

GIULIA PAROLA

**« L'accesso all'informazione ambientale »:
il diritto internazionale, europeo, nazionale e ...
la Corte costituzionale**

Estratto dalla *Giurisprudenza italiana*, 2007
pagg. 2314-2320

INFORMAZIONE AMBIENTALE

CORTE COSTITUZIONALE, 1° dicembre 2006, n. 399 — BILE *Presidente* — SILVESTRI *Redattore*. — Regione Friuli-Venezia Giulia (avv. Falcon) - Pres. Cons. min. (avv. Stato Fiorilli).

Bellezze naturali (Tutela delle) — Ambiente — Informazioni in materia ambientale — Tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi — Competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost. — Esclusione — Competenza statale ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. m), Cost. — Sussistenza.

Bellezze naturali (Tutela delle) — Ambiente — Informazioni in materia ambientale — Attuazione della direttiva comunitaria 2003/4/CE in materia di informazione ambientale — Competenza statale — Lesione delle competenze legislative statutarie della Regione Friuli-Venezia Giulia — Esclusione.

Bellezze naturali (Tutela delle) — Ambiente — Informazioni in materia ambientale — Attuazione della direttiva comunitaria 2003/4/CE in materia di informazione ambientale — Artt. 3, 4, 5, 8 e 12 del D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 195 — Questione di legittimità costituzionale — Sollevata con riferimento agli artt. 8 della L. cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e 10 della L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 — Inammissibilità ed infondatezza.

La disciplina delle informazioni in materia ambientale non appartiene alla materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost., ma si inserisce nel vasto ambito della tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti am-

ministrativi; ciò non vale tuttavia ad escludere la competenza legislativa dello Stato in materia, giacché l'accesso ai documenti amministrativi attiene, di per sé, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, 2° comma, lettera m), Cost. (1).

Dall'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost. e dall'art. 22, 2° comma, della L. 7 agosto 1990, n. 241 emerge un sistema composito di tutela del diritto all'accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori. Deve pertanto ritenersi che spetti allo Stato dare attuazione alla direttiva comunitaria 2003/4/CE in materia di informazione ambientale, proprio perché sullo Stato incombe il dovere di fissare i livelli essenziali di tutela, validi per l'intero territorio nazionale, anche in questo settore (2).

È in parte inammissibile ed in parte infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 8 e 12 del D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale), promossa in riferimento all'art. 8 della L. cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) ed all'art. 10 della L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), poiché spetta comunque allo Stato prevedere i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tra i quali si annovera il diritto d'accesso alle informazioni ambientali (3).



Omissis. — **Diritto:** 1. Con ricorso notificato il 22 novembre 2005 e depositato il 24 novembre 2005, la Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente *pro tempore*, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 8 e 12 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale), in riferimento all'art. 4, numeri 1, 1-bis, 2, 3, 6, 9, 12 e 13, all'art. 5, numeri 10, 14, 16, 20 e 22,

all'art. 6, numero 3, e all'art. 8 ed agli artt. 48 e seguenti della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), ed agli artt. 76 e 117, quarto e quinto comma, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2. La questione non è fondata.

2.1. La disciplina delle informazioni in tema di ambiente non appartiene alla materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ma si inserisce nel vasto ambito della tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi. Ciò non vale tuttavia ad escludere la competenza legislativa dello Stato in materia, giacché l'accesso ai documenti amministrativi attiene, di per sé, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. In questo senso si esprime l'art. 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa), che fa salva «la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela».

Dalla norma costituzionale e dalla legge statale citate emerge un sistema composito di tutela del diritto all'accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori. Su questi presupposti, si deve escludere che non spettasse allo Stato dare attuazione alla direttiva comunitaria 2003/4/CE in materia di informazione ambientale, proprio perché sullo Stato incombe il dovere di fissare i livelli essenziali di tutela, validi per l'intero territorio nazionale, anche in questo settore. Le competenze legislative statutarie della Regione Friuli-Venezia Giulia non risultano pertanto violate. Lo stesso ragionamento vale per la denunciata violazione dell'art. 117, quarto e quinto comma, Cost. in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001¹. — *Omissis*.

(1-3) «L'accesso all'informazione ambientale»: il diritto internazionale, europeo, nazionale e ... la Corte costituzionale

«Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention»²

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. L'informazione ambientale come primo pilastro della democrazia ambientale. — 3. Le differenze tra diritto d'accesso *ex lege* n. 241/1990 e diritto all'accesso all'eco-informazione. — 4. La sentenza della Corte costituzionale.

1. Premessa.

Nella decisione in commento la Corte costituzionale affronta la questione relativa alla natura dell'accesso all'informazione in materia ambientale e il rapporto tra normativa nazionale e regionale in detta materia. La Regione Friuli-Venezia Giulia ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 8 e 12 del D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale), in riferimento alla L. cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)³, ed agli artt. 76 e 117, 4° e 5° comma, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). La ricorrente aveva provveduto a dare attuazione ad alcune direttive comunitarie con la L. 6 maggio 2005, n. 11⁴, in particolare, gli artt. 13, 14 e 15 avevano recepito la direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003⁵. Alla citata legge regionale ha fatto seguito l'emanazione del D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 195, con il quale lo Stato ha inteso ricevere la medesima direttiva 2003/4/CE. La Regione aveva così proposto ricorso davanti alla Consulta lamentando l'invasione ad opera dello Stato della propria sfera di competenza. La disciplina dei diritti dei privati verso l'amministrazione, salva la determinazione statale dei livelli essenziali delle prestazioni, ricade, secondo la ricorrente, nella competenza residuale delle Regioni ordinarie *ex art.* 117, 4° comma, Cost. e, dunque, nella competenza delle Regioni speciali *ex art.* 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La Corte costituzionale esordisce affermando che la disciplina dell'informazione ambientale non appartiene alla materia «tutela dell'ambiente» prevista dal 2° comma lettera s) dell'art. 117 della Costituzione. L'accesso all'informazione in materia ambientale viene collocato all'interno della disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi, come disciplinato dalla legge n. 241 del

¹ La sentenza per esteso è reperibile sul sito www.lexitalia.it.

