

L'ARPA e il Diritto all'Informazione Ambientale

Il diritto alla divulgazione dell'informazione in materia ambientale è stato assunto dal legislatore italiano, così come da quello europeo, a principio generale della politica e del diritto ambientale e l'ampliamento della sua tutela è divenuto da più di un decennio un ambito prioritario di azione.

In tale contesto di cultura ambientalista si colloca l'ARPA Lombardia, la cui legge istitutiva riconosce espressamente quale compito di istituto l'attività di informazione ambientale nella prospettiva di una crescente sensibilizzazione del pubblico alle questioni ambientali e per questa via, di un miglioramento della tutela stessa dell'ambiente.

Ma vi è di più: l'informazione ambientale (art. 3 lett. c L.R. 14.08.1999 n. 16) insieme con la promozione dell'educazione e della formazione ambientale (art. 3 lett. e L.R. 14.08.1999 n. 16) rappresentano per l'ARPA il modello dinamico di trasparenza laddove la conoscenza rappresenta per il cittadino uno stimolo a partecipare ai processi che incidono sulla qualità dell'ambiente.

La scelta del legislatore regionale si colloca nel centro della concezione fatta propria dalla Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, decisa ad Aarhus il 25 giugno 1998 e ratificata dallo Stato con L. 16.03.2001 n. 108.

Il significato innovativo della Convenzione cosiddetta di Aarhus, non sta tanto nella garanzia data ai cittadini per l'accesso sui dati ambientali (obiettivo già raggiunto da precedenti direttive comunitarie) quanto nell'impegno che fa assumere agli Stati aderenti di adottare normative per la promozione dell'educazione ecologica dei cittadini, perchè essi abbiano effettiva voce in capitolo nei processi decisionali amministrativi che incidono sul habitat, introducendo l'obbligo per gli Stati di adottare strumenti giuridici semplificati per contribuire a fare emergere le responsabilità delle violazioni in campo ambientale, siano esse imputabili a privati o alle Amministrazioni Pubbliche.

In attesa della concreta definizione delle ulteriori iniziative legislative concepite dalla Convenzione, occorre però prendere in esame gli strumenti già disponibili nel vigente ordinamento alla cui osservanza tutti siamo obbligati per rendere effettivo e realizzato il diritto all'informazione ambientale da parte di chiunque ne chieda l'accesso.

Movendo dalla legge 8 luglio 1986 n. 349 istitutiva del Ministero dell'Ambiente per arrivare alla recentissima Direttiva 2003/4/CE è agevole avvertire come la nozione di informazione ambientale e lo spessore della sua tutela si siano fortemente sviluppati nel corso degli ultimi anni e come parallelamente i limiti e le eccezioni in ordine al diritto di accesso si siano progressivamente ristretti fino ad essere confinati ai soli casi di pregiudizio attuale e concreto che la divulgazione della notizia potrebbe arrecare agli interessi pubblici o privati individuati dalla legge.

Rivoluzionario è apparso per l'ordinamento italiano, improntato come era al principio della segretezza, il contenuto dell'art. 14 III c L. 349/1986, in base al quale <<qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione e può ottenerne copia previo rimborso delle spese effettive d'ufficio il cui importo è stabilito con atto dell'amministrazione interessata>>.

L'inciso "in conformità delle leggi vigenti" è apparso fin dall'inizio come un elemento di incertezza che ha di fatto frenato la concreta applicazione della disposizione e ha finito per alimentare diverse e contrastanti opinioni in dottrina.

Parte della dottrina ha ritenuto che la disposizione avesse per contenuto un diritto soggettivo pieno ed incondizionato all'accesso, cui dovesse corrispondere un dovere della pubblica amministrazione di provvedere senza poter esercitare alcuna valutazione discrezionale sull'accogliibilità della richiesta; altri invece si sono orientati nel senso di ritenere che la norma avesse valore meramente programmatico e pertanto il diritto di accesso in materia ambientale sarebbe azionabile ma solo nei limiti previsti dalle leggi vigenti.

