

ambientale in Kenya, RGA, 2000; PANASSIDI, *Il principio di trasparenza e il diritto di accesso alle informazioni in ambito comunitario*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004; PAROLA, "L'accesso all'informazione ambientale": il diritto internazionale, europeo, nazionale e la Corte Costituzionale, GI, 2007, 10; PASTORI, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi in Italia*, AMM, 1986, 146; PATRONI GRIFFI F., *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, Federalismi.it, n. 8, 2013, 1; PELOSI, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della Direttiva CE 2003/4*, RGA, 2004; PICA, *Il diritto all'informazione sull'ambiente*, R PEN EC, 1991, 420; POSTIGLIONE, *I grandi temi del nostro tempo: l'ambiente nel Trattato di Maastricht*, DGA, 1998; PUBUSA, *Procedimento amministrativo e interessi sociali*, Torino, 1988; PETTI, *L'informazione ambientale e la comunicazione di rischio: il "problema" del nucleare*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2004; RECCHIA, *Accesso alla giustizia in materia ambientale: progressi verso l'attuazione della Convenzione di Aarhus*, RGA, 2004; ROMANO TASSONE, *Considerazioni in tema di diritto di accesso*, in *Scritti Silvestri*, Milano, 1992, 315; *Diritto dell'Ambiente*, (a cura di) ROSSI G., Torino, 2008; SANDULLI M.A., *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, EdD, (Agg.) IV, Milano, 2000, 1; SARCONI, *La "specialità" del diritto all'informazione ambientale (Nota a TAR VE sez. III 30 ottobre 2003, n. 5731)*, FA-TAR, 2004; SARCONI, *La "specialità" del diritto all'informazione ambientale*, FA-TAR, 2004, 71 ss.; SARCONI, *La trasparenza amministrativa, da principio a diritto*, in AA.VV., *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche. Commento alla legge 6 novembre 2012, n. 190 ed ai suoi decreti attuativi*, Roma, 2013, 65 ss.; SAVINO M., *La nuova disciplina della trasparenza*, GDA, 8-9, 2013, 795; SCARCIGLIA, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, NR, 1988, 8, 881; VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, DP AMM, 1987, 4, 535; VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998; ZARAMELLA, *Accesso alle informazioni ambientali (Nota a Cons. Stato sez. V 14 febbraio 2003, n. 816)*, Sf, 2003.

Sul decreto legislativo n. 33/2013, oltre alla dottrina già citata: BOMBARDELLI M., *Fru sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, 1 FED, 3 aprile 2013, 657 ss.; CALIFANO L., *Il bilanciamento tra trasparenza e privacy nel D. Lgs. n. 33/2013*, www.garanteprivacy.it; CONTIERI A., *Trasparenza e accesso civico*, N AUT, 2014, 563-576; D'ARIENZO M., *Diritto alla trasparenza e tutela dei dati personali nel D. Lgs. n. 33/2013, con particolare riferimento alla disciplina dell'accesso civico*, DP AMM, n. 1/2015, 28; GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del D. Lgs. n. 33/*, Federalismi.it, n. 5, 2016, 5; GARDINI G., *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, GDA, 8-9/2014; MERLONI, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e D. Lgs. n. 33 del 2013*, in *La trasparenza dopo il D. Lgs. 14 marzo 2013. Analisi della normativa, impatti organizzativi ed indicazioni operative*, (a cura di) PONTI B., Rimini 2013; PORPORATO, *Il "nuovo" accesso civico introdotto dalla riforma Madia e i modelli di riferimento, Il Piemonte delle autonomie*, 4/2016; VACCA A., *Nihil sub sole novu. Il "Nuovo accesso agli atti dall'interesse concreto al pregiudizio concreto. Prime impressioni*, www.lexitalia.it, 7/2016.

SOMMARIO

1. Genesi transnazionale: il quadro di riferimento internazionale. — 2. (Segue) Il quadro europeo. — 3. L'ordinamento nazionale: a) profili soggettivi. — 4. (Segue) b) limiti oggettivi all'accessibilità. — 5. Prospettive evolutive. — 6. L'informazione ambientale, la trasformazione del principio di trasparenza e l'introduzione dell'accesso civico.

1. Genesi transnazionale: il quadro di riferimento internazionale. Nell'ambito della previsione normativa sull'accesso ai documenti della Pubblica amministrazione un ruolo peculiare è rivestito dall'accesso alle informazioni ambientali.

Nella materia ambientale, infatti, la conoscenza delle informazioni detenute dalla Pubblica amministrazione finisce per assumere una rilevanza che — lungi dal rappresentare una specificità di settore confinata in regole diverse — diventa un cardine della tutela e della promozione ambientale, ma anche una sperimenta-

zione di forme di democrazia partecipativa, sempre più necessarie per contrastare le allocazioni delle scelte fondamentali a livelli tecnico-politici ed economici lontani dai cittadini (FERRARA, 247-268).

La potenzialità che una corretta e continua informazione dei cittadini su tutto ciò che attiene all'ambiente riveste e può assumere, è, infatti, riconosciuta ai diversi livelli di governo: da quello internazionale a quello europeo; dal nazionale ai livelli di autonomia locali; in grado questi ultimi di rappresentare la vera chiave di volta del sistema di democrazia partecipativa, attraverso la implementazione di politiche ambientali di territorio che coniughino sussidiarietà ed adeguatezza nella soddisfazione degli interessi collettivi di matrice ambientale.

Come per tutte le politiche ambientali, infatti, anche il profilo che riguarda la possibilità di conoscenza delle informazioni detenute dalle Autorità pubbliche necessita di un approccio *glocal*, di una interazione costante di politiche di livello internazionale con atti vincolanti per gli Stati, di interventi Europei, e di un legislatore positivo capace di imporre e stimolare le Amministrazioni ad una diffusione e circolazione delle conoscenze in campo ambientale. Per questa via è possibile, anche se solo per brevi cenni, ricostruire lo scenario internazionale di principi e politiche attive sul quale la disciplina positiva dell'accesso alle informazioni ambientali si proietta, al fine di verificare i rapporti di questa con il più generale diritto di accesso ai documenti amministrativi, poiché, lo si accenna in punta di penna, sembrerebbero essere tali rapporti più che di tipo formale (*lex specialis, lex generale*) di matrice sostanziale, dispiegando le due discipline, forze giuridiche diverse, teleologicamente orientate a soddisfare interessi pubblici profondamente differenti.

La comunità internazionale ha mostrato una sensibilità particolare nella ricerca di soluzioni condivise sui temi dell'ambiente sin dai primi anni del secolo scorso (si pensi alla Convenzione di Parigi del 1902). Ma è con la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 (UNCHE - *United Nations Conference on Human Environment* tenutasi a Stoccolma nel giugno del 1972) che si accede ad una considerazione del diritto all'ambiente come "diritto fondamentale alla libertà all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti in un ambiente che consenta di vivere nella dignità e nel benessere" e come "dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni future" (Principio n. 1). Nell'ambito di tali affermazioni, assume rilievo anche la divulgazione della conoscenza in campo ambientale. Si afferma, infatti, che "l'educazione sui problemi ambientali, svolta sia fra le giovani generazioni sia fra gli adulti, (...) è essenziale per ampliare la base di un'opinione informata e per inculcare negli individui, nelle società e nelle collettività il senso di responsabilità per la protezione e il miglioramento dell'ambiente nella sua piena dimensione umana. È altresì essenziale che i mezzi di comunicazione di massa evitino di contribuire al deterioramento dell'ambiente. Al contrario, essi devono diffondere informazioni educative sulla necessità di proteggere e migliorare l'ambiente, in modo da mettere in grado l'uomo di evolversi e progredire sotto ogni aspetto" (Principio n. 19).

Si tratta di affermazioni che non riguardano, o non riguardano ancora, l'informazione come possibilità dei cittadini di accedere ai dati e alle conoscenze sull'am-

biente, ma è fuori di dubbio che si afferma il ruolo e la interconnessione fra la circolazione e la divulgazione delle conoscenze e la tutela e la promozione dell'ambiente, e se si connette tale profilo alla Raccomandazione n. 97 scaturita dalla stessa Conferenza, che invita gli Stati a favorire la partecipazione del pubblico alla gestione ed al controllo dell'ambiente, si può immaginare come in quegli anni maturasse a livello internazionale un terreno di coltura per l'affermazione dell'accesso in materia ambientale.

La maturazione di un tale processo avviene poi con la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992 (dalla quale scaturirono diversi atti tra cui la Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo ed il programma di azione applicativo di questo denominato Agenda 21). Prende corpo, pertanto, la funzionalizzazione del diritto all'informazione ambientale alla tutela dell'ambiente e dello sviluppo come strumento di affermazione della "democrazia partecipativa" attraverso cui realizzare la *governance* ambientale, nella quale il diritto fondamentale all'ambiente trova massima soddisfazione nell'aspetto qualitativo (migliori condizioni di vita) e quantitativo (per tutti ed anche per le generazioni future).

In tal senso si afferma in quella sede che "il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo" (Principio n. 10 della Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo).