² Art. 1 della Convenzione di Århus del 1998.

³ In particolare rispetto all'art. 4, numeri 1, 1 *bis*, 2, 3, 6, 9, 12 e 13, all'art. 5, numeri 10, 14, 16, 20 e 22, all'art. 6, numero 3, all'art. 8 ed agli artt. 48 e segg. del proprio Statuto.

⁴ Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle

Comunità europee. Attuazione della direttiva 2001/42/CE, della direttiva 2003/4/CE e della direttiva 2003/78/CE. Legge comunitaria 2004.

⁵ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio.

1990, il quale a sua volta, rientra nella materia prevista dall'art. 117, 2° comma, lettera *m*), relativa ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Il diritto internazionale e comunitario hanno riconosciuto a questo istituto un ruolo primario e centrale nella tutela dell'ambiente in quanto primo pilastro della «Democrazia ambientale»⁶.

Ma facciamo un passo indietro. Innanzitutto appare necessario ricordare le origini della democrazia ambientale nel panorama internazionale, comunitario e nazionale e chiarire la funzione assegnata fin dalla sua nascita all'informazione ambientale, in seguito affrontare le differenze di questo istituto rispetto all'accesso documentale⁷ ed infine analizzare la *ratio* della sentenza della Corte costituzionale.

2. L'informazione ambientale come primo pilastro della democrazia ambientale.

Il Vertice della terra «Ambiente e Sviluppo» di Rio de Janeiro del 1992 ha sancito per la prima volta il coinvolgimento dei cittadini nella politica ambientale⁸. Il Principio n. 10 della Dichiarazione di Rio afferma, infatti, che una maggiore efficienza nella gestione ambientale si può raggiungere attraverso l'accesso alle informazioni ambientali e la partecipazione di tutti i cittadini al procedimento e alla difesa dell'ambiente⁹. L'Agenda 21, anch'essa adottata a Rio, esorta i governi a sviluppare poli-

tiche ambientali volte a coinvolgere tutti i settori economici e sociali. Il nuovo principio introdotto dalla Dichiarazione di Rio è stato successivamente ridefinito dalla Convenzione di Århus sull'«accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale», la quale, firmata nel 1998 e entrata in vigore il 30 ottobre 2001, rappresenta uno strumento internazionale di fondamentale rilevanza per la sensibilizzazione e il coinvolgimento della società civile sulle tematiche ambientali¹⁰. La Convenzione di Århus «si ripromette infatti di apportare un contributo significativo allo sviluppo sostenibile, sfidando la politica di segretezza che ancora sussiste in numerose amministrazioni europee»¹¹. La Convenzione prevede «tre pilastri» sui quali si deve costruire e sviluppare la Democrazia ambientale: il primo garantisce ai cittadini l'accesso alle informazioni ambientali: il cittadino deve poter valutare la qualità dell'ambiente in cui vive e le modificazioni che lo minacciano.

Il secondo pilastro prevede la partecipazione dei cittadini alle attività decisionali che possono avere un impatto sull'ambiente. Tra i diversi obiettivi la convenzione incentiva politiche ambientali basate sul confronto con i soggetti sociali interessati. L'idea è, infatti, che una decisione concertata con i destinatari e costruita con un alto tasso di consenso sia una decisione democratica.

Il terzo pilastro, invece, enuncia le condizioni per l'accesso alla giustizia: i cittadini e le associazioni potranno ricorrere a procedure di revisione amministrative e giuri-

⁶ Sulle fonti del diritto all'informazione ambientale in ambito comunitario, con accenni ai profili di disciplina di matrice internazionale, si vedano KRÄMER, *Diritto comunitario per l'Ambiente*, Milano, 2002; MIGLIAZZA, *Il diritto all'informazione ambientale nell'Unione Europea*, Milano, 2002; ANTONUCCI, *Il diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale nell'Unione Europea*, in *Cons. Stato*, 2003, 1092; LARSEN, *Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne: bilan et perspectives: actes du colloque organisé à Bruxelles le lundi 17 septembre 2001*, Bruxelles, 2003; DUXBURY, MORTON, *Environmental law*, Oxford New York, 2004; ROMI, *Droit international et européen de l'environnement*, Paris, 2005; LE PRESTRE, *Protection de l'environnement et relations internationales: les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, 2005; ONIDA (a cura di), *Europe and the Environment, Legal Essays in Honour of Ludwing Krämer*, Europa Law Publishing, 2004; BLOY, *L'environnement, nouvel objet du droit constitutionnel*, in MOUTON (dir.), *Les nouveaux objets du droit constitutionnel*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2006.

⁷ LABRIOLA, *Diritto di accesso all'informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente*, in *Studi in onore di M. S. Giannini*, Milano, 1988, II, 266; FAMELI, CAMELLI (a cura di), *Diritto all'informazione ambientale e sistemi informativi orientati al cittadino*, Padova,

1996, 14; FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo, Parte speciale*, II, 2003, 259; GRATANI, *Accesso all'informazione ambientale e termini perentori per la P. A.*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2005, 5, 799.

⁸ ONIDA (a cura di), *Europe and the Environment, Legal Essays in Honour of Ludwing Krämer*, cit., 15.

⁹ KRÄMER, *Diritto comunitario per l'ambiente*, cit., 59.

