

IL CONTENZIOSO COMUNITARIO ED INTERNAZIONALE

Evoluzione e problematicità del diritto di accesso ambientale

Nell'ordinamento comunitario e nazionale

*Dalila Torsello**

SOMMARIO: 1. Natura giuridica del diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale: evoluzione della disciplina in materia nell'ordinamento comunitario e riflessi nell'ordinamento nazionale. 2. L'accesso alle informazioni ambientali nell'ordinamento interno. 3. Riflessi del diritto di accesso alle informazioni ambientali nella Costituzione. 4. Riflessioni sulle modalità di attuazione della direttiva 90/313/CEE. 5. Prospettive de iure condendo.

1. Natura giuridica del diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale: evoluzione della disciplina in materia nell'ordinamento comunitario e riflessi nell'ordinamento nazionale

Il diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente è stato tra le più importanti tematiche affrontate dall'Unione Europea in materia di politica ambientale (1). Tale diritto rappresenta la principale applicazione del prin-

(*) Dottore in Giurisprudenza.

Il presente articolo è un approfondimento della tesi di laurea dell'Autrice, praticante forense presso lo studio legale del Prof. Avv. Eugenio Picozza, membro del Comitato scientifico della Rivista.

(1) Tra i tanti contributi sulla politica ambientale dell'Unione Europea, alcuni dei più significativi sono: BIANCHI-CORDINI, *Comunità Europea e protezione dell'ambiente*, Padova, 1983; CORDINI, *Tutela dell'ambiente nel diritto delle Comunità Europee*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1991; CAPRIA, *Direttive ambientali CEE e stato di attuazione in Italia*, in *Quaderni della rivista giuridica ambientale*, Milano, 1992; FOIS, *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, a cura di CORDINI-FOIS-MARCHISIO, Torino, 1995; GARABELLO, *Le*

cipio di trasparenza, riconosciuto, a partire dal Trattato di Maastricht (art. 191 A, ora art. 255 TCE), tra i principi generali dell'ordinamento comunitario, dando luogo ad «una manifestazione della tendenza verso un più ampio riconoscimento dei diritti umani fondamentali e una maggiore democratizzazione della struttura istituzionale della Comunità (2)».

Fin dagli Ottanta, si riscontra nell'ambiente giuridico comunitario l'affermazione di tale principio, inteso sia come garanzia di visibilità del potere pubblico e della sua attività, sia come strumento propedeutico ad un controllo degli apparati pubblici da parte degli amministrati (3), attraverso l'accesso dei cittadini agli atti prodotti nell'espletamento di quest'ultima. La *ratio* di tale fenomeno è, in primo luogo, l'esigenza delle istituzioni europee di conferire importanza al diritto all'informazione dei cittadini, al fine di radicare in essi la fiducia nel funzionamento degli organi della Comunità, ed inoltre assicurare a questi ultimi un livello di tutela del loro diritto non inferiore a quello previsto dalle legislazioni dei singoli Stati di appartenenza. Tutto ciò finalizzato al perseguimento dello scopo più generale di eliminare il deficit democratico che, nel settore dell'accesso come in altri settori, caratterizza l'apparato istituzionale comunitario (4).

La difficoltà della dottrina di rintracciare nell'ordinamento comunitario le basi giuridiche del diritto di accesso agli atti delle Istituzioni comunitarie, ed in particolare a quelli contenenti informazioni sullo stato dell'ambiente, costituisce il principale ostacolo alla qualificazione giuridica dello stesso (5). Si è osservato come il dibattito fiorito nella dottrina italiana tra coloro che attribuiscono al diritto di accesso natura giuridica di diritto soggettivo pieno e coloro che invece lo qualificano in termini di interesse legittimo, non può es-

novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria, in Riv. Giur. Ambiente, 1999, pag. 151; CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001; LANDI, *L'ambiente nel diritto comunitario*, in *Manuale di diritto ambientale*, a cura di MEZZETTI, Padova, 2001, pag. 39; CHITI, *Ambiente e <<costituzione>> europea: alcuni nodi problematici*, in *Ambiente e diritto*, a cura di GRASSI-CECCHETTI-ANDRONICO, Firenze, 1999, pag. 131.

(2) MIGLIAZZA, *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, a cura di POCAR, Padova, 2001, pag. 782 e ss.

(3) CARINGELLA-GAROFALI-SEMPREVIVA, *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 2003, pag. 671 e ss.

(4) Rileva infatti Santini in *Principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione*, Milano, 2004, che «<<Ancora all'inizio degli anni Novanta, non era previsto un generale diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni (e degli altri organi) delle Comunità europee. In questa situazione, si può ben comprendere come i funzionari comunitari fossero di regola indotti a trattare con grande cautela le richieste di accesso a documenti in loro possesso, tanto più essendo tenuti dal proprio statuto ad osservare la massima discrezione sui fatti e le notizie appresi nell'esercizio delle proprie funzioni e, in particolare, a non comunicare a persone non qualificate ad averne conoscenza documenti o informazioni non ancora resi pubblici>>».

(5) C. DI SAN LUCA, *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Jovene Editore, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza Seconda Università degli Studi di Napoli, Napoli, 2006, pag. 78 e ss.

sere riproposto in ambito comunitario, poiché tale distinzione è ad esso sconosciuta (6). Nell'ordinamento europeo, il diritto all'informazione ambientale deve riconoscersi certamente come diritto soggettivo perfetto e non un mero interesse legittimo (7).

Già con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, infatti, è maturata la convinzione che l'accesso debba essere qualificato alla stregua di un principio generale, fondato su una norma di diritto comunitario primario, l'art. 255 TCE (8). Il Trattato di Lisbona ha successivamente recepito le indicazioni provenienti dal TCE e dalle politiche ambientali dei singoli Stati membri, integrandole nel Titolo XX, nel quale sono racchiusi i punti principali della politica ambientale comunitaria (9). Secondo l'art. 191 (10), che riprende quasi

(6) GAROFOLI, in *I profili comunitari del diritto di accesso*, in *Riv. It. dir. pubbl. com.*, 1998, pag. 1292, nota n. 15, evidenzia che «la questione dell'indifferenza comunitaria per gli schemi classificatori delle situazioni soggettive in uso nei singoli ordinamenti nazionali ed in specie nel nostro, ha assunto, del resto, particolare rilievo allorchè si è dovuto stabilire se possa e debba riconoscersi la tutela risarcitoria delle posizioni soggettive di origine europea: ed invero, la Corte di Giustizia, nel garantire una tutela risarcitoria generalizzata alle posizioni soggettive create in ambito comunitario, fa riferimento a tutte le situazioni giuridiche soggettive che abbiano la loro fonte normativa a livello comunitario, quale che sia la qualificazione ad esse in concreto riconosciuta, nel momento del trasferimento nell'ordinamento nazionale, alla stregua dei criteri di classificazione propri di quest'ultimo. La Corte, quindi, non si preoccupa della definizione delle situazioni soggettive comunitarie - problema per il quale rinvia integralmente ai criteri di classificazione interna all'ordinamento nazionale - ma si prefigge il solo ed esclusivo obbiettivo di garantire che, nel sostanziale rispetto dei meccanismi di riparto della giurisdizione basati su quei criteri di qualificazione, sia assicurata una protezione adeguata e piena delle situazioni stesse».

(7) GRAZIA, *Il diritto all'informazione ambientale: tra situazioni soggettive e interessi pubblici*, Rimini, 1998.

(8) In questi termini FRANCHINI, *Il diritto di accesso tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale*, in *Giorn. Dir. amm.*, 1996, pag 826, il quale ancor prima dell'entrata in vigore del Trattato, aveva suggerito un'interpretazione delle conclusioni a cui era giunta la Corte di Giustizia nella causa *Paesi Bassi contro Consiglio* nel senso di un riconoscimento della «valenza universale del diritto di accesso, inteso come principio cardine del procedimento amministrativo». Dopo l'introduzione nel panorama giuridico comunitario dell'art. 255 TCE, si è espresso in questi termini anche PULVIRENTI, *Brevi note sulla natura giuridica del diritto di accesso*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2002, pag. 1743.

(9) Testo integrale del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, www.eur-lex.europa.eu.

(10) Art. 191: «1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
- protezione della salute umana,
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo

integralmente quanto già sancito dall'art. 174 TCE, l'Unione Europea mira, attraverso una solida politica ambientale, a salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, a proteggere la salute umana, a sfruttare in modo accorto e razionale le risorse e a promuovere le misure idonee a fronteggiare i problemi ambientali, sia a livello regionale sia a livello mondiale. La politica ambientale comunitaria è basata, prosegue la norma, sui dati scientifici e tecnici disponibili, sulle peculiarità ambientali delle varie regioni, sui vantaggi e gli oneri che possono conseguire ad un comportamento attivo o inattivo e, più in generale, sullo sviluppo socio-economico della Comunità. Si evince, da una lettura della norma sopra menzionata, che i Trattati non danno una definizione specifica del diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente, inserendolo allo stesso tempo tra le finalità perseguite dall'Unione (11). L'interpretazione generale della normativa sopracitata, tuttavia, è ad oggi concorde nel ricondurre tale diritto all'informazione ad un <<diritto pubblico soggettivo>> (12), che genera una pretesa diretta e immediata in chiunque voglia accedere agli atti e ai documenti contenenti informazioni di carattere ambientale in possesso dell'autorità pubblica (13).

dell'Unione. C 115/132 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 9 maggio 2008.

3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto:

- dei dati scientifici e tecnici disponibili,
- delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione,
- dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione,
- dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

4. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati.

Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali.

(11) ALIBERTI, *Diritto di accesso e divulgazione dell'informazione ambientale nell'ordinamento comunitario*, in *Informazione ambientale e diritto di accesso*, ALIBERTI-COLACINO-FALLETTA, a cura di GIORGIO RECCHIA, Padova, Cedam, 2007; CORSETTI-FERRARA-FRACCHIA-OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2005; CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002; PILLITU, *Ambiente*, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea*, a cura di POCAR, Padova, 2001, pag. 661; ANNIBALE, *Le comunità europee e la tutela ambientale*, in *Regioni e comunità locali*, 1996, pag. 51; PRIEUR, *Il controllo e la tutela dell'ambiente in ambito europeo ed internazionale*, in *Diritto pubblico dell'ambiente*, a cura di DOMENICHELLI-OLIVETTI RASON-POLI, Padova, 1996, pag. 59 e ss.

(12) Significativa in questo senso la pronuncia della Corte dei Conti (Sez. II, 14 dicembre 1987, n. 191, in *Foro amm.*, 1987, pag. 1193), nella quale non solo riconosce che <<uno degli strumenti di prevenzione (dell'ambiente) è proprio quello della responsabilizzante informazione dell'opinione pubblica sulle problematiche di tutela del bene ambiente, ma, inteso nella sua accezione unitaria di aria-acqua-suolo>>, ma sancisce anche l'esistenza di un <<diritto soggettivo degli amministrati all'informazione ambientale>>.