In perfetta sintonia con la Dichiarazione si pone lo strumento operativo di Agenda 21 che, nel dettare un piano di azione locale ai governi, conferma l'idea succitata che una efficace tutela ambientale si realizzi solo attraverso una altrettanto efficace e costante azione di tutti i livelli di governo, e che quello locale appare il più idoneo all'affermarsi di una *governance* ambientale, sia nella fase ascendente — in cui la partecipazione democratica permette la formazione di decisioni condivise —, sia in quella discendente — ovvero quella in cui le scelte accettate vengono realizzate dai cittadini laddove spesso necessitano di comportamenti virtuosi e sacrifici personali.

Coerentemente con tale visione il § 8 dell'Agenda 21 invita gli Stati a trasmettere ai cittadini ogni informazione sugli strumenti giuridici ed i controlli in materia ambientale, così come le imprese dovrebbero essere incoraggiate a diffondere informazioni rilevanti al fine di promuovere l'integrazione tra ambiente e sviluppo (MARCHISIO, 221 ss.).

Anche la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, stipulata durante il Vertice di Rio che condurrà alla redazione del protocollo di Kyoto, si inserisce nella succitata linea di pensiero postulando l'accesso del pubblico per le informazioni sui cambiamenti climatici.

Da ultimo il *Paris agreement* concluso nel dicembre 2015, in occasione della Conferenza sui cambiamenti climatici (COP21) che prosegue il cammino intrapreso dal protocollo di Kyoto sulla riduzione delle emissioni, oltre a rendere le informazioni e la comunicazione tra le Parti sottoscrittrici il fulcro del Patto, afferma in premessa "l'importanza dell'istruzione, della formazione, della consapevolezza e della partecipazione pubblica, dell'accesso del pubblico all'informazione e della cooperazione a tutti i livelli sui temi affrontati" e stabilisce, all'art. 12, che "le Parti cooperano nell'assumere le misure necessarie, ove opportuno, a migliorare l'istruzione, la formazione, la coscienza e la partecipazione pubblica, e l'accesso del pubblico alle informazioni in materia di cambiamenti climatici, riconoscendo l'importanza di tali passi per rafforzare le attività portate avanti in virtù del presente Accordo in materia di cambiamenti climatici".

2. (Segue) Il quadro europeo. L'attenzione dell'Europa sulla importanza strategica e sulla conseguente configurazione giuridica dell'accesso in materia ambientale segue cronologicamente per grandi linee lo scenario internazionale: negli anni settanta, infatti, si assiste alla produzione di atti non vincolanti di valenza piuttosto programmatica che riguardano inviti agli Stati membri a rendere accessibili in misura più ampia possibile le informazioni in loro possesso (è il caso della raccomandazione OCSE del 14 novembre 1974 e della *Declaration on Anticipatory Environmental Policies* dell'8 maggio 1979), mentre alla fine degli anni '80, all'esito della prima Conferenza Europea su ambiente e salute (Conferenza promossa dall'OMS e dalla Commissione Mondiale su Ambiente e sviluppo tenutasi a Francoforte nel dicembre 1989), viene redatta la Carta Europea sull'ambiente e la salute che all'art. 1 prevede il diritto "ad essere informato e consultato sulle condizioni dell'ambiente e sui programmi sulle decisioni che hanno probabilità di influire sull'ambiente e sulla salute, a partecipare al processo decisionale". Ed in quegli anni si ritrovano anche alcune norme inserite in Direttive di settore sicuramente ispirate ai principi suddetti, che entrano nel dibattito politico e giuridico europeo con un'efficacia sempre più pervasiva, implementando la cultura di processi decisionali ambientali tesi al coinvolgimento attivo e dialettico di cittadini e decisori (per un esempio, si vedano le direttive 82/502/CEE del 24 giugno 1982 per la quale le Autorità hanno il dovere di informare le persone a rischio di affezione nel caso di incidenti per alcune attività industriali; 89/618/EURATOM 27 novembre 1989 per le informazioni al pubblico delle misure in caso di emergenze radiologiche; 90/219/CEE del 23 aprile 1990 sull'impiego di OGM e sull'obbligo di informare sui piani sanitari di emergenza).

È questo, pertanto, *l'humus* in cui nasce la direttiva 90/313/CE, attraverso la quale il legislatore europeo ha avviato un processo di mutamento del modo in cui le autorità pubbliche affrontano la questione della trasparenza in materia ambientale. Tale direttiva, per prima, infatti, ha offerto a tutti gli Stati Membri lo strumento legislativo per riconoscere un diritto ad ottenere informazioni ambientali, sulla base della considerazione che conoscere le notizie relative all'ambiente, contribuisca a migliorare la protezione dell'ambiente stesso. Il legislatore europeo

ha così posto il diritto all'informazione ambientale al di sopra di interessi qualificati e addirittura prescindendo dalla selezione dei soggetti legittimati a chiedere l'accesso.

Pochi anni dopo, nel 1998, con la Convenzione di Aarhus, si assiste alla elaborazione di un nuovo modello di *governance* ambientale fondata su tre pilastri della democrazia ambientale: il diritto di accesso all'informazione ambientale, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia.

Tre pilastri, dunque, che insieme forniscono l'indirizzo per realizzare una politica ambientale partecipata e trasparente e sono tra loro complementari, poiché solo un efficace esercizio del diritto d'accesso rende effettiva la partecipazione, e solo una effettiva tutela giurisdizionale garantisce un efficace esercizio del diritto.

La Convenzione, inoltre, ha il merito di stabilire norme puntuali per rendere operante in concreto i principi stabiliti: si pensi solo a titolo esemplificativo alla disciplina del diniego dell'esibizione documentale. È stata, infatti, soppressa la regola del silenzio-rifiuto (previsto anche in Italia dal d.lg. 39/1997) ed imposto agli Stati membri l'obbligo di fornire il rifiuto dell'accesso "*nel più breve tempo possibile e al più tardi entro un mese*".

La Convenzione è stata firmata anche dalla Comunità Europea nel 1998 che, con reg. n. 1049/2001, ha disposto che le istituzioni e gli organi comunitari devono organizzare le informazioni in materia ambientale nel loro settore di competenza e renderle accessibili sistematicamente al pubblico, in particolare attraverso banche dati diffuse per mezzo delle tecnologie di telecomunicazione informatiche ed elettroniche: ha, inoltre, stabilito un metro qualitativo delle informazioni sull'ambiente consultabili dal pubblico che devono essere aggiornate, esatte e comparabili.

Una innovazione di portata così vasta ed incisiva, come quella operata dalla Convenzione in questione, non avrebbe potuto non avere effetti sull'impianto normativo europeo e, pertanto, il legislatore europeo è stato costretto a rivedere tutta la disciplina in materia di accesso all'informazione ambientale ritenendo opportuno, nell'interesse di una maggiore trasparenza, sostituire la direttiva 90/313/CE anziché modificarla, in modo da fornire agli interessati un testo legislativo unico, chiaro e coerente, qual è senz'altro la Direttiva 2003/4/CE.

L'impatto che la Convenzione di Aarhus ha avuto negli stati membri, e segnatamente nell'ordinamento positivo, viene messo in luce anche dalla giurisprudenza amministrativa più recente allorquando segnala come la Convenzione di Aarhus "da tempo ratificata in Italia e quindi pienamente efficace, tenda ad assicurare una *informazione ambientale* il più possibile diffusa ed efficace, tale da consentire a ciascun cittadino di conoscere, in modo tempestivo e concreto, ogni possibile scelta che incida significativamente sull'ambiente; peraltro questa impostazione è coerente con la natura del bene in questione, così essenziale e diffuso (nel senso che ciascuna persona, per definizione, ne fruisce e ne beneficia) da richiedere una tutela alla portata di ciascun cittadino, cui viene riconosciuta la possibilità di attivarsi, anche individualmente (ed a maggior ragione mediante enti esponenziali, la cui attività è specificamente valorizzata dall'art. 3, comma 4, della Convenzione), (in tal senso TAR Sardegna, I, 11 luglio 2014, n. 599).

Si è arrivati, per questa via, dunque alla emanazione della direttiva 2003/4/CE con la quale la Comunità ha esteso in modo significativo gli obiettivi enunciati dalla precedente direttiva del 1990. Le finalità di tale atto, infatti, non sono volte solo alla salvaguardia del diritto di accesso ma mirano anche a "garantire che l'informazione ambientale sia sistematicamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, in modo da ottenere la più ampia possibile disponibilità e diffusione al pubblico dell'informazione ambientale".

Nella direttiva in esame si ribadisce, inoltre, che l'impegno degli Stati Membri è volto a rendere disponibile l'informazione ambientale a *chiunque* ne faccia richiesta senza che il richiedente debba dichiarare il proprio interesse, prevedendo, però, talune ipotesi eccezionali in cui gli Stati Membri possono disporre che una richiesta di informazione ambientale sia respinta.