¹⁰ Dopo essere stata ratificata da sedici parti (art. 20), la Convenzione di Århus è entrata in vigore il 30 ottobre 2001. Per il testo della Convenzione di Århus, consultare il sito <http://www.unecce.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>; RECCHIA, *Accesso alla giustizia in materia ambientale: progressi verso l'attuazione della Convenzione di Århus*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2004, 5, 787; HARRISON, *Legislazione ambientale e libertà di informazione: la convenzione di Århus*, *ivi*, 2000, 27; PRIEUR, *La convention d'Århus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Rev. Jur. Env.*, 1999, n. spécial sur la Convention d'Århus, 10; STEC, CASEY-LEFKOWITZ, *The Århus Convention: an implementation guide*, New York, 2000; MONTANARO, *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, in AA. VV., *Procedimento amministrativo e partecipazione: problemi, prospettive ed esperienze*, di A. CROSETTI e FRACCHIA (a cura di), Milano, 2002, 107 e segg.

¹¹ HARRISON, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Århus*, cit., 27.

sdizionali qualora essi ritengano violati i propri diritti in materia di accesso all'informazione e di partecipazione, o ancora per denunciare la violazione della normativa ambientale da parte di soggetti pubblici o privati.

La Comunità europea fu nel 1998 tra i firmatari della Convenzione di Århus, ma solo nel 2005 ha provveduto a ratificarla, ritenendo prima necessario allineare la normativa comunitaria alle previsioni della Convenzione¹². Già la direttiva 90/313 CEE del 7 giugno del 1990¹³, relativa alla libertà d'accesso all'informazione in materia ambientale realizzava in parte il primo pilastro della Convenzione di Århus. Tale direttiva si poneva come naturale prosecuzione ed attuazione dei programmi di azione comunitaria del 1973¹⁴, del 1977¹⁵ e del 1983¹⁶, ma, soprattutto del programma di azione del 1987¹⁷ che, espressamente, invitava i paesi membri a delineare modi di accesso da parte del pubblico alle informazioni in possesso delle autorità ambientali¹⁸.

La direttiva 90/313/CEE, ha segnato «una tappa essenziale nel processo di mutamento, trasparenza e democraticità delle autorità pubbliche (...) in un'ottica che prevede l'accesso come strumento prioritario ai fini di una adeguata difesa dell'ambiente e l'informazione come presupposto dell'educazione ambientale»¹⁹. Anche il regolamento CEE 1210/90 del 7 maggio del 1990 (modificato dal reg. CE n. 933/1999) si muove in questa direzione. Ha, infatti, istituito l'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (Eionet), con il compito di raccogliere, elaborare e diffondere dati tecnico-scientifici sull'ambiente

tramite Eionet, e assistere la Commissione e le amministrazioni nazionali competenti in materia, diffondendo, inoltre, presso il pubblico le informazioni ambientali raccolte²⁰.

Successivamente la direttiva 90/313 è stata abrogata dalla direttiva 2003/4/CE²¹.

Quest'ultima afferma, al primo Considerando, che un rafforzamento dell'accesso del pubblico alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche contribuirà a migliorare la protezione dell'ambiente. L'accesso è considerato come strumento tecnico-giuridico di garanzia della tutela ambientale ed inoltre alla luce del principio di prevenzione, strumento di particolare efficacia nel prevenire le cause del degrado ambientale²².

Anche in Italia l'accesso in materia ambientale esiste da lungo tempo. Infatti ben prima della L. 16 marzo 2001, n. 108²³, con cui si è ratificata la Convenzione di Århus, e prima ancora che il legislatore si preoccupasse di introdurre formalmente il generale principio del diritto di accesso alla documentazione amministrativa, alcune norme di settore già prevedevano e disciplinavano la pretesa conoscitiva di atti e informazioni ambientali in possesso di pubblici uffici²⁴. Tra queste, l'art. 14 legge n. 349 del 1986 riconosceva il diritto di qualsiasi cittadino di accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente²⁵. In un secondo tempo il legislatore italiano, ha riconosciuto, con l'adozione del D. Lgs. n. 39/1997, in attuazione della direttiva 90/313/CEE, la possibilità di un controllo sociale diffuso sugli atti della pubblica Ammi-

¹² Decisione del 17 febbraio 2005.

¹³ In G.U.C.E. n. L 158 del 23 giugno 1990, 56 e segg.

¹⁴ In G.U.C.E. n. C 112 del 20 dicembre 1973, 1.

¹⁵ In G.U.C.E. n. C 139 del 13 giugno 1977, 1.

¹⁶ In G.U.C.E. n. C 46 del 17 febbraio 1983, 1.

¹⁷ In G.U.C.E. n. C 70 del 18 marzo 1987, 3.

¹⁸ Cfr. ANTONUCCI, *Il diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale nell'Unione europea*, cit., 1091; MICHEL, *La jurisprudence de la CJCE sur les plans et programmes en matière d'environnement*, in *Rev. Europ. Dr. Envir.*, 2003/1.

¹⁹ PELOSI, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2004, 1, 23.

²⁰ Le disposizioni in materia di partecipazione dei cittadini alle attività decisionali in materia ambientale (secondo pilastro) sono state riprese dalla direttiva 2003/35 del Parlamento e del Consiglio che ha modificato le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia.

Nel 2003 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno elaborato una proposta di direttiva (che giace ancora tutt'oggi tra le proposte) relativa al terzo pilastro.

²¹ PELOSI, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, cit., 25.

²² PELOSI, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, cit., 23; vedi anche FROSINI, *Sul nuovo diritto all'informazione ambientale*, in *Giur. Cost.*, 1992, 4465.

²³ Pubbl. in G.U.C.E. n. L 41 del 14 marzo 2003.

²⁴ In proposito cfr. CARINGELLA, GAROFOLI, SEMPREVIVA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Milano, 2003, 5 e segg.; l'art. 7 e segg.