La portata fortemente innovativa dell'art. 14 appare particolarmente percettibile a fronte dei quattro anni di tempo trascorsi dal riconoscimento del diritto all'informazione ambientale prima dell'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto dell'accesso agli atti amministrativi.

Solo nel 1990, infatti, il Legislatore ha adottato specifiche disposizioni in materia di pubblicità e di esibizione documentale, dapprima con la legge di riforma delle autonomie locali (art. 7 della L. n. 142/1990, ora recepito nell'art. 10 del D.Lgs. n. 267/2000, Testo unico sull'ordinamento degli enti locali), riferita segnatamente agli Enti Locali, e successivamente con la L. 241/1990 (artt. 22 ss.), la cui applicabilità è estesa all'insieme delle Pubbliche Amministrazioni.

Si tratta di due strumenti normativi di importanza capitale per la democratizzazione del rapporto tra cittadini ed Amministrazioni, ed, in particolare, per favorire la partecipazione ed il controllo della popolazione sull'operato amministrativo.

L'obbligo di ostensione documentale previsto dalla L. n. 241/1990 riguarda tutti gli atti della P.A., e specificatamente ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di altro tipo del contenuto di documenti formati, detenuti o comunque utilizzati ai fini dell'attività amministrativa (art. 22, c. 2, della L. 241/1990). Esso si riferisce anche agli atti privi di un'autonoma rilevanza funzionale ed a quelli rappresentativi di mera attività interna o di un'attività preparatoria non necessaria dell'Amministrazione (Cons. St. sez. IV, 4/7/1996 n. 820 e 6/8/1997 n. 772), purché richiamati o appartenenti al medesimo procedimento (art. 5, c. 3, del D.P.R. n. 352/1992, regolamento di attuazione della L. n. 241/1990), ivi comprese le risultanze degli accertamenti effettuati nell'ambito dell'attività materiale di vigilanza e di controllo svolti nell'ambito della dovuta attività di collaborazione verso altri enti (Cons. St. Ad. Plen., 28/4/1999 n. 6).

Il diritto di accesso disciplinato dalla L. n. 241/1990 deve essere esercitato <<nei confronti dell'autorità che è competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente>> (art. 2, c. 2, del D.P.R. n. 352/1992).

In relazione all'ambito di competenza dell'ARPA, pertanto, la richiesta di ostensione relativa, ad esempio, a risultanze di accertamenti effettuati dovrà essere soddisfatta direttamente dall'Agenzia nell'ipotesi di atti relativi ad iniziative assunte dalla stessa autonomamente nell'esercizio delle consuete attività di vigilanza e controllo, ancorché da queste possano scaturire provvedimenti sospensivi o repressivi di autorità terza, mentre dovrà essere soddisfatta dall'autorità competente all'emanazione del provvedimento amministrativo conseguente, cui andrà trasmessa l'istanza di accesso presentata all'Agenzia.

In base alla nuova disciplina, le limitazioni all'accesso (esclusione o differimento del diritto) devono essere previste da un apposito regolamento amministrativo e possono interessare esclusivamente specifiche categorie di documenti, quali gli atti preparatori

di atti normativi, gli atti amministrativi generali, gli atti di pianificazione, di programmazione e tributari, ovvero quei documenti la cui pubblicizzazione possa ledere specifici interessi ritenuti dal Legislatore preminenti rispetto a quello sotteso alla divulgazione inerenti, in particolare, al segreto di Stato, alla sicurezza nazionale, alla difesa, alle relazioni internazionali, alla politica monetaria ed all'ordine pubblico ed alla riservatezza di persone, gruppi ed imprese, facendo salva, in quest'ultimo caso, la garanzia del diritto alla cura di specifici interessi giuridici (art. 24, c. 2, L. n. 241/1990).

