

**TRATTATO
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE**

Diritto da

PAOLO DELL'ANNO - EUGENIO PICOZZA

VOLUME PRIMO

PRINCIPI GENERALI

CAPITOLO TERZO

PROFILI DI DIRITTO COMUNITARIO DELL'AMBIENTE

Rosa Rota

1. Evoluzione della tutela. Cenni sulle fasi di sviluppo: dai poteri e d. im- pliciti ai Programmi di azione ambientale	Pag. 151
1.1. Dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Amsterdam	» 154
1.2. L'ambiente nella Carta di Nizza, nella Costituzione per l'Europa e nel Trattato di Lisbona	» 156
2. Gli obiettivi ed i principi della politica ambientale nel TFUE	» 161
2.1. Gli obiettivi	» 161
2.2. I principi	» 164
2.2.1. I principi procedurali di tutela ambientale	» 164
2.2.2. I principi sostanziali	» 169
3. L'ambiente nel sistema comunitario delle libertà economiche	» 176
3.1. La tutela ambientale come deroga speciale alla libertà di concor- renza	» 176
3.2. La giurisprudenza comunitaria sui limiti alle deroghe: principio di integrazione e principio di proporzionalità nel bilanciamento degli interessi	» 179
3.3. <i>Segue</i> : effetti del principio di integrazione nella giurisprudenza co- stituzionale italiana. Bilanciamento di interessi e competenza legi- slativa esclusiva dello Stato	» 184
3.4. Il principio di effettività per la tutela ambientale	» 194
4. I principali settori e strumenti di intervento della politica comunitaria 4.1. Il settore ecologico. La disciplina contro l'inquinamento atmosf- rico, climatico, idrico, acustico, da rifiuti	» 204
4.2. Il settore territoriale/paesaggistico e delle aree protette	» 211
4.3. Gli strumenti procedurali: VIA, VAS e AIA	» 216
4.4. La responsabilità per danno ambientale	» 221
4.5. L'accesso alle informazioni ambientali	» 225

CAPITOLO QUARTO

PROFILI DI DIRITTO COSTITUZIONALE DELL'AMBIENTE

Domenico Ammirante

1. Per una ricostruzione dello <i>status</i> costituzionale dell'ambiente: quesito- ni metodologiche e culturali	Pag. 233
2. L'assenza di riferimenti espliciti all'ambiente nell'impianto originario della Costituzione: primi contributi dottrinali per la risoluzione del problema	» 239
3. L'ambiente come «valore costituzionale» nella giurisprudenza del giu- dice delle leggi	» 247

4. La riforma del Titolo V e la costituzionalizzazione «indiretta» dell'am- biente	Pag. 254
4.1. La «Repubblica delle autonomie» e l'ambiente: alcune novità della riforma	» 254
4.2. L'ambiente entra a far parte delle «parole della Costituzione»	» 258
5. La giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V: orientamenti e spunti ricostruttivi	» 264
5.1. La tutela dell'ambiente come «materia trasversale»	» 264
5.2. Il <i>reversum</i> giurisprudenziale del 2007	» 268
6. Prospettive di sviluppo: dall'ambiente come valore ai principi del dirit- to ambientale	» 275

CAPITOLO QUINTO

AMBIENTE (DIRITTO AMMINISTRATIVO)

Paolo Dell'Anno

1. Prentesa introduttiva	Pag. 285
2. Il diritto ambientale come «il cavaliere inesistente» di Calvino?	» 290
3. Il diritto ambientale come diritto speciale	» 299
4. Dalle regole ai principi o viceversa? Il diritto ambientale tra ammi- nistrazione e codificazione	» 303
5. Ancora sulla prentesa regionale di dettare norme ambientali più restrit- tive di quelle statali	» 310
6. I procedimenti amministrativi	» 313
7. I soggetti	» 316

CAPITOLO SESTO

PROFILI CIVILISTICI

Antonina Scacchi

1. Il bene «ambiente»: natura giuridica ed originarie forme di tutela	Pag. 323
2. La disciplina prevista dall'art. 18 della l. 349/1986 e la conseguente in- terpretazione di norma speciale e concorrente rispetto all'art. 2043 c.c.	» 327
3. La responsabilità per danno ambientale come ipotesi di responsabilità oggettiva	» 331
4. Il danno ambientale come danno morale	» 334
5. Il progressivo superamento della disciplina dettata dall'art. 18 della l. 349/1986	» 338
6. La direttiva europea sulla responsabilità ambientale	» 341
7. La nuova disciplina del danno ambientale	» 343
8. Interessi rilevanti e soggetti legittimati all'esercizio dell'azione risarcito- ria nella nuova disciplina del danno ambientale	» 351

Anche il procedimento di autorizzazione ambientale integrata, come la VIA, costituisce applicazione del principio di prevenzione. Nasce in ambito comunitario con la direttiva n. 96/61 CE (c.d. IPPC - integrated pollution prevention and control), modificata successivamente dalla direttiva 2003/87/CE, e da ultimo confluita nella direttiva 2008/1/CE che ha riscritto la disciplina precedente senza modificarne le caratteristiche fondamentali.