²⁵ CARINGELLA, GAROFOLI, SEMPREVIVA, *L'accesso*, cit., 7 e 40; MORANDI, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1992, 816; DE CESARIS, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1991, 851; SALINTRO, *Il diritto all'informazione in materia ambientale alla luce della recente normativa sull'accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1992, 414; G. BUTTI, L. BUTTI, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali disponibili presso la p. a.*, *ivi*, 1991, 462; CARANTA, *L'accesso alle informazioni in materia ambientale*, in *Giur. It.*, 2001, 406; MASTRODONATO, *Le posizioni giuridiche soggettive nella materia ambientale: dagli interessi diffusi al nuovo ruolo del cittadino*, in *Dir. Eco.*, 2001, 349.

nistrazione che possono avere un impatto sul bene ambiente, con un contenuto più ampio rispetto a quello dettato in materia di atti amministrativi²⁶. Il D. Lgs. n. 39/1997 stabiliva che chiunque, a prescindere dalla posizione soggettiva e dalla natura dell'interesse che vantava, avesse diritto di prendere visione degli atti amministrativi e delle misure²⁷ che incidono, o possono incidere, negativamente sulle componenti ambientali indicate dalla legge (acque, aria, suolo, fauna, flora, territorio e spazi naturali)²⁸.

Il diritto all'informazione ora trova compiuta disciplina nel D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 195²⁹ il quale, sostituendosi al D. Lgs. n. 39/1997, ha allineato la normativa nazionale alla direttiva 2003/4/CE. Il D. Lgs. n. 195/2005 prevede così la libertà di accesso alle informazioni ambientali e disciplina specifiche disposizioni riguardanti, in particolare, compiti delle autorità pubbliche, casi in cui è ammesso il diniego all'accesso, limiti temporali, rimedi giurisdizionali in caso di violazione del diritto di accesso³⁰.

Grazie al riconoscimento attuato da detto decreto l'accesso alle informazioni ambientali «non si atteggia più quale semplice richiesta di una libertà per il cittadino ma come un vero e proprio diritto garantito a tutti»³¹. Infatti da un lato si riconosce il diritto del pubblico all'eco-informazione e dall'altro il dovere della p. a. di diffonderla. Da questo punto di vista il decreto rientra ap-

pieno nell'ambito del primo pilastro della Convenzione di Århus³².

Alla luce di quanto riportato, non si può fare a meno di notare che l'accesso, la pubblicità e la diffusione delle informazioni ambientali, hanno assunto, nel panorama legislativo internazionale anche interno, valenza di principi cardini della legislazione in materia di tutela dell'ambiente³³ e di strumenti indispensabili per la realizzazione di una tutela preventiva dell'ambiente³⁴.

3. *Le differenze tra diritto d'accesso ex lege n. 241/1990 e diritto d'accesso all'eco-informazione.*

Con la sentenza in commento, l'informazione ambientale viene fatta rientrare dalla Corte costituzionale nella disciplina del diritto d'accesso di cui la legge n. 241 del 1990.

Sicuramente non si può negare che le due discipline siano legate in diversi punti: forse è stato proprio la finalità di garantire la più ampia trasparenza, quella di favorire la più efficace partecipazione al procedimento amministrativo e le diverse forme di tutela giurisdizionale, a convincere la Consulta a qualificare i due «accessi» attraverso un rapporto di *genus a species*. Nonostante tali sostanziali affinità, però, è necessario analizzare le differenze caratterizzanti il diritto d'accesso all'informazione ambientale rispetto al suo omonimo «amministrativo»³⁵. I principi di trasparenza e pubblicità sono presenti in entrambe le di-

²⁶ Vedi Cons. giust. amm. Sicilia, Sez. giurisd., 24 dicembre 2002, n. 693, in *Foro Amm.*, *CdS*, 2002, 3285.

²⁷ La definizione del concetto di «misura amministrativa» era stata oggetto di interpretazione della Corte di giustizia Comunità europee, Sez. VI, 17 giugno 1998, causa C-321/96, in *Cons. Stato*, 1999, II, 92. Cfr. MICHEL, *La jurisprudence de la CJCE sur les plans et programmes en matière de l'environnement*, cit., 1.

²⁸ DELFINO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il D. Lgs. 24 febbraio 1997, n. 39. Confronto con la L. 7 agosto 1990, n. 241*, in *Cons. Stato*, 1999, II, 142.

²⁹ Il D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 195 «Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale pubblicato in *Gazz. Uff.*, serie generale, 23 settembre 2005, 222 e poi, corretto dalle relative note, in *Gazz. Uff.*, n. 239 del 13 ottobre 2005.

³⁰ BIANCHI, *Informazione giustizia ambientale: dalla convenzione di Århus al D. Lgs. n. 195/2005*, in *Ambiente Sviluppo*, 2005, 1021.

³¹ BOVINO, *Diritto di accesso del pubblico all'eco-informazione: il nuovo modello di governance ambientale del D. Lgs. n. 195/2005*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2006, 329.

³² BIANCHI, *Informazione giustizia ambientale: dalla convenzione di Århus al D. Lgs. n. 195/2005*, cit., 1021.

Si veda anche il volume dell'Istituto di Economia e Politica dell'Energia e dell'Ambiente dell'Università Bocconi: IEFÉ, *L'informazione e la partecipazione dei cittadini in materia ambientale*, a cura

di Croci, Meiandri, Rossi, *Quaderni di Ricerca*, Milano, 2004, presentato nel convegno, *Verso un nuovo modello di governance ambientale fondato sulla trasparenza pubblica*, tenutosi il 21 giugno 2004 a Milano.

³³ Per approfondimenti sull'argomento vedi NESPOR, DE CESARIS, *Codice dell'ambiente*, Milano, 2003, 1110; MONTINI, *Il diritto di accesso all'informazione in materia ambientale: la mancata attuazione della direttiva CE n. 90/313*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1997, 325; G. BUTTI, L. BUTTI, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali disponibili presso la p. a.*, cit., 462; M. GABRIOTTI, *Libero accesso alle informazioni ambientali da parte dei cittadini*, in *Ambiente. Consulenza e pratica per l'impresa*, 1997, 539; FROSINI, *Sul nuovo diritto all'informazione ambientale*, cit., 4463; LIBERTINI, *Informazione e ambiente nel diritto italiano*, in Atti congressuali «L'informazione nell'economia e nel diritto», 1989, 351. Con riferimento ai profili risarcitori connessi all'omissione di informazione, vedi BOSCOLO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e il diritto ad una corretta informazione ambientale*, in *Urbanistica e appalti*, 1998, 1151.