(13) In questo senso, POSTIGLIONE, *Lo spazio giuridico dell'informazione, partecipazione e azione del cittadino e delle associazioni in relazione all'ambiente in Italia*, in *Diritti dell'uomo e dell'ambiente*, Padova, 1990, pag. 112; LABRIOLA, *Diritto di accesso del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. II, Mi-

Anche la Giurisprudenza ha consolidato tale orientamento. La Corte di Giustizia Europea ha tentato a sua volta di contribuire alla definizione dello *status* del diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente, ed in particolare dell'oggetto di tale diritto, avvicinandolo anch'essa ai principi generali dell'ordinamento comunitario (14). In numerose pronunce, la Corte ha ridimensionato la natura del diritto di accesso attribuendogli portata generale, in quanto ha riconosciuto, in corrispondenza di tale diritto, quello complementare alla difesa in giudizio avverso eventuali violazioni (15), nonostante rimetta la disciplina sostanziale dell'accesso alle regolamentazioni interne. Ferme restando queste considerazioni di base (16), la Corte di Giustizia ha affermato, in relazione alle questione della tutela ambientale e della salute dei cittadini, l'imperatività delle norme che l'ordinamento comunitario ha predisposto a tutela dei <<diritti dei cittadini>> (17) alla salubrità dell'ambiente in cui vivono.

La direttiva 313/90 (18), considerata il sostrato normativo fondamentale di ogni azione legislativa rivolta alla tutela dell'ambiente e all'accesso alle informazioni ad esso inerenti, da parte dei cittadini, legittima ogni persone fisica o giuridica, che ne faccia richiesta, ad esercitare tali diritti, senza dover dimostrare il proprio interesse (19).

È irrilevante la circostanza che altre direttive in materia non siano state fonti di diritti immediati, a causa del *deficit* dei requisiti di incondizionatezza e sufficiente precisione (20). La mancanza di requisiti per l'efficacia diretta

lano, pag. 269; LIBERTINI, *Il diritto all'informazione in materia ambientale*, Riv. Cri. Dir. priv., 1989, pag. 639; VIRGA, *Attività istruttoria primaria e processo amministrativo*, Milano, 1990, pag. 119; DE FRANCESCHI, *La libertà di accesso alle informazioni ambientali: verso un nuovo diritto civico?*, in Riv. Giur. Pol. Loc., 1992, pag. 287.

(14) Relativamnete al contributo della Corte di Giustizia nella definizione del diritto di accesso allo stato dell'ambiente, si vedano gli approfondimenti di CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, op. cit., pag. 202; FONDERICO, *La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di ambiente*, in *Diritto ambientale comunitario*, a cura di Cassese, Milano, 1995.

(15) C. DI SAN LUCA "Diritto di accesso e interesse pubblico", op. cit., 2006, pag. 79 e ss.

(16) CARANTA, *Giustizia amministrativa e diritto comunitario*, Napoli, 1992, pag. 180 e ss.; dello stesso autore, *Nuove questioni su diritto comunitario e forme di tutela giurisdizionale*, in *Giur. It.*, 1993, pag. 662 e ss.

(17) Sentenza 30 maggio 1991, Causa 361/881, riguardante le disposizioni della direttiva 80/779/CEE sui valori limite sugli indicatori guida della salubrità dell'aria.

(18) Concernete "Libertà di accesso all'informazione in materia ambientale", in G.U.C.E. L 158 del 23 giugno 1990, pag. 56.

(19) Art. 3 della direttiva 90/313/CEE.

(20) Emblematico è il caso dell'art. 4 della direttiva 75/442/CEE in tema di rifiuti secondo il quale <<gli stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizi all'ambiente>>, in relazione al quale la Corte ha espressamente negato l'idoneità a conferire diritti ai cittadini comunitari, presentandosi privo delle caratteristiche di incondizionatezza e sufficiente precisione (Sentenza 23 febbraio 1994, Causa 236-92, in Riv. trim. dir. pubbl., 1994, pag. 978 e ss. con nota di CARANTA, *Intorno al problema dell'individuazione delle posizioni giuridiche soggettive del cittadino comunitario*, in Riv. Giur. Amb., 1994, pag. 401 e ss.).

delle disposizioni di una determinata direttiva nell'ambito degli ordinamenti dei vari Stati membri, è ravvisabile anche nelle direttive concernenti altre materie, non incidendo quindi nella qualificazione giuridica del diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente quale diritto soggettivo pieno, anche se la direttiva definisce tale pretesa come semplice "libertà", e non specificamente diritto, avendo voluto il legislatore rispettare la specificità degli ordinamenti nazionali nell'individuazione di quale posizione giuridica soggettiva potesse meglio rispondere alla peculiarità della materia ambientale (21). L'art. 2 chiarisce, in senso ampio, il concetto di "*informazione ambientale*", riconducendo a tale espressione <<*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 degli spazi naturali, nonché alle attività o misure destinate a tutelarli, ivi compresi misure amministrative e programmi di gestione dell'ambiente*>>. Il dovere di soddisfare le istanze di accesso incombe su tutte le autorità pubbliche degli Stati membri e su tutti i soggetti di diritto da esse controllati, in capo ai quali incombono responsabilità in materia ambientale (22). Le informazioni devono essere divulgate a chi ne ha fatto richiesta nel più breve tempo possibile e comunque entro due mesi dall'istanza. L'eventuale rifiuto deve essere motivato ed avverso il rigetto ritenuto ingiusto, o un non pieno soddisfacimento della richiesta, l'interessato ha il diritto di chiedere il riesame della domanda, prima in sede amministrativa e, quindi, eventualmente, in quella giurisdizionale, in conformità con le forme di tutela preposte dall'ordinamento dello Stato membro di appartenenza.

La direttiva prevede, infine, tassativamente i casi in cui l'esercizio di tale diritto può essere limitato. Si tratta di circostanze particolari, inerenti alle relazioni internazionali e alla sicurezza pubblica, alle informazioni relative ad attività investigative, alla riservatezza commerciale ed industriale, alla privacy dei soggetti terzi pubblici e privati ed, infine, alle informazioni che, se divulgate, potrebbero arrecare un danno all'ambiente, proprio in virtù del loro contenuto (23).

I principi ai quali la Comunità si ispira nel perseguimento degli obiettivi posti in materia di tutela dell'ambiente sono molteplici: il principio della correzione, dei danni creati all'ambiente, quello del "chi inquina paga", quello

(21) ALIBERTI, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, op. cit., pag. 143.

(22) Art. 2 e 6 della direttiva 90/313/CEE. Quest'ultimo specifica quali siano le "autorità pubbliche" a cui si riferisce la direttiva, identificandole in <<qualsiasi amministrazione pubblica che abbia responsabilità a livello nazionale, regionale o locale e che sia in possesso di informazioni relative all'ambiente, tranne gli organismi che esercitano competenze giudiziarie o legislative>>.

(23) In dottrina, sui caratteri della direttiva 90/313/CEE, MONTINI, *Il diritto di accesso all'informazione in materia ambientale: la mancata attuazione della direttiva CE 90/313*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1997, pag. 325 e ss.; ALIBERTI, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, op. cit., pag. 143.

dell'integrazione delle esigenze connesse alla protezione dell'ambiente con altre esigenze derivanti dalle altre politiche comunitarie, in particolare con la politica industriale perseguita dall'Unione, quello dell'elevato livello di tutela e quello precauzionale (24), ed infine, il principio dell'azione preventiva, che ha finito per assumere un ruolo di centro gravitazionale intorno al quale ruota ogni iniziativa comunitaria in materia di ambiente (25). Ed è in un'ottica che prevede l'accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente, in possesso delle Istituzioni comunitarie, come strumento prioritario ai fini di una adeguata difesa dell'ambiente, e l'informazione quale fondamento dell'educazione collettiva al rispetto dello stesso, che si inserisce la direttiva 7 giugno 1990, n. 313 CEE (26). Il diritto di accesso assume, in questa ottica di prevenzione, la veste di strumento efficace nel prevenire le cause del degrado ambientale, consentendo la diffusione delle informazione tra i cittadini (27), i principali attori della politica ambientale. E' ormai pacifico che l'intervento del diritto deve essere orientato a preservare la stabilità dell'ambiente, prevenendo il verificarsi dell'evento dannoso piuttosto che rifarsi ai tradizionali strumenti repressivi e risarcitori, che risultano comunque inutili di fronte a talune attività così dannose da eccedere qualsiasi possibilità riparatoria.

Tale consapevolezza è stata tradotta in una normativa puntuale nel 1986 con L'Atto Unico Europeo, che ha dato impulso, inserendo il primo titolo specificamente dedicato all'ambiente ed una serie di interventi legislativi a livello comunitario, recepiti successivamente, anche se non sempre in modo pieno, dagli ordinamenti nazionali. La politica ambientale comunitaria si è quindi sviluppata attraverso una serie di Programmi d'azione, che hanno determinato la linea di condotta comunitaria sull'argomento ambiente (28). Fino ad oggi sono stati approvati ben sei Programmi contenenti le linee guida della politica

(24) Art. 1914, p.to 2 del Trattato di Lisbona.

(25) CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 169; DELL'ANNO, *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o di relazione?*, in *Gazzetta ambiente*, 2003, pag. 131; ALIBERTI, *Diritto di accesso e divulgazione dell'informazione ambientale nell'ordinamento comunitario*, op. cit., pag. 95.

(26) In particolare GRASSI, *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà*, Scritti in onore di Paolo Barile, 1990, sostiene che per nessun altro bene, come per l'ambiente, è indispensabile al fine di identificare gli oggetti e le modalità della tutela, l'acquisizione e la diffusione delle informazione e delle conoscenze. Negli stessi termini anche PELOSI, *L'accesso all'informazione ambientale tra fonti normative e tutela dell'ambiente. Considerazioni*, in *Quaderni della Rassegna dell'Ordine degli Avvocati di Napoli*, 2003.

(27) Il IV considerando della direttiva 90/313 si esprime proprio in questi termini, sancendo che <<l'accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche contribuirà a migliorare la protezione dell'ambiente>>.

(28) Per un approfondimento in merito ai Programmi d'azione comunitario in ambito ambientale, si vedano tra gli altri: BIANCHI-CORDINI, *Comunità europea e protezione dell'ambiente*, op. cit., pag. 59; RECCHIA, *La tutela dell'ambiente in Italia. Dai principi comunitari alle discipline nazionali di settore*, in *I <<nuovi diritti>> nello Stato sociale in Trasformazione*, a cura di FERRARA e VIPIANA, Padova, 2002, pag. 30; DACLON-TAMBURRINO, *L'Europa e l'ambiente*, Rimini, 1989.

ambientale comunitaria, in un lasso di tempo che va dal 1973 al 2010. Essi hanno la natura di atti giuridicamente non vincolanti ma rientranti nell'ambito delle *Soft Law* (29), atti di indirizzo a carattere politico che determinano il *modus operandi* dell'Unione in un certo ambito, successivamente recepiti in norme vere e proprie dai Trattati.