Un ulteriore limite posto dalla L. n. 241/1990 all'ostensione dei documenti amministrativi attiene all'elemento soggettivo del diritto all'accesso: ai sensi dell'art. 2, c. 1, del D.P.R. n. 352/1992, solo chi possiede un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti ha diritto di prendere visione o di acquisire copia degli atti del procedimento. In altri termini, solo quando l'accesso ai documenti amministrativi è esercitato per la difesa di un interesse giuridico, e solo nei limiti in cui esso è necessario alla difesa di quell'interesse, l'interesse alla riservatezza del terzo recede (Cons. St. Ad. Plen., 4/2/1997, n. 5).

Diverso, come abbiamo visto, ad ulteriore riprova del carattere innovativo dello stesso, è il dettato dell'art. 14 della L. n. 349/1986, che riconosce il diritto all'informazione ambientale a "qualunque cittadino", a prescindere dalla sussistenza di un suo specifico interesse giuridico al riguardo.

Questa mancata corrispondenza tra le due discipline ha dato luogo ad un significativo problema interpretativo, concernente l'applicabilità del limite relativo all'elemento soggettivo previsto dalla L. n. 241/1990 anche al diritto di accesso di cui alla L. n. 349/1986.

In merito è intervenuta la giurisprudenza, che ha rilevato come la norma sull'informazione ambientale si trovi in rapporto di specialità, ovvero costituisca un'ipotesi particolare direttamente applicabile al caso specifico, rispetto all'art. 22 della legge sulla trasparenza amministrativa (T.A.R. Sicilia, sez. II, 9 aprile 1991 n. 118, T.A.R. Emilia Romagna, sez. II, 20 febbraio 1992 n. 78). Anche la dottrina ha ritenuto inapplicabile l'art. 22 della L. n. 241/1990 alla disciplina di cui alla L. n. 349/1986, ravvisando nella scelta del Legislatore la volontà di tutelare maggiormente l'interesse relativo all'accesso all'informazione sullo stato dell'ambiente, considerato preminente.

Un simile orientamento ha ricevuto autorevole conferma con l'adozione da parte del Legislatore comunitario della **Direttiva del Consiglio n. 313/1990** e, successivamente, con l'attuazione nel nostro ordinamento della direttiva stessa, disposta con **D.Lgs. n. 39/1997**.

Lo scopo della nuova disciplina in materia di informazione ambientale consiste espressamente nell' <<assicurare a chiunque la libertà di accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche, nonché la diffusione delle medesime>> (art. 1 del D.Lgs. n. 39/1997).

In base al nuovo dettato normativo, <<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>> (art. 3 del D.Lgs. n. 39/1997).

Il diritto di accesso ai documenti in materia ambientale viene esplicitamente svincolato, così, dalla sussistenza di un interesse giuridico concreto.

Esso viene riconosciuto a chiunque sia intenzionato ad esercitarlo, escludendo inequivocabilmente qualsivoglia forma di selezione.

Nel dettato del D.Lgs. n. 39/1997, in particolare, viene eliminato sia il riferimento allo status di “cittadino” di cui all’art. 14 della L. n. 349/1986, sia quello relativo alla qualità di “persona” di cui all’art. 3, c. 1, della Dir. 90/313/CE, in funzione di una forma di accessibilità a tal punto generale ed indifferenziata da potersi definire “desoggettivata”: ai sensi dell’art. 3 del decreto, persino gli enti privi di personalità giuridica come i comitati e le associazioni non riconosciuti possono essere considerati soggetti legittimati ad esercitare il diritto all’informazione.

Si può, al riguardo, ritenere che, per effetto del D.Lgs. n. 39/1997 sia finalmente consentita <<quell’azione popolare che la giurisprudenza aveva negato in relazione alla disciplina contenuta nella L. n. 241/1990>> (T.A.R. Lazio, sez. III ter, 15 gennaio 2003 n. 126; vedasi anche Consiglio di Stato sez. IV, 26 novembre 1993 n. 1036, sez. V, 14/4/1997 n. 362, sez. VI, 3/11/2000 n. 5930 e sez. IV, 23/11/2002 n. 6435), a definitiva consacrazione del carattere speciale della normativa sulle informazioni ambientali rispetto a quella sull’accesso agli atti.