3. L'ordinamento nazionale: a) profili soggettivi. Le esperienze maturate in campo internazionale ed europeo hanno inciso significativamente sul legislatore nazionale che ha mostrato particolare sensibilità rispetto all'accesso in campo ambientale. Già nell'86, infatti, con la legge n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, si è avvertita l'esigenza di riconoscere al privato il diritto ad ottenere informazioni sullo stato dell'ambiente ed è sintomatico che una simile apertura sia stata concepita ben quattro anni prima che prendesse forma il più generale diritto d'accesso ai documenti amministrativi.

La suggestione che le considerazioni svolte in contesti internazionali hanno esercitato sull'ordinamento positivo, trovano riscontro nella osservazione che già in questa prima fase il diritto d'accesso agli atti amministrativi in generale differiva notevolmente da quello di accesso all'informazione ambientale, sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo: mentre, infatti, la l. n. 349/1986 ha riconosciuto il diritto all'accesso all'informazione ambientale a *qualunque cittadino*, la l. n. 241/1990 ed il regolamento attuativo (d.P.R. n. 352/1992), invece, prevedevano che solo il titolare di un *interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti*, avesse diritto di prendere visione o di acquisire copia degli atti del procedimento.

L'antinomia normativa, poi, è stata risolta in maniera unanime dalla giurisprudenza e dalla dottrina, che non ha ritenuto applicabile alla materia il criterio della successione temporale delle leggi bensì quello della specialità dell'informativa ambientale rispetto alla più generale normativa sulla trasparenza dell'agire amministrativo, ravvisando pertanto una scelta del legislatore rispetto all'interesse alla diffusione dei dati in materia ambientale, ritenuto preminente e rafforzato da maggiori garanzie giuridiche.

Determinante poi, per la configurazione più strutturata dell'accesso in materia ambientale, è stata la direttiva 90/313/CE, recepita attraverso il d.lg. n. 39/1997: per tale via il diritto all'informazione ambientale si configura nel nostro ordinamento come diritto svincolato da qualsiasi qualificazione soggettiva. All'art. 3 del suddetto decreto era, infatti, stabilito che "le autorità pubbliche sono tenute a

rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse".

Rispetto alla disciplina dell'86, il legislatore del 1997 non solo amplia la titolarità del diritto all'informazione, prima limitato al *cittadino*, ma prevede una tutela che da più parti è stata definita "*desoggettivata*" poiché prescinde da una qualsivoglia dichiarazione d'interesse, ergendo così il diritto all'ambiente a diritto della persona che esiste *in re ipsa* (FOX).

In alcune sentenze si è ha addirittura affermato che, per effetto del d.lg. 39/1997, si sia introdotta "quell'azione popolare che la giurisprudenza aveva negato in relazione alla disciplina contenuta nella L. 241/90" a definitiva consacrazione del carattere radicalmente diverso della normativa sulle informazioni ambientali rispetto a quella sull'accesso agli atti (Si confronti TAR Lazio, Roma, III, 15 gennaio 2003, n. 126, FA-TAR, 2003, 164; Cons. St., IV, 3 novembre 2000, n. 5930, GI, 2001, 392; Id., IV, 23 novembre 2002, n. 6435, FI, 2003, III, 489).

A valle, poi, della direttiva 2003/4 CE, si giunge all'emanazione del d.lg. n. 195/05, che rappresenta, pertanto, la normativa attualmente vigente in materia d'informativa ambientale. Tale decreto sembra costituire una spinta in avanti sia rispetto alla precedente disciplina del settore sia rispetto alla disciplina generale dell'accesso.

Quanto appena affermato risulta riscontrabile sotto diversi profili: in primo luogo la legittimazione all'accesso che non è ancorata ad alcuna situazione soggettiva in quanto riconosciuta a chiunque ne faccia richiesta; inoltre è sancito espressamente che il richiedente non "*debba dichiarare il proprio interesse*", recependo in tal modo l'indicazione europea. Siffatta apertura sembrerebbe consentire il superamento dei problemi legati alla configurazione della posizione soggettiva del privato, non solo rispetto alla disciplina generale ma anche in relazione alla previgente configurazione dell'informativa ambientale, nel senso che non vi è alcun "filtro soggettivo potendo essere esercitato da chiunque senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante" (TAR Campania, Napoli, V, 12 gennaio 2010, n. 69; TAR Lombardia, Brescia, I, 18 ottobre 2008, n. 1339, FA-TAR, 2008, 10, 2693; TAR Campania, Salerno, II, 10 dicembre 2008, n. 4082, *ivi*, 2008, 12, 3442).

Ed anzi di recente il giudice amministrativo ha precisato che "il riconoscimento del diritto d'accesso alle informazioni di carattere ambientale, si concretizza nella necessità di accedere ad un documento che — di regola — non si conosce, giustificata solo sulla base di una presunzione (che *ex post* può risultare infondata, ma che l'amministrazione non può ritenere a priori inammissibile) che la consultazione o l'acquisizione di copia del documento richiesto possa poi risultare effettivamente rispondente ad un interesse di tutela che soltanto il richiedente è competente a valutare" (TAR Lazio, Roma, III, 30 dicembre 2014, n. 13273).

La *desoggettivizzazione* più pregnante, però, va ravvisata nella conversione della titolarità del diritto da "*qualunque cittadino*" a "*chiunque*" (conversione già operata dal d.lg. n. 39/97): si può ritenere, infatti, che, in sinergia con l'approccio globale alle tematiche ambientali — che per loro natura presentano una marcata diffusione spaziale e temporale — il diritto soggettivo all'ambiente e, quindi, tutti i

diritti funzionali al godimento di questo, si radichino nei diritti di personalità, in sintonia con quanto esposto. Per tale verso risulta superata anche la questione sorta a seguito della novella della l. n. 15/2005, rispetto alla tutela dell'accesso in generale come situazione soggettiva strumentale o invece come diritto azionabile alla conoscenza dei documenti amministrativi quale autonomo bene della vita.

4. (Segue) b) limiti oggettivi all'accessibilità. All'insussistenza di limiti alla legittimazione si affianca la particolare ampiezza del novero delle informazioni accessibili.

Innanzitutto, assume significativo rilievo la circostanza che l'accesso è riconosciuto nei confronti di *informazioni ambientali detenute da un'autorità pubblica*, categoria che non coincide con quella di "*documento amministrativo*" di cui alla lettera d) dell'art. 22 l. n. 241/1990, che presuppone comunque un "*atto*", seppure interno o non relativo ad uno specifico procedimento.

Infatti, per informazione ambientale, secondo l'art. 2 lett. a) del d.lg. n. 195/2005 deve intendersi "qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque forma materiale" concernente numerosi campi di interesse ambientale, comprendenti lo stato degli elementi dell'ambiente; fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni i rifiuti o gli scarichi; le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi e gli accordi ambientali; le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale; le analisi costi-benefici; lo stato della salute e della sicurezza umana. Per ora è opportuno sottolineare che tale definizione implica che si è inteso rendere accessibile non l'atto, identificabile nei suoi estremi formali, ma l'eventuale contenuto dello stesso, ove abbia una sua rilevanza sul piano ambientale. In altre parole, l'accesso all'informazione ha un suo valore *ex se*, in quanto finalizzato alla diffusione della conoscenza dello stato dell'ambiente e pertanto riceve una disciplina autonoma rispetto a quella degli atti amministrativi. Sul punto, in giurisprudenza si è efficacemente affermato che l'accessibilità alle "informazioni ambientali (che implicano anche un'attività elaborativa da parte dell'Amministrazione debitrice delle comunicazioni richieste)", assicura così "al richiedente una tutela più ampia di quella garantita dall'art. 22 l. n. 241 del 1990, oggettivamente circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e nella disponibilità dell'amministrazione" (TAR Campania, Napoli, V, 25 febbraio 2009, n. 1062, AMB SVIL, 2009, 7, 651).

Sicché, in analogia a quanto è stato detto a proposito dei profili soggettivi, ovvero che l'informazione ambientale si fonda su una tutela "*desoggettivata*" (TAR Lombardia, Brescia, 30 aprile 1999, n. 397, RGA, 2000, 342 con nota di LANDI), si può affermare per i profili oggettivi che il contenuto dell'accesso è stato "*deformalizzato*".

Il *favor* legislativo per l'accesso è letto dalla giurisprudenza come "un incremento anche sotto il profilo qualitativo, in quanto non riguarda solo l'acquisizione delle informazioni ambientali ma si estende (v. commi 3, 6 e 7) alla leggibilità e alla comprensione delle stesse imponendo un obbligo aggravato di trasparenza in

capo alle autorità pubbliche” (TAR Lazio, Roma, III-*quater*, 16 gennaio 2012, n. 389).

L'esigenza di informalità e di flessibilità del contenuto della domanda, che ispira sia la normativa europea che quella nazionale, è stata pienamente recepita dalla giurisprudenza allo scopo di rendere perseguibili le finalità delle stesse consistenti nel garantire la massima trasparenza sulla situazione ambientale ed a consentire un controllo diffuso sulla qualità ambientale. Tali obiettivi hanno reso necessaria “la deliberata eliminazione, resa palese dal tenore letterale dell'art. 3, di ogni ostacolo soggettivo od oggettivo, al completo ed esauriente accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente” (TAR Lazio, Roma, III, 28 giugno 2006, n. 5272, FA-TAR, 2006, 6, 2112; TAR Campania, Napoli, V, 19 febbraio 2009 n. 1062, www.ambientediritto.it).