Il Primo Programma d'azione comunitaria in materia ambientale (30), che ha regolato gli interventi finalizzati alla tutela dell'ambiente per il periodo dal 1973 al 1977 introduce il concetto di un'espansione sostenibile dall'uomo, che procuri il migliore ambiente di vita possibile e che preservi l'ambiente naturale, prevenendo l'inquinamento, mantenendo l'equilibrio ecologico, evitando lo sfruttamento delle risorse ed una organizzazione del territorio che possa alterarlo. Si prefigge altresì di ricercare soluzioni ai problemi ecologici a livello internazionale. Gli obiettivi primari individuati dal programma sono, in generale, la riduzione dell'inquinamento e degli inconvenienti ambientali da esso derivanti. In quest'ottica, il ruolo dell'accesso all'informazione è quello di far aderire agli obiettivi di salvaguardia e prevenzione le decisioni tanto degli operatori economici e politici, quanto quelle dei comuni cittadini.

Esso incentiva la conclusione di accordi di scambio di informazioni tecnologiche e tecniche, relative alla prevenzione di danni ambientali causati dai processi industriali inquinanti, ed impegna le Istituzioni comunitarie ad operare un confronto tra le legislazioni nazionali e la loro efficacia, allo scopo di favorire la circolazione di notizie sui sistemi di controllo e sulle misure, adottate negli ordinamenti dei singoli Stati, contro l'inquinamento e le sue conseguenze (31). Le informazioni devono essere raccolte e organizzate in modo sistematico e completo, auspicando il Programma la creazione di un sistema europeo di documentazione, finalizzato all'elaborazione e alla divulgazione dei dati riguardanti la protezione dell'ambiente.

Il Secondo Programma, relativo agli anni dal 1977 al 1981, si sviluppa sulla scia del primo, in un'ottica protezionistica stavolta perseguita attraverso

(29) DE BERNARDINI, *Soft Law*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di CASSESE, Vol. I, Milano, 2006, pag. 5605; SNYDER, *Soft Law e prassi istituzionale della Comunità europea*, in *Sociologia dir.*, 1993, pag. 79; WELLENS-BORCHARDT, *Soft Law in European Community Law*, in *European Law Review*, 1989, pag. 267; GRUCHALLA-WISIERSKI, *A framework for Understanding <<Soft Law>>*, in *McGill Law Journal*, 1984, pag. 37.

(30) In G.U.C.E., C 112, 20 dicembre 1973.

(31) In tale prospettiva è stato concluso l'Accordo del 5 marzo 1973 (G.U.C.E. C9 del 15 marzo 1973, pag. 3), che instaura una procedura di informazione della Commissione e degli Stati per l'armonizzazione dei provvedimenti urgenti in materia ambientale, assicurando una costante acquisizione delle informazioni ed essi relative. Successivamente, è stato stipulato un secondo Accordo, il 15 marzo 1974 (G.U.C.E. C9 del 20 luglio 1974, pag. 2), al fine di rafforzare i propositi del primo attraverso l'estensione dei casi e delle procedure in esso previste anche ai progetti di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative dei singoli Stati in materia ambientale, volte alla realizzazione del programma di azione.

un'efficace lotta all'inquinamento (32).

È con il Terzo Programma che si giunge ad una evoluzione rispetto al periodo precedente, affermandosi progressivamente, nel periodo dal 1982 al 1986, il principio dell'azione preventiva, che sarebbe diventato il cardine di tutta la politica ambientale comunitaria (33). Da questo momento in poi la politica ambientale europea si connota di un carattere non solo protettivo, volto alla riduzione dei fattori inquinanti fonte di alterazioni dello stato ambientale, ma acquisisce una funzione propulsiva di incentivo ad una crescita economica che integri la prospettiva della salvaguardia dell'ambiente. In questo quadro, la diffusione delle informazioni appare condizione necessaria affinché possa essere realizzato l'intento preventivo espresso nel Programma (34): è proprio la diffusione delle informazioni ambientali a consentire la prevenzione delle condizioni inquinanti.

Il miglioramento dell'accesso alle informazioni in materia ambientale è riconosciuto come uno dei settori principali, cui rivolgere l'azione comunitaria di stampo preventivo, dal Quarto Programma di azione delle comunità europee in materia ambientale, che abbraccia il periodo dal 1987, proclamato "anno europeo dell'ambiente", al 1992 (35). La sottoscrizione dell'Atto Unico europeo ha inserito ufficialmente l'ambiente nei Trattati comunitari, dando un substrato normativo chiaro all'azione comunitaria ambientale (36). Rientra in questo programma la Direttiva 90/313/CEE, del 7 giugno 1990, l'atto normativo sull'ambiente sicuramente più rilevante adottato dall'Unione Europea, nonché quello che per primo ha riconosciuto l'esistenza di un diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale (37).

Il Quinto programma d'azione (1993/2000) si allinea a quanto emerso nel programma precedente, evidenziando come il presupposto ad una effettiva tutela dell'ambiente debba essere rintracciato in un accesso sia quantitativo che qualitativo alle informazioni esistenti relative all'ambiente e alla sua tutela. Il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, introduce come obiettivo principale una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente, uno sviluppo economico e sociale che non danneggi l'equilibrio naturale (38). Per la prima volta, con il Trattato di Maastricht, la politica ambientale diventa

(32) Il XXI considerando del Programma ribadisce nuovamente come l'accesso alle informazioni sia necessario per ottenere il contributo di tutta la popolazione e delle varie forze sociali della Comunità alla protezione e al miglioramento dell'ambiente (G.U.C.E. C 139 del 13 giugno 1977).

(33) ALIBERTI, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, op. cit., pag. 107.

(34) FROSINI, *Sul nuovo diritto all'informazione ambientale*, in *Giur. Cost.*, 1992, pag. 4465.

(35) G.U.C.E. C 328 del 7 dicembre 1987.

(36) ALIBERTI, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, op. cit., pag. 110.

(37) Sul punto, MONTINI, *Informazione, partecipazione ed accesso alla giustizia nel diritto ambientale: profili comparatistici ed internazionalistici*, in *Studi Senesi*, 1996, Vol. I, pag. 37.

(38) FALOMO, *L'incidenza del Trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale*, in *Rivista di diritto europeo*, 1992, pag. 587.

una vera e propria politica dell'Unione, nel senso che si passa dal concepire la tematica ambientale non più come un'azione comunitaria, ma come uno degli obiettivi specifici per i quali la Comunità è costituita (39).

Il Sesto Programma, valido per il periodo 2000/2012, ribadisce come il perseguimento degli obiettivi dell'Unione in materia ambientale necessiti di maggiore attenzione alla prevenzione, introducendo, a supporto di questo principio, ormai radicatosi grazie agli interventi normativi precedenti, il principio di precauzione (40). Con esso, l'intervento a tutela dell'ambiente diventa obbligatorio anche qualora l'evento lesivo è prospettato solo come eventuale, senza che occorran certezze scientifiche del suo verificarsi. La legislazione conferma, quale punto di partenza necessario per qualsivoglia azione comunitaria di carattere ambientale, la completa e corretta attuazione della normativa ambientale da parte dei membri della Comunità (41). L'integrazione delle politiche ambientali tra le altre politiche perseguite dall'Unione è avvenuta con il Trattato di Amsterdam, che codifica il tema ambiente tra i principi generali dell'ordinamento comunitario (art. 6 del Trattato), modificando la sua originaria collocazione che lo relegava esclusivamente al capo specificamente dedicato all'ambiente. L'informazione si riconferma, anche nel Sesto Programma, lo strumento fondamentale per l'attuazione di efficaci politiche ambientali. La diffusione delle notizie relative all'ambiente viene considerata sotto molteplici profili, dall'acquisizione dei dati esistenti, da parte delle sedi decisionali, alla diffusione delle stesse in chiave preventiva, fino al riconoscimento in capo ai cittadini del diritto di accedere alle nozioni ambientali.

2. L'accesso alle informazioni ambientali nell'ordinamento interno

Anche a livello nazionale il diritto di accesso all'informazione ambientale è stato oggetto di una peculiare normatizzazione. L'analisi delle principali disposizioni vigenti nell'ordinamento interno sul tema evidenzia come il diritto di accesso sia stato qualificato come una <<prestazione dovuta da parte dell'amministrazione pubblica>> (42). La legittimazione all'esercizio di tale diritto è riconosciuta in capo a chiunque ne faccia richiesta, a fronte di un potere discrezionale della pubblica amministrazione fortemente limitato, riguardo la definizione dei casi, le modalità e i tempi di rilascio delle notizie

(39) CHITI, *Ambiente e <<costituzione>> europea: alcuni nodi problematici*, op. cit., pag. 138.

(40) G.U.C.E. L 242 del 10 settembre 2002. Si legga, in particolare, il V considerando.

(41) ALIBERI, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, op. cit., pag. 127; CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pag. 95; CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, op. cit., pag. 172.

(42) LABRIOLA, *Diritto di accesso del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente*, op. cit., pag. 271.

richieste (43). Il primo atto normativo relativo alla tematica ambientale è dato dalla legge 349/86, istitutiva del Ministero per l'ambiente (44). È significativo osservare che l'ordinamento italiano ha riconosciuto la necessità di garantire l'accesso alle informazioni, in funzione della tutela ambientale, anticipatamente rispetto alla Comunità Europea. Il diritto comunitario, infatti, traduce in una disposizione normativa vera e propria quanto emerso dai programmi d'azione europei in materia ambientale, solo con l'emanazione della direttiva n. 90/313 CEE del 1990, che ha dato impulso allo sviluppo della normativa in materia di accesso ambientale, accogliendo, quindi, a notevole distanza di tempo, quanto sancito nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972, in merito all'importanza di tale fattispecie particolare di accesso, quale strumento essenziale per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente umano (45).

È apparsa immediatamente anche al legislatore nazionale la connessione tra la tutela dell'ambiente e la diffusione delle informazioni ad esso relative. Collocando il diritto di accesso all'informazione ambientale nell'ambito della trasparenza amministrativa, di cui è maggior espressione il più generale diritto di accesso agli atti delle pubbliche amministrazioni, si osserva, rispetto a quest'ultimo, una caratteristica ulteriore. L'accesso ai documenti della pubblica amministrazione, soddisfa in generale le esigenze di trasparenza nell'esercizio del potere amministrativo, al fine di verificarne imparzialità (46). Nell'accesso alle informazioni ambientali, il momento conoscitivo è altresì finalizzato all'applicazione del principio di prevenzione e di conservazione dell'equilibrio naturale, alla luce della grande rilevanza riconosciuta oggi alla protezione dell'ecosistema (47).

L'art. 14 della legge n. 349/86 secondo il quale «*Qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili,*

(43) GRAZIA, *Diritto all'informazione ambientale: tra situazioni soggettive e interessi pubblici*, op. cit., pag. 74.

(44) G.U. n. 172 del 15 luglio 1986.

(45) CUTILLO FAGIOLI, *Il diritto di accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. amb.*, 1996, pag. 535.

(46) Sulla trasparenza dell'attività amministrativa, si rinvia tra i tanti: ARENA, *La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 1991, pag. 24; MATTARELLA, *Informazione e comunicazione amministrativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2005; SANDULLI, *Accesso alle notizie ed ai documenti amministrativi*, in *Enc. Dir.*, agg., vol. IV, Milano, 2000; CARINGELLA-GAROFALI-SEMPREVIVA, *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e processuali*, op. cit.; DIANA, *Il diritto di accesso e la tutela dell'interesse qualificato del cittadino verso la P.A.*, CEDAM, 2000.

