'accesso alla stessa previa richiesta. Il Titolo II si apre con il Capitolo I, circa gli obblighi delle autorità pubbliche in materia di informazione ambientale. L'art. 5 prevede una serie di obblighi generali per le Amministrazioni pubbliche, tra i quali: il dovere di informare il pubblico adeguatamente circa i diritti conferiti dalla presente legge, di fornire l'informazione per il suo corretto esercizio, di redigere elenchi di autorità pubbliche in base alle informazioni in loro possesso. La legge, inoltre, prevede nel capitolo II del presente titolo la diffusione delle informazioni ambientali da parte delle autorità pubbliche, riferendosi alla c.d.

diffusione attiva. In particolare, all'art. 6 sono previsti obblighi specifici in materia di diffusione di tali informazioni. Le autorità pubbliche dovranno adottare le misure necessarie per assicurare la diffusione delle informazioni ambientali e la loro messa a disposizione al pubblico nella forma più ampia e sistemica possibile. Inoltre, le Amministrazioni pubbliche dovranno elaborare e pubblicare, come minimo ogni anno, un rapporto circa la situazione dello stato ambientale e ogni 4 anni un rapporto completo (art.8). In caso di minaccia imminente per la salute umana o per l'ambiente causata da attività umane o da cause naturali, le autorità dovranno diffondere immediatamente l'informazione necessaria affinché i soggetti suscettibili di essere afflitti, possano adottare le misure idonee volte a prevenire o limitare i danni. Tale disposizione non sarà soggetta ad applicazione nel caso in cui concorrano ragioni di difesa nazionale o di sicurezza pubblica (art. 9).

- Diffusione passiva

Il capitolo successivo, ossia il capitolo III del Titolo II ha per oggetto l'accesso all'informazione ambientale previa richiesta all'autorità pubblica competente, ossia la c.d. diffusione passiva per la quale sono previste delle idonee garanzie. Difatti, nel caso in cui la richiesta di informazione ambientale appaia imprecisa, l'autorità pubblica dovrà invitare il richiedente a specificarla e regolarizzarla; ovvero nel caso in cui la richiesta sia formulata nei confronti di un'autorità pubblica che non possegga l'informazione richiesta, la stessa la rimetterà all'autorità competente informando il richiedente (art. 10).

La L. n. 27/2006 non disciplina, in modo dettagliato, la procedura amministrativa da seguire per esercitare il diritto di accesso alle informazioni, facendo riferimento alle "procedure istituite a tal fine" e limitandosi a stabilire una serie di garanzie che devono essere rispettate. La procedura per l'esercizio del diritto di accesso alle informazioni ambientali ha inizio con la presentazione, da parte del pubblico, della richiesta di informazioni ambientali detenute da autorità pubbliche o da altri soggetti per loro conto. È una procedura avviata su richiesta di parte e, in assenza di una normativa specifica, trovano applicazione le disposizioni generali di cui alla L. n. 39/2015 sulla procedura amministrativa. Le richieste dovranno essere indirizzate all'autorità pubblica competente a risolverle (art. 10 co.1). Se l'autorità alla quale è stata indirizzata l'istanza non disponga delle informazioni, questa dovrà trasmettere la domanda a quella che ne è in possesso, informandone il richiedente. Qualora ciò non fosse possibile, l'autorità dovrà indicare al richiedente il soggetto cui rivolgersi per sollecitare detta informazione (art. 10 co. 2). Ciò rappresenta un elemento di una certa rilevanza, in quanto il fatto di rivolgere la richiesta ad un soggetto pubblico non competente non comporta, *ex se*, il rigetto della stessa, ma obbliga l'autorità pubblica a correggere essa stessa l'errore indirizzando l'istanza alla figura competente o informando direttamente il soggetto istante dell'autorità alla quale indirizzare la stessa. Inoltre, nel caso in cui la richiesta di informazioni fosse formulata in modo impreciso, l'autorità dovrà invitare il richiedente a specificarla e lo assisterà

nella presentazione della richiesta [(art. 10 co. 2 lett. a)]. Lo stesso dovrebbe accadere qualora la richiesta sia eccessivamente generica [(art. 13 co. 1 lett. c) in connessione con l'art. 10.2.a)].

- Eccezione all'obbligo di fornire l'informazione ambientale

All'interno del Capitolo IV del presente Titolo sono, altresì, previste delle eccezioni all'obbligo di fornire l'informazione ambientale. Sebbene, la definizione di informazione ambientale sia abbastanza chiara e completa occorre anche tener conto se le informazioni richieste rientrino in una delle circostanze indicate nell'art. 13 della Legge "*Excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental*". In particolare, tale articolo individua due tipologie di limitazioni riguardanti: questioni di carattere procedimentale e questioni da osservare per non pregiudicare i diritti dei terzi. Le eccezioni, operano nel duplice aspetto del diritto di accesso all'informazione ambientale: quello dell'approvvigionamento passivo e quello dell'informazione attiva. L'art. 13 co. 1 è composto da un primo blocco di eccezioni all'obbligo di fornire informazioni ambientale che comprende motivi legati alla disponibilità di informazioni da parte delle autorità pubbliche e alla riservatezza delle loro comunicazioni interne, ai termini della richiesta e alle questioni procedurali. Tutte queste eccezioni rispondono all'esigenza di preservare il buon funzionamento dell'autorità pubblica competente, non imponendo compiti eccessivi, non necessari per l'efficacia della legge. Tra tutte quelle previste dall'art. 13, co. 1 si segnala quella prevista alla lett. d) "*Que la solicitud se refiera a*

material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos", in particolare, consistente giurisprudenza ha interpretato l'eccezione appena riportata in senso restrittivo ossia anche se un procedimento è aperto, deve essere consentito l'accesso a quei documenti del fascicolo che, sebbene separabili, sono conclusi[403]. Il secondo blocco di eccezioni è invece previsto all'art. 13, co. 2, in tal caso le richieste di informazioni ambientali possono essere respinte se la divulgazione delle informazioni può pregiudicare uno degli elementi previsti dall'articolo stesso come, ad esempio, la riservatezza o la difesa nazionale. Le eccezioni incluse in questo blocco hanno lo scopo di preservare altri beni o interessi giuridicamente protetti che potrebbero essere messi in pericolo dalla divulgazione delle informazioni. Non è, dunque, sufficiente che sussista una delle ragioni previste dall'art. 13, co. 2, ma è necessario che vi sia un'incidenza negativa su uno dei beni o interessi protetti. I motivi di rifiuto prima menzionati, ai sensi dell'art. 13, co. 4, devono essere interpretati restrittivamente e per la loro applicazione l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni deve essere ponderato con l'interesse tutelato dal loro rifiuto e ciò caratterizza un'importante novità rispetto alla precedente regolamentazione, in quanto il rifiuto non opera più automaticamente. Pertanto l'accesso deve essere concesso se, dopo aver ponderato gli interessi in gioco, l'interesse pubblico prevale

[403] L. CASADO CASADO, *El acceso a la información…* op. cit., pp. 121.

sull'interesse tutelato della non divulgazione, in caso di dubbio l'interpretazione sarà a favore della divulgazione.

Secondo quanto indicato nell'art. 13, co. 1, "*las autoridades públicas podrán denegar las solicitudes de información ambiental*". La previsione del verbo "potere" è significativa, il verificarsi di una delle circostanze di cui all'art. 13 non implica necessariamente il rifiuto di tutte le informazioni richieste. L'art. 14 impone, altresì, che l'informazione ambientale richiesta detenuta dalle autorità pubbliche o per conto di esse sia comunque messa a disposizione del soggetto richiedente qualora sia possibile separare le informazioni di cui all'articolo 13, co. 1, lettere d), e) e co. 2 dal testo dell'informazione richiesta.

Per riassumere, i casi in cui può essere negata l'informazione si riconducono a due ipotesi fondamentali: 1. Non corretta manifestazione della richiesta di informazioni: può, difatti, accadere di formulare una richiesta di informazione a un'amministrazione che non la possiede; ovvero la richiesta è ritenuta manifestamente irragionevole; o ancora è formulata in maniera generica e imprecisa; o nel caso in cui si riferisca a materiale in processo di elaborazione. 2. Quando l'informazione afferisce a diritti o interessi giuridicamente protetti (se vengono colpiti la sicurezza e le relazioni internazionali; la riservatezza dei procedimenti delle autorità pubbliche; la riservatezza dei dati personali; diritti della proprietà intellettuale e industriale). In ogni caso l'amministrazione o l'autorità deve motivare sufficientemente la ragione per la quale l'accesso è

denegato. Secondo alcuni autori, dunque, il diritto di accesso all'informazione mediante richiesta, «*tiene una naturaleza bifronte: de un lado, es un derecho de los ciudadanos a acceder a la información medioambiental poseída por las autoridades públicas; y, de otro, constituye un deber de las autoridades públicas de suministrar la información medioambiental requerida*»[404].

In conclusione, la presente legge costituisce lo standard minimo di tutela in materia di accesso alle informazioni ambientali e tra i suoi obiettivi, riconosciuti dall'art. 1 della Legge, ricordiamo quelli di garantire il diritto a ricevere informazioni ambientali e accedere alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche così come assicurare la diffusione delle informazioni, di garantire la partecipazione alle procedure decisionali su materie di impatto ambientale.

6.4 Rapporto con la Ley 19/2013 *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*

Come analizzato in precedenza, gli obiettivi della Legge 19/2013 erano quelli di ampliare e rafforzare la trasparenza dell'attività pubblica, anche grazie agli obblighi di pubblicità attiva[405]; di regolare e garantire il diritto di accesso all'informazione;

[404] J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, y Á. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

[405] A. DE LA VARGA PASTOR, *Estudio de la publicidad activa de la información pública. Especial referencia a la información ambiental y a la aplicación de la*

e, infine, di stabilire gli obblighi di buon governo che devono essere rispettati dai funzionari pubblici e le conseguenze derivanti dall'inosservanza dei suddetti obblighi.

L'approvazione della legge 19/2013 ha suscitato alcune interessanti questioni circa il regime giuridico applicabile all'accesso all'informazione ambientale[406]. Ovviamente, così come anche confermato dalla disposizione addizionale 1 della Legge 19/2013, è prevista l'applicazione della normativa specifica in tutti quegli ambiti che godono di un regime giuridico proprio e distinto di accesso all'informazione, per cui la Legge 19/2013 si applicherà con carattere suppletorio in queste materie[407]. La giurisprudenza ha, altresì, chiarito in cosa consista la normativa specifica, affermando che sussiste «*un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que*

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, in Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 6, 1, 2015, pp. 1 ss.

[406] Sul punto, M. Á. BLANES CLIMENT, *La incidencia de la nueva ley de transparencia en materia ambiental*, in Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 28, 2014, pp. 115 ss.; J. I. CUBERO MARCOS, *El derecho de acceso a la información ambiental y su adaptación a la normativa general sobre transparencia administrativa: algunos casos controvertidos*, in Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 37, 2017, pp. 131 ss.

[407] Disposición adicional primera: «*2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. 3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización*»; L. CASADO CASADO, *Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la información ambiental*, in Revista Vasca de Administración Pública, 99-100, 2014, pp. 819 ss.

desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella»[408], ossia viene affermato che un regime specifico sussiste quando in un determinato settore dell'ordinamento è presente una regolamentazione completa che sviluppa il diritto di accesso all'informazione sia da parte dei cittadini che dei soggetti interessati e tale regime si applicherà in via preferenziale rispetto alla disciplina della Legge sulla Trasparenza che comunque avrà applicazione integrativa per gli aspetti non contemplati nella normativa specifica, purché compatibili.

Chiaramente l'effettività del diritto di accesso richiede l'articolazione di un efficace sistema di garanzie. Innanzitutto l'art. 3, co, 3 della L. n. 27/2006 riconosce sia il diritto di impugnare atti e omissioni imputabili alle autorità pubbliche che violino i diritti riconosciuti dalla stessa in materia di informazione, sia la partecipazione del pubblico negli artt. 20 e 21 con l'obiettivo di assicurare e rafforzare l'effettività dei diritti di informazione e partecipazione. La legge spagnola fa riferimento al sistema generale dei ricorsi amministrativi (recurso de alzada y recurso de reposición)

[408] RCA 3934/2020 del 18 marzo 2021; RCA 1975/2020 dell'8 marzo 2021.

e dei ricorsi giurisdizionali (recurso contencioso-administrativo) attualmente disciplinato dalla L. n. 39/2015 sul procedimento amministrativo e dalla L. n. 29/1998 del 29.07.1998 sulla giurisdizione contenzioso-amministrativa. Tuttavia non è stata presa in considerazione l'opzione prevista sia nella convenzione di Aarhus, che nella direttiva 2003/4/CE di utilizzare, in alternativa al ricorso amministrativo e prima di adire un organo giurisdizionale, un ricorso a un organo indipendente e imparziale istituito dalla legge[409], al fine di conferire una garanzia effettiva, nei confronti dei soggetti richiedenti, del diritto di accesso alle informazioni. Una delle sue funzioni sarebbe potuta essere quella volta alla risoluzione dei ricorsi presentati dai cittadini di fronte al rifiuto mosso dall'amministrazione di accedere alle informazioni richieste.