Oltre che sul piano soggettivo appena esaminato, anche sotto il profilo oggettivo la nuova disciplina in materia di informazione ambientale denota alcune importanti evoluzioni.

Nell’art. 2, l. a, della Dir. 90/313/CE, integralmente recepito dal D.Lgs. n. 39/1997, la nozione di informazione ambientale trova per la prima volta una precisa definizione giuridica: essa comprende qualsiasi informazione, detenuta in qualsivoglia forma, riguardante lo stato delle componenti ambientali e le attività o gli interventi, pubblici o privati, che possono incidere su di esso.

Più precisamente, ai sensi dell’art. 2, l. a, del decreto sopra menzionato, per informazione ambientale si deve intendere <<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>>.

Sono considerati “informazioni ambientali” non solo i documenti amministrativi, ma anche i semplici dati od elementi conoscitivi sull’ambiente che ancora non formano atti amministrativi, siano essi contenuti in lettere, pareri, relazioni, rapporti, nastri video ed audiomagnetici, fotografie, supporti informatici, ecc.

Particolarmente significativa, per quanto concerne l’ARPA, appare la sentenza 8 aprile 2003 n. 133, con la quale il T.A.R. Trentino Alto Adige, sezione di Bolzano, ha obbligato l’Amministrazione provinciale ad esibire ad un comitato cittadino i documenti contenenti le relazioni e la documentazione concernenti le analisi effettuate dall’ARPA a partire dal 1992 in riferimento alle emissioni aeree di due acciaierie, nonché i dati relativi ai punti di rilevamento, alle caratteristiche dei sistemi di monitoraggio ed alle analisi dell’aria effettuate in un quartiere a seguito di episodi di corrosione di vernici di autovetture.

Quanto all’attinenza dell’informazione alla materia ambientale, nella nuova disciplina non sembra sussistere un vincolo particolarmente rigido tra il diritto di accesso e l’ambito di riferimento della documentazione richiesta.

Come affermato con sentenza della Corte Costituzionale 26 luglio 2002 n. 407, l’ambito relativo alla protezione dell’ambiente non deve essere inteso restrittivamente, in senso meramente tecnico. La tutela ambientale, infatti, non costituisce un ambito materiale in senso proprio, bensì un valore costituzionale esteso e trasversale.

Per questa ragione, sia pure in assenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato al riguardo (si vedano, in proposito, la sentenza del 28 ottobre 2002 n. 6118 con la quale il T.A.R. Veneto, sez. III, assimila alla nozione di ambiente quella di urbanistica, l'analoga sentenza 30 aprile 1999 n. 397 del T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, e l'opposta pronuncia del Consiglio di Stato, sez. V, 14 febbraio 2003 n. 816), il dettato del D.Lgs. n. 39/1997 può essere ritenuto applicabile non solo alle informazioni immediatamente riconducibili alla materia ambientale, ma a tutti quegli elementi conoscitivi che possono comunque assumere rilievo ai fini della protezione dei valori e degli interessi funzionalmente connessi all'ambiente.

La nuova disciplina, peraltro, al fine di ampliare le opportunità di esercizio del diritto di accesso, non si limita ad estendere la nozione di informazione ambientale e la cerchia dei soggetti legittimati all'esercizio del diritto di accesso, ma mira anche a favorire un chiaro restringimento delle ipotesi di rifiuto dell'ostensione documentale.

Alla stregua della L. n. 241/1990 in materia di accesso agli atti, essa definisce, infatti, limitazioni al diritto di informazione puntuali e tassative.