(47) Corte Cost., Sent. 22 maggio 1987, n. 183. La Corte Costituzionale ha individuato il contenuto della protezione dell'ambiente, in relazione all'assetto del territorio e dello sviluppo sociale e civile di esso, da una parte, nel rispetto e nella valorizzazione delle caratteristiche proprie di ogni zona geografica e, dall'altra, nella preservazione della qualità e delle condizioni oggettive del suolo, dell'aria, e delle acque, a fronte delle varie forme di inquinamento che attentano alla loro conservazione, quali inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico.

in conformità con le leggi vigenti, presso gli uffici della Pubblica Amministrazione...>>, individua nei cittadini i legittimati a richiedere le notizie in possesso dell'autorità pubblica, non ravvisando limitazioni all'esercizio di tale diritto soggettivo, se non nell'assunto, oltremodo generico, "...in conformità con le leggi vigenti" (48). Tuttavia, le evidenti imperfezioni dovute al tenore ambiguo della disposizione, alla limitazione della legittimazione all'accesso ai soli cittadini, con apparente esclusione delle personalità giuridiche che spesso li rappresentano, all'assenza di riferimenti alla procedura per l'esercizio del diritto in oggetto e di un'esplicita previsione di una forma specifica di tutela, hanno negato la natura precettiva della disposizione, riducendola ad una norma programmatica (49).

La legge n. 349/86 è stata così nel concreto scarsamente applicata, considerata come una norma quadro che, pur avendo sancito l'esistenza di un diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente, ha subordinato l'effettivo esercizio di tale diritto all'emanazione di una normativa di dettaglio.

Alla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente fece immediatamente seguito una cospicua legislazione sia statale (50) che regionale. In particolare, è stato rilevato (51) come le leggi regionali in materia di accesso alle informazioni ambientali perseguono la finalità di estendere il principio del libero accesso agli atti di competenza regionale, ispirandosi all'art. 14 della legge 349/86 e alla direttiva comunitaria 90/313 (52). La più innovativa ed incisiva

(48) MONTINI, *Il diritto all'informazione ambientale: la mancata attuazione della direttiva CE 90/313*, op. cit., pag. 328 e ss.; GRASSI, *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 319.

(49) PELOSI, *L'accesso all'informazione ambientale tra fonti normative e tutela dell'ambiente. Considerazioni*, op. cit., pag. 14.

(50) A titolo di esempio, si ricordi la legge 36/94, inserita nella riforma complessiva dei servizi idrici e recante disposizioni in materia di risorse idriche. L'art. 23, comma 2, obbliga i gestori dei servizi a garantire <<l'accesso dei cittadini alle informazioni inerenti ai servizi gestiti nell'ambito della propria competenza, alle tecnologie impiegate, al funzionamento degli impianti, alla qualità e alla quantità delle acque fornite e trattate>>. Ed inoltre il programma triennale per gli anni 1994-96 per la tutela ambientale, il quale al punto 2.1.6 pone tra gli obiettivi da seguire l'informazione e l'educazione dei cittadini sui problemi dell'ambiente, attraverso iniziative di sensibilizzazione.

(51) GRAZIA, *Il diritto all'informazione ambientale: tra situazioni soggettive e interessi pubblici*, op. cit., pag. 60. Per un ulteriore approfondimento sull'accesso ambientale come disciplinato nelle leggi regionali, si veda BORGONOVO RE-NESPOR, *Qualità ed efficacia delle informazioni effettivamente fornite ai destinatari delle azioni ecologiche*, in *Confronti*, 1991.

(52) La legge regionale Lazio n. 43, del 12 settembre 1986, denominata "Norme per il libero accesso alle informazioni ambientali", riconosce a tutti i cittadini il diritto di accesso agli atti amministrativi relativi ad <<attività di modificazione dell'assetto del territorio o le attività che possono provocare l'inquinamento dell'acqua, dell'aria e del suolo>>. Significativa è anche legge regionale Emilia Romagna n. 15/96, la quale stabilisce che la Regione, in conformità alle indicazioni fornite dalla legge n. 349/86 e seguenti, in materia ambientale, predispone una serie di strumenti atti a favorire il concreto esercizio del diritto di accesso ambientale, come un programma di informazione ed educazione ambientale, centri di informazione ed educazione ambientale, sportelli ambientali e relazioni periodiche della Regione sullo stato dell'ambiente nel suo territorio.

normativa emanata a livello regionale è la legge regionale del Lazio 12 settembre 1996, n. 15. Oltre a costituire la prima legge regionale in materia ambientale, si preoccupa che l'accesso alle informazioni richieste sia effettivamente soddisfatto entro i tempi previsti. Tale norma prevede infatti un procedimento disciplinare per il funzionario che, tenuto a fornire le informazioni ambientali, provochi un ritardo nell'acquisizione delle stesse, superiore a quindici giorni dal ricevimento della richiesta scritta.

Resta il fatto che in assenza di una disciplina specifica relativa all'esercizio concreto del diritto di accesso in materia ambientale, divengono automaticamente operative anche in questo ambito le regole generali sull'accesso alle informazioni amministrative, contenute nel capo V della legge n. 241/90 (53). Gli articoli dal 22 al 28 della legge disciplinano dettagliatamente la materia dell'accesso. Legittimato ad accedere alle informazioni contenute negli atti amministrativi è "chiunque" vi abbia interesse, abbracciando così ogni persona fisica e giuridica presente nel territorio dello Stato. Il diritto di accesso si esercita non solo nei confronti delle amministrazioni pubbliche propriamente dette, ma anche delle aziende autonome, degli enti pubblici e deicessionari di pubblici servizi. I casi di esclusione dall'accesso sono tassativamente previsti dall'art. 24 della suddetta legge e sono dovuti alla soccombenza della pretesa conoscitiva del richiedente di fronte ad interessi di rango superiore (54). Per la tutela del cittadino avverso il diniego all'accesso alle informazioni richieste, l'art. 25 predispone un rito *ad hoc*, abbreviato e semplificato, azionabile di fronte al giudice amministrativo autonomamente rispetto al giudizio relativo alla posizione giuridica soggettiva alla cui difesa è sottesa la richiesta dell'istanza di accesso respinta.

Alla legge 241/90 è stata data attuazione attraverso il Regolamento contenuto nel D.P.R. 352/92, con il quale sono state integrate le norme della legge sul procedimento amministrativo in materia di accesso agli atti, con particolare riguardo alle modalità di esercizio dello stesso e di gestione delle istanze di accesso, da parte delle pubbliche amministrazioni.

Le questioni più rilevanti rispetto alla compatibilità tra la legge 349/86 in materia di accesso ambientale e la legge n. 241/90, che detta regole generali sul diritto all'informazione, riguardano la natura del diritto di accesso ambientale e l'autorità competente a tutelarne l'esercizio.

(53) L'art. 22 della legge 241/90 dispone che: <<Al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorire 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>>.

(54) I casi di esclusione riguardano infatti la sicurezza nazionale e le questioni ad essa affini, l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità, la tutela della privacy, prevalendo però, in ogni caso, su questi ultimi il diritto di accesso, qualora appaia strumentale all'esercizio del diritto di difesa di una propria posizione giuridica soggettiva.

Relativamente alla prima problematica, parte della dottrina (55) ritiene che il diritto di accesso ai dati relativi allo stato dell'ambiente non sia esercitabile incondizionatamente, ma che la sua azionabilità dipenda dalla previa dimostrazione di un interesse personale ad ottenere l'informazione richiesta. L'art. 14 della legge 349/86, ed in particolare la fumosa espressione "in conformità delle leggi vigenti" (56), è da interpretarsi come una norma che conferisce al diritto di accesso ambientale un generale riconoscimento, rinviando alle norme generali, contenute nell'art. 22 della legge 241/90, la disciplina procedurale relativa al suo esercizio. Nessuna specialità dunque è data al diritto all'informazione sullo stato dell'ambiente: la legge 349/86 è solamente una norma programmatica, intesa a riconoscere in termini generali un diritto del cittadino alla conoscenza delle notizie sull'ambiente, da esercitarsi in conformità con le leggi vigenti.

Altra parte della dottrina (57) sostiene, invece, che la legge n. 349/86 identifichi quale titolare del diritto di accesso alle informazioni ambientali "qualsiasi cittadino". Il fondamento di tale assunto risiede nel carattere diffuso degli interessi ambientali. Le informazioni raccolte in materia dalle autorità pubbliche sono tanto più utili al raggiungimento dell'obiettivo della prevenzione e della salvaguardia dell'ambiente, quanto più ampia è la partecipazione dei cittadini alla loro conoscenza (58). Concorda chi scrive con l'affermazione che un'interpretazione riduttiva dei soggetti legittimati all'esercizio del diritto all'informazione sullo stato dell'ambiente, che li identifica unicamente nei portatori di un interesse qualificato dalla finalità di tutela di un'altra situazione giuridica soggettiva, è un retaggio di una amministrazione ancorata al principio del segreto, che fatica ad adeguarsi al generale riconoscimento della peculiarità del tema ambientale, come pure della disciplina dell'accesso alle informazioni ad esso relative, la cui maggior diffusione possibile appare necessaria per l'ap-

(55) MONTINI, *Il diritto all'informazione ambientale: la mancata attuazione della direttiva CE 90/313*, op. cit., pag. 332; LANDI, *La tutela processuale del diritto di accesso*, Padova, 1990, pag. 164 e ss., il quale sostiene che la disciplina speciale in materia di accesso ambientale contenuta nella legge n. 349/86, sia da ritenersi implicitamente abrogata dalla legge n. 241/90, la quale avrebbe assorbito anche la normativa del settore ambientale ad essa precedente, dando luogo ad una disciplina generale ed onnicomprensiva in materia di accesso ai documenti della pubblica amministrazione.

(56) GRASSI, *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 319; LIBERTINI, *Il diritto all'informazione in materia ambientale*, op. cit., pag. 638; VIRGA, *Attività istruttoria primaria e processo amministrativo*, op. cit., pag. 120, secondo il quale l'assunto rinvia alle varie categorie di segreto; nello stesso senso, DELL'ANNO, *La ponderazione degli interessi ambientali*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1990, pag. 99 e ss., secondo il quale «<la formulazione dell'art. 14 non ha costituito una svolta nei procedimenti amministrativi, i quali restano di norma riservati, se non addirittura coperti, dal segreto d'ufficio>>.

(57) IACOVONE, *Diritto all'informazione ambientale dopo la legge 241/90*, Bari, 1996, dagli atti del Convegno su "L'accesso ai documenti amministrativi", 5-6 maggio, 1995, pag. 11 e ss.; LANDI, *La tutela processuale del diritto di accesso*, op. cit., pag. 164 e ss.

(58) LIBERTINI, *Il diritto all'informazione in materia ambientale*, op. cit., pag. 633.

plicazione dei riconosciuti principi di prevenzione e salvaguardia (59). La specialità della disciplina *ad hoc* dell'accesso in materia ambientale deriva infatti anche dalla legittimazione a proporre istanza di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente, dalla particolare rilevanza del bene in questione, in virtù della quale è riconosciuta la prevalenza dell'interesse all'informazioni sulle condizioni ambientali, consentendo, in tal modo, il controllo diffuso su tali beni (60).