In questa prospettiva ermeneutica si è sottolineato che se per la domanda di accesso *ex art.* 22 l. n. 241/1990 è sufficiente ai fini della sua ammissibilità “quel minimo di elementi che consenta l'individuazione dei documenti richiesti”, “a maggior ragione in materia di tutela ambientale (...) è sufficiente una generica richiesta di informazioni” (TAR Lazio, Roma, III, 16 giugno 2006, n. 4667, FA-TAR, 2006, 2085).

La documentazione richiesta, pertanto è da ritenersi specifica, “anche se non indicata con gli estremi di data e protocollo (elementi che non sono nella disponibilità del richiedente), e di documentazione che plausibilmente deve esistere ed essere detenuta dai destinatari della richiesta di accesso”, ovvero nel caso di specie l'ente locale competente in materia di scarichi nelle acque, ed il soggetto gestore dello scarico e del depuratore (Cons.St., VI, 6 giugno 2012, n. 3329).

Peraltro, a tale ultimo proposito l'autorità che detiene l'informazione ambientale di fronte a una domanda formulata in maniera eccessivamente generica “può chiedere al richiedente, al più presto e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa, di specificare i dati da mettere a disposizione; prestandogli a tale scopo la propria collaborazione” (art. 3, comma 3 del decreto) e, ciò in un'ottica di massima cooperazione (TAR Campania, Napoli, VI, n. 6687 del 2014).

La distinzione concettuale tra documento e informazione ha portato a ritenere che risulta ammissibile la domanda con la quale si chiede alla P.A. anche l'*elaborazione* di dati in suo possesso (TAR Veneto, III, 7 febbraio 2007, n. 294, FA-TAR, 2007, 2, 452, TAR Lazio, Roma, III, 28 giugno 2006, n. 5272, *ivi*, 2006, 6, 2112; TAR Campania, Napoli, V, 19 febbraio 2009, n. 1062, www.ambientediritto.it).

Quanto alla individuazione della amministrazione alla quale rivolgere la domanda, la stessa può identificarsi con quella che possiede i documenti, senza che rilevi la provenienza degli stessi (Cons. St., V, 22 dicembre 2008, n. 6494, DGA, 2009, 6, 427 con nota di PERILLO). Tale assunto ribadito di recente, chiama qualunque amministrazione pubblica a rendere disponibili i dati in proprio possesso: “la questione, pertanto, non attiene all'ambito funzionale delle competenze di cui l'Amministrazione adita sia titolare, ma riguarda piuttosto la circostanza “materiale” della effettiva disponibilità dei documenti “ambientali” richiesti” (TAR Lazio, Roma, III, 14 marzo 2014, n. 2875).

Sotto altro profilo va segnalato che se il riconoscimento a livello normativo a "chiunque" di accedere all'informazione ambientale, a prescindere dalla titolarità di un interesse qualificato, ha risolto *ab origine* qualunque problema di legittimazione, la pur ampia elencazione delle materie, dei settori, delle tipologie di atti che si rinviene nell'art. 2 del d.lg. n. 195/2005 al fine di individuare i potenziali contenuti ed il perimetro delle informazioni ambientali non ha evitato il sorgere di dubbi interpretativi che hanno dato luogo ad un'ampia casistica giurisprudenziale.

A ben vedere, dall'esame della giurisprudenza emerge che le più frequenti ragioni che hanno indotto le amministrazioni a negare l'accesso non si individuano in quegli interessi pubblici o privati considerati dalla legge ostativi all'accesso poiché la divulgazione delle informazioni può recare ad essi pregiudizio (riservatezza delle deliberazioni interne delle p.A., di informazioni commerciali o industriali o dati personali; relazioni internazionali, ordine e sicurezza pubblica, difesa nazionale, diritti di proprietà intellettuali, interesse o protezione di colui che abbia fornito le informazioni ed infine, la stessa tutela dell'ambiente o del paesaggio, come nel caso dell'ubicazione di specie rare).

Infatti, come si vedrà fra breve, il problema che si è posto in giurisprudenza riguarda l'identificazione dei singoli atti o categorie di atti ritenuti accessibili solo se funzionali alla conoscenza dei temi ambientali.

Per il caso di conflitto tra accesso e interessi opposti, tutelati dal d.lg. n. 195, l'art. 5 comma 3 invita le amministrazioni ad applicare le cause ostative in maniera *restrittiva* effettuando, caso per caso una valutazione ponderata fra *l'interesse pubblico all'informazione ambientale* e l'interesse tutelato dall'esclusione dall'accesso.

La disposizione in esame assume un particolare rilievo, in primo luogo perché è indicativa del *favor* del legislatore per l'accessibilità dell'informazione. Peraltro è sancita espressamente la prevalenza dell'accesso sugli altri interessi tutelati allorché l'informazione riguarda emissioni nell'ambiente. L'altro aspetto interessante si rinviene nell'invito contenuto nella norma alle amministrazioni a operare una comparazione ed un bilanciamento fra gli interessi coinvolti. In proposito è di grande significato il riconoscimento che l'interesse all'informazione ambientale è *pubblico*. Abbiamo qui una conferma del carattere "desoggettivato" della richiesta di accesso, dell'irrelevanza dell'interesse del richiedente, della natura meta individuale della sua posizione, in quanto esponenziale della collettività che ha diritto di conoscere lo stato dell'ambiente, le politiche ambientali e gli interventi che possono incidere sull'ecosistema.

A ciò si aggiunga un'altra considerazione: la ponderazione fra gli interessi in conflitto e il necessario tentativo bilanciamento tra gli stessi costituisce il *proprium*, l'essenza stessa della discrezionalità amministrativa. Sicché la particolare ampiezza del raggio di azione dell'accesso ambientale e l'estrema vastità del territorio delle informazioni accessibili non valgono comunque ad escludere il filtro dell'esercizio del potere pubblico discrezionale. La situazione appare allora non dissimile, per questo versante, da quella dell'accesso *ex art. 22 l. n. 241/1990*, poiché sebbene non sia richiesta la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale, come in quel caso, tuttavia l'accesso all'informazione ambientale può essere ugualmente impe-

dito in virtù della presenza di valori antitetici che l'amministrazione ritiene nel caso concreto maggiormente meritevoli di tutela. Pertanto, può affermarsi, che anche il diritto di accesso all'informazione ambientale, come quello di accesso ai documenti, tende a configurarsi come interesse legittimo poiché la sua soddisfazione è resa possibile dall'esercizio di una valutazione discrezionale, sebbene limitata agli aspetti oggettivi della domanda, con esclusione di tutti i profili soggettivi relativi alla legittimazione del richiedente.

La configurazione, anche nell'ipotesi ampia prevista dall'accesso ambientale, come sottoposta ad un *minimum* di discrezionalità, trova conferma giurisprudenziale laddove si richiede espressamente che l'amministrazione effettui "una valutazione ponderata fra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione": nel caso *de qua* la Regione Marche viene ritenuta soccombente, e condannata a rendere accessibili gli atti negati sulla scorta della considerazione che le argomentazioni del contro interessato "fatte proprie dalla Regione per sottrarre all'accesso la documentazione fanno riferimento ad argomenti generici o non provati (ad esempio il pericolo di furti), non rilevanti (il giudizio sull'interesse dei ricorrenti o sull'uso politico dei dati) o, ancora, su esigenze di segreto industriale e capacità economica apodittici. La Regione Marche, ad avviso del Collegio non ha minimamente sottoposto a comparazione tali argomentazioni con l'interesse dei privati ad accedere alle informazioni" (TAR Marche, I, 22 maggio 2015, n. 431; nello stesso senso anche TAR Sicilia, Catania, II, 6 marzo 2014, n. 748).

Passando ad altro argomento, va segnalato che i casi di cui si è prevalentemente occupata la giurisprudenza non hanno riguardato il conflitto tra accesso e interessi protetti già richiamati, bensì la configurazione stessa della informazione ambientale. In particolare, il giudice amministrativo ha dovuto valutare se una certa tipologia di atto di cui era stato richiesto l'accesso, negato poi da un'amministrazione, potesse contenere informazioni anche indirettamente collegate all'ambiente e fosse quindi accessibile.

In proposito, occorre sottolineare che, a parte l'ipotesi di eccessiva genericità della richiesta, in cui comunque l'amministrazione deve collaborare con il richiedente per l'individuazione degli atti da mettere a disposizione, l'art. 5 stabilisce che l'accesso può essere negato nel caso in cui la richiesta è manifestamente irragionevole, avuto riguardo alle finalità del d.lg. n. 195/2005 e cioè la diffusione nella collettività della conoscenza sullo stato dell'ambiente, sui programmi e sulle misure adottate, al fine di favorire una tutela partecipata e democratica.