Per quanto concerne la legittimazione ad agire in giudizio, la stessa è attribuita al soggetto che ritenga che un atto o un'omissione imputabile a un'autorità pubblica abbia violato i diritti all'informazione riconosciuti dalla L. n. 27/2006. Da ultimo, occorre rilevare che, sebbene queste disposizioni siano formalmente conformi alla convenzione di Aarhus e alla direttiva 2003/4/CE, i mezzi di ricorso non soddisfano i requisiti previsti dalla stessa convenzione e, in particolare quelli di effettività, obiettività ed equità (art. 9.4 convenio de Aarhus); e il ricorso contenzioso-

[409] A. Cerrillo I Martinez ha prospettato la possibilità di creare un organismo indipendente in materia di diritto di accesso alle informazioni ambientali incaricato di risolvere in prima istanza eventuali controversie che dovessero insorgere tra l'amministrazione e i cittadini in caso di rigetto della richiesta di informazioni ambientali.

amministrativo non può configurarsi come un meccanismo generale per garantire l'accesso all'informazione ambientale, essendo inefficace a causa dell'evidente ritardo nell'ottenimento di una decisione. Oltre al sistema dei rimedi previsto dall'art. 20, l'art. 21 introduce un reclamo specifico per le infrazioni commesse da soggetti di cui all'art. 2, co. 4, n. 2, che verrà presentato nei confronti dell'amministrazione sotto la cui autorità la persona fisica o giuridica che svolge funzioni pubbliche o fornisce servizi pubblici legati all'ambiente, eserciti la sua attività. In questi casi l'amministrazione competente deve emettere e notificare la relativa delibera, che esaurirà i rimedi amministrativi e sarà direttamente esecutiva, entro il termine stabilito dalla normativa regionale, ovvero, nel caso dell'Amministrazione dello Stato, entro un termine massimo di tre mesi. Bisogna evidenziare che la risoluzione del reclamo da parte dell'amministrazione è immediatamente esecutiva ed esaurisce i mezzi di ricorso amministrativi, il che apre la possibilità di presentare un ricorso amministrativo per riesame (facoltativo) o un ricorso contenzioso-amministrativo. Nel caso di mancata ottemperanza alla risoluzione da parte delle persone fisiche o giuridiche di cui all'art. 2, co. 4, n. 2, l'amministrazione provvederà a richiedere alla persona oggetto del reclamo, d'ufficio o su richiesta del richiedente, di ottemperare. In caso di inottemperanza, la Pubblica Amministrazione potrà concordare l'irrogazione di sanzioni pecuniarie coercitive per

l'importo determinato dalla normativa regionale, o dal decimo provvedimento aggiuntivo[410], a seconda dei casi.

Detto ciò, è interessante ricordare come la legge 19/2013 introduce, quale meccanismo di tutela del diritto di accesso alle informazioni pubbliche, una specifica pretesa dinanzi a un organo indipendente (il Consiglio per la trasparenza e il buon governo) su base facoltativa e prima della sua impugnazione in un procedimento contenzioso-amministrativo (artt. 23 e 24).

Alla luce di questa dualità di regimi di protezione vale la pena esaminare se la specifica rivendicazione disciplinata dalla L. n. 19/2013 possa essere applicabile in termini di accesso alle informazioni ambientali o se, in caso di informazione ambientale, l'interessato possa avvalersi della rivendicazione dinanzi al Consiglio per la trasparenza e buon governo. Come già sottolineato la L. n. 19/2013 ha carattere suppletorio, per cui applicabile alle sole e singole materie non previste dalla normativa specifica sull'accesso all'informazione ambientale. Sul punto, dunque, bisognerà comprendere se questo particolare e specifico aspetto goda di disciplina all'interno della L. n. 27/2006, dal momento che siffatta regolamentazione sembrerebbe limitarsi (come in effetti si limita)

[410] Disposición adicional décima. Reclamaciones administrativas planteadas ante la Administración General del Estado al amparo del artículo 21: 1. *La Administración General del Estado deberá dictar y notificar la resolución correspondiente a la reclamación a la que se refiere el artículo 21 en el plazo máximo de tres meses. 2. En el ámbito de la Administración General del Estado, el importe de las multas coercitivas a las que se refiere el artículo 21 no excederá de 6.000 euros por cada día que transcurra sin cumplir.*

alla disciplina circa il sistema generale dei ricorsi amministrativi e del ricorso contenzioso-amministrativo, non includendo, in maniera specifica, la possibilità di un ricorso sostitutivo dinanzi a un organismo indipendente come previsto, invece, dalla legge sulla trasparenza. Alla luce di tale mancanza, la denuncia al Consiglio per la trasparenza e il buon governo disciplinata dalla legge 19/2013, dovrebbe essere applicata come misura supplementare a garanzia del diritto di accesso all'informazione ambientale[411]. Tuttavia, finora, questo organismo ha negato la sua competenza in materia di accesso alle informazioni ambientali, evidenziando l'inoperatività del reclamo dinanzi al Consiglio per la trasparenza e buon governo come garanzia del diritto di accesso alle informazioni ambientali in applicazione della disposizione aggiuntiva 1 della L. n. 19/2013.

Alcuni autori, tra i quali L. Casado Casado, hanno prospettato una possibile e differente interpretazione secondo la quale sarebbe ipotizzabile l'estensione dell'applicazione del reclamo al Consiglio per la trasparenza e il buon governo all'accesso alle informazioni ambientali, nella misura in cui ciò sia maggiormente favorevole. In questo senso, altri organismi similari al Consiglio di trasparenza e buon governo, appartenenti alle comunità autonome, hanno ammesso l'applicazione di tale reclamo sostitutivo nel territorio delle comunità

[411] L. CASADO CASADO, *Estudio sobre el alcance de la supletoriedad…*op. cit., pp. 843; L. CASADO CASADO, *La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?*, in Revista Catalana de Dret Públic, 52, 2016, pp. 22 ss.; S. FERNÁNDEZ RAMOS, *Información ambiental y transparencia pública*, in Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 39,2018, pp. 64 ss.;

stesse, per esempio il Consiglio di Trasparenza della Regione della Murcia o la Commissione della Garanzia del diritto id accesso all'informazione pubblica della Catalogna.

7. La disciplina del silenzio

A differenza della L. n. 19/2013, che prevede espressamente un regime di silenzio negativo, la L. n. 27/2006 non disciplina specificamente gli effetti del silenzio dell'amministrazione. Da ciò potrebbe derivare l'applicazione del silenzio negativo anche alle richieste di informazioni ambientali regolate dalla L. n. 27/2006, in virtù della funzione integrativa della L. n. 19/2013. Tuttavia, sia una parte della dottrina sia la giurisprudenza continuano a sostenere l'interpretazione del silenzio come positivo, sulla base di tre fondamentali argomenti:

1. Il silenzio positivo deriva dalla legislazione di base del procedimento amministrativo, la Legge sul procedimento amministrativo comune (LPC) del 2015;
2. Il silenzio positivo rispetta i requisiti delle direttive;
3. Il silenzio positivo è l'unico ammissibile, altrimenti si ingenererebbe un regresso ingiustificato in un regime pionieristico come quello europeo e spagnolo.

In particolare la STS del 16.01.2015[412] propone un'interessante ricostruzione in materia di silenzio amministrativo, giungendo ad

[412] Sentenza del Tribunal Supremo, 16 gennaio 2015, Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección V, ricorso n. 691/2013.

affermare il rafforzamento del carattere positivo del silenzio amministrativo in quanto «*para privar de dicho carácter al silencio, no sólo se requiere ya la existencia de una norma de rango legal (o disposición comunitaria) que venga a otorgar al silencio carácter negativo, sino que además dicha norma ha de estar fundada en "imperiosas razones de interés general"»* ossia, per privare il silenzio di questo carattere, non solo risulta essere necessaria l'esistenza di una norma giuridica che conferisca al silenzio un carattere negativo ma, altresì, quest'ultima deve essere fondata su motivi imperativi di interesse generale. Il silenzio amministrativo negativo non sarebbe accettabile per la mancanza di motivazione che vi si correla; in assenza di un'espressa previsione *ex lege* in senso contrario, il silenzio amministrativo ha carattere positivo. Neppure la previsione contenuta nell'art. 13 della L. n. 27/2006, che sancisce le eccezioni al diritto di accesso, priva il silenzio del suo carattere positivo.

La determinazione del termine massimo per la risoluzione delle richieste delle informazioni ambientali e per l'effettiva fornitura delle informazioni richieste è una questione di massima importanza nell'esercizio del siffatto diritto (art. 10). Tali periodi sono molto più brevi di quelli stabiliti dalla L. n. 38/1995 (due mesi). Purtuttavia, ciò che concretamente rileva non è tanto risolvere la procedura (com'era con la L. n. 38/1995) bensì soddisfare la richiesta. La L. n. 27/2006 non contiene alcun riferimento nei confronti del significato da attribuire al silenzio amministrativo cosicché, si intende applicabile la norma generale contenuta nella L. n. 39/2015 che attribuisce

carattere positivo al silenzio ex art. 24, co.1: "*en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general*"[413]. Tale soluzione, tuttavia, non accresce la tutela del diritto, poiché il richiedente potrà ritenersi concretamente soddisfatto solo al momento della ricezione della documentazione richiesta e non con il mero decorso del tempo. Tuttavia come sottolinea Lazcano Brotons «*tal consideración jurídica sí podría producir ciertos efectos en el plano del derecho: por ejemplo la imposibilidad de una resolución expresa tardía desestimatoria o la posibilidad de instar un recurso contencioso-administrativo por inactividad de la Administración*» ossia, una siffatta considerazione giuridica potrebbe avere determinati effetti sul piano del diritto: ad esempio, l'impossibilità di una decisione esplicita tardiva di rigetto della domanda o la

[413] L. CASADO CASADO, *El acceso a la información ambiental…*op. cit., pp. 125 ss.

possibilità di proporre un ricorso giurisdizionale per inerzia dell'amministrazione.

Difatti, ai sensi dell'art. 29 della L. n. 29/1998 del 13.07.1998[414], sulla giurisdizione contenzioso - amministrativa, il richiedente avrebbe solo la possibilità di esigere il rispetto dell'obbligo di fornire l'informazione da parte dell'amministrazione e, nel caso in cui decorsi tre mesi dalla data del reclamo, questa perduri nell'inottemperanza, di proporre ricorso contenzioso – amministrativo contro l'inerzia dell'amministrazione affinché un organo giurisdizionale ingiunga la stessa a rispettare l'obbligo di fornire l'informazione richiesta[415]. Tuttavia, l'efficacia della soluzione appena prospettata appare piuttosto incerta, poiché il lungo decorso temporale necessario per ottenere le informazioni ambientali può spesso ostacolare una partecipazione effettiva ai procedimenti amministrativi e giudiziari, oltre a rivelarsi inadeguata nel garantire

[414] Art. 29: "*1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración. 2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78.*"

[415] B. LOZANO CUTANDA, A. LAGO CANDEIRA, L.F. LÓPEZ ÁLVAREZ, *Tratado de Derecho Ambiental, Centro de Estudios Financieros*, Madrid, 2014; J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, y Á. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información, Participación…*op. cit.

una tutela ambientale efficace. Da parte sua, la L. n. 19/2013 prevede la disciplina del silenzio negativo: decorso inutilmente il termine per la risoluzione della questione, la richiesta si intenderà respinta (art. 20, co. 4). Dal momento che la L. n. 27/2006 non disciplina il silenzio amministrativo, l'applicazione della prima disposizione aggiuntiva della L. n. 19/2013 sembrerebbe implicare l'adozione del silenzio negativo, data la sua natura integrativa. Tuttavia, sebbene questa sia la conclusione derivante da un'interpretazione strettamente letterale della disposizione, alcuni autori ritengono che non sia la soluzione corretta[416].

7.1 Orientamento del Tribunale Supremo in materia di silenzio

Secondo il recente orientamento del Tribunale Supremo, espresso nella sentenza del 09/01/2023 (RC 1509/2022): «*el silencio de la Administración ante una solicitud de información medioambiental realizada al amparo de la Ley 27/2006, formulada tras la entrada en*

[416] J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, *El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro*, Revista Catalana de Dret Ambiental, 9, 1, 2018, pp. 1 ss, mette in guardia dall'applicazione del silenzio positivo in termini di accesso alle informazioni ambientali: il difficile adattamento della figura del silenzio con la configurazione materiale del diritto di accesso che richiede la fornitura di informazioni o il rifiuto motivato entro il termine stabilito; la materializzazione della fornitura, poiché lo scopo della richiesta non è la risoluzione del procedimento, ma l'ottenimento delle informazioni richieste; e l'eventuale posizione di terzi che sono protetti da alcune delle limitazioni alla divulgazione delle informazioni. Sui problemi posti dal regime del silenzio positivo si veda S. FERNÁNDEZ RAMOS, Información ambiental y transparencia pública», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 39, 2018, pp. 19 ss.

vigor de la Ley 19/2013, debe ser interpretado en sentido negativo»[417].

La questione nasceva da una richiesta di informazioni ambientali formulata dal Sindacato Central de Regantes circa il trasferimento Tajo-Segura alla Confederación Hidrográfica di Segura ai sensi della L. n. 27/2006. All'inerzia dell'Amministrazione il Sindacato ha ritenuto che la sua richiesta fosse stata accolta in virtù del silenzio positivo in conformità con le disposizioni dell'art. 24 LPAC (L. n. 39/2015, sul procedimento amministrativo) e, altresì, in conformità con quanto stabilito nella Sentenza del Tribunale Supremo del 16.01.2015 sopra menzionata. Successivamente, vista l'esistenza di un atto finale (formatosi con il silenzio) non eseguito, non essendo state fornite al Sindacato le informazioni ambientali richieste, previa richiesta al Ministero, il Sindacato ha presentato ricorso contenzioso-amministrativo contro l'inattività dell'Amministrazione competente ai sensi dell'art. 29, co.2 LJCA (L. n. 29/1998, sulla giurisdizione contenziosa amministrativa).

Tuttavia, l'Avvocatura dello Stato si oppose ritenendo applicabile la disciplina del silenzio negativo, per due ordini di ragioni:

1. Sulla scorta della mancanza di disciplina in materia di silenzio da parte della L. n. 27/2006 ed avendo la L. n. 19/2013, carattere suppletorio, come previsto dalla prima disposizione

[417] Traduzione non ufficiale: «*il silenzio dell'Amministrazione di fronte ad una richiesta di informazioni ambientali avanzata ai sensi della legge 27/2006, formulata dopo l'entrata in vigore della legge 19/2013, deve essere interpretato in senso negativo*».

addizionale della stessa, sarebbe applicabile quest'ultima e, in particolare, l'art. 20, co. 4 secondo il quale, una volta decorso il termine per la risoluzione, senza che sia stata emessa e notificata una delibera espressa, la domanda si intende respinta;

2. Sebbene il significato generale del silenzio di cui all'art. 24 LPAC (39/2015, sul procedimento) sia positivo, la normativa applicabile sarebbe quella prevista dalla L. n. 19/2013 per il principio di specialità.

La sentenza del Tribunale superiore di Giustizia di Murcia del 21.12.2021, seguendo le argomentazioni dell'Avvocatura di Stato, respinse il ricorso sostenendo, da un lato, l'inapplicabilità della precedente sentenza emessa in data 16.01.2015 in quanto dettata prima dell'entrata in vigore della LTAIPBG e, dall'altro, poiché secondo la previsione contenuta nell'art. 24, co. 1 LPCA le eccezioni al regime generale del silenzio positivo devono essere previste dalla legge, per cui essendo che la L. n. 27/2006 non statuisce alcunché in materia di silenzio e che la L. n. 19/2013 assume carattere integrativo in materia, il carattere del silenzio non può che propendere nel senso negativo.