Quanto al problema dell'individuazione del foro competente a dirimere le controversie relative all'accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente, nessuna indicazione particolare è data dalla legge n. 349/86. Da ciò, la soluzione non è univoca, ma dipende dal criterio interpretativo adottato relativamente all'art. 14 della legge sopra menzionata. Se infatti, conformemente alla prima delle posizioni dottrinali esaminate, si ritiene che l'art. 14 riconosca in termini generali il diritto di conoscere le informazioni sullo stato dell'ambiente, ponendosi come norma programmatica in materia, e che l'esercizio di tale diritto è disciplinato dalle regole generali sull'accesso date dalla legge n. 241/90, la tutela applicabile al diritto di accesso ambientale è quella dettata dall'art. 25 della legge sul procedimento amministrativo, e il tribunale competente è quello amministrativo. Se invece si abbraccia la tesi della seconda parte della dottrina analizzata, e si ritiene che l'art. 14 della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente conferisca a chiunque un diritto soggettivo incondizionato ad accedere alle notizie relative all'ambiente, il giudice civile sarà l'organo competente a trattare le questioni relative al diniego alle istanze di accesso. Per i principi generali dell'ordinamento, infatti, quest'ultimo è competente a conoscere le controversie conseguenti la violazione di diritti soggettivi, e pertanto anche del diritto all'informazione ambientale.

La successiva evoluzione normativa consiste nel decreto legislativo n. 39 del 24 febbraio 1997, che si affianca alla visione più ampia del diritto di accesso in materia ambientale da ultimo osservata, rispetto ai dettami in materia contenuti nella legge n. 241/90. Con esso viene data attuazione ai principi comunitari riguardanti l'accesso all'informazione ambientale, insiti nella direttiva 90/313. L'emanazione di questo decreto legislativo ha segnato, relativamente all'ambito dell'accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente,

(59) La specialità della disciplina contenuta nella legge n. 349/86 si evince inoltre dall'art. 6 della stessa, che prevede la partecipazione dei cittadini alle istruttorie sulla valutazione dell'impatto di singoli progetti sull'ambiente (come approfondito da SCOVAZZI, *La partecipazione del pubblico alle decisioni sui progetti che incidono sull'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1989, pag. 496 e ss., il quale evidenzia come purtroppo nel concreto tale partecipazione sia decisamente marginale), nonché da una serie di norme ad essa successive, come la legge n. 183/89, relativa alla tutela del suolo: l'art. 9, comma 4, lett. c, sancisce che i Servizi tecnici nazionali hanno, tra le altre, la funzione di fornire dati, pareri e consulenze, "a chiunque ne faccia richiesta".

(60) TORTORA, *Informazione ambientale e diritto di accesso: normativa in ambito nazionale e comunitario*, in www.filodiritto.com.

e delle corrispondenti forme di tutela predisposte dall'ordinamento, l'implicita abrogazione del tormentato art. 14 della legge n. 349/86 (61).

3. *Riflessi del diritto di accesso alle informazioni ambientali nella Costituzione*

L'inquadramento costituzionale del diritto di accesso ambientale e la sua collocazione su un piano gerarchico rispetto agli altri valori espressi nella Costituzione (62) ha richiesto un particolare sforzo del legislatore, alla luce dell'evolutive che ancora rappresentano i c.d. "diritti civili" (63). Essi rappresentano un *tertium genus* nella tradizionale distinzione tra c.d. "diritti di libertà" e "diritti sociali", all'interno di un processo evolutivo, intrapreso da numerose costituzioni occidentali, a fronte dell'affermazione sempre più forte della bioetica nel panorama legislativo mondiale (64). Superando il tradizionale dualismo cittadino-pubblica amministrazione, i diritti civili rappresentano una nuova espressione dei diritti di libertà, in quanto consistono nella pretesa della predisposizione delle condizioni strutturali e istituzionali, da parte delle autorità pubbliche, che consentano <<il pieno sviluppo del sistema delle libertà>> (65). Il diritto all'accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche autorità può essere qualificato come un diritto civile, nel senso che non consiste solo nella pretesa dei cittadini di visionare documenti contenenti informazioni ambientali, ma anche nell'esigenza che le stesse pubbliche amministrazioni provvedano alla più ampia diffusione delle stesse.

Nel tentativo di ricondurre il diritto di accesso ambientale ad un sostrato normativo costituzionale, il primo riferimento è all'art. 9, comma 2, della Costituzione, secondo il quale <<la Repubblica tutela il paesaggio... della Nazione>>, essendo riconosciuto il valore della diffusione della conoscenza in materia ambientale per la sua salvaguardia. Un secondo collegamento è ravvisabile altresì con l'art. 41, comma 2, della Carta Fondamentale, che vincola l'iniziativa economica a garantire <<...la sicurezza, la dignità e la libertà umana>>, nelle quali si riflette la tutela dell'ambiente. Il fondamento costituzionale della normativa sull'accesso ambientale è però riscontrabile nell'art. 97, comma 1, della Costituzione. In tale articolo sono sanciti i principi fondamentali intorno ai quali ruota l'attività amministrativa, il principio di impar-

(61) PELOSI, *L'accesso all'informazione ambientale tra fonti normative e tutela dell'ambiente. Considerazioni*, op. cit., pag. 16.

(62) GRAZIA, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: tra situazioni soggettive e interessi pubblici*, op. cit., pag. 74.

(63) FOIS, *Nuovi diritti di libertà*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà*, in *Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990.

(64) GRASSI, *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 308.

(65) In questi termini si è espresso GRASSI, op. cit., pag. 308.

zialità e del buon andamento, il rispetto dei quali vincola l'amministrazione - nel caso specifico - a raccogliere, coordinare e mettere a disposizione dei cittadini, in modo adeguato, le informazioni sullo stato dell'ambiente, predisponendo al suo interno un apparato idoneo al raggiungimento di tale scopo. Solo in questo modo può diventare effettivo l'esercizio del diritto di accesso alle informazioni ambientali.

La Corte Costituzionale è intervenuta nel definire la portata del valore ambiente e nel collocarlo all'interno della Costituzione nella seconda metà degli anni Ottanta, iniziando con il promuovere il paesaggio, secondo l'art. 9 della Costituzione, a <<valore primario dell'ordinamento (66)>>, giungendo a definire ogni questione legata alla materia ambientale <<diritto ed interesse fondamentale della persona e della collettività (67)>>.

Le successive pronunce della Suprema Corte hanno affermato la necessità di modernizzare l'approccio normativo alla materia ambientale, elevando la propria giurisprudenza in materia al rango di principi integrativi della Costituzione, considerando equivalenti i concetti di vincolo paesaggistico, già sottoposti ad una disciplina esaustiva, e di vincolo ambientale (68). Tale orientamento della Corte è giustificabile alla luce della considerazione del diritto ambientale quale diritto primario, con la conseguente impossibilità di subordinarlo a qualsiasi altro. Si osserva l'accoglimento di una visione dell'ambiente in senso "forte", come un "*minimun ethicum*" (69) di riferimento per ogni azione dei pubblici poteri potenzialmente confliggente con esso.

L'ambiente assurge non a valore tra i valori, in riferimento ad una scala gerarchica rigida, ma a valore trasversale rispetto agli altri principi ritenuti primari dalla Costituzione, in modo da piegare la realizzazione di questi ultimi alla piena attuazione delle politiche ambientali. Ed è in questa prospettiva che va letto il diritto di accesso alle informazioni ambientali dal punto di vista costituzionale, come un diritto che non può soccombere di fronte ad altri, in quanto strumentale al compimento della tutela dell'ambiente.

Il vero problema da risolvere, alla luce del giudizio di primarietà attribuito al tema ambiente, è la fisiologica lentezza della riflessione giuridica, del confronto politico e della produzione legislativa che contribuisce a rendere irraggiungibili i ritmi e la velocità della ricerca scientifica e tecnologica e della conseguente individuazione di sempre nuove ipotesi da disciplinare (70).

(66) Corte Cost., 21 dicembre 1985, n. 359, in *Foro It.*, 1986, Vol. I, pag. 1196 e ss.

(67) Corte Cost., 28 maggio 1987, n. 210, *Foro It.*, 1988, Vol. I, pag. 329 e ss.

(68) Corte Cost., 10 marzo 1988, n. 302, in *Foro It.* 1988, Vol. I, 1017 e ss. Per una riflessione della dottrina si rinvia a DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente (vecchie frontiere e nuove vie del diritto)*, in *Amministrazione e politica*, 1992.

(69) IACOVONE, *Diritto all'informazione ambientale dopo la L. 241/90*, op. cit., pag. 9.

(70) PALAZZANI, *Introduzione alla biogiuridica*, Torino, 2002, pag. 7; CASONATO, *Bietica e pluralismo nello Stato costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it.

4. Riflessioni sulle modalità di attuazione della direttiva 90/313/CEE

La specialità della disciplina sopra descritta nella sommaria analisi del contenuto della direttiva comunitaria 90/313, tuttavia, non è stata accolta immediatamente in tutta Europa. Allo scadere del termine per il recepimento della direttiva 90/313, infatti, il 31 dicembre 1992, l'Italia non aveva ancora provveduto a dare ad essa efficacia, avvenuta solo a sette anni dall'adozione dell'atto comunitario, con il D.lgs n. 39 del 1997, mantenendo quindi la poca chiarezza della legislazione nazionale in materia di accesso ambientale, dovuta principalmente all'incertezza dell'interpretazione dell'art. 14 della legge 349/86, che introduce nel nostro ordinamento una disciplina per l'accesso alle informazioni ambientali, ma anche allo scarso contributo della giurisprudenza (71).

Quest'ultima circostanza conferma la reticenza dei giudici amministrativi ad applicare la normativa europea, circostanza che nel caso specifico ha prodotto una soluzione singolare. Infatti, il giudice italiano ha riconosciuto la specialità della disciplina sull'accesso alle informazioni ambientali rispetto a quella più generale ricavabile dalla legge sul procedimento amministrativo, ma nel farlo, non ha tenuto conto del più significativo contributo normativo esistente, cioè del contenuto della direttiva 90/313. Emerge da quanto appena detto uno dei profili di problematicità della mancata applicazione da parte dell'ordinamento, fino al 1997, della suddetta direttiva in materia di accesso ambientale (72).

In generale, il dibattito relativo al problema del coordinamento della disciplina speciale sull'accesso ambientale con i contenuti della legge n. 241/90, recante disposizioni generali relative all'accesso ai documenti amministrativi, ha trovato nella direttiva 90/313 un indirizzo risolutivo che, ancor prima del recepimento, attraverso il D.lgs. n. 39/97, ha consentito ai giudici nazionali, con l'accoglimento della tesi del c.d. "effetto diretto", di riconoscere nelle loro pronunce la diretta applicabilità dei contenuti della suddetta direttiva, consentendo un'interpretazione corretta e piena dei contenuti della legge n. 349/86, che all'art. 14, con ampio anticipo rispetto al diritto comunitario (73), aveva disciplinato specificamente l'ipotesi dell'accesso alle informazioni ambientali.