Il rifiuto o il differimento dell'accesso sono consentiti esclusivamente in ordine a circoscritti casi di pregiudizio attuale e concreto che la divulgazione dalla notizia potrebbe arrecare ad interessi pubblici o privati, con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente (che potrebbe essere compromessa, per esempio, dalla divulgazione di informazioni relative all'ubicazione di specie rare), alla riservatezza delle deliberazioni della autorità pubbliche (in funzione della tutela del pubblico interesse), alle relazioni internazionali, alla difesa nazionale, alla sicurezza ed all'ordine pubblico, a questioni oggetto di inchiesta o di investigazione preliminare ai fini dell'emissione di rinvii a giudizio, alla riservatezza commerciale, industriale o personale, a materiale fornito spontaneamente da terzi ovvero all'eventualità che l'istanza si riveli irragionevole o eccessivamente generica, riguardi dati o documenti incompleti o non in possesso dell'Amministrazione cui è rivolta, o si riferisca ad atti interni (relativi, ad esempio, all'organizzazione, ovvero a comunicazioni o ad attività squisitamente interne) dell'Amministrazione stessa (art. 3 della Dir. n. 313/1990 ed art. 4 del D.Lgs. 39/1997). Tra i casi di esclusione dell'accesso, <<non rientra quello dello svolgimento dell'attività di vigilanza, di controllo o di accertamento di illeciti>>, in quanto non espressamente previsto dalla legge (Consiglio di Stato, Ad. plen., 28 aprile 1999 n. 6 sopra richiamata).

Spetterà all'Amministrazione interessata, peraltro, motivare il rifiuto opposto. Onere, questo, che, secondo la dottrina, dovrà essere assolto non già operando un semplice richiamo agli interessi indicati dalla norma, bensì specificando il genere e l'intensità del pregiudizio che verrebbe arrecato consentendo l'accesso. Una motivazione insussistente, insufficiente od illogica renderebbe illegittimo il diniego o il differimento del diritto.

Oltre alle innovazioni sopra esaminate riferite alla disciplina introdotta dal D.Lgs. n. 39/1997, nuovi sviluppi in materia di diritto all'informazione ambientale hanno trovato impulso nel nostro ordinamento con la ratifica della **Convenzione di Aarhus** del 25 giugno 1998.

Detta convenzione, entrata in vigore dal 30 ottobre 2001, vede estendersi il proprio campo di applicabilità ad un ambito territoriale più vasto di quello comunitario, essendo stata approvata, tra gli altri, anche da numerosi Stati dell'Est europeo.

La L. n. 108/2001 ne dispone la <<piena ed intera esecuzione>> (art. 2) e ne rende operativi i principi, pur rimanendo compito del Legislatore interno la predisposizione degli strumenti normativi necessari per una sua concreta applicazione.

L'obiettivo assunto dalla convenzione è quello di <<contribuire alla protezione del diritto di ogni persona della presente e delle future generazioni di vivere in un ambiente adeguato alla propria salute ed al proprio benessere>> (art. 1) ed uno degli strumenti privilegiati per il raggiungimento di questo obiettivo viene individuato dalla convenzione stessa nell'accesso all'informazione.

In essa, la nozione di informazione ambientale viene estesa ulteriormente rispetto a quelle precedentemente esaminate, includendo nella nuova definizione anche le informazioni relative alla biodiversità, compresi gli organismi modificati geneticamente, quelle riguardanti il rumore, l'energia e le radiazioni, quelle concernenti le decisioni adottate in materia ambientale, incluse le <<analisi dei costi/benefici ed altre analisi economiche utilizzate nei processi decisionali relativi all'ambiente>>, nonché le informazioni riguardanti <<lo stato della salute e della sicurezza delle persone, le condizioni di vita, i siti culturali e le strutture abitative>>, nella misura in cui questi possano essere influenzati da elementi, fattori o attività inerenti all'ambiente (art. 2, c. 3). Anche gli elementi conoscitivi relativi all'ambiente umano, inteso come risorsa culturale, vengono, perciò, fatti espressamente rientrare nell'ampio spettro delle informazioni per le quali sia consentito richiedere l'accesso (vale la pena rilevare, al riguardo, come una nozione ampia di ambiente, inclusiva dell'elemento umano, sia già stata introdotta nel nostro ordinamento con il D.P.C.M. 27 dicembre 1988).