Analogamente, per tale procedimento, che ha ad oggetto l'autorizzazione per l'esercizio di impianti aventi possibili effetti nocivi per l'ambiente, l'approccio è quello di una visione complessiva del fenomeno inquinante teso a considerare l'interconnessione delle diverse forme di inquinamento con riferimento ad una singola attività.

Obiettivo finale è la semplificazione del regime autorizzatorio vigente per determinate attività potenzialmente lesive di diversi fattori ambientali.

La stretta relazione sussistente tra la procedura di VIA e l'AlA ha determinato la necessità di integrare le due procedure. In considerazione di ciò, la direttiva 97/11 CE ha previsto la possibilità di una procedura unica⁽¹³⁷⁾.

cedure amministrative europee in materia ambientale, incentrate sui criteri di integrazione, responsabilità e sussidiarietà, anche rispetto a procedure autoritative di tipo "command and control".

(137) Sull'autorizzazione ambientale integrata e sulle forme di prevenzione integrata degli inquinamenti cfr. T. MAROCCO, *La direttiva IPPC e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2004, I, p. 35; A. SCARCELLA, *L'autorizzazione integrata ambientale: il nuovo sistema di prevenzione controllo delle fonti inquinanti dell'ambiente: principi, procedure e iter sanzionatorio*, Giuffrè, 2005. Nell'ottica del coordinamento tra gli strumenti di tutela ambientale, il nostro legislatore, con il dlgs. 128/2010, ha rivisto anche la norma di coordinamento tra VIA e AlA, confermando che a livello nazionale l'AlA rimane assorbita dalla VIA. In quale, tuttavia, dovrà essere integrata e completata così da soddisfare tutti i requisiti dell'autorizzazione sostituita. A livello regionale, invece, è confermata la semplificazione delle due procedure e la possibilità di prevedere anche a livello regionale l'assorbimento dell'AlA nella VIA. «L'unica vera novità introdotta dalla riforma è il coordinamento in caso di screening a livello nazionale. Mentre, infatti, la versione precedente nulla diceva rispetto al coordinamento tra AlA e verifica di assoggettabilità alla VIA, il nuovo articolo 10 prevede che tale verifica debba necessariamente essere espletata prima della richiesta di AlA. Qualora l'esito della verifica confermasse la necessità della VIA, quest'ultima assorbirebbe anche l'Autorizzazione Integrata Ambientale. Qualora, invece, la VIA fosse esclusa, il soggetto interessato potrà procedere a richiedere l'AlA». Così F. VANETTI, *Autorizzazione ambientale integrata*, in *Greenlex.it*, ottobre 2010, il quale fa anche notare che «se da un lato l'intervento legislativo ha contribuito ad un maggior coordinamento della parte seconda del Codice, dall'altro, non ha sfruttato appieno l'occasione di modifica. Infatti, rispetto alle migliori tecniche disponibili, pur inserendo un espresso richiamo ai documenti BREF (BAT Reference Documents) pubblicati dalla Commissione europea, il Codice riserva ancora a futuri decreti ministeriali la definizione delle linee guida per l'individuazione e l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili per le diverse categorie di impianti».

4.4. La responsabilità per danno ambientale.

La disciplina della responsabilità ambientale in ambito comunitario costituisce attuazione del principio di prevenzione e del principio «chi inquina paga».

Il Sesto programma di azione per l'ambiente evidenzia infatti che: «Il Trattato prevede che la politica ambientale comunitaria si basi su determinati principi fondamentali, tra cui il principio "chi inquina paga" ed il principio di azione preventiva. Pertanto uno dei principali compiti della Comunità è di garantire che chi causa danno alla salute umana o all'ambiente risponda delle proprie azioni e che comunque ove possibile tale danno sia evitato».

Anche il Libro Verde della Commissione Europea in materia di responsabilità civile per danno all'ambiente recita: «A Community wide system of civil liability for environmental damage would draw on a basic and universal principle of civil law, the concept that a person should rectify damage that he causes. This legal principle, is strongly related to two principles forming the basis of Community environmental policy since the adoption of the Single Act, the principle of prevention and the "polluter-pays" principles».