È, dunque, il fondamentale canone della ragionevolezza a costituire il principale parametro di valutazione dell'ammissibilità della domanda sia da parte dell'amministrazione, sia, in seconda battuta, da parte del giudice amministrativo.

Si è formata così una casistica giurisprudenziale abbastanza ampia, nella quale il giudice è stato chiamato a pronunciarsi sull'interferenza con il bene ambiente di una serie di atti.

Sono state, ad esempio, considerate ammissibili le richieste di accesso riguardanti: la funzionalità o l'eventuale assenza di impianti di depurazione delle acque, da annoverarsi tra le misure incidenti sullo stato dell'acqua (TAR Calabria, Reggio

Calabria, I, 29 maggio 2009, n. 378, FA-TAR, 2009, 1590), nonché gli atti relativi alle analisi dell'acqua potabile (TAR Calabria, Reggio Calabria, 14 gennaio 2009, n. 18, FA-TAR, 2009, 1, 249).

Di recente, inoltre si è puntualizzato come nel novero delle informazioni accessibili sarebbero escluse quelle non ancora tradotte in atti conclusivi: nel caso di specie il giudice di prima istanza aveva escluso la richiesta di accesso stabilendo la correttezza del diniego da parte dell'amministrazione "dell'estrazione della copia delle semplici istanze di una parte privata non ancora recepite in un provvedimento, sia esso positivo o negativo" (TAR Liguria, I, n. 2935 del 2015). Di diverso avviso sono invece i Giudici di Palazzo Spada che, nell'accogliere l'appello, affermano che non si giustifica "in alcun modo un'esclusione fondata sul fatto che l'informazione non si sia ancora tradotta nell'adozione di provvedimenti amministrativi conclusivi di specifici procedimenti.

Depone infatti in senso contrario a tale prospettazione l'amplissima nozione di 'informazione ambientale' di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a) del richiamato decreto legislativo, il quale delinea una nozione amplissima, che certamente non può essere ricondotta al limitato ambito dei (soli) provvedimenti amministrativi conclusivi" (Cons. St., V, 13 settembre 2016, n. 3856).

Per contro, non possono avere accesso le richieste volte ad ottenere informazioni sullo stato dei canili e sul fenomeno del randagismo, poiché si è ritenuto di non poter accogliere un'accezione così ampia della nozione di informazione ambientale, da ricomprendere qualsiasi dato inerente l'ecosistema circostante, indipendentemente dalla sua inerenza ai valori che l'ordinamento giuridico imputa all'ambiente come bene giuridico distinto dalle sue componenti materiali, ai quali certo non può riferirsi il fenomeno del randagismo, che piuttosto incide sulla tutela dell'igiene, della salute pubblica e sulla difesa degli animali (TAR Puglia, Bari, II, 27 gennaio 2006, n. 265, FA-TAR 2006, 328; ID., 26 giugno 2006, n. 2533, *ivi*, 2006, 2179; TAR Abruzzo, Pescara, 18 novembre 2006, n. 714, *ivi*, 3598). Ugualmente non accessibili sono stati considerati, in assenza di idonea motivazione nella richiesta, i bilanci degli enti pubblici, per l'insussistenza di un nesso funzionale concreto tra la misura comprensiva della relativa analisi costi-benefici e gli elementi e fattori ambientali, costituendo i bilanci consuntivi meri strumenti contabili e finanziari (Cons. St., VI, 8 maggio 2008, n. 2131, FA-CS, 2008, 1526).

Per quanto riguarda la realizzazione di opere pubbliche, la risposta della giurisprudenza è stata maggiormente articolata.

Sono stati esclusi dall'accesso agli atti relativi al procedimento di evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori (bandi di gara, verbali di gara, capitolati) in quanto attinenti al momento *procedimentale contrattuale* di aggiudicazione dell'appalto (TAR Abruzzo, Pescara, I, 11 aprile 2007, n. 450, FA-TAR, 2007, 1394; TAR Calabria, Catanzaro, I, 6 febbraio 2009, n. 122), mentre devono essere resi accessibili i pareri, i nulla-osta ed autorizzazioni attinenti alla tutela ambientale, nonché gli elaborati progettuali e le delibere di approvazione degli stessi, i quali, descrivendo le modalità di realizzazione dell'opera, possono essere valutati riguardo alla corretta gestione delle risorse ambientali (TAR Abruzzo appena cit.).

Sulla configurabilità dei titoli abilitativi all'edificazione privata quali atti rilevanti sul piano ambientale si è dapprima espresso negativamente il Consiglio di Stato (Cons. St., V, 14 febbraio 2003, n. 816, G CIV, 2004, I, 860) che ha ritenuto non ammissibile l'accesso a concessioni edilizie rilasciate in area di pregio naturalistico. Secondo la V Sezione, le norme sull'accesso all'informazione ambientale hanno carattere derogatorio rispetto alla disciplina generale, per cui è necessario delimitare il loro campo di applicazione. In base a tale premessa il massimo consesso amministrativo ha ritenuto che non può estendersi la definizione di ambiente fino a comprendere tutti gli atti che comportino trasformazione del territorio giacché in tal modo l'urbanistica e l'edilizia si confonderebbero con l'ambiente, in contraddizione con una linea evolutiva della legislazione nazionale che ha portato a distinguere anche a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" come materia attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato, dal "governo del territorio" affidato invece alla legislazione concorrente.

In realtà, questa rigida distinzione tra urbanistica e ambiente si pone in controtendenza rispetto all'orientamento costante della Corte Costituzionale che anche dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sin dalla sentenza 26 luglio 2002 n. 407, RGA, 2002, 937, ha chiarito come anche nell'assetto delle competenze delineato dal nuovo titolo V la tutela dell'ambiente non si configura come un ambito materiale in senso tecnico, ma rappresenti piuttosto un valore costituzionalmente protetto e trasversale (Fox, 4). Proprio gli atti che afferiscono tradizionalmente alla materia dell'urbanistica e dell'edilizia sembrano essere quelli più controversi sul piano dell'accessibilità.

Il concetto di ambiente quale bene "Complesso e unitario" è stato più volte ribadito dalla Corte (cfr. sentenza n. 378 del 14 novembre 2007, FA-CS, 3017) ove si sottolinea la natura di "materia trasversale nel senso che sullo stesso oggetto insistano interessi diversi: quelli alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni". Di recente la Corte si è espressa in termini analoghi nelle sentenze n. 232 del 27 giugno 2008, www.lexitalia.it, n. 225 del 22 luglio 2009, www.giurcost.it, n. 29 del 4 febbraio 2010, www.giustamm.it e n. 193 del 4 giugno 2010, www.lexitalia.it.

Sicché, aderendo a tale orientamento, si dovrebbe arrivare ad una interpretazione estensiva anche di informazione ambientale, comprendendo anche atti rientranti in procedimenti aventi natura e finalità diverse da quelli strettamente ambientali come ad esempio i permessi di costruire, anche in sanatoria (TAR Campania, Napoli, 19 febbraio 2009, n. 1062, in www.ambientediritto.it).

Proprio gli atti che afferiscono tradizionalmente alla materia dell'urbanistica e dell'edilizia, nonostante la oramai acclarata interconnessione tra il governo del territorio e l'ambiente sembrano essere quelli più controversi sul piano dell'accessibilità: di recente sono stati esclusi dal novero degli atti conoscibili in base al d.lgs. n. 195/2005, gli atti abilitativi per la costruzione di un impianto di metanizzazione nell'isola di Procida (nel caso di specie si è però riconosciuto il diritto di accesso ex art. 22 l. n. 241/1990 (TAR Campania, Napoli, VI, 20 maggio 2015, n. 2821).

In quest'ottica assume particolare importanza il riferimento operato dall'art. 6 della Convenzione di Aarhus "alla necessità che l'attività informativa in materia ambientale sia realmente "efficace", laddove tale parametro (riferibile, come gli altri, anche all'attività provvedimentale incidente sull'ambiente, espressamente citata dall'art. 2) implica una valutazione parametrata alle caratteristiche di ciascuna fattispecie concreta" (TAR Sardegna, I, 11 luglio 2014, n. 599).

La necessità di un diretto collegamento tra l'interesse all'ambiente degli atti richiesti e l'interesse addotto a sostegno della richiesta permane come elemento essenziale nella visione della giurisprudenza: restano pertanto accessibili ai sensi della *lex specialis* solo le informazioni che "concernono in ogni caso esclusivamente lo stato dell'ambiente (aria, sottosuolo, siti naturali etc.) ed i fattori che possono incidere sull'ambiente (sostanze, energie, rumore, radiazioni, emissioni), sulla salute e sulla sicurezza umana, con esclusione quindi di tutti i fatti ed i documenti che non abbiano un rilievo ambientale", escludendosi per tal via che, ad esempio, l'accatastamento di un fabbricato possa interessare lo stato dell'ambiente, essendo invece dato tradizionalmente di rilievo fiscale, civilistico, urbanistico (Cons. St., IV, 20 maggio 2014, n. 2557).