Avverso la sentenza venne proposto Recurso de casación ammesso mediante ATS del 27.04.2022, con il quale il ricorrente contestava l'interpretazione formulata dalla Camera di Murcia ritenendola contraria alla legge e allo spirito delle norme disciplinanti la materia dell'accesso all'informazione ambientale, segnalando che il gruppo

normativo di applicazione non riguardava esclusivamente la L. n. 27/2006 ma, altresì, le Direttive 2003/4/CE e 90/313/CEE.

Secondo la sentenza del Tribunale superiore di Giustizia di Murcia, il ricorrente «*aggiunge di condividere pienamente il ragionamento dell'STS del 16.01.2015 (che ritiene pienamente applicabile visto che la stessa non è anteriore, bensì posteriore all'entrata in vigore della Ley 19/2013) e che, richiamando la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, conclude che il silenzio amministrativo negativo non è accettabile, se non per la sua natura in sé a causa della mancanza di motivazione che è inevitabile*»[418].

La sentenza del Tribunale Supremo del 09.01.2023 respinse il ricorso, confermando la sentenza del Tribunale di primo grado e considerando il silenzio avente carattere negativo, secondo quanto disposto dall'art. 20, co. 4 della LTAIPBG (L. n. 19/2013) e secondo l'applicazione suppletoria statuita dalla prima disposizione addizionale della stessa.

Tale pronuncia ha suscitato un intenso dibattito dottrinale e smosso la coscienza di numerosi studiosi. Tra questi, l'Avvocato e Professore Diego Gómez Fernández ha evidenziato una serie di argomentazioni, sia di carattere sostanziale, che processuale che avrebbero potuto condurre ad una decisione differente da parte del Tribunale Supremo[419].

---

[418] Traduzione non ufficiale.

[419] D. GÓMEZ FERNÁNDEZ, *El sentido del silencio en las solicitudes de acceso a la información medioambiental (sts 9/1/2023),* in Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado, 24, 2023, pp. 55 ss.

- Motivazione di merito

Richiamando la Sentenza del Tribunale Supremo dell'08.03.2021, l'autore sottolinea che, in presenza di una disciplina specifica e completa in una data materia, questa debba necessariamente prevalere sulla disciplina generale in materia di trasparenza, la quale ha una natura puramente integrativa per gli aspetti privi di una regolamentazione specifica. Ne discende che, per poter applicare in via integrativa il silenzio negativo previsto all'art. 20, co. 4, L. n. 19/2013, occorre preliminarmente verificare se la L. n. 27/2006 contenga già una disciplina puntuale sulle conseguenze giuridiche derivanti dalla scadenza del termine massimo per la definizione delle richieste di accesso alle informazioni ambientali.

Ad avviso dell'autore, la disciplina in questione potrebbe desumersi dall'interpretazione "in passivo" dell'art. 3, co. 1, lett. d), L. n. 27/2006 che disciplina le conseguenze giuridiche all'inutile decorso del tempo di cui all'art. 10. Mettendo in passività la disposizione indicata secondo la quale, in relazione all'accesso all'informazione, il soggetto richiedente avrebbe il diritto "*a recibir la información que soliciten en los plazos máximos establecidos en el artículo 10*" si potrebbe sostenere che, una volta decorsi i termini massimi previsti nell'art. 10, i richiedenti acquisiscano il diritto di ricevere le informazioni richieste, configurandosi un'ipotesi di silenzio positivo. Tale esito sarebbe sovrapponibile con il già citato art. 24, co. 1, L. n. 39/2015 che prevede espressamente l'istituto del silenzio amministrativo positivo.

E ancora, sotto il profilo del merito, un'ulteriore elemento che l'autore ha valutato, riguarderebbe la compatibilità o meno della disciplina del silenzio negativo di cui all'art. 20, co. 4, L. n. 19/2013 con la legislazione di settore in materia di accesso all'informazione ambientale, nonché con le direttive 2003/4/CE e 2003/35/CE. Del medesimo avviso sarebbe la Prof.ssa Lucía Casado Casado[420], la quale ha negato la possibilità di estendere il silenzio negativo previsto dalla L. n. 19/2013 all'accesso all'informazione ambientale, nonostante questa sarebbe la soluzione naturalmente prospettabile secondo un'interpretazione strettamente letterale della prima disposizione aggiuntiva della L. n. 19/2013. Dunque, «*en nuestra opinión, debe mantenerse el silencio positivo, sin que sea posible aplicar el efecto desestimatorio del silencio establecido por la Ley de transparencia en los procedimientos de solicitud de acceso a la información ambiental*»[421], in quanto, in caso contrario, si violerebbero le disposizioni della direttiva 2003/4/CE che dettano un obbligo per l'autorità pubblica competente di fornire le informazioni ambientali il prima possibile e comunque non oltre un mese dal ricevimento della richiesta o, eccezionalmente, entro due mesi, o comunque di notificare, al richiedente, i motivi del rifiuto di accesso totale o parziale, con l'indicazione della procedura di ricorso

[420] L. CASADO CASADO, *El acceso a la información…*op. cit., pp. 126 ss.
[421] Traduzione non ufficiale: «*A nostro avviso, il silenzio positivo dovrebbe essere mantenuto, senza che sia possibile applicare l'effetto sprezzante del silenzio stabilito dalla Legge sulla trasparenza nelle procedure di richiesta di accesso alle informazioni ambientali*».

esperibile (in particolare, come anche previsto all'interno dei considerando n. 1, 8, 13, 16, 19[422].

Un ulteriore dato rilevante riguarderebbe la formulazione originaria dell'art. 4, co. 1, L. n. 38/1995, predecessora dell'attuale L. n. 27/2006 che contemplava un silenzio negativo, come anche analizzato nella STS del 16 gennaio 2015. Ebbene tale regolamentazione fu oggetto di critiche nella Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'esperienza acquisita nell'applicazione della Direttiva 2003/4/ce sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, in cui si affermava quanto segue: «*Per quanto concerne la forma e il contenuto dei rifiuti*

[422] Considerando n.1 della Direttiva 2003/4/CE: «*Un rafforzamento dell'accesso del pubblico all'informazione ambientale e la diffusione di tale informazione contribuiscono a sensibilizzare maggiormente il pubblico alle questioni ambientali, a favorire il libero scambio di opinioni, ad una più efficace partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia e, infine, a migliorare l'ambiente*»; Considerando n. 8 della Direttiva 2003/4/CE: «*È necessario garantire che qualsiasi persona fisica o giuridica abbia il diritto di accedere all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche o per conto di esse senza dover dichiarare il proprio interesse*»; Considerando n. 13 della Direttiva 2003/4/CE: «*L'informazione ambientale dovrebbe essere messa a disposizione dei richiedenti il più presto possibile e in tempi ragionevoli tenendo conto di un eventuale termine specificato dal richiedente*»: Considerando n. 16 della Direttiva 2003/4/CE: «*Il diritto all'informazione implica che la divulgazione dell'informazione sia ritenuta un principio generale e che alle autorità pubbliche sia consentito respingere una richiesta di informazione ambientale in casi specifici e chiaramente definiti. Le ragioni di rifiuto dovrebbero essere interpretate in maniera restrittiva, ponderando l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni con l'interesse tutelato dal rifiuto di divulgarle. Le ragioni del rifiuto dovrebbero essere comunicate al richiedente entro il periodo stabilito dalla presente direttiva*»; Considerando n. 19 della Direttiva 2003/4/CE: «*I richiedenti dovrebbero poter ricorrere in sede giurisdizionale o amministrativa contro gli atti o le omissioni della pubblica autorità in relazione ad una richiesta*».

(articolo 4, paragrafo 5), uno Stato membro prevede ancora il tacito rigetto, per cui si presume che l'autorità nazionale opponga un rifiuto qualora non renda disponibili le informazioni o non trasmetta un rifiuto scritto entro la scadenza dei termini. Tuttavia, tale tacito rigetto è contrario alla direttiva, che richiede una risposta esplicita, recante le motivazioni, in ogni singolo caso»[423]. A seguito di tale relazione l'art. 4, co.1, L. n. 38/1995 inerente la risoluzione delle richieste ("*las Administraciones públicas deberán resolver las solicitudes de información sobre el medio ambiente en el plazo máximo de dos meses a partir del día de la fecha en que aquéllas hayan tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente. Si venciese este plazo sin que hubiera recaído resolución expresa del órgano competente, la solicitud se entenderá desestimada"*) è stato modificato dalla L. n. 55/1999, rimuovendo il silenzio negativo.

Infine, anche la CGUE si è espressa con la sentenza del 21.04.2005, causa C-186/4 (dal punto 30 al 36). In particolare secondo la Corte, la *fictio* per cui il silenzio mantenuto dall'amministrazione equivalga a rigetto implicito, non può essere considerata, di per sé, incompatibile con le disposizioni della Direttiva 90/313 (predecessora della Direttiva del 2003) per il solo fatto che non vi sia alcuna motivazione. Bensì, ha affermato che nel caso di rigetto

[423] Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, sull'esperienza acquisita nell'applicazione della Direttiva 2003/4/ce sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, Bruxelles, 17.12.2012, COM (2012)774, pp. 10 ss.

implicito di una richiesta di informazioni ambientali, la comunicazione dei motivi di rigetto, anche in una data successiva al rigetto implicito, deve comunque intervenire nei due mesi seguenti la richiesta. Dunque anche se la Direttiva 90/313 non si oppone alla "finzione" di una decisione implicita di rigetto di una richiesta di accesso all'informazione successiva ad un silenzio protratto per due mesi, la stessa (in particolare l'art. 3, n. 4) si oppone a che tale decisione non sia accompagnata da una motivazione al momento della scadenza del termine di due mesi.

- Motivazione formale processuale

Dal punto di vista processuale, l'autore ha ritenuto che, poiché esiste una sentenza della CGUE del 21/04/2005 che chiarisce che il silenzio negativo nell'accesso alle informazioni ambientali è contrario alla direttiva asserita dalla ricorrente, il Tribunale Supremo non avrebbe potuto affermare il carattere negativo del silenzio senza aver sottoposto, precedentemente, la questione pregiudiziale alla CGUE. Preliminarmente occorre ricordare il principio del primato o anche "preminenza" o "supremazia", del diritto dell'UE che si è sviluppato mediante la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE e che si fonda sull'idea secondo la quale, in caso di conflitto tra diritto dell'UE e diritto interno di uno Stato Membro, prevarrà il primo. Difatti, in caso di conflitto, lo Stato membro sarà tenuto a disapplicare la normativa interna a favore di quella dell'UE, nel caso in cui non sia possibile giungere ad un'interpretazione conforme. Pertanto, nonostante il ricorrente, nel caso in esame, abbia richiamato

la Sentenza della CGUE del 21.04.2005 (C-186/2004), che stabiliva, come analizzato, che la previsione di un silenzio negativo in materia di accesso alle informazioni ambientali fosse incompatibile con l'obbligo di motivazione delle decisioni di diniego, e nonostante abbia richiesto al Tribunale Supremo di sollevare la questione pregiudiziale qualora la sentenza citata non fosse ritenuta sufficientemente chiara, lo stesso non si è espresso al riguardo, né ha sollevato la questione pregiudiziale.

8. Possibile orientamento differente

Proseguendo la disamina inerente alla disciplina del silenzio in materia di accesso alle informazioni ambientali, alcuni autori[424] sostengono che la previsione di un silenzio negativo sarebbe molto più "*llevadero*" ossia sopportabile se fosse legato alla possibilità di esperire un ricorso (reclamo) innanzi ai moderni Consigli per la Trasparenza in sostituzione del sistema ordinario dei ricorsi previsto dall'art. 20, L. n. 27/2006 (riguardante i procedimenti conclusi con rifiuto espresso).

Nonostante ciò molti Consigli per la trasparenza (tra cui quello andaluso), ad oggi, si rifiutano di conoscere le denunce in materia di accesso alle informazioni ambientali rifugiandosi, chiaramente, nell'esistenza di un regime speciale in materia.

[424] In particolare, G. VALENCIA MARTÍN, *Silencio administrativo común y especial,* in Revista Aragonesa de Administración Pública, 53, 2019, Zaragoza, pp. 14 ss.

Alcuni sostenitori del carattere negativo del silenzio, si rifanno alla STC 104/2018[425], in cui l'art. 20, co. 4, L. n. 19/2013, nel quale è regolato il silenzio negativo, è qualificato quale norma integrante del procedimento amministrativo comune. «*En tales circunstancias, ya sería problemático que el legislador sectorial competente por razón de la materia (en este caso, el legislador básico estatal en materia ambiental) decidiera establecer (o mantener) un sentido diferente del silencio para ciertas clases de solicitudes de acceso a la información*»[426] ossia sarebbe problematico se il legislatore settoriale competente per materia decidesse di stabilire un diverso significato di silenzio per determinate categorie di richieste di accesso alle informazioni.

A tal fine risulta particolarmente interessante analizzare, anche in ottica analogica, un'ulteriore Sentenza, la STS 312/2022 del 10 marzo. Il ricorso veniva presentato dalla rappresentanza processuale del Consiglio Provinciale di Girona contro la sentenza n. 1074/2019 emessa dalla Sez. V della Camera contenzioso – amministrativa dell'Alta Corte di Giustizia della Catalogna, che respingeva il ricorso presentato dal Consiglio di cui sopra avverso alcune risoluzioni della Commissione per la garanzia del diritto di accesso e all'informazione pubblica (GAIP) che avevano annullato una serie di atti amministrativi del suddetto Consiglio nei quali si negavano al gruppo politico *Candidatura d'Unitat Popular* alcune richieste di accesso a

[425] STC 104/2018 del 4 ottobre 2018.
[426] G. VALENCIA MARTÍN, *Silencio administrativo común y especial*, op. cit.

determinati fascicoli. Oggetto di analisi è l'art. 24, L. n. 19/2013 (inerente il reclamo al Consiglio per la trasparenza e buon governo) e la prima disposizione addizionale della medesima legge, in relazione agli artt. 77, L. n. 7/1985 circa le basi del regime locale e degli artt. dal 14 al 16, R.D. n. 2568/1986 che approvava il Regolamento sull'organizzazione, il funzionamento e il regime giuridico degli enti locali, per determinare se questi precetti costituiscano, o meno, un regime giuridico specifico per quanto concerne l'aspetto dell'accesso dei funzionari eletti alle informazioni. In particolare, la questione controversa riguardava la determinazione secondo cui il reclamo ex art. 24, L. n. 19/2013 potesse essere presentato contro la risoluzione emessa dal Consiglio provinciale di Girona in materia di accesso alle informazioni. La suddetta questione è stata affrontata in differenti occasioni e, in particolare, con la sentenza 748/2020 dell'11 giugno, si è affermato che «*las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y especifico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre . Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos*

encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse» ossia che le previsioni di cui alla L. n. 19/2013 agiscono in via suppletiva qualora un'altra norma abbia disposto un regime giuridico proprio e specifico di accesso all'informazione in un ambito determinato, così come previsto dalla prima disposizione addizionale della medesima legge. Dunque, il regime specifico dovrà essere applicato in via preferenziale rispetto alla L. n. 19/2013 che, comunque, troverà applicazione integrativa per tutti quegli aspetti non contemplati nella normativa specifica.