(71) FALLETTA, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, op. cit., pag. 226 e ss., il quale rileva in proposito che «le uniche due pronunce del giudice amministrativo in materia di legittimazione alle informazioni ambientali (T.a.r. Sicilia, sent. n. 118/91 e T.a.r. Emilia Romagna, sent. n. 78/92) ignorano del tutto la normativa comunitaria, e risolvono le incertezze sollevate dalla disciplina generale di cui alla legge n. 241/90, solo attraverso la sopraevidenziata interpretazione ampliativa dell'art. 14, comma 3, l. n. 349/86».

(72) FALLETTA, op. cit., pag. 227.

(73) PRESTA, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, 2008, in www.lexambiente.it.

Altro profilo di questa problematicità (74), emerge poi dalle affermazioni contenute nella *XI Relazione annuale al Parlamento europeo sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario* del 1993, nella quale si afferma che: <<In assenza di provvedimenti di attuazione emanati nei termini prescritti, i privati possono usufruire direttamente del diritto di accesso all'informazione in materia ambientale, invocando dinanzi alle giurisdizioni nazionali le disposizioni della citata direttiva 90/313, poichè queste sono munite di efficacia diretta>>. La Commissione è ritornata sul punto anche l'anno successivo, ribadendo l'obbligo per i Tribunali nazionali, seppur in caso di mancata conformità del diritto nazionale alla direttiva sopracitata, di applicare interamente le disposizioni della direttiva che hanno efficacia diretta, cioè quelle che appaiono incondizionate e dotate di sufficiente precisione (75). Il riconoscimento giunto da varie fonti dell'immediata applicabilità dei precetti contenuti nelle direttive, è probabilmente all'origine della scelta della Commissione di non adire la Corte di giustizia affinché sanzionasse il perdurare della mancata attuazione della direttiva da parte dello Stato italiano (76).

Il giudicato dei Tribunali nazionali italiani, tuttavia, è stato indirizzato dall'applicazione dei principi generali in tema di risoluzione delle controversie tra norme comunitarie e norme interne, in particolare della c.d. "dottrina dell'effetto diretto delle direttive comunitarie" (77). Questa tesi sostiene che una

(74) MONTINI, *op. cit.*, pag. 327.

(75) Posizione che sarà riconosciuta poi dal Consiglio di Stato nel 1995, nella sentenza n. 498, nella quale ha affermato la diretta applicabilità <<indipendentemente dalla legge dello Stato>> delle direttive comunitarie che <<abbiano requisiti di sufficiente determinatezza di contenuti precettivi>>. In dottrina, DELL'ANNO, *L'attuazione del diritto comunitario tra supremazia delle fonti e disapprovazione amministrativa*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1994, pag. 364, il quale ha affermato che la <<diretta applicabilità>> delle direttive è riferibile alle disposizioni normative che presentano i seguenti connotati distintivi: linearità e puntualità dei concetti, mancanza di condizioni sospensive, immediata efficacia anche senza l'intervento del legislatore nazionale con norme di recepimento.

(76) In ogni caso, nel 1994, la Commissione ha emesso nei confronti dello Stato italiano un parere motivato sul mancato recepimento della direttiva, per poi riaffermare, nella XII Relazione annuale al Parlamento europeo sull'applicazione del diritto comunitario (G.U.E.C.E. C 154/44 del 6 giugno 1994), che <<nel quadro della non conformità del diritto nazionale alla direttiva 313/90 o di un'attuazione inadeguata della direttiva, dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (causa C-103/88, fratelli Costanzo) si evince che le amministrazioni e i tribunali nazionali hanno l'obbligo di applicare pienamente le disposizioni delle direttive che hanno efficacia diretta e di disapplicare le disposizioni di diritto nazionale incompatibili con la medesima>>.

(77) PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino, 2004, pag. 73 e ss., il quale aderisce a quanto espresso nella sentenza *Van Gend e Loos*, 5 febbraio 1963, causa C-26/62, nel riconoscere che <<il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emanate dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi. Tali diritti sorgono non soltanto allorchè il Trattato espressamente li menziona, ma anche quale contropartita a precisi obblighi che il Trattato impone ai singoli, agli Stati membri e alle Istituzioni comunitarie>>. Egli osserva che anche l'ordinamento italiano si sia allineato all'indirizzo europeo, come dimostrato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana che, con la sentenza n. 64/90, ha sancito l'effetto diretto delle direttive *self-executing*. Inoltre prosegue segnalando, come conseguenza del recepimento della tesi del-

norma di diritto comunitario ha effetto diretto se si intende conferire ai cittadini europei, sulla base di suoi contenuti normativi dettagliati e non sottoposti a condizioni, un diritto che debba essere fatto valere dal giudice nazionale, anche in assenza di una specifica disposizione di attuazione, allo scadere del termine a disposizione dello Stato per conferirgli efficacia interna. Nel caso della direttiva 90/313/CEE, la dottrina (78) ha ritenuto che sussistessero le condizioni appena menzionate, permettendo che il suo contenuto fosse considerato immediatamente applicabile nell'ordinamento italiano. Già a decorrere quindi dal 31 dicembre 1992, termine ultimo per il recepimento della direttiva, le disposizioni della stessa dotate dei requisiti di sufficiente precisione e incondizionatezza, potevano ritenersi produttive di effetti nell'ordinamento interno (79).

La Corte di Giustizia ha infatti chiarito che in generale, non è sempre richiesta l'emanazione, da parte del legislatore nazionale, di disposizioni di legge che formalmente riproducano le norme di una direttiva quando *<<nel caso in cui la disposizione in parola sia diretta a creare diritti per i singoli, la situazione giuridica risultante da tali principi sia sufficientemente precisa e chiara e che i beneficiari siano messi in grado di conoscere la pienezza dei loro diritti e, se del caso, di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali (80)>>*. Ciò è quello che la Corte stessa ha ritenuto si configurasse nel caso specifico della direttiva 90/313, relativamente all'art. 3, secondo paragrafo, della quale ha rinvenuto uno specifico obbligo per gli Stati membri di consentire l'accesso a quelle informazioni rispetto alle quali risulta chiara l'assenza di eccezioni legate alla tutela della riservatezza e del segreto, disciplinando *<<direttamente la situazione giuridica dei singoli che beneficiano così del diritto di ottenere comunicazione delle informazioni alle condizioni enunciate da quest'ultimo comma (81)>>*.

Nonostante l'accertata efficacia diretta delle disposizioni prive di incertezze o condizioni nell'ordinamento interno, nonostante una specifica normativa di attuazione della direttiva 313/90/CEE, alcuni Tribunali amministrativi regionali hanno emesso sentenze contraddittorie con i contenuti della medesima.

l'effetto diretto, che *<<non solo il giudice, ma anche tutti i pubblici poteri hanno l'obbligo di disapplicare le norme interne di qualsiasi livello, incompatibili con le disposizioni originarie o derivate del Trattato>>* (pag 75). Anche DELL'ANNO, *L'attuazione del diritto comunitario tra supremazia delle fonti e disapprovazione amministrativa*, op. cit., 1994, pag. 364, sostiene che la *<<diretta applicabilità>>* delle direttive è riferibile alle disposizioni normative che presentano i seguenti connotati distintivi: linearità e puntualità dei concetti, mancanza di condizioni sospensive, immediata efficacia anche senza l'intervento del legislatore nazionale con norme di recepimento.

(78) FALLETTA, op. cit., pag. 228 e ss.; MONTINI, op. cit., pag. 339 e ss.

(79) GRAZIA, *Il diritto all'informazione ambientale: tra situazioni soggettive e interessi pubblici*, op. cit., pag. 56.

(80) Corte Giust. Com. Eu., Sent. 26 giugno 2003, n. 233/00.

(81) Corte Giust. Com. Eu., Sent. 9 settembre 1999, n. 217/97.

Il Tar Campania, in una pronuncia del 1995 (82), ha dichiarato legittimo il rigetto dell'istanza di accesso avanzata da una associazione ambientalista non riconosciuta, basando tale decisione sull'art. 13 della legge n. 349/86, dimostrando di non aderire al contenuto della direttiva che amplia il novero dei soggetti legittimati a richiedere informazioni in materia ambientale, anche alle persone giuridiche. Nello stesso senso si è pronunciato il TAR Toscana, che nella sentenza 21 luglio 1994 n. 443, asserisce che una associazione ambientalista non inclusa nell'elenco ministeriale previsto dalla legge n. 349/86 non ha diritto di partecipare ai procedimenti in materia ambientale né di prendere visione degli atti relativi. Tale decisione contraddice indiscutibilmente la previsione della direttiva secondo la quale "chiunque" è legittimato ad accedere alle informazioni sullo stato dell'ambiente.

Il recepimento della direttiva nel D.lgs 39/97 ha risolto, in ambito soggettivo, il problema del riconoscimento formale della specialità della disciplina dell'accesso ambientale. La disciplina della legittimazione in esso contenuta, infatti risulta coerente alla *ratio* della direttiva appena menzionata, riconoscendo la titolarità del diritto alla conoscenza delle informazioni sullo stato dell'ambiente a <<chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse (83)>>. Si giunge così al superamento di una delle più aspre problematiche relative al rapporto tra la normativa generale sull'accesso, contenuta nella legge n. 241/90, e quella specifica in materia di accesso ambientale data dall'art. 14 della legge 349/86, della quale ora è possibile una interpretazione chiara e conforme alla direttiva comunitaria, nel senso di un riconoscimento indifferenziato, in ambito soggettivo, della titolarità del diritto all'informazione sulle condizioni dell'ambiente (84). Come le persone fisiche, anche le persone giuridiche, per effetto della c.d. "tutela desoggettivata" prevista dall'art. 3 del D.lgs. 39/97, non devono più dimostrare l'esistenza di uno specifico interesse all'accesso, né di uno stabile collegamento con l'ambiente, che ne giustifichi l'iniziativa (85). L'unico onere a ca-

(82) TAR Campania, Salerno, 3 maggio 1995, n. 268, in *Foro amm.*, 1996, pag. 239.

(83) Art. 3 D.lgs. n. 39/97.

(84) In questo senso si sono orientate le successive pronunce dei tribunali amministrativi nazionali: T.A.R. Lombardia, Brescia, Sent. 30 aprile 1999, n. 397 (nota di BELTRAME, *Informazioni sull'ambiente. L'accesso ai documenti amministrativi è incondizionato*, in *Ambiente*, 1999, pag. 647) nella quale si afferma che il D.lgs. n. 39/97 <<appresta, sulla fasariga 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>> .

(85) Anche il Consiglio di Stato, in una recente pronuncia (Cons. St., Sez. IV, 7 settembre 2004, n. 5795), ha confermato la specialità della disciplina dell'accesso ambientale, asserendo che il D.lgs. n. 39/97, emanato in attuazione della direttiva 90/313/CEE, ha introdotto una fattispecie speciale di accesso in materia ambientale, che si distingue rispetto a quella generale contenuta al capo V della legge sul procedimento amministrativo per due significative novità: l'ampliamento dei soggetti legittimati a richiedere le informazioni e l'oggetto dell'istanza stessa. Il primo profilo di novità consiste nel supera-

rico del richiedente è quello della propria identificazione, finalizzato al soddisfacimento delle esigenze di documentazione interna della pubblica amministrazione e per perseguire eventuali usi illeciti delle informazioni da parte del richiedente.