L'"area di accessibilità svincolata dai presupposti indicati dall'art. 22 della legge n. 291 del 1990", dunque, necessita di un "*genuino interesse ambientale*" fatto valere ed "*esclude finalità diverse ad esempio di tipo economico patrimoniale*" (TAR Campania, Napoli, 17 dicembre 2014, n. 6687).

In realtà, la condivisibile preoccupazione del giudice amministrativo risiede nel timore che l'ambito applicativo del d.lg. n. 195 del 2005 possa dare titolo ad una forma di accesso indiscriminato a tutte le pratiche inerenti un determinato settore di attività amministrativa, non potendosi il diritto all'informazione in materia ambientale tradursi in uno strumento di controllo sistematico e generalizzato sulla gestione di tutti i procedimenti amministrativi "*in itinere*" e, più in generale, sull'intero operato di un ente pubblico (TAR Campania, Salerno, I, 18 maggio 2009, n. 2359, FA-TAR 2009, 1564).

Nello stesso senso da ultimo il TAR Lazio afferma che "nel caso di accesso alle informazioni ambientali, l'ampiezza del diritto riconosciuto agli istanti, *ex d.lg. n. 195 del 2005*, non possa ritenersi illimitato, non potendo dare titolo né ad una forma di indiscriminato accesso a tutte le pratiche inerenti ad un determinato settore di attività amministrativa, né tradursi in uno strumento di controllo sistematico e generalizzato sulla gestione di tutti i procedimenti amministrativi in itinere e, più in generale, sull'intero operato di un ente pubblico, atteso che simile esercizio finirebbe per conferire ad un'associazione privata poteri ispettivi, che non le competono" (TAR Lazio, Roma, I-*quater*, 21 settembre 2016, n. 9878).

Questa esigenza di bilanciamento degli interessi contrapposti potrebbe essere soddisfatta attraverso un maggiore rispetto da parte delle amministrazioni dell'obbligo di pubblicare sui propri siti web la maggior parte degli atti aventi rilievo ambientale, come prescritto dall'art. 8 del d.lg. n. 195.

Di grande interesse risulta, in questa prospettiva, una recente sentenza che, partendo dal presupposto che anche l'ampiezza del riconoscimento del diritto di accesso all'informazione ambientale deve confrontarsi con i principi generali quali

la proporzionalità, l'economicità e la ragionevolezza, sottolinea che l'obbligo delle amministrazioni di rendere disponibili le informazioni ambientali può e deve essere assolto, non solo mediante "accesso cosiddetto passivo" (ossia mediante accoglimento delle specifiche domande di accesso), ma anche e soprattutto mediante informazione "attiva", ovvero pubblicazione sui siti internet di tutti i flussi informativi relativi allo stato dell'ambiente. Sicché "informazioni voluminose e massicce o di contenuto oggettivo molto ampio ben dovrebbero essere acquisibili attraverso l'informazione attiva, con minore aggravio per l'amministrazione e il richiedente (TAR Campania, Napoli, V, 12 gennaio 2010, n. 68, FA-TAR, 2010, I, 233).

Nel caso in questione, rispetto ad una domanda di accesso molto articolata e complessa relativa ad impianti di depurazione, il TAR Campania ha ordinato alla Regione di fornire le informazioni in parte direttamente al richiedente, in parte mettendo a disposizione quelle più voluminose attraverso la pubblicazione sul sito web.

L'apertura in senso oggettivo dell'accesso in materia ambientale ha portato la giurisprudenza a ritenere conoscibili anche "atti di soggetti privati, che vengono acquisiti in un procedimento amministrativo e che in virtù di tale acquisizione assumono anch'essi la natura di atti amministrativi, in quanto oggettivamente correlati al procedimento amministrativo e posti a base del provvedimento finale" (TAR Basilicata 8 marzo 2013, n. 128 ed ancora TAR Marche, I, 22 maggio 2015, n. 431).

5. Prospettive evolutive. Dalla ricostruzione che si è sin qui condotta emergono *naturaliter* una serie di considerazioni che trovano il loro fondamento nella sempre più evidente differenziazione tra l'accesso all'informazione ambientale e l'istituto generale previsto dalla l. n. 241/1990. Tale relazione è stata sempre vista quale rapporto di specie a genere, tra disciplina speciale e normativa generale, con l'ovvia conseguenza che la prima si pone in termini derogatori rispetto alla seconda (SARCONE). Ed invero, a conforto delle comuni radici legislative si può senza altro richiamare l'aspetto della tutela sia processuale che amministrativa, poiché l'art. 7 del d.lg. n. 195/2005 rinvia all'art. 25 commi 5, 5-bis e 6 della l. n. 241/1990, oltre a prevedere il riesame del difensore civico in caso di diniego di accesso da parte di Regioni ed enti locali, o alla commissione per l'accesso se trattasi di amministrazioni statali, così come previsto dalla l. n. 241.

Analogamente, le due discipline sono riconducibili ad una comune matrice normativa che le inserisce nella legislazione esclusiva statale volta ad assicurare livelli minimi di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui alla lettera m) art. 117 Cost. (C. cost., 1 dicembre 2006, n. 399, GI, 2007, 10, 2313).

A ben vedere, tuttavia, le dissonanze prevalgono sulle analogie, in ragione della radicale diversità tra i due istituti legata soprattutto al differente *humus* nel quale hanno avuto origine le due discipline, agli interessi pubblici sottesi, ed alle finalità perseguite.

Le rilevanti differenze di disciplina sin qui descritte, consistenti principalmente nella legittimazione desoggettivata del richiedente, e nella destrutturazione formale dell'informazione accessibile, costituiscono in realtà indici rivelatori di una differenziazione che non è di regime derogatorio ma di evidente alterità.

Infatti, ci si trova di fronte a normative volte a tutelare beni giuridici diversi, pur se attraverso l'utilizzazione di categorie e di linguaggi formalmente assimilabili. La disciplina generale sull'accesso, invero, sebbene nelle ultime modifiche apportate dalle ll. nn. 15/2005 e 69/2009 sia espressamente richiamata una generale finalità di trasparenza e partecipazione, ha nel suo codice genetico valori e principi ricollegabili alla tutela delle posizioni individuali, e non sembra direttamente rivolta a soddisfare interessi generali. È appena il caso di ricordare che l'accesso è riconosciuto a chi è portatore di una situazione giuridicamente tutelata che come è noto, va indicata dal richiedente, con conseguente necessità di motivazione della domanda.

Anche la prescrizione secondo la quale l'accesso è consentito solo nei confronti di "documenti amministrativi" evoca la tradizionale dialettica tra cittadino ed amministrazione ed il regime di impugnabilità degli atti, o della anticipazione della tutela dell'interesse del privato in sede procedimentale.

In definitiva il bene giuridico protetto da questa disciplina non è la trasparenza, solo indirettamente e marginalmente lambita e ancor meno il controllo sociale, ma il rafforzamento della tutela del singolo portatore di una situazione riconosciuta dall'ordinamento.

Se ci si sposta invece sul versante dell'accesso all'informazione ambientale emerge uno scenario profondamente diverso che affonda le sue radici in valori e principi radicalmente estranei alla tutela di singole situazioni soggettive. Ed infatti, la stessa genesi della normativa pattizia europea e nazionale sull'informazione ambientale si inserisce a pieno titolo negli strumenti di tutela ambientale e nelle politiche tendenti alla affermazione di democrazia partecipativa, delle quali costituisce elemento integrante ed essenziale.

Il che, se è evidente nella configurazione della legittimazione universale all'accesso e della massima estensione delle informazioni accessibili normativamente previste, risulta ulteriormente confermato dal fatto che l'accesso sembra costituire solo uno degli strumenti volti a favorire la diffusione della conoscenza in materia ambientale, quest'ultima a sua volta finalizzata alla tutela e promozione dell'ambiente attraverso la condivisione delle decisioni, la cooperazione dei cittadini nella fase di attuazione ed il controllo sociale diffuso.

Il carattere meramente strumentale dell'accesso rispetto a tali valori di interesse superindividuale è confermato dal fatto che i suddetti obiettivi dovrebbero essere perseguiti in via preferenziale attraverso la diffusione delle informazioni ambientali in maniera generalizzata, costante, aggiornata e preventivamente disponibile che renderebbe l'accesso un mezzo residuale (art. 8 d.lg. n. 195/2005). Tale ricostruzione trova conferma nella più recente giurisprudenza del giudice amministrativo (TAR Campania, Napoli, 12 gennaio 2010, n. 68, www.giustamm.it, con nota di MARI C.) già richiamata, che introduce la distinzione tra accesso ambientale cd. passivo, ovvero su richiesta, e accesso cd. attivo, consistente nella pubblicazione

generalizzata dell'informazione ambientali che costituiscono misure complementari, ugualmente concorrenti al perseguimento del fine di diffusione delle conoscenze, anzi, a ben vedere, in questa prospettiva l'accesso passivo dovrebbe tendere ad assumere un carattere meramente residuale e di supplenza.