La convenzione in esame, inoltre, restringe le eccezioni in base alle quali sia possibile rigettare le richieste di accesso, stabilendo che le condizioni per il rifiuto, che rimangono nella sostanza quelle già previste dalla disciplina precedentemente analizzata, siano <<interpretate in maniera restrittiva, tenendo in conto l'interesse pubblico alla disponibilità delle informazioni e tenuto conto se l'informazione richiesta si riferisce alle emissioni nell'ambiente>> (art. 4, c. 4).

Non solo, dunque, devono essere inequivocabilmente <<fornite quelle informazioni sulle emissioni che siano rilevanti per la protezione ambientale>> (art. 4, c. 4, l. d), fino ad ora frequentemente valutate alla stregua dei casi di segreto industriale, ma devono essere anche esclusi dalle ipotesi di diniego d'accesso tutti quei documenti, siano essi incompleti, a carattere interno o contenenti informazioni la cui divulgazione possa ledere precisi interessi pubblici o privati, per i quali si ritenga preminente l'interesse pubblico all'informazione.

Ciò significa che l'Amministrazione potrà decidere di consentire l'accesso a determinate informazioni, nonostante il concorrere delle ipotesi di esclusione contemplate dalla disciplina, se, a seguito di attenta comparazione tra l'interesse del richiedente l'informazione e gli interessi la cui salvaguardia potrebbe legittimare una qualunque forma di compressione del diritto all'esibizione, le ragioni del rifiuto non verranno giudicate di intensità tale da motivare adeguatamente la limitazione dell'accesso.

La convenzione stessa fornisce un chiaro esempio di preminenza dell'interesse all'informazione, nella disposizione in cui prevede, con portata peraltro fortemente innovativa, che, <<nell'eventualità di una qualsiasi minaccia immediata per la salute dei cittadini o per il benessere ambientale, che sia causata da attività umane o dovuta a cause naturali, tutte le informazioni che potrebbero consentire alla popolazione di prendere misure precauzionali per prevenire o mitigare i danni derivati da tale minaccia e che siano detenute da qualsiasi autorità, dovranno essere diffuse immediatamente e senza indugio a tutti gli interessati>> (art. 5, c. 1, l. c).

Anche nel caso in cui, tra le informazioni richieste, quelle dispensate dall'accesso possano essere separate in modo da non compromettere la segretezza dell'informazione non ostensibile, l'Amministrazione non sarà più legittimata a respingere l'istanza, ma sarà tenuta a rendere disponibile il promemoria delle informazioni ambientali richieste (art. 4, c. 6).

Un altro elemento innovativo della convenzione rispetto alla disciplina precedentemente esaminata riguarda le modalità del diniego dell'esibizione documentale. Attraverso la soppressione della regola del silenzio-rifiuto contemplata dal D.Lgs. n. 39/1997 (art. 4, c. 6), infatti, anche il rifiuto dell'accesso, così come già in precedenza era stato previsto per l'esibizione delle informazioni ostensibili (art. 4, c. 6 del D.Lgs. n. 39/1997), dovrà essere fornito al richiedente <<nel più breve tempo possibile e al più tardi entro un mese>>, salvo giustificabili ritardi, opportunamente comunicati (art. 4, cc. 2 e 7).

Oltre che rapida e trasparente, inoltre, l'Amministrazione dovrà dimostrarsi collaborativa nei confronti del pubblico e provvedere ad organizzarsi in modo da garantire l'effettività del diritto.