Per quanto concerne la questione degli artt. 77 L. n. 7/1985 e da 14 a 16 del Regolamento sull'organizzazione, il funzionamento e il regime giuridico degli enti locali, è possibile affermare che i regolamenti del regime locale contengono una regolamentazione che sviluppa il diritto di accesso alle informazioni in tale settore determinato. Ciò significa che il regime specifico dovrà essere applicato in via preferenziale rispetto alla disciplina generale di cui alla L. n. 19/2013 che dovrà avere applicazione integrativa. Orbene, occorre comprendere la possibilità che il reclamo disciplinato dagli artt. 24, L. n. 19/2013 e 39 e ss., L. catalana n. 19/2014 (sulla trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo) possa essere considerato escluso avverso la delibera emessa dal corrispondente organo dell'amministrazione locale (in tal caso, il

Consiglio provinciale di Girona). Lo stesso Consiglio ricorrente sosteneva che la disciplina contenuta nei regolamenti sul regime locale prevedesse un sistema di ricorsi già accessibile al membro della Corporazione, nel caso in cui fosse stato negato il diritto di accesso alle informazioni. Secondo il Consiglio, pertanto, sarebbe esclusa la possibilità per il componente della Corporazione che ritenga di aver subito una violazione del proprio diritto di accesso di presentare il reclamo previsto dalla normativa sulla Trasparenza e sul buon governo. Anche il Consiglio di Trasparenza e Buon Governo dello Stato, nelle proprie risoluzioni, si è espresso in tal senso evidenziando che concedere la possibilità per i funzionari di proporre tale tipologia di reclamo, aprirebbe la strada alla *técnica del "espigueo"* ossia tecnica dello "spigolo" volta a selezionare gli aspetti maggiormente favorevoli di due differenti corpi normativi al fine di dotarsi di un istituto giuridico ad hoc, il che sarebbe contrario al principio della certezza del diritto. Difatti, il Consiglio per la Trasparenza e buon governo respinge categoricamente i ricorsi presentati dinnanzi allo stesso ai sensi dell'art. 24, L. n. 19/2013 da funzionari eletti a livello locale le cui richieste di informazioni sono presentate sulla scorta degli artt. 77, L. n. 7/1985 e da 14 a 16 del Regolamento sopra citato.

Nonostante ciò, il Tribunale Supremo ha previsto che la circostanza per la quale nei regolamenti degli enti locali vi sia una specifica regolamentazione a livello sostanziale e procedurale del diritto di accesso alle informazioni da parte di membri della Corporazione, non

esclude automaticamente che, contro la decisione di diniego totale o parziale circa l'accesso alle informazioni, l'interessato possa presentare il reclamo ex art. 24, L. n. 19/2013 e, nel caso della Catalogna di cui agli artt. 39 e ss. della L. n. 19/2014. È stato, dunque, evidenziato che «*en contra de lo que sostiene la Diputación recurrente, que invoca como respaldo de su tesis las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que ya hemos mencionado, esta viabilidad de la reclamación prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013 no es fruto de ninguna técnica de "espigueo" normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, como hemos visto, se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la información, y, de otra parte, se establece que la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia y buen gobierno sustituye al recurso de alzada allí donde estuviese previsto (lo que no es el caso del ámbito local al que se refiere la presente controversia), dejando en cambio a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición*» ossia che contrariamento a quanto sostenuto dal ricorrente che invoca la tecnica dello "spigolo" di cui alle risoluzioni del Consiglio per la trasparenza e buon governo, questa fattibilità del reclamo non è frutto di tale tecnica, bensì conseguenza diretta delle previsioni della stessa Legge sulla trasparenza in cui è già prevista la possibilità di un'applicazione suppletiva e, inoltre, il reclamo previsto nella

disciplina su trasparenza e buon governo sostituirebbe il "*recurso de alzada*" laddove previsto, poiché l'art. 23, co. 1, L. n. 19/2013[427] richiama l'art. 107, co. 2, L. n. 30/1992: "*Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo*" ossia le leggi possono sostituire il recurso de alzada, in casi specifici e ambiti settoriali e quando la specificità della materia lo giustifichi con altre procedure di impugnazione, reclamo, conciliazione…

In conclusione, mediante tale risoluzione è stata estesa la possibilità di utilizzare il reclamo di cui all'art. 24, L. n. 19/2013 innanzi al Consiglio di trasparenza e buon governo anche da parte dei funzionari eletti a livello locale le cui richieste di accesso alle informazioni sono presentate sulla scorta degli artt. 77, L. n. 7/1985 e da 14 a 16 del Regolamento sopra citato e, dunque, sulla scorta di

[427] Art. 23 co. 1, L. n. 19/2013: «*La reclamación prevista en el artículo siguiente (Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*».

una regolamentazione specifica. Sulla base del suddetto precedente, sarebbe possibile estendere analogicamente siffatta soluzione anche per quanto concerne la materia dell'accesso alle informazioni ambientali, prevista dalla L. n. 27/2006 come sopra analizzata concedendo, dunque, la possibilità ai soggetti richiedenti informazioni ambientali di ricorrere, avverso qualsiasi risoluzione esplicita o presunta, innanzi a questo Consiglio su base facoltativa e prima di provvedere all'impugnazione nell'ambito di un procedimento amministrativo – contenzioso.

Tuttavia, nelle diverse risoluzioni del Consiglio di trasparenza e buon governo che si sono susseguite nel tempo, sembra mantenersi una posizione costante da parte dello stesso riguardo alla possibilità, per i soggetti richiedenti informazioni ambientali, di presentare un reclamo innanzi al Consiglio in questione. In particolare, lo stesso, operando un'analisi dei co. 2 e 3 della prima disposizione addizionale della L. n. 19/2013 ha affermato che: secondo il co. 2, le materie che hanno un regime giuridico specifico per l'accesso alle informazioni sono disciplinate dalle loro specifiche normative e dalla L. n. 19/2013 su base integrativa; secondo il co. 3, questa legge si applica, per quanto non previsto dalle rispettive regolamentazioni, all'accesso alle informazioni ambientali e alle informazioni destinate al riutilizzo. Pertanto vista l'esistenza della L. n. 27/2006, la LTAIPBG ha natura meramente suppletoria, giungendo a dichiarare inammissibili i reclami presentati innanzi al Consiglio di trasparenza e buon governo per quanto concerne l'accesso alle informazioni

ambientali, dovendo essere applicate le disposizioni specifiche della L. n. 27/2006 ivi compresa l'applicazione dei rimedi previsti dalla stessa.

Pertanto, alla luce dell'analisi delle normative, sentenze e risoluzioni riportate nel paragrafo precedente, L. Casado Casado considerava la L. n. 19/2013 come uno standard minimo di tutela e garanzia. Difatti, il rischio di riconoscere la configurazione suppletoria in capo alla L. n. 19/2013, senza la previsione di adeguate cautele rischia di limitare le garanzie previste da una normativa specifica, com'è quella in materia di accesso alle informazioni ambientali. Sicuramente, sarebbe stato preferibile, sotto questo aspetto, prevedere l'applicazione preferenziale di normative specifiche solo nel caso in cui queste avessero previsto un regime più esteso rispetto a quello previsto dalla L. n. 19/2013, arrivando a riconoscere, la stessa, come uno standard minimo di tutela.

Se considerassimo le previsioni della L. n. 19/2013 standard minimo di tutela, consentendo alle normative specifiche di ampliare semplicemente i livelli di protezione e garanzia, potremmo avviare una riflessione interessante anche in merito al tema del silenzio amministrativo.

9. Conclusioni

In conclusione, uno dei problemi maggiormente rilevanti riguarda la necessità di fornire garanzie idonee ed effettive nei confronti di chi intende esercitare il diritto di accesso all'informazione. In particolar

modo, l'operato rinvio al sistema generale dei rimedi amministrativi e il ricorso contenzioso-amministrativo non può essere considerata la soluzione maggiormente appropriata. Difatti, da un lato, i mezzi di ricorso amministrativo non soddisfano i requisiti della Convenzione Aarhus e dall'altro lato i costi processuali non lo rendono facilmente accessibile e la lentezza con cui sopraggiungono le decisioni non lo rendono appetibile per chi desidera il soddisfacimento di un proprio specifico interesse. Difatti come avverte Ituren Oliver «*Si lo fundamental del derecho de acceso es que éste se ejerza de una manera rápida para poder servir a los intereses de protección de la naturaleza no puede la garantía de este mismo derecho descansar sobre un mecanismo de impugnación tan lento y que no ofrece una respuesta de tutela adecuada a las necesidades de la defensa del medio ambiente*»[428], ossia se l'aspetto fondamentale del diritto di accesso è che esso sia esercitato rapidamente al fine di servire gli interessi della protezione della natura, la garanzia di tale diritto non può basarsi su un meccanismo di contestazione così lento e che non sia in grado di offrire una risposta adeguata alle esigenze di protezione dell'ambiente.

Sicuramente l'orientamento, personalmente condiviso, di percorrere altre vie come quella inerente la possibilità di adire la Commissione indipendente per la risoluzione di determinate controversie derivanti dalla mancata risposta o dal diniego da parte del soggetto competente

[428] A. ITURNE OLIVER, *El derecho de acceso a la información ambiental. Notas y reflexiones*, in Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 8, 2005, pp. 101 ss.

di accesso alle informazioni ambientali in via preliminare e facoltativa potrebbe essere considerata una chiave di volta.

Inoltre, al di là del sistema delle garanzie delineato sarebbe necessario effettuare un miglior adeguamento tra la normativa specifica in materia di accesso alle informazioni ambientali e la normativa generale in tema di trasparenza, accesso alle informazioni pubbliche e buon governo al fine di risolvere alcuni problemi applicativi e uniformare la disciplina.

CONCLUSIONI

Alla luce dell'operata ricerca, risulta necessario rassegnare alcune conclusioni di sintesi che mirano a ricollocare i dati empirico-normativi riportati e le conseguenti riflessioni interpretative sviluppate nel corso dei superiori capitoli all'interno del sistema italiano.

Procedendo con ordine, va riconosciuta la portata simbolica e giuridica della Legge costituzionale n. 1/2022. Con la locuzione "simbolica", tuttavia, non si intende sminuire la rilevanza costituzionale dell'operata riforma. Tale concetto si differenzia rispetto a quello elaborato da coloro che hanno ritenuto l'inutilità della riforma in questione. La positivizzazione del valore ambientale all'interno della Carta fondamentale ha rappresentato un passo storico di notevole rilevanza giungendo a consolidare l'esigenza di porre la tutela dell'ambiente al centro dell'azione pubblica e del bilanciamento costituzionale incidendo, altresì, sulle modalità di delimitazione dei limiti alla libertà di iniziativa economica. L'importanza assunta da tale riforma costituzionale viene, altresì, evidenziata dall'architettura delineata dal nostro ordinamento, visto e considerato che i principi trovano dimora all'interno della Costituzione ed è proprio sulla base di questi che muove l'intero ordinamento. Ritenere che l'argomentazione del "*c'è già in giurisprudenza*" potesse essere bastevole per addivenire ad una tutela ambientale rischiava di stravolgere l'intero sistema ordinamentale italiano, costituendo un precedente pericoloso consistente nel

ribaltamento, altresì, del principio di separazione dei poteri, giungendo a consentire un'opera creatrice di principi da parte della giurisprudenza. Nonostante la portata effettiva assunta da tale riforma costituzionale, certamente questa non risulta esente da critiche. La stessa, difatti, non ha risolto i problemi di coordinamento tra i vari livelli di governo e non ha sciolto i nodi applicativi emergenti dalla concreta attuazione delle politiche ambientali. In tal senso sarà utile comprendere come la successiva opera normativa, regolamentare, amministrativa e giurisprudenziale sarà in grado di conferire efficacia alla riforma rendendo coerente e operativo il nuovo quadro valoriale.

In secondo luogo, l'indagine comparata fra i vari istituti generali di accesso e la disciplina speciale relativa alle informazioni ambientali ha consentito di evidenziare i profili strutturali di somiglianza nonché le differenze funzionali e procedurali. In particolare, l'accesso documentale si fonda sulla materialità del documento e richiede la sussistenza di un interesse concreto, attuale e diretto; al contrario l'accesso alle informazioni ambientali è definito in termini di conoscenza e informazione – anche non ancora cristallizzate in un documento amministrativo – e riconosce una legittimazione più ampia in virtù della natura collettiva del bene ambiente. Analogamente a quanto riferito, l'accesso civico ha introdotto meccanismi di *disclosure* proattiva, contribuendo a generare un'idea di accesso che rafforza il principio di pubblicità attiva. Tuttavia, la moltiplicazione di fonti e titoli normativi ha dato luogo ad una

notevole – e per certi versi confusa – stratificazione normativa che, nella pratica, produce incertezze procedimentali. Tale stratificazione non assume una rilevanza esclusivamente teorica, difatti, anche il sopra analizzato ultimo aggiornamento del Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus (2025) documenta progressi significativi sul piano infrastrutturale ma al contempo evidenzia e segnala limiti organizzativi, disomogeneità territoriale, carenze nella qualità e armonizzazione dei flussi informativi. Tali criticità rendono meno efficace il diritto formale all'informazione. Conseguentemente, la mera proliferazione di strumenti di accesso non riesce a tradursi in concretizzazione, occorrendo semmai investimenti organizzativi, tecnici/formativi nonché regole chiare su tempi e forme di tutela e responsabilità amministrativa per evitare che tali diritti restino mere formulazioni testuali.