Siffatta lettura dell'accesso all'informativa ambientale si pone nel solco di una tendenza evolutiva del principio di accesso in cui l'informazione diventa lo strumento di trasparenza indispensabile per favorire il coinvolgimento dei cittadini nell'azione amministrativa in un'ottica collaborativa, che vede la collettività complice delle scelte pubbliche e, quindi, consapevolmente responsabile. Perciò, alla luce delle modifiche del 2005 del 2009 alla l. n. 241/1990 è possibile rileggere il diritto di accesso in una prospettiva inversa, laddove l'informativa ambientale sia capace di attrarre la disciplina generale, trasfigurandone i connotati genetici ed in linea con la tendenza mostrata dal diritto dell'ambiente ad anticipare principi e istituti che poi vengono introdotti nella disciplina generale del diritto amministrativo (FERRARA R., 268).

6. L'informazione ambientale, la trasformazione del principio di trasparenza e l'introduzione dell'accesso civico. Le possibili capacità "attrattive" della dimensione dell'accesso alle informazioni ambientali nei confronti dell'accesso tradizionale, qui proposte, sembra abbiano trovato accoglimento e linfa vitale nel profondo mutamento che il principio di trasparenza va assumendo negli ultimi anni, trasformandosi sempre più in un "valore dell'ordinamento" (PATRONI GRIFFI). Esso, peraltro, trova un approdo della evoluzione espansiva subita, nel tentativo di costituzionalizzazione all'art. 97 operata con la legge costituzionale n. 88 del 2016, non approvata in base all'esito referendario del 4 dicembre 2016 "Ciò al fine di realizzare l'aspirazione a una democrazia intesa come "regime del potere visibile" (secondo la definizione di Norberto Bobbio)" (Cons. St. parere n. 515 del 2016).

Di conseguenza il percorso dell'accesso, strumento principe dell'affermazione del suddetto valore di trasparenza, ha subito, negli ultimi anni, un'accelerazione a partire dall'approvazione della l. 4 marzo 2009, n. 15, di delega al Governo per la adozione di misure di riforma del lavoro pubblico, indicando, tra l'altro, quali obiettivi da raggiungere, "la garanzia della trasparenza in quanto modalità per valutare e misurare la *performance* ed i risultati dell'amministrazione".

Il d.lg. 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d. "riforma Brunetta"), attuativo di tale delega, modifica profondamente la tradizionale idea di "trasparenza" e gli strumenti di attuazione, trasformandone l'identità e la morfologia.

A questo incisivo percorso di profonda mutazione non sembra estranea quella particolare forma di accesso rivolta all'informativa ambientale, che pur non essendo esplicitamente coinvolta (non vi sono da segnalare modifiche alla disciplina contenuta nel d.lg. n. 195/2005), va comunque riconsiderata e vista in una nuova prospettiva.

Come è noto, con il d.lg. 27 ottobre 2009, n. 150, la trasparenza ha assunto il ruolo di strumento per valutare e misurare la *performance* ed i risultati dell'ammini-

strazione, realizzando « forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità » (art. 11, comma 1). Con il decreto Brunetta non sono più ostensibili solo il procedimento, il provvedimento ed i documenti amministrativi, ma le “informazioni” relative all’organizzazione, alla gestione e all’utilizzo delle risorse finanziarie, strumentali ed umane. Tale “conoscibilità” dell’amministrazione, però non si realizza attraverso il diritto d’accesso, ma con la previsione di obblighi di pubblicazione nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni di tutte le informazioni concernenti l’attività, l’organizzazione: ciò in relazione ad una nuova funzione assegnata alla trasparenza non più collegata alla sola tutela delle situazioni giuridiche soggettive, ma strumento di valutazione dell’attività della P.A.

Quando, poi, a tali finalità si aggiunge quella di favorire — enfatizzando anche l’immagine dell’amministrazione come “casa di vetro” — “la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, il controllo diffuso sull’operato delle amministrazioni pubbliche si è esteso ulteriormente: la l. 6 novembre 2012, n. 190 in attuazione della Convenzione ONU contro la corruzione (adottata dall’Assemblea generale dell’ONU il 31 ottobre 2003) ha previsto, ai commi 35 e 36 dell’art. 1 la delega legislativa per il riordino degli obblighi di pubblicità, di trasparenza, di diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

In attuazione di tale delega è stato emanato dal Governo il d.lg. 14 marzo 2013, n. 33.

Pur non essendo questa la sede per un approfondimento della disciplina in esame, vale però la pena di ricordare che essa impone un obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare — attraverso il “sito istituzionale” — documenti, informazioni o dati e di conseguenza delinea il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. La richiesta di accesso civico non è più sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell’amministrazione obbligata alla pubblicazione. Sulla sezione del sito “amministrazione trasparente”, pertanto, chiunque potrà ricercare tutte le informazioni inerenti all’attività e all’organizzazione degli enti senza la necessità di autenticarsi o essere in qualche modo identificato. Si configura, per tal via, una forma di accesso che sotto il profilo soggettivo, svincolato dalla correlazione con una posizione giuridica legittimante, segue quella desoggettivizzazione introdotta dall’informativa ambientale entrambe collegate alla tutela di interessi di carattere generale, svincolati dalla tutela di posizioni individuali (prevenzione della corruzione l’uno, tutela dell’ambiente, l’altra).

Ed anzi per ciò che attiene all’estensione dell’ambito soggettivo l’accesso cd. “civico” sembrerebbe ancor più privo di collegamento da qualsivoglia posizione giuridica di base, laddove si consideri che la giurisprudenza, anche di recente, ha continuato ad affermare che “l’istanza di accesso, pur se astrattamente riguardante un’informazione ambientale, non esime il richiedente dal dimostrare che l’interesse che intende far valere è un interesse ambientale, come qualificato dal d.lg. n. 195 del 2005, ed è volto quindi alla tutela dell’integrità della matrice

ambientale, non potendo l'ordinamento ammettere che di un diritto nato con specifiche determinate finalità si faccia uso per scopi diversi, ad esempio per ragioni patrimoniali" (in tal senso Cons. St., V, 15 ottobre 2009, n. 6339 e da ultimo TAR Campania, Napoli, VI, 14 gennaio 2016, n. 188).

L'accesso di cui al d.lg. n. 33/2003, al contrario, non incontra alcun limite nella posizione soggettiva legittimante poiché si struttura come posizione collegata all'obbligo di pubblicazione dei dati nel caso di inosservanza di tale obbligo da parte della P.A.: "esso non è identificato quale diritto autonomo, ma quale sanzione rispetto al mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione" (GALETTA, M. SAVINO, A. CONTIERI).

Da ciò deriva una ulteriore conseguenza in ordine ai limiti di carattere oggettivo: nell'accesso civico, come disciplinato nella prima versione del d.lg. n. 33, sono conoscibili solo gli atti che l'amministrazione ha l'obbligo di pubblicare, mentre nell'accesso ambientale, lo si ricorda, è conoscibile qualsiasi informazione in qualunque forma si presenti (si veda *infra*, § 4b), con la sola "esclusione di tutti i fatti ed i documenti che non abbiano un diretto rilievo ambientale" (da ultimo Cons. St., III, 5 ottobre 2015, n. 4636).

Le due forme di accesso quindi coesistono nell'ordinamento e nella disponibilità del privato partecipando entrambe al *right to know*, ma mantenendo le loro connotazioni specifiche determinate dalle diverse finalità perseguite: "l'accesso civico è uno strumento che si aggiunge a quelli esistenti, senza eliderli, ma sovrappo- nendosi agli stessi" (TAR Campania, Napoli, VI, 14 gennaio 2016, n. 188). Ed infatti l'art. 40 del d.lg. n. 33/2013, nell'estendere l'obbligo per le amministrazioni che detengono informazioni ambientali di pubblicare e dare specifico rilievo all'interno di un'apposita sezione dei siti *web*, detta « Informazioni ambientali », chiarisce che in materia di informazioni ambientali restano ferme le disposizioni di maggior tutela già previste dalla normativa specifica.

Inoltre l'art. 39, rubricato *Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio*, sancisce l'obbligo di pubblicazione, e quindi la possibilità di accedere: a) gli atti di governo del territorio, quali, tra gli altri, piani territoriali, piani di coordinamento, piani paesistici, strumenti urbanistici, generali e di attuazione; nonché le loro varianti; b) per ciascuno degli atti di cui alla lett. a) sono pubblicati, tempestivamente, gli schemi di provvedimento prima che siano portati all'approvazione; le delibere di adozione o approvazione; i relativi allegati tecnici. Inoltre, l'acquisizione dell'efficacia degli atti stessi è condizionata proprio alla pubblicazione. Si tratta di atti certamente di rilievo ambientale.

Ma la normativa sulla trasparenza ha avuto recentemente una ulteriore evoluzione.

Infatti la inarrestabile ascesa dell'accesso dal modello del *need to know* della l. n. 241/1990 al *right to know* si arricchisce, da ultimo, di un nuovo ed incisivo intervento del legislatore nazionale: la l. 7 agosto 2015, n. 124 (legge Madia) nel delegare al Governo la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, fissa, tra i principi e criteri da realizzare, fermi restando gli obblighi di pubblicazione, « il riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni

giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche ».