Nel caso in cui la richiesta di accesso riguardi informazioni non in possesso dell'Amministrazione, questa dovrà, <<con la maggiore rapidità possibile, informare il richiedente relativamente al luogo dove sarà possibile ottenere le informazioni richieste, o trasferire la richiesta all'autorità competente ed informare di questo il richiedente>> (art. 4, c. 5), senza più potere rigettare in silenzio l'istanza.

L'Amministrazione, peraltro, oltre ad ottemperare agli obblighi già in precedenza previsti relativi alla creazione di strutture idonee all'accesso, all'individuazione del responsabile del procedimento ed alla minimizzazione dei costi da prevedersi per l'esibizione dei documenti (art. 5 del D.Lgs. n. 39/1997), dovrà attivarsi per assistere ed offrire una guida a chi richiede l'accesso alle informazioni (art. 3, c. 2), per fornire al pubblico elementi sufficienti sulle informazioni possedute e sulle condizioni e modalità per accedervi, nonché per dotarsi di registri ed archivi e creare punti di contatto appositi (art. 5, c. 2). Così operando, l'Amministrazione verrà ad assumere l'informazione ambientale non solo tra i propri doveri istituzionali, ma, di fatto, tra gli obiettivi della propria azione quotidiana, in funzione del perseguimento di un interesse pubblico "forte" quale quello rappresentato dalla protezione dell'ambiente.

Per rendere compatibile con le disposizioni della convenzione appena esaminate la disciplina europea in materia di accesso all'informazione ambientale, il Legislatore comunitario ha ritenuto necessario sostituire la Direttiva 90/313/CEE con una nuova direttiva (si vedano, in proposito, i punti 5 e 6 della premessa della Dir. 2003/4/CE), confermando, in questo modo, la portata fortemente innovativa della Convenzione di Aarhus, firmata nel 1998 dalla stessa Comunità europea.

La **Direttiva 2003/4/CE** dovrà essere recepita dagli Stati comunitari entro il 14 febbraio 2005. Le sue disposizioni, pertanto, non sono ancora precettive, anche se i principi innovativi in essa enunciati costituiscono dei parametri imprescindibili per l'interpretazione e l'applicazione delle norme previste in materia dal nostro ordinamento.

La Dir. 2003/4/CE estende in modo significativo gli obiettivi enunciati dalla direttiva del 1990.

Suo precipuo fine, infatti, non rimane più solo quello di salvaguardare il diritto di accesso, ma viene ad essere, in parallelo, anche quello di <<garantire che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, in modo da ottenere la più ampia possibile

sistematica disponibilità e diffusione al pubblico dell'informazione ambientale>> (art. 1, l. b).

Con ciò consacrando, in ultimo, il ruolo attivo già affidato dalla Convenzione di Aarhus alle Pubbliche Amministrazioni, che vengono espressamente chiamate ad intervenire non più solo su istanza esterna, ma continuativamente, in particolare attraverso l'uso di tecnologie elettroniche e di telecomunicazione, al fine della massima diffusione delle informazioni in materia ambientale.

Quanto alla nozione di informazione ambientale offerta dalla nuova direttiva, questa risulta più ampia e completa di quella contenuta nella precedente disciplina, così come, del resto, nella stessa Convenzione di Aarhus. Alla definizione fornita da quest'ultima, in particolare, vengono aggiunte le informazioni relative ai rifiuti, quelle concernenti l'attuazione della legislazione ambientale, le informazioni riguardanti la contaminazione della catena alimentare e, ancora più significativamente, quelle inerenti alle emissioni ed agli scarichi, comprese le relative modalità di misurazione (art. 2, c.1). Legittimando, in tal modo, le istanze di accesso in ordine ai criteri adottati nel rilevamento degli scarichi.

Per quanto concerne specificatamente le emissioni, la nuova disciplina comunitaria ribadisce quanto già previsto dalla Convenzione di Aarhus, precisando, però, che la richiesta di accesso in materia possa essere respinta solo per ragioni riguardanti le relazioni internazionali, la difesa, la sicurezza o la giustizia (art. 4, c. 2).