³⁴ T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. I, 27 aprile 2005, n. 652, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2005, 6, 1055, con nota di VITELLO, *Il diritto di accesso agli atti in materia ambientale alla luce del D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 195*.

³⁵ PUTTI, *L'informazione ambientale e la comunicazione di rischio: il «problema» del nucleare*, in *Resp. Civ. e Prev.*, 2004, 1, 259.

discipline poiché sono oramai considerati principi costituzionali riconosciuti a livello internazionale, ispiranti l'intero assetto e agire amministrativo³⁶.

Se si osserva inoltre la *ratio* della disciplina in materia di accesso e in materia ambientale si può notare come alla base delle due normative vi siano volontà diverse. Nel caso della legge n. 241 del 1990 il legislatore intendeva, come affermato dal Consiglio di Stato, proteggere «la trasparenza dell'attività amministrativa e favorirne lo svolgimento imparziale»³⁷, e assicurare la circolazione delle informazioni tra pubbliche amministrazioni e, soprattutto, tra amministrazione e cittadino.

Inoltre l'accesso agli atti amministrativi, come è stato sottolineato, «non è unicamente finalizzato alla salvaguardia della trasparenza, ma si fonda sulla necessaria conoscenza da parte del privato di quella particolare attività amministrativa che, probabilmente, è in grado di provocare modificazioni alla propria sfera giuridica, o laddove tale conoscenza possa essere strumentale ai fini di una difesa giudiziale»³⁸.

Viceversa, la libertà di accesso alle informazioni ambientali è «fattispecie funzionale» non ad un interesse collegato alla tutela di situazioni giuridicamente immediatamente rilevanti per l'istante, ma «strumento giuridico fondamentale che l'ordinamento fornisce a chiunque in considerazione dell'ambiente come di un bene la cui tutela concerne un interesse superindividuale da preservare anche, e soprattutto, attraverso una quanto più diretta e libera azione conoscitiva delle informazioni ad esso relative»³⁹.

La *ratio* della disciplina in materia ambientale risulta così essere la tutela preventiva dell'ambiente. La norma comporta, infatti, il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente individualmente o collettivamente nell'interesse

delle generazioni presenti e future. Dal punto di vista giuridico, la valorizzazione del momento preventivo dell'azione significa, che «l'intervento normale del diritto deve tendere a preservare la stabilità dell'ecosistema piuttosto che a ripristinare equilibri compromessi»⁴⁰, risultando sicuramente più oneroso «risarcire che prevenire poiché i danni di certe attività possono eccedere qualsiasi possibilità di riparatoria»⁴¹.

Concepito, inoltre, come una delle strade verso la realizzazione della democrazia ambientale e dello sviluppo sostenibile, il diritto d'accesso all'informazione ambientale è protetto a livello comunitario e internazionale come istituto in sé; ne consegue che l'eventuale non rispetto della normativa sopranazionale condurrebbe «alla disapplicazione delle norme di diritto interno eventualmente contrastanti con la disciplina sovranazionale, al fine di assicurare in ogni caso il godimento della situazione soggettiva di matrice comunitaria ai relativi titolari»⁴².

In ordine all'oggetto dei due istituti, si appalesano inoltre ulteriori differenze: la disciplina dettata dalla legge n. 241/1990⁴³ fa riferimento alla «documentazione amministrativa», mentre il D. Lgs. n. 192/2005 alle «informazioni ambientali»⁴⁴. Nel primo caso la legge si riferisce ai soli «atti esistenti fisicamente» presso la pubblica amministrazione. Pertanto, attraverso un preteso esercizio di tale diritto, non si può imporre alle amministrazioni di attivare procedimenti volti all'acquisizione e all'elaborazione di dati statistici o conoscitivi⁴⁵.

Secondo l'art. 2, 1° comma, lettera a), D. Lgs. n. 195/2005 l'informazione ambientale può presentarsi, invece, sotto ogni tipo di forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale che riguardi lo stato degli elementi dell'ambiente, i fattori, le misure e le attività che vi incidono o vi possono incidere⁴⁶. Oggetto dell'ac-

³⁶ Il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (Roma il 29 ottobre 2004, ratificato con la L. 7 aprile 2007, n. 57) prevede all'art. II-101 il «Diritto ad una buona amministrazione».

³⁷ CARANTA, FERRARIS, RODRIQUEZ, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2005.

³⁸ T.A.R. Veneto, Sez. III, 30 ottobre 2003, n. 5731, in *Foro Amm.*, TAR, 2004, 71, con nota di SARCONE, *La specialità del diritto all'informazione ambientale*; cfr. T.A.R. Sardegna, 19 maggio 2003, n. 626, *ivi*, 2003, 1808; T.A.R. Sicilia, Sez. II, 5 giugno 2003, n. 870, *ivi*, 2003, 2085; Cons. Stato, Sez. VI, 13 maggio 2003, n. 2549, *Foro Amm.*, Cds, 2003, 1668.

³⁹ SARCONE, *La specialità del diritto all'informazione ambientale*, cit., 71.

⁴⁰ L'osservazione è di M. TALLACCHINI, *Diritto per la natura*, Torino, 1996, 346-347.

⁴¹ PELOSI, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, cit., 26.

⁴² FONDERICO, *Il diritto d'accesso all'informazione ambientale*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, 675.

⁴³ MATTARELLA, *Informazione e comunicazione amministrativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2005, 1.

⁴⁴ FRANZOSO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2004, 5, 631.