In attuazione della delega il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 reca "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza", modificando la l. 6 novembre 2012, n. 190 e soprattutto riscrivendo il d.lg. 14 marzo 2013, n. 33. Si introduce dunque il FOIA, sulla base delle numerose analoghe esperienze dei paesi esteri (e segnatamente dell'area Scandinava, della Gran Bretagna, e degli Stati Uniti), perseguendo le tre finalità connaturate ad esso: *accountability*, controllo diffuso sull'operato al fine di prevenire fenomeni di corruzione; *participation*, partecipazione consapevole da parte dei cittadini alle decisioni pubbliche; *legitimacy*, maggiore legittimazione della P.A. ottenuta attraverso l' assoluta trasparenza al servizio della collettività.

Ma dietro l'ultima innovazione legislativa, è possibile anche intravedere il modello dell'informativa ambientale in relazione alla nuova accessibilità svincolata sotto il profilo oggettivo dal limite dell'obbligo di pubblicazione: permane poi, la analogia sulla possibilità che il diritto in questione sia riconosciuto a chiunque, mentre ancora una volta si registra un cambiamento nei documenti ostensibili: dalle "informazioni" previste dal d.lg. n.195/2005 e mantenute dal decreto n. 33/2013, la nuova formulazione parla solo di "dati e documenti".

In tal senso sembra di intravedere una restrizione dell'accesso essendosi persa l'occasione di plasmare il FOIA sul calco ambientale perseguendo quella "destrutturazione formale" (si veda *infra*, § 4) "che si è compiuta attraverso il superamento della necessità che l'informazione fosse contenuta in un documento" (A. PORPORATO). Va precisato che però nel testo del decreto continuano a permanere riferimenti alle informazioni, come ad esempio nell'art. 5, il che crea qualche dubbio interpretativo sul quale è legittimo attendere pronunce del giudice amministrativo.

In dottrina si è evidenziato come: « la distinzione fra dato e informazione, mutuata dal linguaggio dell'informatica, è invece una distinzione molto importante e sarebbe stato opportuno mantenerla sempre in modo coerente all'interno dello schema di Decreto: poiché questa distinzione si riferisce alla circostanza che, mentre il "dato" è sempre un elemento conosciuto, la "informazione" ha una connotazione in qualche maniera soggettiva, in quanto è quello che l'utente di volta in volta ricava dall'aggregazione dei dati che può ottenere consultando un database » (GALETTA).

Resta però sempre in piedi la disciplina dell'informativa ambientale che sotto questo profilo non desta alcuna confusione, e che continua a garantire la conoscenza di quanto in possesso delle amministrazioni che abbia attinenza con l'ambiente.

Un' ulteriore elemento di riflessione può individuarsi nella circostanza che è stata abrogata la previgente disposizione di cui all'art. della lett. b) del art. 39, 1° comma, con la conseguenza che non sono più obbligatoriamente pubblicati "gli schemi di

provvedimento prima che siano portati all'approvazione; i relativi allegati tecnici degli atti di governo del territorio". Sicché a ben vedere, trattandosi di informazioni e non di dati, la loro esclusione dall'obbligo di pubblicazione potrebbe sembrare coerente con la nuova disciplina contenuta nel d.lg. n. 33 novellato nel 2006, tuttavia non v'è dubbio che siano configurabili come informazioni anche di natura ambientale e pertanto siano accessibili ai sensi del d.lg. n. 195/2005.

Le potenzialità applicative della disciplina dell'informativa ambientale rispetto al nuovo accesso civico, però non si esauriscono nella possibilità di estendere la conoscenza alle informazioni, ma si scorgono opportunità che la rendono ancora molto incisiva, pur in un panorama giuridico riferito alla trasparenza ed alla accessibilità così ampliato rispetto al 2005.

In primo luogo emerge la estrema semplicità procedimentale prevista dalla disciplina speciale dove non ci sono formalità o aggravii per il cittadino, che contrasta nettamente con la complessità dell'iter procedimentale che governa l'attuazione dell'accesso civico come novellato nel 2016 (si pensi solo alla procedura di individuazione e comunicazione dei controinteressati).

Infine sembra potersi immaginare una capacità ulteriore nella determinazione del tempo di accessibilità dei documenti: nella vigenza del regime giuridico del d.lg. n. 33/2013, infatti la norma stabiliva l'obbligo di pubblicazione per un periodo di 5 anni, "decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti" (art. 8, comma 3). La novella del 2016, poi, chiarisce che anche quando sia cessato temporalmente l'obbligo di pubblicazione i dati e documenti restano comunque accessibili. Nella delimitazione del *dies a quo* e di quello *ad quem* del possibile accesso civico il giudice amministrativo, nel ribadire l'immediata applicazione delle disposizioni dell'art.8, senza bisogno di attendere decreti applicativi, ha puntualizzato come la durata dell'ostensibilità sia modellata sulla durata dell'esplicazione degli effetti, e quindi con un ulteriore effetto dilatante senza limitare la possibilità "ai soli atti formati dopo la sua entrata in vigore" (TAR Campania, Napoli, IV, n. 188/2016). Diversamente il Consiglio di Stato ha escluso l'accessibilità degli atti amministrativi formati anteriormente all'entrata in vigore dell'accesso civico (Cons. St., IV, n. 385 del 2016).

Siffatta considerazione del fattore tempo, sia relativa all'efficacia dell'atto sia al divieto di retroattività, non pare sussistere per l'accesso all'informativa ambientale, e ciò non solo in ragione della eterogeneità di "cose" da conoscere, ma anche, e soprattutto, per la natura del propagarsi nel tempo e nello spazio degli effetti delle azioni negative (lesioni di matrici ambientali, inquinamenti) e positive, (e dunque a tutela dell'ambiente), connesse alle informazioni ambientali. Ciò a causa di un connotato ontologico dell'ambiente che è insofferente ad essere contenuto nelle tradizionali coordinate del diritto "spazio-tempo".

La più volte invocata esigenza di una tutela *global* dell'ambiente, infatti, risiede proprio nella difficoltà di cogliere tutte le possibili propagazione di un impatto ambientale nocivo, i luoghi dove questo avverrà, il tempo nel quale si arriverà a contenerlo se non a neutralizzarlo. Riuscire, quindi, a predeterminare la efficacia

nel tempo e nello spazio di un dato, di una informazione, di un documento e di un atto che attiene all'ambiente è cosa estremamente difficile e forse anche inutile. Anche in questa prospettiva quindi si continua ad immaginare una possibilità di concreta operatività della disciplina speciale dell'informativa ambientale, che pur avendo compiuto parte della sua missione "sonda" (FERRARA) rimane forza propulsiva, capace di trainare gli ulteriori elementi dei principi della convenzione di Aarhus, partecipazione alle decisioni ed accesso alla giustizia, nel consolidamento di una *governance* aperta a tutte le scelte fondamentali della politica e della amministrazione.

III. L'ACCESSO AGLI ATTI ED ALLE INFORMAZIONI DEGLI ENTI LOCALI

a cura di FRANCESCO MANGANARO

Il tema è affrontato in riferimento agli artt. 10 e 43 d.lg. 18 agosto 2000, n. 267, che di seguito si riportano.

D.LG. 18 AGOSTO 2000, N. 267

Art. 10. Diritto di accesso e di informazione. — 1. Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese.

2. Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardino; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione.

3. Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture ed ai servizi agli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni.

Art. 43. Diritti dei consiglieri. — 1. I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del consiglio. Hanno inoltre il diritto di chiedere la convocazione del consiglio secondo le modalità dettate dall'art. 39, comma 2, e di presentare interrogazioni e mozioni.

2. I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.

3. Il sindaco o il presidente della provincia o gli assessori da essi delegati rispondono, entro 30 giorni, alle interrogazioni e ad ogni altra istanza di sindacato ispettivo presentata dai consiglieri. Le modalità della presentazione di tali atti e delle relative risposte sono disciplinate dallo statuto e dal regolamento consiliare.

4. Lo statuto stabilisce i casi di decadenza per la mancata partecipazione alle sedute e le relative procedure, garantendo il diritto del consigliere a far valere le cause giustificative.

BIBLIOGRAFIA

ARENA, *La trasparenza amministrativa e l'accesso ai documenti amministrativi*, in *L'accesso ai documenti amministrativi*, (a cura di) ARENA, Bologna, 1991; BOMBARDELLI, *Commento all'art. 10*, in *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, (a cura di) CAVALLO PERIN-ROMANO ALB., Padova, 2006; CAMELI, *Considerazioni in tema di accesso agli atti delle amministrazioni locali (nota a Cons. St., sez. V, 29 novembre 2004 n. 7773)*, FA-CS, 2004, 3578 ss.; CARACCIOLLO LA GROTTIERA E., *Carenza di informazione e responsabilità*, FA-CS, 2004; CARACCIOLLO LA GROTTIERA E., *Commento all'art. 25 l. 7 agosto 1990, n. 241 c. 4-6*, in *Codice ipertestuale della*