Da tale diagnosi nasce la valutazione critica della tesi secondo la quale l'ordinamento interno sarebbe segnato da un eccesso di normative e di tipologie di accesso che lungi dal rendere trasparente il sistema, generando ambiguità applicative. Il sovrapporsi di differenti regimi normativi genera confusione in ordine alla definizione dei soggetti passivi, ai termini procedimentali, al significato giuridico del silenzio amministrativo e alle tutele rimediali. Soprattutto le differenze in ordine alla disciplina del silenzio possono determinare vuoti di tutela per i soggetti richiedenti oltre che ritardi tali da compromettere l'efficacia della partecipazione pubblica. Tale constatazione conduce la ricerca a porre una domanda

di metodo: ha davvero senso sul piano dell'effettività e della certezza del diritto, mantenere separati, in modo così frammentato, istituti che perseguono finalità affini? La risposta critica che emerge dall'analisi delle normative è che la specificità dell'accesso alle informazioni ambientali è indubbia e merita una tutela dedicata ma tale specificità deve essere incardinata in una cornice normativa unitaria e soprattutto coerente che disciplini i rapporti con gli istituti generali, definisca gerarchie applicative, uniformi termini e regole sul silenzio e stabilisca rimedi efficaci e rapidi.

Il confronto con l'ordinamento spagnolo è illuminante sotto questo profilo. La Spagna, difatti, vanta un riconoscimento costituzionale dell'ambiente di molto antecedente alla riforma italiana e una normativa settoriale che ha costruito un sistema in cui il regime specifico prevale sulla legge generale ma lascia spazi di applicazione suppletiva alla legge generale sulla trasparenza. Inoltre, l'istituzione del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno offre un organismo indipendente di controllo e di consulenza che costituisce elementi di presidio utile. Sotto il profilo comparatistico, la disciplina dell'ordinamento spagnolo possiede vari elementi in comune rispetto a quella italiana, nonostante quest'ultima sia dotata di un sistema più complesso e articolato sia dal punto di vista strutturale che funzionale, che non sempre si è mostrato funzionale alle esigenze di tutela connesse. Tuttavia, anche in Spagna emergono tensioni applicative: in particolare la disciplina del silenzio nell'accesso ambientale è stata oggetto di controversie giurisprudenziali e la

ripartizione tra Stato e Comunità autonome aggiunge certamente ulteriore complessità.

Sulla scorta di tali evidenze, la tesi avanza due orientamenti in chiave riformistica: innanzitutto procedere ad una semplificazione e sistemazione organica della disciplina dell'accesso, attraverso la riduzione del numero degli istituti vigenti fino a giungere ad un istituto unitariamente disciplinato, sulla scorta dell'insegnamento dell'ordinamento spagnolo, ovvero mediante l'adozione di una legge quadro che definisca meglio il rapporto tra i diversi istituti, i criteri unificati per l'identificazione delle autorità o dei soggetti tenuti all'obbligo di informazione, i termini procedimentali e il regime del silenzio; in secondo luogo, continuare a mantenere la specificità dell'accesso ambientale, ma inserirla in una cornice procedurale omogenea e con meccanismi di *enforcement* efficaci quali, a titolo esemplificativo, il potenziamento degli organismi indipendenti di trasparenza, snellimento delle vie di ricorso. Le proposte non mirano ad eliminare tutele bensì a razionalizzarle al fine di renderle operanti e comprensibili ai cittadini, riducendo i rischi di un eccesso di accesso e della conseguenziale perdita di tutela. Difatti, una concreta opera di semplificazione imporrebbe, per un verso, alle Pubbliche Amministrazioni una valutazione più concreta delle varie richieste di accesso senza opporre quale motivo di diniego, l'utilizzo della tipologia di accesso errata e, per altro verso, ai cittadini di specificare meglio l'interesse sotteso all'istanza evitando il rischio di proporre

istanze aventi quale unico effetto quello di intralciare il corretto funzionamento dell'*agere* amministrativo.

Infine, la ricerca conferma che la riforma costituzionale 2022 costituisce una base necessaria ma non sufficiente per la piena realizzazione dei diritti procedurali ambientali. La strada per rendere effettivo il diritto di accesso alle informazioni ambientali passa infatti attraverso una convergenza di interventi normativi, investimenti infrastrutturali, chiarezza procedimentale e rafforzamento degli organi di garanzia.

Solo una riorganizzazione razionale e coerente del sistema di accesso – che salvaguardi le specificità ambientali ma elimini contraddizioni e sovrapposizioni – può tradurre il nuovo dettato costituzionale in una partecipazione concreta, tempestiva e giuridicamente efficace dei cittadini alle scelte che riguardano ambiente e salute.

Una persona è l'effetto dell'ambiente che lo circonda
oppure è capace di avere effetto sull'ambiente che lo circonda
Ron Hubbard

BIBLIOGRAFIA

- ABBAMONTE G., ARENA G., MARRAMA R., QUADRI G., QUARANTA A., SEPE O., VIRGA G. et alii, *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza. Atti del XXXV convegno di studi di scienza dell'amministrazione promosso dalla amministrazione provinciale di Como, Varenna - Villa Monastero 21-23 Settembre 1989*, Milano, 1991;
- ABRAMI A., *Storia, scienza e diritto comunitario dell'ambiente: dalla conoscenza alla tutela degli ecosistemi*, Padova, 2001;
- AGNOLETTO R., *Natura e ambiente nella prospettiva della biodiversità*, in Il Foro Amministrativo, 7/8, 2018, pp. 1377-1394;
- ALBANESE F., *Ambiente in genere. Il diritto di accesso agli atti e alle informazioni ambientali*, in Lex Ambiente, 2 ottobre 2015, pp. 1-52;
- ALBERTI P., AZZARITI G., CANAVESIO G., GALLO C.E., QUAGLIA M.A., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1992;
- ALBERTON M., CASADO CASADO L., *La ricentralizzazione passa per l'ambiente: due esperienze europee a confronto. I casi italiano e spagnolo,* in Il Mulino, fascicolo 3, giugno 2020, pp. 477-512;

- ALGIERI P., *Il diritto di accesso civico alla luce del nuovo "Decreto Trasparenza"*, www.ildirittoamministrativo.it, 18 maggio 2016, pp. 1-13;
- ALIBERTI C., COLACINO N., FALLETTA P., *Informazione ambientale e diritto di accesso*, Padova, 2007;
- ALLEGRI G., *La partecipazione per una nuova governance in materia ambientale? Brevi appunti*, in A. Pierobon (a cura di), Buono manuale di diritto e gestione dell'ambiente, Maggioli, 2012, pp. 133-147;
- ALONSO GARCÍA M.C., *La protección de la dimension subjetiva del derecho al medio ambiente*, Cizur Minor, 2015, 119 ss.;
- ALÙ A., *Diritto di accesso civico: un concetto che cambierà la trasparenza della P.A*., www.forumpa.it, 6 novembre 2015;
- ÁLVAREZ RICO, M., *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, in Documentación Administrativa,183, 1979, pp. 103-133;
- AMIRANTE D., *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022;
- AMIRANTE D., *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Fascicolo Speciale, 2019, pp. 1-31;
- AMODIO A., *Il principio di trasparenza e il procedimento amministrativo: dal diritto di accesso documentale al diritto*

di accesso civico, in amministrativamente, Rivista di diritto amministrativo, 1 – 2, 2018, pp. 3-18;

- AMOROSINO S., *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, Laterza, 2010;
- APOSTOLI A., *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2018, pp. 1-33;
- ARCARI M., *Tutela dell'ambiente e diritti dell'uomo: il caso Lopez Ostra contro Spagna e la prassi di Commissioni e Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in Rivista Giuridica dell'ambiente, Vol. 11, 1996, pp. 745-760;
- ARCONZO G., *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost*., in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018, pp. 627-646;
- ARCONZO G., *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in P. Pantalone (a cura di), Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppo, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui. Il diritto dell'economia, numero monografico, Modena, 2021, pp. 157-185;
- ARENA F.G., *Trasparenza amministrativa*, in Enciclopedia giuridica., 1995, pp. 1-13;

- ARENA G., *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 1991;
- ARES GONZALEZ V., *Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública*, in Revista Jurídica de Castilla y León, 33, 2014, pp. 2-27;
- ARONZO G., *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.,* in AIC, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 3, 2018, pp. 627-646;
- ARUTA IMPROTA MALTESE A., *La tutela ambientale nella Costituzione italiana: il punto della situazione,* in Giureta, Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente, vol. XXII, 2024, pp. 73-113;
- ASSANTI E. G., *La nuova Costituzione "ambientale": note critiche sulla riforma costituzionale*, in Il diritto dell'agricoltura, 3, 2022, pp. 309-334;
- AZZARITI G., *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione,* pp.1-10;
- BARONE G., *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969;
- BAROZZI REGGIANI G., *L'informazione ambientale (e la sua attualità)*, in Rivista Giuridica Ambiente, 2020, pp. 299-332;

- BARTOLUCCI L., *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020;
- BARTOLUCCI L.*, Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2, 2022, pp. 20-39;
- BASSETTI DE ANGELIS M., *La tutela ambientale nella Costituzione, raffronto con l'ordinamento francese*, in Nomos, Le attualità del diritto, 2, 2024, pp. 1-29 ss.;
- BATTAGLIA A., *Accesso all'informazione o tutela dell'ambiente?*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 7, 2007, pp. 715-722;
- BERTI A., *Brevi considerazioni sull'accesso agli atti interni della pubblica amministrazione (a margine di T.A.R. Roma - sez. I – 11 giugno 2020, n. 6457)*, in dirittoaccesso.it, pp.1-6;
- BIFULCO R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale, FrancoAngeli, Milano, 2008;*
- BIFULCO R., *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in federalismi, 06.04.2022, pp. 2-8;
- BIFULCO R., *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente,* in *Corti supr. e salute*, 2, 2019, pp. 305-330;

- BLANES CLIMENT M. Á., *La incidencia de la nueva ley de transparencia en materia ambiental*, in Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 28, 2014, pp. 115-150;
- BOMBARDELLI M., *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in Istituzioni del federalismo, 3/4, 2013, pp. 657-685;
- BONOMO A., *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in Istituzioni del federalismo, 3/4, 2013, pp. 725-751;
- BONOMO A., *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*., 6, 2009, pp. 1475-1500;
- BORGONOVO RE D., *Il diritto all'informazione in materia ambientale in Francia, negli Stati Uniti, in Italia,* in G. Arena (a cura di) *L'accesso ai documenti amministrativi,* Bologna, 1991;
- BRUFAO CURIEL P., T*ransparencia administrativa y medio ambiente: contenido y aplicación práctica del derecho de acceso a la información reconocido por el Convenio de Aarhus,* in Aplicación de la transparencia: Educación y universidad, seguros, medioambiente, justicia y contratación, 2018, pp. 111-123;
- BUONOMO V., *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali*, in Ambiente e Diritti. Tra responsabilità e

partecipazione, A Cosseddu – M.G. Rigatelli (a cura di), 2017, pp. 123-164;
- BUTTI L., *Costituzione, ambiente e future generazioni*, in RGA online - Rivista Giurica dell'Ambiente, 47, novembre 2023;
- CABAZZI R., *L'introduzione del principio di estabilidad presupuestaria e le sue implicazioni nell'ordinamento spagnolo,* in Rivista di diritti comparati, 3, 2019 pp. 124-161;
- CACCIATORE F., DI MASCIO F., NATALINI A., *La trasparenza proattiva in Italia: meccanismi causali e dinamiche di contesto*, in Rivista Italiana Di politiche Pubbliche, 1, 2017, pp. 49-80;
- CALABRÒ M., *L'ambiente quale diritto fondamentale a titolarità diffusa,* in PA Persona e Amministrazione, Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia, 2, 2023, pp. 501-536;
- CAMMELLI A., *Diritto all'ambiente e diritto al futuro. Verso un ordinamento giuridico mondiale,* in A. Cammelli- E. Fameli, *Informatica, diritto, ambiente. Tecnologie dell'informazione e diritto all'ambiente,* Napoli, 1997, pp. 207-238;
- CANAPARO P., *Il decreto legislativo 14.3.2013, n. 33: i nuovi confini della trasparenza pubblica e il diritto alla conoscibilità dell'azione amministrativa*, in GiustAmm.it, 4, 2013, pp. 1-27;

- CANAPARO P., *La via italiana alla trasparenza pubblica: il diritto di informazione indifferenziato e il ruolo proattivo delle pubbliche amministrazioni*, in federalismi.it, 4, 2014, pp. 1-60;
- CANGELOSI G., *Tutela dell'ambiente e territorialità dell'azione ambientale*, Milano, 2009;
- CAPUTO O.M., *Linee guida, attribuzioni precontenziose e potere sanzionatorio dell'ANAC*, in Urbanistica e appalti: rassegna di edilizia, urbanistica, espropriazione, appalti e lavori pubblici: mensile di normativa, giurisprudenza, prassi e opinioni, 1, 2018, pp. 5-10;
- CARAMAZZA I.F., *Dal principio di segretezza al principio di trasparenza. Profili generali di una riforma*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 4, 1995, pp. 941 ss.;
- CARAVITA B., CASSETTI L., MORRONE A., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016;
- CARAVITA B., L. CASSETTI, *Unione europea e ambiente*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, pp. 83 ss.;
- CARLONI E., FALCONE M., *L'equilibrio necessario. Principi e modelli di bilanciamento tra trasparenza e privacy*, in Diritto pubblico, 3, 2017, pp. 1-45 ss.;
- CARLONI E., *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in Dir. Ammi., 2016, pp. 579 ss.;