⁴⁵ Cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 10 dicembre 2002, n. 3218, in *Ragiusan*, 2003, 89. Si veda T.A.R. Umbria, 3 dicembre 1997, n. 578, in *Foro Amm.*, 1998, 2513; peraltro, è legittima la richiesta di «informazioni» anziché di specifici atti o documenti: Cons. Stato, Sez. V, 23 gennaio 2001, n. 207, in *Foro Amm.*, 2001, 53.

⁴⁶ BOVINO, *Diritto di accesso del pubblico all'eco-informazione: il nuovo modello di governance ambientale del D. Lgs. n. 195/2005*, cit., 334.

cesso risulta così essere l'informazione e non esclusivamente il documento che eventualmente la contiene⁴⁷. Come è stato riconosciuto dal Consiglio di Stato «risulta sufficiente una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto ambientale (che deve essere evidentemente specificato) per costituire in capo all'amministrazione l'obbligo di acquisire tutte le notizie relative allo stato della conservazione e della salubrità dei luoghi interessati dall'istanza, ad elaborarle e a comunicarle al richiedente⁴⁸».

Tra i due istituti si evidenziano, inoltre, diversi presupposti relativi all'azionabilità o, meglio, all'esercitabilità del diritto⁴⁹. La nuova formulazione del diritto d'accesso, previsto dell'articolo 22 della legge n. 241 del 1990, individua, infatti, i soggetti legittimati come «tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento dal quale è chiesto l'accesso»⁵⁰, dove invece il diritto d'accesso in materia ambientale non contempla una limitazione dei soggetti legittimati.

Malgrado i tentativi della giurisprudenza e della dottrina di estendere tale legittimità all'accesso documentale, resta, comunque, «assolutamente irrinunciabile la necessità di ancorare l'esercizio di tale diritto d'accesso ex art. 22 ad un

interesse⁵¹» che sia attuale, personale⁵², concreto⁵³, serio, non emulativo e riconducibile a mera curiosità⁵⁴. Tale esercitabilità del diritto di accesso ex art. 22 si spiega, infatti, alla luce dei criteri di efficienza e rapidità dell'azione amministrativa fissati dalla legge del 1990.

Al contrario l'informazione ambientale è caratterizzata da un regime di «pubblicità» e non di mera «accessibilità»⁵⁵, e non vi è nessun onere di dimostrare né di dichiarare un proprio particolare interesse collegato alle informazioni richieste, come previsto dall'art. 3 del D. Lgs. n. 195/2005. Tale disciplina è svincolata da qualsiasi profilo di interesse individuale, donde «l'inscindibilità tra funzione di tutela e funzione di informazione ambientale»⁵⁶. Già in occasione della direttiva 90/313/CEE l'obbiettivo, era stato quello di garantire a «qualsiasi persona, fisica o giuridica» la possibilità di accedere, liberamente, alle informazioni di rilevanza ambientale conservate presso le «autorità pubbliche», senza necessità di dimostrare, a tal fine, «il proprio interesse» (art. 3)⁵⁷.

Anche la giurisprudenza amministrativa aveva escluso ogni tipo di limitazione relativa all'informazione ambientale, poiché la finalità della disciplina è quella di garantire la trasparenza assoluta e il «controllo sociale diffuso sullo stato dell'ambiente»⁵⁸, configurando una vera e propria azione popolare⁵⁹.

⁴⁷ Per approfondire in merito alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea si veda, ad esempio, le Conclusioni dell'Avv. Gen. Stix-Hackl, presentate il 14 gennaio 2003 nella Causa n. C-233/00 innanzi alla Corte giust. CE, nella controversia tra la Commissione UE e la Repubblica francese, in ordine al contestato non corretto recepimento della direttiva n. 90/313/CEE, in *www.legifrance.gouv.fr*. Cfr. anche Corte giust. CE, 12 giugno 2003, n. C-316/01 e 9 settembre 1999, n. C-217/97. Tutte le determinazioni sono consultabili in *http://www.curia.eu.int*; Corte giust. CE, 17 giugno 1998, n. C-321/96, in *Urbanistica e appalti*, 1998, 1266, con nota di MIRATE, *La tutela dell'ambiente attraverso il libero accesso all'informazione*.

⁴⁸ Cons. di Stato, Sez. IV, 7 settembre 2004, n. 5795, in *Cons. Stato*, 2004, I, 1812.

⁴⁹ PUTTI, *L'informazione ambientale e la comunicazione di rischio: il «problema» del nucleare*, cit., 259.

⁵⁰ T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 14 maggio 2002, n. 1076, in *Foro Amm.*, TAR, 2002, 1760; Cons. di Stato, Sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2283, in *Foro Amm.*, CdS, 2002, 901; T.A.R. Lazio, Sez. II, 15 febbraio 2002, n. 1046, in *Foro Amm.*, TAR, 2002, 544; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 7 gennaio 2002, n. 131, *ibidem*, 214. Nello stesso senso, T.A.R. (Ord.) Lazio, Sez. II, 10 marzo 2001, n. 1834, in *Foro Amm.*, TAR, 2001, 1310.

⁵¹ CARANTA, FERRARIS RODRIGUEZ, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2005.

⁵² Sul punto v. Cons. di Stato, Sez. V, 13 dicembre 1999, n. 2109, cit.

⁵³ Ancora Cons. Stato, Sez. V, 13 dicembre 1999, n. 2109, cit.: sul punto, v. anche Cons. Stato, 8 luglio 2003, n. 4051, in *Studium juris*, 2003, 1526; Cons. giust. amm. Sic., Sez. giurisdiz., 28 gennaio 2002, n. 36, in *Foro amm.*, CdS, 2002, 218.

⁵⁴ Cfr. tra le tante, Cons. di Stato, 13 maggio 2003, n. 2549, in *Foro Amm.*, CdS, 2003, 1668; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 15 gennaio 2003, n. 126, *ibidem*, 164.

⁵⁵ FONDERICO, *Libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente* (commento al D. Lgs. 24 febbraio 1997, n. 39), in *Giornale dir. amm.*, 1997, 11, 1007.