Anche per quanto attiene alle informazioni che permettano di affrontare una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente la Dir. 2003/4/CE prevede che queste debbano essere fornite a chiunque e senza indugio (art. 7, c. 4), ma stabilisce, altresì, al pari, del resto, della Convenzione di Aarhus (art. 5, c. 10), che possano essere applicate al riguardo le eccezioni all'accesso previste in chiave generale (art. 7, c. 5).

Proprio alle ipotesi di diniego dell'ostensione documentale, peraltro, la direttiva in esame presta particolare attenzione.

Facendo propri gli indirizzi della Convenzione di Aarhus, essa prevede che i motivi di rifiuto debbano essere interpretati in senso restrittivo, ponderando l'interesse pubblico alla divulgazione con l'interesse tutelato dal rifiuto (art. 4, c. 2). Dispone, altresì, che l'informazione richiesta sia messa a disposizione in maniera solo parziale, anziché sottratta integralmente all'accesso, quando è possibile estrarre dal documento complessivo gli elementi non ostensibili (art. 4, c. 4). Ancora, essa stabilisce che l'Amministrazione assista il richiedente nella definizione dell'istanza, escludendo esplicitamente la possibilità di opporre senza eccezioni il rifiuto all'accesso in presenza di richieste generiche (art. 2, c. 3). E, nel caso di istanze relative a documenti incompleti, obbliga l'Amministrazione interessata ad indicare, all'atto del rifiuto dell'ostensione, l'autorità procedente e la data entro la quale i documenti richiesti saranno pronti, e dunque accessibili (art. 4, c. 1).

Anche alla luce di queste ultime innovazioni normative introdotte dalla Dir. 2003/4/CE, può essere utile trarre alcune sintetiche conclusioni in chiusura della rassegna normativa in materia di diritto di accesso presentata in queste pagine.

L'ARPA, e con essa ogni altra Pubblica Amministrazione, è tenuta a garantire l'informazione in materia ambientale a chiunque ne faccia richiesta, a prescindere dall'interesse particolare sotteso all'istanza e, dunque, dalla motivazione addotta dal richiedente.

L'informazione ambientale deve essere intesa nella sua accezione più ampia, sia in riferimento all'oggetto, che a riguardo del supporto in cui è contenuta. Essa, però, deve essere già disponibile in forma completa presso l'Agenzia, per cui non può essere

richiesto all'ARPA alcuna attività di rielaborazione, ovvero di estrapolazione, scomposizione e/o riaggregazione delle informazioni custodite, né alcuna attività valutativa, volta, ad esempio, a ricavare dalle informazioni possedute i "livelli di inquinamento di aria, acqua e suolo" in un determinato ambito territoriale, venendo di fatto a coincidere questa attività con una prestazione di consulenza.

Limitazioni al diritto di accesso possono essere opposte esclusivamente nelle ipotesi espressamente previste dalla normativa, che devono essere interpretate in senso restrittivo, tenendo in considerazione l'interesse pubblico alla divulgazione dell'informazione (che può essere ritenuto prevalente, ad esempio, nel caso della tutela della salute pubblica in situazioni di emergenza), nonché la possibilità di soddisfare la richiesta di accesso anche nei casi in cui ciò non sia previsto in modo vincolante, assistendo, per esempio, l'interessato nella formulazione della domanda.

Il diritto alla riservatezza, appartenga esso all'individuo o all'azienda, deve essere considerato preminente rispetto a quello dell'accesso, ma non può esservi fatto richiamo per giustificare il diniego dell'esibizione documentale nei casi di informazioni che possano essere separate da quelle non ostensibili contenute nello stesso documento.

Il Direttore del Settore Diritto Ambientale
Avv. Fabio Senes

Il funzionario istruttore
Dr. Marco Menia