- CARLONI E., *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni,* in Diritto pubblico, 2, 2005, pp. 573-600;
- CARPINETO P., *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana*, in Anales de la facultad de derecho, 33, 2016, pp. 99-125.;
- CARPITA F., *El acceso a la información ambiental en el marco de la Convención de Aarhus: desafíos pendientes*, in Revista Española de la Transparencia, 8, segundo semestre 2019, pp. 199-215;
- CARTEI G.F., *Paesaggio*, in *Dizionario di diritto pubblico,* Cassese*,* V, Milano, 2006, pp. 4063 ss.;
- CASADO CASADO L., *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: veinte años del Convenio de Aarhus,* in Revista Catalana De Dret Ambiental, 1, 2018, pp. 1-10;
- CASADO CASADO L., *El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro*, Revista Aragonesa de Administración Pública, 53, 2019, Zaragoza, pp. 90-157;
- CASADO CASADO L., *Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del*

derecho de acceso a la información ambiental, in Revista Vasca de Administración Pública, 99-100, 2014, pp. 819 ss.;
- CASADO CASADO L., *La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?*, in Revista Catalana de Dret Públic, 52, 2016, pp. 22 ss.;
- CASSETTI L., *Articolo 41*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Articoli 1-54), Bologna, 2021, pp. 279-284;
- CASSETTI L., *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente*, in federalismi, 4, 2022;
- CASSETTI L., *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in federalismi, 23 giugno 2021, 1-7.
- CAUDURO A., *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, in Diritto amministrativo, 3, 2017, pp. 601-623;
- CECCHETTI M, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000;
- CECCHETTI M., *L'ambiente tra fonti statali e regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V, parte II, della*

Costituzione, in U. De Siervo (a cura di), Osservatorio delle fonti, Torino, 2001, pp. 253-282;

- CECCHETTI M.*, La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in Istituzioni del federalismo, 4, 2022, pp. 797-820;
- CECCHETTI M., *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in Forum di Quaderni costituzionali, 3, 2021, pp. 285-314;
- CENDEJAS JÁUREGUI, M., *Evolución histórica del derecho a la información,* in Derecho Comparado de la Información, 10, 2010, pp. 57-84;
- CERINI D. - LAMARQUE E.*, La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione,* in *Federalismi.it*, 24, 2023;
- CERRINA FERONI G., *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in federalismi, 8, 2019, pp. 2-25;
- CHIARIELLO A.M., *La tutela multilivello della biodiversità nella pianificazione del territorio e in particolare nelle valutazioni ambientali,* in Il diritto dell'economia, 3, 2021, pp. 325 ss;
- CHIOLA G., *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un*

problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?, in Nomos, Le attualità del diritto, 2, 2022, pp. 1-16;

- CHIRULLI P., *I beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in Giustamm.it, 1 gennaio 2012, pp. 1-30;
- CHITI E., *Le agenzie europee: unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002, pp. 290 ss;
- CIAMMOLA M., *Il diritto di accesso ai documenti dopo la legge n. 15 del 2005: natura, soggetti legittimati e ambito applicativo*, in Amministrazione in cammino, 14 maggio 2006, pp. 1-65;
- CIAMMOLA M., *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente al d.lg. n. 195 del 2005*, in Foro amministrativo, 2, 2007, pp. 657 ss.;
- CIARAMELLI F., *Responsabilità per le generazioni future: la funzione del diritto*, in F. Ciaramelli, F. G. Menga, La responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto, all'etica e alla politica, in Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 15-36;
- CINTIOLI F., *L'interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l'amministrazione e il giudice amministrativo*, in Il diritto dell'economia, 2, 2024 pp. 11-75;

- CIOLLI I., *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in Bilancio Comunità Persona, 1, 2021, pp. 51-70;
- CLARICH M., *Diritto d'accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in Diritto Processuale Amministrativo, 3, 1996, pp. 430-458;
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Jovene Editore, Napoli, 2006;
- COLACINO N., *L'informazione ambientale nel diritto internazionale: spunti di ricostruzione,* in C. Aliberti – N. Colacino – P. Falletta (a cura di), *Informazione ambientale e diritto di accesso,* Padova, 2007;
- COLAPIETRO C., *Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990,* Atti del Convegno internazionale tenutosi presso l'Università degli Studi Roma Tre, Facoltà di Scienze Politiche, il 10 novembre 2010, Napoli, 2012;
- COLAPIETRO C., *Il processo di democratizzazione della pubblica amministrazione dalla segretezza alla trasparenza totale*, in G. Dalla Torre, C. Mirabelli (a cura di), Verità e metodo in giurisprudenza, Città del Vaticano, Libreria editrice del Vaticano, 2014, p. 191;
- COLAPIETRO C., *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso*

generalizzato, passando per l'accesso civico, Napoli, 2016, pp. 85 – 86;

- COLLEO N., *Il principio democratico e la materia ambientale: la partecipazione dei privati dalla Convenzione di Aarhus alla legge n. 168/2017 in materia di domini collettivi*, in federalismi, 25, 2020, pp. 62-80 ss.;
- CONTALDI G., *La tutela degli interessi collettivi nel diritto dell'Unione europea*, in Ordine internazionale e Diritti Umani, 1, 2020, pp. 10-25;
- CONTI G., *Costituzione e ambiente: prendere sul serio la legge costituzionale 1/2022,* in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, 1,2023, p. 117-151;
- CONTIERI A., *Trasparenza e accesso civico*, in *Nuove autonomie*, 2014, fasc. 3, pp. 563 ss.;
- CORDINI G., FOIS P., MARCHISIO S., D*iritto ambientale. profili internazionali europei e comparati*, Quarta edizione, Giappichelli, 2024;
- CORPACI A., *Osservazioni in tema di valutazione di impatto ambientale anche alla luce della sent. della Corte costituzionale n. 210 del 1987: nota a sentenza Corte costituzionale 28 maggio 1987, n. 210 in tema di ambiente*, in Le regioni: rivista di documentazione e giurisprudenza, 6, 1987, pp. 1620-1652;
- CORRADO A., *Il tramonto dell'accesso generalizzato come accesso egoistico*, in federalismi.it, 11, 2021, pp. 203-220;

- CORTESE P., *L'accesso agli atti in materia ambientale: peculiarità del d.lgs. 195/2005 e differenze con le previsioni della legge 15/2005*, in I contratti dello Stato e degli Enti pubblici, 4, 2006;
- COSA P., *Le informazioni ambientali e il diritto di accesso*, in Rivista della Corte dei Conti, parte V, Altre Corti, 4, 2023, pp. 248-251;
- COSIMO E.D, *Il principio di precauzione fra Strati membri ed Unione europea*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, 3, 2006, pp. 1121-1140;
- COSTANZO P., *Informazione nel diritto costituzionale*, in Digesto quarta edizione (discipline pubblicistiche, 1993, pp. 319-395;
- COTINO HUESO L., *El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades*, en J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón, (coords.), Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 37 ss.;
- COTINO HUESO, L., *El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades*, in Valero Torrijos, J. y Fernández Salmerón, M. (coords.), Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la

reutilización de la información, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 37-71;

- CRISAFULLI V., *Problematica della «libertà di informazione»,* in Il Politico, 29, 1964, pp. 285-205;
- CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 6, 2007, pp. 945-984;
- CUBERO MARCOS J. I., *El derecho de acceso a la información ambiental y su adaptación a la normativa general sobre transparencia administrativa: algunos casos controvertidos*, in Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 37, 2017, pp. 131 ss.;
- CUDIA C., *Appunti sulla trasparenza amministrativa e diritto alla conoscibilità*, www.giustamm.it,12, 2016;
- CUDIA C., *Pubblicità e diritto alla conoscibilità (art. 3, comma 1),* in B. Ponti (a cura di), Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016;
- CUOCOLO F.*, Il diritto di accesso ai documenti amministrativi. presupposti costituzionali*, in Quaderni regionali: rivista trimestrale di studi e documentazione, 3, 2004, pp. 1041 ss.;
- CUTRERA A., *La direttiva n. 85/337 CEE, sulla V.I.A*., in Rivista giuridica dell'ambiente, 3, 1987, pp. 499-522;

- D'ALESSANDRO G., *La legge costituzionale n. 1 del 2022 nei lavori preparatori della XVIII legislatura,* in ambientediritto, 2, 2023, pp. 1-4;
- D'ALFONSO G., *La tutela dell'ambiente quale valore costituzionale primario prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. Lucarelli (a cura di) Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale, Napoli, 2006, pp. 3-70;
- D'ALOIA A., *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IX, Milano, 2016;
- D'ALTERIO E., *La trasparenza amministrativa*, in B.G. Mattarella ed E. D'Alterio (a cura di), La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi, Edizioni Sole24ore, Milano, 2017;
- D'ALTERIO E., *Pubbliche amministrazioni in crisi ai tempi della trasparenza*, nota a T.A.R. Lazio, Sez. I, 14 febbraio 2018, n. 1734, in Giornale di Diritto Amministrativo, 4, 2018, p. 511-521;
- D'ANDREA A., *Antropocene e nuovi costituzionalismi ambientali: profili assiologico-giuridici*, in DPCE online, 2, 2023, pp. 361-374;
- D'ATENA A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana,* in Rivista italiana di diritto pubblico comparato, 3/4 1997, pp. 603-628;

- D'AURIA G., *Trasparenze e segreti nell'Amministrazione italiana,* in Politica del diritto, 1990, pp. 93 ss.;
- D'AURIA M., *Il Protocollo di Kyoto*, in F. Fracchia, M. Occhiena (a cura di), Climate change: *la risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010;
- D'AVANZO W., *Governance e partecipazione democratica*, in Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, 2015;
- DE CESARIS A.L., *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 3, 1991, pp. 851-861;
- DE LA VARGA PASTOR A., *Estudio de la publicidad activa de la información pública. Especial referencia a la información ambiental y a la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, in Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 6, 1, 2015, pp. 1 ss.;
- DE LEONARDIS F., *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione,* in federalismi.it, 3, 2004;
- DE PAOLIS M., *Focus: diritto di accesso negli enti locali*, in Azienditalia, 12, 2014, pp. 835-839;
- DEL CATILLO MORA D., *La Distribución de competencias en materia de medio ambiente*, in Medio ambiente & derecho, revista electronica de derecho ambiental, 5, 2001;

- DELFINO B., *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il d.lg. 24 febbraio 1997 n. 39. Confronto con la l. 7 agosto 1990 n. 241*, in Il Consiglio di Stato, 1, 1999, pp. 135-156;
- DELL'ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004;
- DELLA SCALA M. G.*, I ricorsi amministrativi in materia di accesso ai documenti*, in L'azione amministrativa aa.vv. Giappichelli Editori, 2016, pp. 969 ss.;
- DEODATO C., *Le linee guida dell'ANAC: una nuova fonte del diritto?,* in www.giustizia-amminsitrativa.it, 2016;
- DI GIOVANNI L., *Il diritto di accesso in materia ambientale tra normativa nazionale e sovranazionale*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2015, 3, pp. 667 ss.;
- DI PLINIO G., *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in federalismi.it, paper 1 luglio 2021, pp. 2-8;
- DI RAGO D., *L'accesso ai documenti amministrativi*, Roma, 1994;
- DI SALVATORE E., *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in Costituzionalismo.it, 1, 2022, pp. 1-24;
- FARAGUNA P., *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2015;

- FELICI E., LEONARDI C., *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste e il concetto di tutela ambientale*, in RGA online, 22, 2021;
- FELIZIANI C., *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, 4, 2020, pp. 843 ss.;
- FERNÁNDEZ RAMOS S. y PÉREZ MONGUIÓ J.M., *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 34-35;
- FERNÁNDEZ RAMOS S., *Información ambiental y transparencia pública*, in Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 39,2018, pp. 64 ss.;
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., *El derecho fundamental a la información pública*, in Cuadernos Manuel Giménez Abad, 13, 2017, pp. 188-206;
- FERRARA A., *La «materia ambiente» nel testo di riforma del Titolo V*, in federalismi, 30.05.2001;
- FERRARA R., *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali,* in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia e N. Olivetti Rason, Diritto dell'ambiente, Bari, 2002;
- FERRARA R., *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in Diritto e società, 4, 2006, pp. 507 ss.;

- FESTA G., *Gli orientamenti della giurisprudenza in tema di accesso agli atti amministrativi e accesso civico*, in F. Astone, V. Berlingò, F. Manganaro e F. Saitta (a cura di) Liber Amicorum per Algo Tigano, Università degli studi di Messina, 2023, p. 157-189;
- FILICE M., *I limiti all'accesso civico generalizzato: tecniche e problemi applicativi*, in Diritto amministrativo, 4, 2019, pp. 861 ss.;
- FIMIANI P., *Inquinamento ambientale e diritti umani*, su Questione Giustizia, 24 gennaio 2019, pp. 376-380;
- FIORILLO V., *La trasparenza di "chi"? L'evoluzione dell'ambito soggettivo*, in Giornale di storia costituzionale, 31/I2016, pp. 155-168;
- FOÀ S., *La nuova trasparenza amministrativa*, in Diritto amministrativo, 1, 2017, pp. 65 - 99;
- FOIS P., *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione Europea,* in G. Cordini, P. Fois e S. Marchisio, Diritto ambientale, Torino, 2024, pp. 94-147;
- FONDERICO F., *Il diritto di accesso all'informazione ambientale,* in Giornale di diritto amministrativo, 6, 2006, pp. 675-685;
- FRACCHIA F., *Il diritto ambientale comparato*, in federalismi.it, 7, 2017 pp. 2-68;
- FRACCHIA F.*, Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. Rossi (a cura di) Diritto dell'ambiente, Torino 2021;

- FRACCHIA F., *Sulla configurazione unitaria dell'ambiente fondata sull'art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in Il Diritto dell'Economia, 2, 2002, pp. 215-260;
- FRANCARIO F., *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, in federalismi.it, 10, 2019, p. 2-27;
- FROSINI T.E., *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in federalismi, 23 giugno 2021, pp. 2-4;
- GAGLIARDI, B.S.A., *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali e la nozione di "ambiente" ai sensi dell'art. 2 del d.lg. n. 39 del 1997*, in Il Foro Amministrativo, 3, 2003, pp. 1032-1037;
- GALANTI A., *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla tutela dell'ambiente: approdi, prospettive e portata precettiva*, in RGA online - Rivista Giuridica dell'Ambiente, 01.04.2022;
- GALETTA D. U., *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 federalismi.it, 10, 2018, pp. 2-27;
- GALETTA D.U., *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche allle disposizioni del D.Lgs. n. 33/2013*, in federalismi.it, 5, 2016;