⁵⁶ RALLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, 2000, 131.

⁵⁷ PUTTI, *L'informazione ambientale e la comunicazione di rischio: il «problema» del nucleare*, cit., 259.

⁵⁸ Cons. di Stato, Sez. IV, 7 settembre 2004, n. 5795, cit.; T.A.R. Veneto, Sez. III, 18 novembre 2003, n. 5731, in *Foro Amm.*, TAR, 2004, 68, con nota di SARCONI, cit.; CARINGELLA, GAROFOLI, SEMPREVIVA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, cit., 33. Cfr. BOSCOLO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e il diritto ad una corretta informazione ambientale*, cit., 1151.

⁵⁹ Nel progetto della Commissione Nigro, invece, l'accesso era stato inteso come una sorta di azione popolare.

Il diritto di accesso, per contro, è configurabile come un'azione popolare: Cfr. T.A.R. Campania, Sez. V, 14 marzo 2003, n. 2491, in *Foro Amm.*, TAR, 2003, 1045; T.A.R. Veneto, Sez. I, 15 aprile 2003 n. 2395, *ivi*, 2003, 1161; Cons. di Stato, Sez. IV, 4 febbraio 2003 n. 569, in *Foro Amm.*, CdS, 2003, 253.

Ciò posto appare chiaro che l'individuazione concreta dell'oggetto dell'accesso comporti delle ricadute in ordine alla titolarità del diritto e alla legittimazione all'esercizio: infatti, qualora si consideri applicabile ad un atto o provvedimento amministrativo la disciplina del D. Lgs. n. 192/2005, il diritto di accesso può essere esercitato da chiunque. «Chiunque» secondo il Consiglio di Stato, costituisce termine che «non tollera alcuna opzione eseguitica che introduca limitazioni soggettive — espressamente e chiaramente — escluse dalla norma», perché «contrariamente al regime generale dell'accesso alla documentazione amministrativa quello speciale in esame contiene indicazioni esplicite di segno contrario, che inducono, cioè, a configurare il diritto alle informazioni ambientali come posizione soggettiva autonoma, intestata in capo ad ogni soggetto di diritto dell'ordinamento (a prescindere dal suo collegamento strumentale od accessorio ad altre situazioni di diritto)»⁶⁰.

Si tratta, infatti, di una «tutela desoggettivata»⁶¹, dove l'elemento soggettivo «è "fagocitato" da quello oggettivo»⁶². Svincolandosi così da qualunque limitazione soggettiva l'accesso ambientale trova il suo presupposto nel principio cardine dell'azione preventiva a tutela dell'ambiente. Infatti «grazie a detta azionabilità si può garantire una conoscenza delle problematiche ambientali ed un costante controllo, da parte della collettività sulle scelte e le misure adottate dalle amministrazioni pubbliche aventi competenze in materia ambientale»⁶³. Diversamente, se l'oggetto del diritto viene considerato rientrante nell'ambito della disciplina generale della legge n. 241/1990, il diritto potrà essere esercitato solo da chi dimostri di essere titolare di un interesse volto a tutelare una situazione giuridicamente rilevante⁶⁴. Emerge così che il D. Lgs. n. 192 del 2005, ma ancor prima il D. Lgs. n. 39 del 1997,

ha derogato alla disciplina generale del diritto di accesso «amministrativo», ampliando sia «soggettivamente che oggettivamente» l'accesso in materia ambientale⁶⁵.

Dalla normativa illustrata, emergono i punti di differenziazione tra le due discipline che, a detta di una parte della dottrina, da una parte, «smontano»⁶⁶ quell'orientamento che connotava l'accesso ambientale come specie del *genus* documentale⁶⁷ e dall'altra, sostengono l'autonomia dei due istituti, ispirati a delle «logiche strutturalmente alternative» («accessibilità» *versus* «pubblicità»)⁶⁸.

4. La sentenza della Corte costituzionale.

Nella sentenza in commento, la Corte afferma che la disciplina dell'informazione in materia ambientale si inserisce nel *genus* dell'accesso documentale il quale, secondo l'art. 22, 2° comma, della legge del 1990, attiene «ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»⁶⁹. La disciplina del diritto di accesso, ricondotta nell'alveo della legislazione statale esclusiva di cui all'art. 117, 2° comma, lett. *m*), Cost. consente, proprio in riferimento alla garanzia di tali livelli essenziali, di assicurare una disciplina normativa unitaria, in tutto il territorio nazionale, sia a livello legislativo, che regolamentare. Resta ferma, prosegue il secondo periodo dell'art. 22, 2° comma, legge n. 241, «la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela»⁷⁰.

La Corte, nelle pronunce immediatamente successive alla riforma, ha chiarito che non si tratta di materie in senso tecnico ma di «materie-non materie»⁷¹, o, altrimenti detto, di competenze statali «trasversali»⁷². Questa nuova terminologia esprime «efficacemente la caratteristica di simili attribuzioni, che è quella di potere, o

⁶⁰ Cons. di Stato, Sez. IV, 7 settembre 2004, n. 5795, cit.

⁶¹ Cfr. LANDI, *Diritto d'accesso alle informazioni ambientali*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2000, 355-357, nota a sentenza T.A.R. Lombardia, Brescia, 30 aprile 1999, n. 397.

⁶² OCCHIENA, *I diritti di accesso dopo la riforma della L. n. 241 del 1990*, in *Foro Amm.*, TAR, 2005, 3, 905.

⁶³ PELOSI, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, cit., 25.

⁶⁴ Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III *ter*, 15 gennaio 2003, n. 126, cit.; FRANZOSO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*, cit., 631.

⁶⁵ FRANZOSO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*, cit., 633.

⁶⁶ OCCHIENA, *I diritti di accesso dopo la riforma della L. n. 241 del 1990*, cit., 905.