Anche in ambito oggettivo, ossia relativamente ai documenti che possono essere oggetto di una richiesta da parte del cittadino, il decreto legislativo da ultimo citato è conforme al contenuto della direttiva 90/313: l'art. 2 del D.lgs. 39/97 ripropone la definizione di "informazione relativa all'ambiente" tracciata dalla direttiva comunitaria, particolarmente ampia e completa, sancendo l'avvenuta formalizzazione, anche dal punto di vista oggettivo, del recepimento della direttiva (86), superando totalmente la genericità che aveva contraddistinto l'art. 14 della legge n. 349/86. In tale definizione rientrano non solo i diversi settori che compongono l'ambiente nella sua complessità, ma anche tutte le attività, comprese quelle nocive, che possono incidere negativamente sullo stato degli stessi, e in contrapposizione ad esse, quelle previste per garantirne la tutela (87). Inoltre, l'oggetto dell'accesso ambientale non è più limitato alle informazioni contenute in un "documento" amministrativo, ma è esteso ad ogni dato, contenuto o meno in un atto, purché riconducibile ad una attività della amministrazione ed attinente alla materia ambientale (88).

5. Prospettive de iure condendo

La necessità di porre fine ai contrasti interpretativi e applicativi delle

mento dell'esistenza di un interesse effettivo, quale requisito per proporre l'istanza di accesso alle informazioni ambientali, e l'estensione di tale innovazione anche alle persone giuridiche.

(86) In proposito, il T.A.R. Lombardia, nella sentenza n. 397/99 ha precisato che, qualora si riconosca il diritto di accedere a determinate notizie relative a << *misure che incidono negativamente* >> sullo stato dell'ambiente, con tale espressione si devono intendere << *non solo 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 nella direttiva (acque, aria, suolo...)* >>.

Anche il Consiglio di Stato, in una recente pronuncia (Cons. St., Sez. IV, 7 settembre 2004, n. 5795), ha confermato la specialità della disciplina dell'accesso ambientale, asserendo che il D.lgs. n. 39/97, emanato in attuazione della direttiva 90/313/CEE, ha introdotto una fattispecie speciale di accesso in materia ambientale, che si distingue rispetto a quella generale contenuta al capo V della legge sul procedimento amministrativo per due significative novità: l'ampliamento dei soggetti legittimati a richiedere le informazioni e l'oggetto dell'istanza stessa. Il primo profilo di novità consiste nel superamento dell'esistenza di un interesse effettivo, quale requisito per proporre l'istanza di accesso alle informazioni ambientali, e l'estensione di tale innovazione anche alle persone giuridiche. Come per le persone fisiche, anche le persone giuridiche, per effetto della c.d. "tutela desoggettivata" prevista dall'art. 3 del D.lgs. 39/97, non devono più dimostrare l'esistenza di uno specifico interesse all'accesso, né di uno stabile collegamento con l'ambiente, che ne giustifichi l'iniziativa.

(87) PELOSI, *L'accesso all'informazione ambientale tra fonti normative e tutela dell'ambiente. Considerazioni, op. cit.*, pag. 17 e ss.

(88) CIAMMOLA, *Il diritto di accesso dalla legge istitutiva del ministero dell'ambiente al dl. g. n. 195 del 2005*, in *Foro Amm. C.d.S.*, 2007, pag. 675; CARINGELLA-GAROFALI-SEMPREVIVA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Milano, Giuffrè, 2007, pag. 57 e ss.

norme contenute nel D.lgs 39/97, con l'esigenza di adeguare la disciplina in materia con quanto specificato nella Convenzione di Aarhus del 1998 e con la successiva direttiva 2003/4/CEE sull'accesso del pubblico alle informazioni ambientali, ha portato all'emanazione del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195.

Esso costituisce attualmente il testo più evoluto di regolamentazione del diritto di accesso alle informazioni ambientali, in considerazione degli sviluppi delle tecnologie per la diffusione delle informazioni, per la loro raccolta e organizzazione.

Tale decreto legislativo conferma l'ampiezza riconosciuta alla legittimazione ad invocare la violazione del diritto di accesso all'informazione ambientale, di fronte al diniego apposto all'istanza che "*chiunque*" può presentare alla pubblica amministrazione, la quale non deve indagare le ragioni alla base di tale domanda. Dispone infatti l'art. 4 del D.lgs. n. 195/2005 che: <<*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*>>. L'informazione ambientale, alla luce della direttiva 2003/35/CE, non è più inquadrata come oggetto di un diritto di accesso agli atti in materia, ma viene ora intesa come partecipazione attiva dei cittadini ai processi decisionali dell'autorità pubblica relativi all'ambiente. In ciò consiste uno dei maggiori riflessi delle conclusioni a cui è giunta la Convenzione di Aarhus (89).

Quanto alla legittimazione passiva, ha ridefinito il ruolo della pubblica amministrazione (90) stessa, che da soggetto passivo destinatario delle istanze di accesso da parte del cittadino, ruolo assegnatole dalla legge n. 241/90, contenente la disciplina generale relativa al diritto di accesso, diviene organo propulsore della diffusione delle informazioni (91) sullo stato dell'ambiente. L'art. 3 regola il procedimento dell'accesso ambientale, disponendo che l'amministrazione si attivi nei confronti dell'istanza, ad essa sottoposta dal cittadino, entro trenta giorni dal suo ricevimento, <<*ovvero entro 60 giorni dalla stessa data nel caso in cui l'entità e la complessità della richiesta sono tali da non consentire di soddisfarla entro il predetto termine di 30 giorni. In tale ultimo caso l'autorità pubblica informa tempestivamente e, comunque, entro il predetto termine di 30 giorni il richiedente della proroga e dei motivi che la giu-*

(89) Art. 6, in materia di partecipazione ai processi decisionali relativi ad attività specifiche: art. 9, paragrafi 2 e 4, relativi all'accesso alle procedure giudiziarie.

(90) L'art. 2, primo comma, lettera b) del decreto in esame definisce inoltre "*autorità pubblica*" <<*le amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali, le aziende autonome e speciali, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi, nonché ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico*>>.

(91) TORTORA, *op. cit.*

stificano>>.

Prosegue il quarto comma disciplinando la fattispecie in cui il contenuto della domanda di accesso risulta essere troppo generico. Prima di respingere l'istanza, <<*l'autorità pubblica può chiedere al richiedente, al più presto e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa, di specificare i dati da mettere a disposizione, prestandogli, a tale scopo, la propria collaborazione, anche attraverso la fornitura di informazioni sull'uso dei cataloghi pubblici di cui all'articolo 4, comma 1*>> (92).

Un aspetto importante, su cui si misura l'effettiva partecipazione del cittadino nella prospettiva evolutiva in materia di informazione ambientale determinata dalla normativa in esame, è la disciplina dei casi di esclusione dell'accesso alle informazioni ambientali. Il d.lgs n. 195/2005 non consente l'accesso nelle ipotesi in cui l'autorità non detiene l'informazione richiesta, fermo restando l'obbligo di quest'ultima di inoltrarla a quella competente, se conosciuta, o di comunicarlo al richiedente, oppure se la richiesta è irragionevole o generica, o quando la domanda riguarda dati, documenti, o materiali, non ancora completi oppure concerne comunicazioni interne all'ente stesso.

Ricomparsa anche in questa sede l'ipotesi in cui la divulgazione delle informazioni provoca una lesione del diritto alla riservatezza dell'amministrazione riguardo alle sue deliberazioni interne, o, più in generale, alle relazioni internazionali, alla difesa nazionale, all'ordine e alla sicurezza pubblica, ma anche al sereno svolgimento dei procedimenti giudiziari e delle attività d'indagine, nonché alla riservatezza commerciale o industriale e della proprietà intellettuale. Inoltre la disciplina si sofferma sull'ipotesi in cui il titolare del diritto alla privacy sia un soggetto terzo, controinteressato alla divulgazione di determinate informazioni ambientali, secondo quanto disciplinato in generale dalla legge n. 196/2003, ed in infine sulla necessità della tutela della persona che abbia fornito spontaneamente delle informazioni.

In questi casi, la dottrina e la giurisprudenza (93), concordano nel riconoscere la supremazia del diritto di accesso, anche nel caso di informazioni

(92) La Commissione per l'accesso ai documenti della pubblica amministrazione (nella "Relazione per l'anno 2007 sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione", pag. 27) ha specificato, in relazione alla "generalità", che non è necessaria la puntuale indicazione degli atti è sufficiente una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto, che deve 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, elaborarle e comunicarle al richiedente. In dottrina, PRESTA, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, già cit., ha ravvisato nella previsione dei cataloghi a cui si fa riferimento nell'art. 3, nei quali si dà notizia delle informazioni ambientali in possesso di quella particolare amministrazione pubblica, un preciso obbligo, in capo a quest'ultima, di assistenza al cittadino richiedente nell'esercizio del suo diritto.

(93) PRESTA, già cit. Dello stesso pensiero anche FRANZOSO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2006, pag. 635. In giurisprudenza, T.A.R. Lazio, Sez. III, sent. n. 934/2004.

epersonali relative a terzi, purchè la conoscenza sia rilevante ai fini della tutela della situazione giuridica soggettiva a cui l'accesso è funzionale.

La tutela del diritto di accesso ambientale, invece, non è oggetto nemmeno nella nuova disciplina predisposta dal D.lgs. n. 195/2005 di una disciplina *ad hoc* (94). Tale decreto legislativo rinvia in proposito alle regole generali sul procedimento speciale dinanzi al giudice amministrativo, contenute nell'art. 25, comma 5, della legge n. 241/90. A garanzia della effettiva partecipazione del cittadino all'attività amministrativa concernente l'ambiente, è prevista anche la possibilità di ricorrere, avverso il supposto illegittimo diniego, al difensore civico, secondo le modalità previste dalla legge generale sul procedimento amministrativo (95), nonché alla Commissione per l'accesso ai documenti della pubblica amministrazione, in relazione alla provenienza dell'atto. Ciò garantisce all'istante così la possibilità di opporsi alle illegittime frustrazioni del suo diritto all'informazione, sia con l'esperimento della tutela giurisdizionale, sia con i rimedi alternativi di natura giustiziale (96).

Ulteriori evoluzioni sono state recentemente apportate alla disciplina in materia di informazione ambientale con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, "*Norme in materia ambientale*", e il d.lgs 16 gennaio 2008, n. 4, "*Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, recante norme in materia ambientale*", i quali rappresentano la conclusione dell'opera di riordino e di razionalizzazione della materia fin qui descritta. L'art. 3 del decreto legislativo da ultimo citato, secondo il punto di vista (97) della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, rafforza il principio del diritto di accesso alle informazioni ambientali e il principio di partecipazione all'attività amministrativa in materia, da parte dei cittadini, a scopo collaborativo, stabilendo che <<*In attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni,*

(94) LIPARI, *Il processo in materia di accesso ai documenti (dopo la l. 11 febbraio 2005 n. 15), al punto "l'accesso ambientale"*, in www.giustizia.amministrativa.it, Speciale sulla riforma della l. n. 241/90. Negli stessi termini anche POZZANI, *Nuovo profili del diritto di accesso dopo la l. 15/05*, in www.giustizia-amministrativa.it.

