

## **L'orientamento del Consiglio di Stato in materia di informazione ambientale: il nuovo D. Lgs. 195/2005 alimenta le critiche.**

**A cura dell'Avv. Luca Amendola**

### **I. Brevi cenni sulla disciplina previgente.**

L'istituto dell'informazione ambientale fece la sua prima apparizione con la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente (L. 349/1986) - il cui art. 14 riconosceva il diritto alla conoscenza dello stato ambientale ad ogni cittadino - per poi ricevere una più dettagliata elaborazione con il D. Lgs. n. 39/97, attuativo della direttiva 90/313/CEE.

L'art. 2 del D. Lgs. n. 39/97, alla lettera a), stabiliva che per informazioni ambientali doveva intendersi *“qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati riguardante lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché le attività, comprese quelle nocive, o le misure che incidono o possono incidere negativamente sulle predette componenti ambientali e le attività o le misure destinate a tutelarle, ivi compresi le misure amministrative e i programmi di gestione dell'ambiente”*. La Corte CE, nell'interpretare il concetto di *“misura amministrativa”*, riteneva che con tale accezione la norma facesse riferimento non soltanto all'atto amministrativo formale, ma anche a dati informali e valutazioni comunque inerenti al procedimento amministrativo (Corte di Giustizia CE, sez. VI, 17.6.1998, causa C-321/96). L'art. 3 del medesimo decreto disponeva, inoltre, che le autorità pubbliche erano *“tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque”* ne facesse richiesta senza che questi dovesse dimostrare il proprio interesse.

Il significato di informazione ambientale doveva, pertanto, essere interpretato in senso ampio al fine di farvi rientrare ogni tipo di valutazione connessa al bene ambiente, onde consentire la massima trasparenza dell'azione della P.A. e la massima partecipazione dei cittadini in funzione di una gestione ottimale dell'interesse pubblico in argomento.

Di diverso avviso fu però il Consiglio di Stato. Con la sentenza n. 816/2003, il massimo organo della giustizia amministrativa, riformò la sentenza n. 836/2002 del TAR Liguria che aveva accolto un ricorso presentato dal WWF avverso alcune determinazioni comunali recanti il diniego di accesso agli atti concernenti alcune concessioni edilizie. Il TAR aveva ritenuto che il rilascio di tali provvedimenti andava ad incidere *“sull’assetto delle territorio e sull’ambiente”* con la conseguenza che doveva applicarsi la disciplina sull'informazione ambientale ex D. Lgs. n. 39/97.

Il Consiglio di Stato, con una sintetica motivazione, fondava il suo convincimento presupponendo il carattere eccezionale della disciplina afferente l'informazione ambientale rispetto a quella sull'accesso agli atti contenuta nella legge 241/1990 che rendeva *“indiscutibile la necessità di una precisa delimitazione del campo di applicazione oggettivo della norma derogante, non solo per un'esigenza di teoria generale ma anche per individuare, con riferimento alle singole fattispecie concrete, la ragione di uno scostamento così radicale dalla regola generale”*; scostamento rappresentato soprattutto dal richiamato disposto di cui all'art. 3 del D. Lgs. n. 39/97, in base al quale le informazioni relative all'ambiente dovevano essere fornite a chiunque ne facesse richiesta, senza che questi dovesse dimostrare un proprio particolare interesse.

Più precisamente, il ragionamento ermeneutico svolto dal Giudice amministrativo si concentrava sul tenore letterale dell'art. 2 del D. Lgs. n. 39/97: il riferimento ad ogni tipo di informazione scritta, visiva, sonora relativa allo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali o alle misure che incidono o possono incidere sulle predette componenti ambientali non poteva assumere una valenza generalizzata, ma doveva comunque trattarsi di una informativa avente ad oggetto il bene ambiente, nel senso che non poteva *“darsi credito alla tesi*

*secondo la quale la definizione di “ambiente” desumibile da quest’ultima norma sia tale da comprendere “tutti gli atti che comportano trasformazioni del territorio”. L’interpretazione contraria - proseguiva il Consiglio di Stato – avrebbe comportato la confusione tra le materie dell’urbanistica e dell’edilizia “in contraddizione con una linea evolutiva della legislazione nazionale che ha portato a distinguere (articolo 117 comma secondo e terzo della Costituzione nel testo sostituito dall’articolo 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) “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.”.*

L’interesse all’informazione ambientale poteva quindi riscontrarsi soltanto ove venisse evidenziato dall’istante il nesso dal quale fosse possibile evincere l’incidenza concreta dell’atto amministrativo sui valori giuridici ambientali considerati dal richiamato art. 2 del D. Lgs. 39/97.