- GALLARATI F., *L'ambiente sì, ma dove? Il problema della collocazione delle disposizioni ambientali nelle costituzioni europee,* in DPCE online, 2, 2023, pp. 683-704;
- GALLETTI A., *La politica di tutela dell'ambiente nell'Unione Europea e la nuova strategia europea in materia ambientale,* in Foroeuropa, Rassegna di giurisprudenza comunitaria e diritto europeo, 3, 2020;
- GALLO C.E., FOÀ S., *Accesso agli atti amministrativi*, in Digesto discipline pubblicistiche, Torino, 2000, pp. 1-27;
- GARCÍA GUIJARRO P., *El encaje jurídico-constitucional de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuneca*, in Cuadernos Constitucionales, 4, pp.103-121;
- GARDINI G.*, Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?* in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, fasc. 8-9, pp. 875 ss.;
- GARDINI G., *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia*", in federalismi.it, 10 ottobre 2018
- GIACCHETTI S., *Diritto di accesso, processo amministrativo, effetto Fukushima*, in giustizia-amministrativa.it, 26 maggio 2011, pp. 1-6;
- GIAMPIETRO F., *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, 1980;
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, p. 1024;

- GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*. Concetto e problemi, Milano, 1939;
- GIUFFRÈ G.A., *Le "nuove" dimensioni del regolamento. Il caso delle Linee guida ANAC*, in federalismi.it, 2, 2017, pp. 2-10;
- GIURICKOVIC DATO A., *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al 'caso Ilva',* in federalismi.it, 12, 2019.
- GJOMARKAJ M., *Alcuni spunti di riflessione sui recenti interventi normativi in materia di benessere e tutela degli animali*, in *Diritto agroalimentare*, n. 3, 2022, p. 534;
- GOLA M., *Paesaggio e dintorni*, in Nuove Autonomie, 1, 2023, pp. 17-32;
- GÓMEZ FERNÁNDEZ D., *El sentido del silencio en las solicitudes de acceso a la información medioambiental (sts 9/1/2023),* in Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado, 24, 2023, pp. 55-72;
- GRASSI S., *Ambiente e Costituzione*, in Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, 3, 2017, pp. 1-36;
- GRASSI S., *Ambiente e diritto: principi costituzionali e comunitari di tutela*, in Testimonianze, 1996, pp. 23-44;
- GRASSI S., CECCHETTI M. e ANDRONIO A., *Ambiente e Diritto*, Vol. 2, Firenze, 1999;

- GRASSI S., *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, in Aa.Vv., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, 1990, pp. 307 ss.;
- GRASSI S., *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in AIC, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 3, 2023, pp. 216-254;
- GRASSI S., *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in Scritti in onore di A. Predieri, II, Milano, 1996;
- GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012;
- GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in Enciclopedia del Diritto, Annali I, 2007, 1114-1141;
- GRASSO G., *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?,* in La riforma degli artt. 9 e 41 della costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto, L. Imarisio e G. Sobrino (a cura di), atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022;
- GUARNA ASSANTI E., *Verein KlimaSeniornnen and others v. Switzerland: una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima*, in Diritti Comparati, Comparare i diritti fondamentali in Europa, 18.04.2024, pp. 1-7;

- GUERRA Y., MASSA R., *La proposta di modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in Forum di Quaderni costituzionali, 4, 2021, pp. 109-143;
- GUICHOT REINA E., *El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas*, in Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, 84,2012, pp. 89 ss.;
- GUICHOT REINA E., *La naturaleza del derecho de acceso a la información pública,* in Revista Española de la Transparencia, n. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023, pp. 17-49;
- GUICHOT, E., T*ransparencia y acceso a la información, comparativa del modelo europeo y americano*, Revista iberoamericana de gobierno local, 15, 2019, pp. 2254-1834;
- GULLO N., *Il diritto di accesso nell'ordinamento degli enti locali: un problema ancora aperto*, in Foro amm., 2002, pp. 2211 ss.;
- GUSTAPANE A., *Tutela ambiente (dir. interno),* in Enciclopedia del Diritto, Vol. XLV, 1992 413-441;
- HARRISON J., *Legislazione ambientale e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in Rivista Giuridica dell'Ambiente, 15, 2000, pp. 27 ss.;
- ITURNE OLIVER A., *El derecho de acceso a la información ambiental. Notas y reflexiones*, in Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 8, 2005, pp. 101 ss.

- JORDANO FRAGA J., *La proteccion del derecho a un medio ambiente adecuado, Barcelona*, 1995;
- LABRIOLA S., *Diritto di accesso alla informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente: art. 14 l 8 luglio 1986, n. 349*, in Scritti in onore di Massimo Severo Giannini, vol. II, Milano, 1988, pp. 261 ss.;
- LADU M., *Oltre l'intangibilità dei principi fondamentali: la revisione "silenziosa" dell'art. 9 Cost*., in federalismi.it, 1, 2023, pp. 39-56;
- LAURO A., *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto, 2, 2022, pp. 115-134;
- LAZZARO A., *Trasparenza e prevenzione della cattiva amministrazione*, Milano, 2017;
- LEONARDI R., *La legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste: alcune questioni ancora giurisprudenziali*, in Rivista giuridica dell'edilizia, 1, 2011, pp. 1-17;
- LIPARI M., *Il diritto di accesso e la sua frammentazione dalla legge n. 241/1990 all'accesso civico: il problema delle esclusioni e delle limitazioni oggettive,* in federalismi.it, 17, 2019, p. 2-36;

- LIPARI M., *L'accesso alle informazioni ambientali e la nuova trasparenza amministrativa*, in federalismi, 13, 2023, p. 334-363;
- LOIODICE A., *Informazione (diritto alla),* in Encliclopedia del Diritto, Vol. XXI, 1971, pp. 472-493;
- LOMBARDI F., *La problematica definizione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di dati, informazioni e documenti previsti dal d.l gs. 33/2013*, federalismi.it, 15, 2019;
- LOMBARDI F., *Spunti di riflessione sulla problematica applicazione delle diverse tipologie di accesso. Il possibile insegnamento derivante dall'esperienza spagnola*, in federalismi.it, 22, 2018, pp. 2-29;
- LOMBARDI R., *Ambiente e mercato: note minime per una prospettiva d'indagine sui beni comuni*, in Il diritto dell'economia, 1, 2014, pp. 209 ss.;
- LOPEZ RAMON F., *El medio ambiente en la Constitución española,* in Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 222, 2005, 183 ss.;
- LÓPEZ RAMÓN F., *El medio ambiente en la Constitución Española*, in ambienta, 113/2015, pp. 1-8;
- LOZANO CUTANDA B., ALLI TURRILLAS J.C., *Administración y Legislación Ambiental*, 11° edición, Madrid 2020, Dykinson, pp. 155 ss;

- LOZANO CUTANDA B., LAGO CANDEIRA A., LÓPEZ ÁLVAREZ L.F., *Tratado de Derecho Ambiental, Centro de Estudios Financieros*, Madrid, 2014;
- LUCARELLI A., *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in Costituzionalismo.it, 3, 2014;
- LUCI F., *Azione per danno ambientale: il nuovo ruolo delle associazioni ambientaliste*, in Responsabilità civile e previdenza, 3, 2002, pp. 877 ss.
- LUCIANI M., *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in Osservatorio sulle fonti, 1, 2013, pp. 1-28;
- LUCIANI M., *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), Un diritto per il futuro, teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale, Napoli, 2008, p. 436;
- LUPO N., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*. *Notazioni sparse*, in Amministrazione in Cammino, 25 ottobre 2011, pp.1-9;
- MABELLINI S., *La revisione dell'art. 9 Cost. una riforma più innovativa del previsto e…un colpo inatteso per l'autonomia regionale?,* in Rassegna parlamentare, 1, 2022, pp. 61-87;
- MACCHIA M.*, La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della convenzione di Aarhus*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 3, 2006, pp. 639 ss.;

- MADDALENA P., *L'evoluzione del diritto e della politica per l'ambiente nell'Unione Europea. Il problema dei diritti fondamentali*, in *Riv. Amm.*, 2000, p. 483;
- MAESTRO BUELGA G., *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nella riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola*, in DeS, 4, 2012, Editoriale Scientifica srl, pp. 669 ss.;
- MAGRI M., *Diritto alla trasparenza e tutela giurisdizionale*, in Istituzioni del federalismo, 2, 2013, pp. 425 ss.;
- MAGRI M., *Limiti e ambiguità del terzo pilastro della convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, in AA.VV., Studi in onore di Luigi Costato, Napoli, 2014, pp. 595 ss.;
- MANGANARO F., *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle Pubbliche Amministrazioni*, in Diritto amministrativo, 4, 2019, p. 743-771;
- MANGANARO F., *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in F. Scoca (a cura di), Scritti in memoria di Roberto Marrama, Napoli, 2012, pp. 1-13;
- MANTINI P., *Associazioni ambientaliste e interessi diffusi nel procedimento amministrativo*, Padova, 1990;
- MARAZZITA G., *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni,* in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2022, pp. 875-898;

- MARCHETTI A., *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 Federalismi, 10, 2017;
- MARCHISIO S., *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. Cordini, P. Fois e S. Marchisio, Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati, Quarta edizione, Giappichelli, 2024, pp. 1-93;
- MARRAMA R., *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in Diritto Processuale Amministrativo, 3, 1989, pp. 416-452;
- MASSERA A., *Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra scienze, istituzioni e diritto*, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 62 ss;
- MATTARELLA B.G., *La prevenzione della corruzione in Italia*, in Giornale di diritto amministrativo, 2, 2013, pp. 123-133;
- MAZZAROLLI L.A., *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali*, Padova, 1998;
- MELICA L., *La valutazione d'impatto ambientale nell'ordinamento comunitario*, in Sanità pubblica: rivista mensile amministrativa per gli operatori della sanità, 6, 1991, pp. 805-848;

- MERLONI F. e PONTI B., *La trasparenza*, in F. Merloni e L. Vandelli (a cura di), La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi, Firenze, 2010;
- MERLONI F., *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in B. Ponti (a cura di), Codice della trasparenza amministrativa. Commento al d.lgs. 33/2013, 2013, pp. 17-28;
- MERUSI F., *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali* (art. 1-12), Bologna-Roma, 1975;
- MIELE T., *Il procedimento amministrativo e il diritto di accesso*, Torino, 1995;
- MOLITERNI A., *La natura giuridica dell'accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri*, in Diritto amministrativo, 2019, pp. 577-615;
- MONEA A., *La nuova trasparenza amministrativa alla luce del d.lgs n. 97/2016. L'accesso civico*, Leggi d'Italia Legale, 11, 2016;
- MONTALDO R., *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in federalismi.it, 13, 2022, pp. 187-212;
- MONTEDURO M., *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in PA Persona e Amministrazione, Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia, 2, 2020, pp. 523-576;

- MONTEDURO M., *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente*, in Rivista Quadrimestrale di diritto dell'Ambiente, 1, 2022, pp. 423-459 ss.;
- MONTINI M., *Unione Europea e Ambiente*, in A.L. De Cesaris e S. Nespor (a cura di), Codice dell'ambiente, III edizione, Milano, 2009, pp. 45-97,
- MORANDI G., *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 4, 1992, pp. 805-832;
- MORONE F., *Le linee guida dell'Autorità nazionale dell'anticorruzione nel sistema delle fonti*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 3, 2017, pp. 743 ss.;
- MORRONE A., *L'accesso alla giustizia in materia ambientale: la Convenzione di Aarhus nell'ordinamento italiano*, in A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino (a cura di), La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, Padova, 2011, pp. 69 ss.;
- MUZJ F., *Natura giuridica delle Linee Guida ANAC e disciplina delle richieste di accesso massive*, in federalismi.it, 24, 2020, pp. 191-215;
- NERI S., *L'ambiente in Costituzione: il percorso parlamentare della riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in Rassegna Parlamentare, 1, 2022, pp. 39 ss.;

- NERI SERNERI S., *L'ambiente in Costituzione: percorso parlamentare della riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in Rassegna parlamentare, 1, 2022, pp. 39-58;
- NESPOR S., *Il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 1, 2005, pp. 1-6;
- NESPOR S., *Legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste: questioni nuove e vecchie*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2005, pp. 137 ss;
- NICOSIA F. M., *Principio di trasparenza dell'azione amministrativa ed obbligo di motivazione. Il diritto di accesso*, Napoli, 1992;
- NICOTRA I. A., *Dall'accesso generalizzato in materia ambientale al Freedom of information act*, in federalismi, 12, 2008, pp. 2-21.;
- NICOTRA I. A., *La trasparenza e la tensione verso i nuovi diritti di democrazia partecipativa*, in *L'Autorità Nazionale Anticorruzione tra prevenzione e attività regolatoria*, a cura di I. A. Nicotra, Torino 2016, pp. 143 ss.;
- NICOTRA I., *La dimensione della trasparenza tra diritto alla accessibilità totale e protezione dei dati personali: alla ricerca di un equilibrio costituzionale*, in *federalismi.it*, 11, 2015, pp. 2-13;
- NICOTRA I., *Relazione Introduttiva*, in Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione, in I. Nicotra, U. Salanitro (a cura di), Torino 2010, pp. 16 ss.;

- NICOTRA I.A., *Dall'accesso generalizzato in materia ambientale al Freedom of information act*, in federalismi, 12, 2018, pp. 1-21;
- NICOTRA I.A., *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in federalismi, Paper – 30 giugno 2021;
- NOCELLI F.M., *L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa: dinamiche evolutive*, in Foro Amministrativo, 10, 2020, pp. 1979-2015;
- NOTARI F., *Le criticità di un primo monitoraggio del FOIA italiano: il ruolo di Anac, Garante privacy e giudici amministrativi*, in federalismi.it, 18, 2018, p. 16;
- OCCHIENA M., *I diritti di accesso dopo la l. n. 241/1990*, in F. Manganaro e A. Romano Tassone (a cura di), I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione, Torino, 2005, p. 905 ss.;
- OCCHIENA M., *I poteri della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi: in particolare, la funzione giustiziale ex lege 214/90 e D.P.R. 184/2006*, Giustizia amministrativa, pp. 1242 ss.;
- OLIVETTI RASON N., *Tutela dell'ambiente: il giudice delle leggi rimane fedele a sé stesso: nota a Corte cost. 20 dicembre 2002 n. 536 e 26 luglio 2002 n. 407*, in Foro italiano, 3, 2003, pp. 696 ss.;