(95) SARCONTE, *La specialità del diritto all'informazione ambientale*, in *Foro Amm. Tar*, 2004, pag. 95.

(96) Dispone, infatti, l'art. 6 del decreto legislativo n. 195/2005, che: <<*Contro le determinazioni dell'autorità pubblica concernenti il diritto di accesso e nel caso di mancata risposta entro i termini di cui all'articolo 3, comma 2, il richiedente può presentare ricorso in sede giurisdizionale secondo la procedura di cui all'articolo 25, commi 5, 5-bis e 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero può chiedere il riesame delle suddette determinazioni, secondo la procedura stabilita all'articolo 25, comma 4, della stessa legge n. 241 del 1990, al difensore civico competente per territorio, nel caso di atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, o alla Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 della citata legge n. 241 del 1990, nel caso di atti delle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato*>>. Per un approfondimento in dottrina, NESPOR, *L'accesso alla giustizia nelle controversie giudiziarie in materia ambientale: considerazioni su due recenti volumi*, in *Riv giur. Ambiente*, 2004, pag. 861.

(97) Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, "*Relazione per l'anno 2007 sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione*", pag. 26.

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

Il recepimento, seppur graduale, del tema ambiente come valore costituzionale negli ordinamenti interni successivo all'inserimento dello stesso tra i principi primari dei Trattati comunitari, dimostra come le moderne società post industriali abbiano compreso il valore centrale che le politiche ambientali rivestono nel contesto attuale. La sempre più attenta legislazione in materia mira alla preservazione delle risorse naturali senza le quali è inconcepibile un progresso equilibrato, non concepito ormai se non nell'ottica dello <<sviluppo sostenibile>>. Le politiche ambientali sono mutate sia livello comunitario che a livello nazionale: non più come finalizzate alla riparazione dei danni provocati dalle attività umane all'ambiente, ma basate sui concetti di prevenzione e di salvaguardia, alla base dei quali risulta fondamentale la diffusione delle informazioni sullo stato dell'ambiente. Consentire l'accesso alle informazioni ambientali equivale a far crescere sempre di più la coscienza sociale del problema ambientale nei cittadini, destinatari ultimi dell'ambiente stesso.

Bibliografia:

ALIBERTI, *Diritto di accesso e divulgazione dell'informazione ambientale nell'ordinamento comunitario*, in *Informazione ambientale e diritto di accesso*, ALIBERTI-COLACINO-FALLETTA, a cura di GIORGIO RECHIA, Padova, Cedam, 2007;

ANNIBALE, *Le comunità europee e la tutela ambientale*, in *Regioni e comunità locali*, 1996, pag. 51;

- ARENA, *La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 1991, pag. 24;
- BIANCHI-CORDINI, *Comunità Europea e protezione dell'ambiente*, Padova, 1983; CORDINI, *Tutela dell'ambiente nel diritto delle Comunità Europee*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1991;
- BORGONOVO RE-NESPOR, *Qualità ed efficacia delle informazioni effettivamente fornite ai destinatari delle azioni ecologiche*, in *Confronti*, 1991;
- CAPRIA, *Direttive ambientali CEE e stato di attuazione in Italia*, in *Quaderni della rivista giuridica ambientale*, Milano, 1992;
- CARANTA, *Giustizia amministrativa e diritto comunitario*, Napoli, 1992, pag. 180 e ss.; dello stesso autore, *Nuove questioni su diritto comunitario e forme di tutela giurisdizionale*, in *Giur. It.*, 1993, pag. 662 e ss.;
- CARANTA, *Intorno al problema dell'individuazione delle posizioni giuridiche soggettive del cittadino comunitario*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1994, pag. 401 e ss.;
- CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001; LANDI, *L'ambiente nel diritto comunitario*, in *Manuale di diritto ambientale*, a cura di MEZZETTI, Padova, 2001, pag. 39;
- CARINGELLA-GAROFALI-SEMPREVIVA, *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 2003, pag. 671 e ss.;
- CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000;
- CIAMMOLA, *Il diritto di accesso dalla legge istitutiva del ministero dell'ambiente al d.lgs. n. 195 del 2005*, in *Foro Amm. C.d.S.*, 2007, pag. 675;
- CHITI, *Ambiente e <<costituzione>> europea: alcuni nodi problematici*, in *Ambiente e diritto*, a cura di GRASSI- CECCHETTI-ANDRONICO, Firenze, 1999, pag. 131;
- DIANA, *Il diritto di accesso e la tutela dell'interesse qualificato del cittadino verso la P.A.*, CEDAM, 2000;
- C. DI SAN LUCA, *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Jovene Editore, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza Seconda Università degli Studi di Napoli, Napoli, 2006, pag. 78 e ss.;
- CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002;
- CORSETTI-FERRARA-FRACCHIA-OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2005;
- CUTILLO FAGIOLI, *Il diritto di accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. amb.*, 1996, pag. 535;
- DACLON-TAMBURRINO, *L'Europa e l'ambiente*, Rimini, 1989;
- DE BERNARDINI, *Soft Law*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di CASSESE, Vol. I, Milano, 2006, pag. 5605;
- DE FRANCESCHI, *La libertà di accesso alle informazioni ambientali: verso un nuovo diritto civico?*, in *Riv. Giur. Pol. Loc.*, 1992, pag. 287;
- DELL'ANNO, *L'attuazione del diritto comunitario tra supremazia delle fonti e disapprovazione amministrativa*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1994, pag. 364;
- DELL'ANNO, *La ponderazione degli interessi ambientali*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1990, pag. 99 e ss.;
- DELL'ANNO, *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o di relazione?*, in *Gazzetta ambiente*, 2003, pag. 131;
- FALOMO, *L'incidenza del Trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale*, in *Rivista di diritto europeo*, 1992, pag. 587;
- FOIS, *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, a cura di CORDINI-FOIS-MARCHISIO, Torino, 1995;
- FOIS, *Nuovi diritti di libertà*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà*, in *Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990;
- FONDERICO, *La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di ambiente*, in *Diritto ambientale comunitario*, a cura di CASSESE, Milano, 1995;
- FRANCHINI, *Il diritto di accesso tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale*, in *Giorn. Dir. amm.*, 1996, pag. 826;
- FRANZOSO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2006, pag. 635;
- FROSINI, *Sul nuovo diritto all'informazione ambientale*, in *Giur. Cost.*, 1992, pag. 4465;
- GARABELLO, *Le novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1999, pag. 151;

- GAROFOLI, *I profili comunitari del diritto di accesso*, in *Riv. It. dir. pubbl. com.*, 1998, pag. 1292;
- GRASSI, *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà*, Scritti in onore di Paolo Barile, 1990;
- GRAZIA, *Il diritto all'informazione ambientale: tra situazioni soggettive e interessi pubblici*, Rimini, 1998;
- GRUCHALLA-WISIERSKI, *A framework for Understanding <<Soft Law>>*, in *McGill Law Journal*, 1984, pag. 37;
- IACOVONE, *Diritto all'informazione ambientale dopo la legge 241/90*, Bari, 1996, dagli atti del Convegno su "L'accesso ai documenti amministrativi", 5-6 maggio, 1995, pag. 11 e ss.;
- LABRIOLA, *Diritto di accesso del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. II, Milano, pag. 269;
- LANDI, *La tutela processuale del diritto di accesso*, Padova, 1990, pag. 164 e ss.;
- LIBERTINI, *Il diritto all'informazione in materia ambientale*, *Riv. Cri. Dir. priv.*, 1989, pag. 639;
- LIPARI, *Il processo in materia di accesso ai documenti (dopo la l. 11 febbraio 2005 n. 15), al punto "l'accesso ambientale"*, in www.giustizia.amministrativa.it, Speciale sulla riforma della l. n. 241/90;
- MATTARELLA, *Informazione e comunicazione amministrativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2005;
- MIGLIAZZA, *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, a cura di POCAR, Padova, 2001, pag. 782 e ss.;
- MONTINI, *Il diritto di accesso all'informazione in materia ambientale: la mancata attuazione della direttiva CE 90/313*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1997, pag. 325 e ss.;
- MONTINI, *Informazione, partecipazione ed accesso alla giustizia nel diritto ambientale: profili comparatistici ed internazionalistici*, in *Studi Senesi*, 1996, Vol. I, pag. 37;
- PALAZZANI, *Introduzione alla biogiuridica*, Torino, 2002, pag. 7; CASONATO, *Bietica e pluralismo nello Stato costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it;
- PELOSI, *L'accesso all'informazione ambientale tra fonti normative e tutela dell'ambiente. Considerazioni*, in *Quaderni della Rassegna dell'Ordine degli Avvocati di Napoli*, 2003;
- PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino, 2004, pag. 73 e ss.;
- PILLITU, *Ambiente*, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea*, a cura di POCAR, Padova, 2001, pag. 661;
- POSTIGLIONE, *Lo spazio giuridico dell'informazione, partecipazione e azione del cittadino e delle associazioni in relazione all'ambiente in Italia*, in *Diritti dell'uomo e dell'ambiente*, Padova, 1990, pag. 112;
- POZZANI, *Nuovi profili del diritto di accesso dopo la l. 15/05*, in www.giustizia-amministrativa.it.;
- PRESTA, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, 2008, in www.lexambiente.it;
- PRIEUR, *Il controllo e la tutela dell'ambiente in ambito europeo ed internazionale*, in *Diritto pubblico dell'ambiente*, a cura di DOMENICHELLI-OLIVETTI RASON-POLI, Padova, 1996, pag. 59 e ss.;
- PULVIRENTI, *Brevi note sulla natura giuridica del diritto di accesso*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, pag. 1743;
- RECCHIA, *La tutela dell'ambiente in Italia, Dai principi comunitari alle discipline nazionali di settore*, in *I <<nuovi diritti>> nello Stato sociale in Trasformazione*, a cura di FERRARA e VIPIANA, Padova, 2002, pag. 30;
- SANDULLI "Accesso alle notizie ed ai documenti amministrativi" in *Enc. Dir.*, agg., vol. IV, Milano, 2000;
- SANTINI, *Principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione*, Milano, 2004;
- SARCONTE, *La specialità del diritto all'informazione ambientale*, in *Foro Amm. Tar*, 2004, pag. 95;
- SCOVAZZI, *La partecipazione del pubblico alle decisioni sui progetti che incidono sull'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1989, pag. 496 e ss.;
- SNYDER, *Soft Law e prassi istituzionale della Comunità europea*, in *Sociologia dir.*, 1993, pag. 79;
- TORTORA, *Informazione ambientale e diritto di accesso: normativa in ambito nazionale e comunitario*, in www.filodiritto.com.;
- VIRGA, *Attività istruttoria primaria e processo amministrativo*, Milano, 1990, pag. 119;
- WELLENS-BORCHARDT, *Soft Law in European Community Law*, in *European Law Review*, 1989, pag. 267;