⁶⁷ Cfr. SARCONI, *La specialità del diritto all'informazione ambientale*, cit., 71. In giurisprudenza T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 27 aprile 2005, n. 652, cit., con nota di VITIELLO, cit.

⁶⁸ FONDERICO, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, cit., 677.

⁶⁹ Cfr. ANTONINI, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Riv. Dir. Fin.*, 2003, 1, 70; BALBONI, *Il concetto di livelli essenziali ed uniformi come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, 1103; BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in *Quaderni regionali*, 2002, 65; MOLASCHI, «Livelli essenziali delle prestazioni» e Corte costituzionale: prime osservazioni, in *Foro It.*, 2003, 398.

⁷⁰ Cons. di Stato, Sez. I, 13 febbraio 2006, n. 3586, in *Foro Amm.*, Cds, 2006, 6, 1993, con nota di BOTTINO, *Il nuovo regolamento statale in materia di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi* (D. P. R. 12 aprile 2006 n. 184): l'applicazione nei confronti delle regioni e degli enti locali.

⁷¹ D'ATENA, *La Consulta parla e... la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2028.

⁷² Corte cost., 26 giugno 2002, in *Giur. It.*, 2002, 2006, nota di

meglio, di dovere — e sia pure con un proprio e diverso titolo — penetrare e muoversi potenzialmente in tutte le altre «materie» individuate con criteri diversi e spettanti alla competenza regionale di qualsiasi tipo (e cioè sia concorrente sia residuale/esclusiva), accostandovisi, sovrapponendosi o altrimenti limitandola»⁷³.

Tale capacità d'azione «trasversale» è dovuta per quanto riguarda l'ambiente al fatto che si configura non come settori di attività individuati per l'oggetto ma secondo il fine da perseguire o il valore da proteggere⁷⁴. Diverso è invece il caso della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»: qui l'individuazione del settore non è fatta con criterio teleologico, ma oggettivo (le «prestazioni», limitatamente ai loro livelli essenziali). La trasversalità della competenza, in quest'ultimo caso, deriva dal fatto che «i diritti, cui si riferiscono le prestazioni, non costituiscono una materia separata, ma si presentano piuttosto come figure giuridiche distribuite in svariati ambiti dell'esperienza umana»⁷⁵.

La Corte costituzionale ha così prediletto quest'ultima accezione di trasversalità: l'accesso ambientale viene individuato non attraverso il criterio teleologico di protezione del valore ambientale ma piuttosto come diritto che è riconosciuto sia in materia di accesso documentale che in quello ambientale⁷⁶. La Consulta crea un sistema composito di tutela del diritto d'accesso in materia ambientale, nel quale la disciplina statale, prevista dal D. Lgs. n. 195 del 2005, resta essenziale e quella regionale, regolata dalla legge n. 11 del 2005, aggiungere ulteriori livelli di tutela. La disciplina nazionale, infatti, è, come sottolinea la Corte, destinata a essere sostituita in tutto o in parte da una determinazione regionale «successiva o precedente». Nella specie la legge del Friuli-Venezia Giulia, intervenuta precedentemente, risulta essere in alcuni punti più ed in altri meno favorevole rispetto alla disciplina nazionale.

In particolare l'articolo 3 del D. Lgs. n. 195 del 2005, «accesso all'informazione ambientale su richiesta», raddoppia i termini nel caso in cui l'entità e la complessità della richiesta sono tali da non consentire di soddisfarla entro il termine di trenta giorni. L'art. 14 della legge regionale risulta, invece, più favorevole poiché il diritto d'accesso all'informazione ambientale è esercitato secondo le modalità stabilite dagli artt. 58 e segg. della L. R. 20 marzo 2000, n. 7, la quale all'art. 62, 2° comma, dispone che «Il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di trenta giorni decorrenti dalla presentazione della richiesta all'ufficio competente o dalla ricezione della medesima».

L'art. 8 del D. Lgs. n. 195 del 2005, invece amplia la previsione regionale: racchiude, infatti, tra le informazioni ambientali diffuse al pubblico, le autorizzazioni e i pareri in materia di VIA, mentre la legge regionale comprende solamente «le autorizzazioni con un impatto significativo sull'ambiente» ex art. 15, lett. f) legge n. 11/2005.

In un tale panorama, dove non è possibile individuare quale disciplina sia, nel suo complesso, più garante del diritto d'accesso all'informazione ambientale, la Corte sceglie un sistema composito di tutela nell'ottica di una protezione massima di tale diritto.

La Corte conclude così dichiarando che spettava allo Stato dare attuazione alla direttiva comunitaria 2003/4/CE, e che la competenza legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia non risulta pertanto violata. La L. R. Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11⁷⁷, intervenendo a disciplinare il diritto di accesso all'informazione ambientale, in data anteriore al D. Lgs. n. 192 del 2005 impugnato, rientra nella clausola di cedevolezza prevista dall'art. 1, 5° comma della L. 31 ottobre 2003, n. 306⁷⁸.

GIULIA PAROLA

COVINO, *In tema di violazione della competenza statale sulla definizione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente ex art. 117, 3° comma, Cost.*; Id., 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. Cost.*, 2002, con nota di MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»*.

⁷³ ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2, 1149.

⁷⁴ Cfr., *ex plurimis*: D'AMELIO, voce «Ambiente (tutela del)», in *Enc. Giur.*, II, Roma, 1988; MANGIAMELI, *L'«ambiente» nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello*, cit., 1122.

⁷⁵ ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 1149.

⁷⁶ NIRO, *Note minime sulla potestà legislativa «residuale» delle regioni ad autonomia ordinaria*, in *Giur. Cost.*, 2003, 3, 1855; PAGANETTO, *Riforma del titolo V della Costituzione e ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione: prime interpretazioni della Corte Costituzionale*, *ibidem*, 2, 1189.

⁷⁷ «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2001/42/CE, della direttiva 2003/4/CE e della direttiva 2003/78/CE. Legge comunitaria».

⁷⁸ Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2003.