- PAIANO A., *I casi speciali di accesso: le interazioni con l'accesso civico generalizzato*, in federalismi, 4, 2020, pp.146-167;
- PAJNO A., *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in Sicurezza e scienze sociali IV, 2/2016, pp. 19-46;
- PARISIO V., *La tutela dei diritti di accesso ai documenti amministrativi e alle informazioni nella prospettiva giurisdizionale*, in federalismi.it, 2018, pp. 2-36;
- PASTORI G., *Il diritto d'accesso ai documenti amministrativi in Italia*, in Amministrare, 1, 1986, pp. 147 ss.;
- PATRONI GRIFFI F., *La trasparenza della Pubblica Amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in federalismi.it, 8, 2013, p. 1-13;
- PATRONI GRIFFI F., *Un contributo alla trasparenza dell'azione amministrativa: partecipazione procedimentale e accesso agli atti (L. 7 agosto 1990, n. 241)*, in Diritto Processuale Amministrativo, 1, 1992, pp. 56-72;
- PELOSI E., *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1, 2004, pp. 23 ss.;
- PEREZ ROYO J., *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1999, pp 973 ss;

- PERNA R., *Accesso e trasparenza: due linee destinate ad incontrarsi?,* in www.giustizia-amministrativa.it, 2017, pp.1-19.;
- PIAZZA I., *Diritto di accesso e triloghi: un passo verso la trasparenza del processo legislativo europeo. Tribunale UE, Sez. VII ampliata, 22 marzo 2018, causa T-540/15*, in Giornale di diritto amministrativo, 4, 2018, pp. 485 ss.;
- PIAZZA I., *L'organizzazione dell'accesso generalizzato: dal sistema di "governance" all'attuazione amministrativa*, in Diritto amministrativo, 2019, pp. 645-672;
- PICCIONE D., *Riservatezza (disciplina amministrativa)*, in Enciclopedia del Diritto, Annuali VIII, Milano, 2015, pp. 722 ss.;
- PIGNATELLI N., *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato – Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *federalismi.it*, n. 23, 2022, p. 251;
- PIÑAR MAÑAS J. L., *Transparencia y protección de datos. Una referencia a la LTAIPBG*, en Piñar Mañas, J. L. (dir.), Transparencia, acceso a la información y protección de datos, CEU, Madrid, 2014, pp. 45-62;
- PITTO S., *Diritti di informazione, partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia in materia ambientale: per la Corte di giustizia il diavolo è nei dettagli*, in DPCE on line, 3, 2020, pp. 4421-4428;

- PIZZANELLI G., *Il contributo dell'accesso alle informazioni ambientali alla tutela del patrimonio pubblico*, in Nuove Autonomie, 1, 2020, p. 71-103;
- PIZZETTI F., *Trasparenza e riservatezza nella Pubblica Amministrazione*, in F. Pizzetti - A. Rughetti (a cura di), "La riforma del lavoro pubblico", 2010 pp. 29-42;
- PONTI B. (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*. *Analisi della normativa, impatti organizzativi ed indicazioni operative,* Maggioli Editore, Rimini, 2013;
- PONTI B. (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Rimini, Maggioli, 2016;
- PONTI B., *La trasparenza amministrativa come fattore abilitante la cittadinanza amministrativa*, in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), Cittadinanze amministrative, vol. VIII, Firenze, 2016, p. 226;
- PORCHIA O.*, Le politiche dell'Unione Europea in materia ambientale*, in R. Ferrara, A. Sandulli (a cura di), *op cit*., pp. 162 ss.;
- PORENA D.*, «Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in federalismi*,* 15, 2022, pp. 121-143;
- PORENA D., *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale*», Torino, 2009;

- PORENA D., *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'art. 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in federalismi, 14, 2020, pp. 312-332;
- POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario,* in Rivista trimestrale di diritto pubblico*,* 1985, pp. 32-60;
- PREDIERI A., *Paesaggio* (ad vocem), in Enciclopedia del Diritto, XXXI, Milano, 1981, pp. 503 ss.;
- PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente, vol II, Le libertà civili e politiche, Firenze, 1969, pp. 381-428;
- RAMS RAMOS L., *La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental*, Revista Española de Derecho Administrativo, n. 160, diciembre de 2013, pp. 155-180;
- RAZQUIN LIZARRAGA J.A., *El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro*, Revista Catalana de Dret Ambiental, 9, 1, 2018, pp. 1 ss,;
- RAZQUIN LIZARRAGA J.A., y RUIZ DE APODACA ESPINOSA Á., *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007;

- RENNA M., VACCARI S., *Dalla "vecchia" trasparenza amministrativa al c.d. "open government"*, in GiustAmm.it, 1, 2019, pp. 1-13;
- RESCIGNO F., *Equilibrismi giurisprudenziali ed equilibrio ambientale*, in Giur. cost., 2013, p. 2754; - CECCHETTI M., *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in U. De Siervo (a cura di), Osservatorio sulle fonti, Torino, 2001, pp. 253 ss;
- RESCIGNO F., *Quale riforma per l'articolo 9*, in federalismi, 23 giugno 2021, pp.1-5;
- REY MARTÍNEZ F., *Quod Omnes tangit ab ómnibus cognitum ese debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental*, in Revista Jurídica de Castilla León, 33, 2014, pp. 1-19;
- RIVIEZZO A., *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana,* in Quaderni costituzionali, 2, 2021, pp. 301-320;
- ROBEI R., *Generazioni: età della vita, età delle cose*, Laterza, Bari, 2014;
- RODOTÀ S., *Beni comuni e categorie giuridiche: una rivisitazione necessaria*, in Questione Giustizia, 5, 2011, pp-237-247;
- RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria,* Laterza, Bari, 2014;

- RODRIGO DE CASTRO L., *Transparencia, una noción extensiva con diferentes implicaciones,* en Revista Española de la Transparencia, 14, 2022, pp. 159-180;
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ J. y SENDÍN GARCÍA M.A., Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, Comares, Granada, 2014, pp.139 ss.;
- ROLLNERT LIERN G., *El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la ley de transparencia*, Teoría y Realidad Constitucional, 34, 2014, pp. 349-368.
- ROMANO A., *Accesso ai documenti amministrativi*, in *L'azione amministrativa*, di A. Romano, p. 907 e ss., Giappichelli, 2016;
- ROMANO TASSONE A., *A chi serve il diritto di accesso. Riflessioni su legittimazione e modalità di esercizio del diritto di accesso nella legge n. 241 del 1990*, in Diritto amministrativo, 3, 1995, pp. 315-345;
- ROTA R. (a cura di), *Lezioni di diritto dell'ambiente*, Roma, 2018;
- RUIZ-RICO RUIZ, G., *La dimensión constitucional del principio de transparencia y el derecho de información activa*, Revista de Derecho Político, 110, 2021, pp. 47-78;
- RUSSO O., La trasparenza democratica, in Amministrativamente, 1-2, 2018, pp. 1-22;

- SALANITRO U., *Il diritto all'informazione in materia ambientale alla luce della recente normativa sull'accesso ai documenti amministrativi*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 1992, pp. 407-422;
- SALERNO G.M., *Verso un'amministrazione trasparente: principi costituzionali e regole legislative*, in Giornale di storia costituzionale, 31 / I 2016, pp. 97-113;
- SANCHINI F., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della Costituzione economica*, in Osservatorio sulle fonti, 3, 2022, pp. 184-214;
- SANCILIO L., *Il riparto di competenze legislative e di funzioni amministrative tra Stato e Regioni in materia di tutela dell'ambiente*, in ambientediritto, 4, 2023, pp. 1-28;
- SANDULLI A., *La casa dai vetri oscurati: i nuovi ostacoli all'accesso ai documenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2007, pp. 669 ss.;
- SANDULLI A., *La nuova legge sul procedimento amministrativo (legge 11 febbraio 2005, n. 15): l'accesso ai documenti amministrativi*, in Giornale di diritto amministrativo, 5, 2005, pp. 494 ss.;
- SANDULLI M.A., *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in Enciclopedia del Diritto, Milano 2000;
- SANDULLI M.A., *Codice dell'Azione Amministrativa*, II Edizione, 2017;

- SANDULLI M.A., *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, report annuale 2013, in ius publicum, febbraio 2013, pp. 1-65;
- SANDULLI M.A., *Il procedimento amministrativo,* Milano, 1964;
- SANDULLI M.A., *L'accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in Enciclopedia del diritto. Aggiornamento, 2000;
- SANDULLI M.A., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in Rivista giuridica dell'edilizia, 1967, pp. 72 ss.:
- SANTINI G., *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.,* in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 2, 2021, pp. 469-470;
- SANTINI M.C., Ri*flessioni sulla tutela del paesaggio tra esigenze unitarie ed autonomie locali*, in Rivista giuridica dell'urbanistica, 1991, pp. 433 ss;
- SARCONE V., *Dalla «casa di vetro» alla «home page»: la «trasparenza amministrativa» nella legge 15/2009 e nel suo decreto attuativo (passando per la legge n. 69/2009)*, in Amministrativ@mente, 11, 2009, pp. 9 ss.;
- SARCONE V., *La «specialità» del diritto all'informazione ambientale (commento a sentenza TAR Veneto, 30 ottobre 2003 n. 5371)*, *Foro amm. Tar*, 2004, pp. 1-21;
- SAU A., *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, in *Diritto Amm*inistrativo, 1, 2009, pp. 131 ss.;

- SAVINO M., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, Giornale di Diritto Amministrativo 8-9, pp. 795-805;
- SCARCIGLIA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Rimini, 1994;
- SERGIO S., *Il diritto d'accesso procedimentale e il diritto d'accesso civico, fra differenze e analogie. In particolare, la legittimazione ad esercitare il diritto di accesso*, in federalismi.it, 20, 2020, p. 314-358;
- SETTIS S., *Paesaggio, Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010, pp. 66 ss.
- SEVERINI G., CARPENTIERI P., *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in giustiziainsieme, settembre 2021.
- SILVANO C., *Silenzio-assenso e interesse ambientale tra orientamenti giurisprudenziali e scelte del legislatore*, in Rivista Giuridica di Urbanistica, 4, 2017, pp. 620-671;
- SIMONATI A., *I diritto di accesso "a contenuto generale": spunti per un'analisi in parallelo*, in Il diritto dell'economia, 1, 2022, pp. 201-218;
- SPASIANO M.R., *Riflessioni in tema di trasparenza anche alla luce del diritto di accesso civico*, in Nuove Autonomie, 2015, pp. 63-79;
- SPATAFORA E., *Tutela dell'ambiente (diritto internazionale*), Enciclopedia del diritto, Vol. XLV, 1992 pp. 441 ss.;

- STAIANO S. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2006;
- TANZI A., FASOLI F., IAPICHINO L. (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, 2011;
- TIGANO F., *A chi serve la trasparenza. Libere riflessioni su un saggio di Antonio Romano*, in *Studi in memoria di Antonio Romano*, Napoli 2017, 2601 ss.;
- TIMIANI M., *La trasparenza di cosa? L'evoluzione dell'ambito oggettivo*, in Giornale di storia costituzionale, 31/I2016, pp. 141-154;
- TITOMANLIO R., *Il diritto all'ambiente come diritto fondamentale dell'individuo. Il nuovo regolamento europeo sulla Convenzione di Aarhus e alcuni contrastanti esiti giurisprudenziali in materia di accesso agli atti e di "atto amministrativo nell'ambito del diritto ambientale",* in dirittifondamentali, 3, 2021, pp. 590-607;
- TOMMASI C., *Le prospettive del nuovo diritto di accesso civico generalizzato*, in federalismi.it, 5,2018, pp. 1-19;
- TORANO V., *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, in Diritto Amministrativo, 4, 2013, pp. 789 ss.;
- TORREGROSSA M., F., *Il valore ambientale nel bilanciamento costituzionale e gli interessi sensibili nella nuova conferenza di servizi*, in Nomos, Le attualità del diritto, Quadrimestrale di

teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale, 3, 2016, pp. 1-15;

- TORRETTA P., *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future,* in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale, Napoli, 2008, pp. 699 ss.;
- TRIANA REYES B., *Dimensión constitucional del derecho de acceso a la información y transparencia*, en J.J. Torres Fernández Nieto, Acceso a la información pública y transparencia, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 53-77;
- TRIMARCHI BANFI F., *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in Diritto Processuale Amministrativo, 1, 2019, pp. 1 ss
- TRIPODINA C., *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente, in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2023, pp. 332-349;
- VACCARI S., *L'evoluzione del rapporto tra la Pubblica Amministrazione e le persone nel prisma dello sviluppo della «trasparenza amministrativa»,* in Jus-online, 3, 2015, pp. 1-41;

- VALASTRO A., *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022, p. 271;
- VALENCIA MARTÍN G., *Silencio administrativo común y especial,* in Revista Aragonesa de Administración Pública, 53, 2019, Zaragoza, pp. 14-89;
- VANETTI F., GAVA A., *La legittimazione delle associazioni ambientaliste a ricorrere contro atti di natura urbanistica*, in RGA online, 29, 2022;
- VARI F.*, La novella degli artt. 9 e 41 Cost.: Spunti sistematici tra protezione dell'ambiente e limiti alla revisione costituzionale*, in ambientediritto, 3, 2023 pp. 1-8;
- VARONE V., *La trasparenza fuori dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 tra giungla disordinata e universi paralleli*, in federalismi.it, 2021, 11, pp. 253-270;
- VERNILE S., *La circolazione delle informazioni nel processo di «responsabilizzazione ambientale»*, in Il diritto dell'economia, 3, 2019, pp. 321-349:
- VESPERINI G., *Il riparto di funzioni in materia ambientale: un'introduzione,* in Giornale di diritto amministrativo, 13, 2007, pp. 551-555;
- VETTORI N., *Valori giuridici in conflitto nel regime delle forme di accesso civico*, in Diritto Amministrativo, 3, 2019, p. 539-575;

- VIOLINI L., FORMICI G., *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza,* in P. Pantalone (a cura di), Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppo, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui. Il diritto dell'economia, numero monografico, Modena, 2021, pp. 32-54;
- VIOLINI L., *Policy per la sostenibilità*, in M. Carvelli, G. Vittadini (a cura di), *Ritorno al futuro. Note sulle sostenibilità*, Libreriauniversitaria.it, Fondazione CEUR, Padova, 2020;
- VIPIANA P., *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost*., in DPCE online, saggi, 2, 2022;
- VOSA G., *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso unitario" fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in *federalismi.it*, 19, 2017, pp. 2-39;
- ZAMPAGLIONE V., *L'accesso alle informazioni ambientali e le prime azioni per danno da cambiamento climatico. esperienze a confronto*, in ambientediritto, 3, 2022, pp. 1-30
- ZANINI S., *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto,* in Rivista AIC, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 3, 2019, pp. 451-472;