## **II. Una interpretazione criticabile.**

L’interpretazione fornita dal Consiglio di Stato prestava il fianco a diverse critiche in quanto sembrava peccare di coerenza logica rispetto al dato letterale delle prescrizioni contenute nel decreto delegato, oltre che all’intero apparato sistematico inerente alla tutela ambientale. Si percepiva l’indebito restringimento della portata normativa di cui all’art. 3 del D. Lgs. n. 39/97 (in base al quale le autorità pubbliche avevano l’obbligo di fornire le informazioni ambientali a chiunque ne facesse richiesta, senza dimostrazione alcuna dell’interesse sotteso all’istanza), atteso che l’importanza data dal Giudice amministrativo alla definizione del nesso concreto tra misura amministrativa e incidenza sull’ambiente sembrava mettere in evidenza la necessità di rappresentare alla P.A. proprio quell’interesse specifico non richiesto dalla norma, se sol si considera che la tutela dell’ambiente si riferisce ad un bene astratto, importante per l’intera collettività. Ed ancora, la ricostruzione sistematica effettuata dal massimo organo della giustizia amministrativa si poneva in contraddizione

proprio con gli orientamenti della Corte Costituzionale secondo la quale “... *l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998).*

*I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato.” (cfr. Corte Cost. n. 407/2002).*

Il contrario orientamento della Corte Costituzionale rendeva, inoltre, palese che l'esigenza di tutela dei valori ambientali può riscontrarsi anche nei casi in cui non vi sia una connessione diretta tra il suddetto bene e l'interesse sostanziale esplicitamente qualificato dalla norma di legge. Ciò doveva riflettersi anche sulla disciplina dell'informazione ambientale, nel senso che l'accesso agli atti doveva riguardare anche “misure” che se pur formalmente non erano direttamente riferibili alla tutela

dell'ambiente lo erano, però, indirettamente, solo per il fatto di avere per oggetto uno degli elementi, quali il territorio, indicato dal citato art. 2 del D. Lgs. n. 39/97. Tali considerazioni avrebbero dovuto portare il Consiglio di Stato alla conclusione che non v'era motivo di rintracciare un nesso concreto tra atto amministrativo e ambiente dal momento che la stessa disciplina di riferimento faceva riferimento alla mera possibilità di una incidenza da parte anche di atti non formali dai quali spesso è, al più, possibile operare un giudizio prognostico ex post.

### **III. La nuova disciplina.**

Con il D. Lgs. n. 195/2005 è stato effettuato un nuovo intervento sulla materia dell'informazione ambientale in attuazione della direttiva 2003/4/CE. L'art. 2 del decreto, nel dare la definizione di "informazione ambientale", estende l'oggetto della stessa, così indebolendo ulteriormente - ad avviso di chi scrive - l'orientamento giurisprudenziale sopra richiamato.

Sintomatiche, in tal senso, sono le indicazioni inserite soprattutto al numero 3) del primo comma dell'art. 2, laddove si specifica che per "informazione ambientale" deve intendersi: *"qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente:..... 3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi ....."*.

In detta disposizione si può notare che non solo si continua a fare riferimento alle misure amministrative - e quindi anche agli atti non formali della P.A. - ma viene operato un riferimento ad atti particolari che sanciscono definitivamente la funzionalità dell'informazione ambientale, contrariamente a quanto ritenuto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato sopra citata. Basti

pensare alle misure amministrative politiche: trattasi di atti di indirizzo di carattere generale, funzionali ad evidenziare particolari obiettivi di gestione che solitamente non sono dotati di una immediata incidenza.

Sembra, quindi, evidente l'intenzione del legislatore di consentire un controllo generalizzato sull'Amministrazione Pubblica tale da rendere assolutamente illogica la ricerca di quel nesso concreto al quale faceva riferimento il Consiglio di Stato, ossia di quella definizione dell'oggetto che legittimerebbe l'informazione ambientale, dovendosi ritenere sufficiente il semplice riferimento dell'atto ad uno degli elementi che compongono il bene ambiente.

Avv. Luca Amendola