In particolare, riguardo al principio «chi inquina paga» non può dubitarsi che esso assuma un ruolo fondamentale per la responsabilità civile in campo ambientale, ponendo le basi di un'azione della Comunità in tal senso. In dottrina si è infatti sottolineata la peculiarità di tale principio rispetto agli altri - anche per la sua formulazione - attribuendo ad esso non solo una valenza di indicazione programmatica (propria dei principi) bensì quella di obbligo di un risultato ben preciso: la traslazione di un costo da chi lo subisce a chi lo genera⁽¹³⁸⁾.

L'importanza del principio è emersa già nel 1972 quando l'OECD⁽¹³⁹⁾, in occasione di una riunione del Comitato per l'ambiente, lo indicò quale «principio di efficienza economica», ciò che evidenzia la stretta connessione con gli aspetti economici della tutela ambientale. Tale orientamento è stato poi formalizzato dallo stesso organo in due successive raccomandazioni, che ne hanno meglio specificato le modalità applicative⁽¹⁴⁰⁾.

(138) Cfr. M. MEU, *Il principio comunitario «chi inquina paga»*, 1996 e D. DAVANZO, *La nuova responsabilità ambientale. Profili di diritto comunitario e interno*, Rubbettino, 2007.

(139) OECD, menzionata nella Comunicazione della Commissione al Consiglio sul programma delle Comunità Europee per l'ambiente, 24 marzo 1972.

(140) «Recommendation of the Council of guiding principles concerning international

Tuttavia è da dire che per diverso tempo in ambito comunitario non si sono riscontrati elementi tali da attribuire al principio in questione la qualificazione di strumento di responsabilità civile ambientale. Almeno fino alla metà degli anni '80, è sembrato che la Comunità abbia posto più l'accento su una politica di tipo preventivo che non di riparazione del danno.

È solo con l'Atto Unico europeo infatti che il principio entra a far parte a pieno titolo dei principi fondamentali della tutela ambientale⁽¹⁴¹⁾.

In seguito, dopo un lungo e complesso iter legislativo, iniziato nei primi anni ottanta, il legislatore dell'UE ha approvato la direttiva 2004/35/CE, che introduce un quadro di riferimento per gli Stati membri in tema di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in linea col principio «chi inquina paga» e coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile⁽¹⁴²⁾.

economic aspects of environmental policies» del 26 maggio 1972 e Recommendation of the Council of the implementation of the polluter pays principle, del 14 novembre 1974, in *OECD The Polluter Pays Principle*, Paris, 1975, pp. 11, 18.

⁽¹⁴¹⁾ Una netta presa di posizione, in sede comunitaria, per quanto riguarda la connessione tra il principio «chi inquina paga» e la responsabilità per danno ambientale, è contenuta nella Proposta di Direttiva del Consiglio relativa alla responsabilità civile per i danni causati dai rifiuti presentata dalla Commissione l'1 settembre 1989, e modificata nel giugno del 1991. Nella Proposta è previsto un regime di responsabilità oggettiva per i danni causati all'ambiente e, nel Considerando, si legge che il ricorso a tale criterio di imputazione è correlato all'esigenza di rendere operativo il principio «chi inquina paga». Il principio diventa quindi presupposto per l'attuazione di politiche ambientali incentrate sia su un criterio preventivo, legato all'intervento dei pubblici poteri, sia su un criterio riparatorio, legato alla responsabilità civile. Da questo momento in poi il principio «chi inquina paga» diventerà il presupposto per l'emanazione di una serie di atti della Comunità Europea in ordine alla creazione di un sistema di responsabilità civile in campo ambientale valido per tutti gli Stati membri, fino ad arrivare alla Direttiva 2004/35 CE.

⁽¹⁴²⁾ Con riguardo alla direttiva, cfr. U. SALVATRÒ, *La direttiva comunitaria sulla responsabilità per danno ambientale*, in *Recht. dir. pubbl. europeo*, 2003, p. 137 ss.; dello stesso A. più di recente, *Il danno ambientale*, Atene, 2009; C. CLARKE, *The proposed EC liability Directive: half-way through Co-Decision*, in *Recht*, Blackwell Publishing Ltd, 2003; V. FOGELMAN, *The environmental liability directive*, in *Environmental liability*, 2004, p. 101 ss.; B. POZZO (a cura di), *La responsabilità ambientale. La nuova direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, Milano, 2005; L. BERGAMINI, *Implementazione of the environmental liability directive in EU member states*, in 6 *ERK Forum*, 2005, p. 389 ss.; H. DESCARDES, *Liability for environmental damage in Belgium (Flemish region)*, 2005, *ibid.*, 401 ss.; A. FERRELLI, *La direttiva n. 2004/35/CE sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale*, in *Dir. Comunitaria e degli scambi internazionali*, 2005, p. 56; E. CORNU-THÉBAUD, *La réparation du dommage environnemental: étude comparative de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale et de l'US Oil Pollution Act*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2008, p. 173 ss.; E.H.P. BRANS, *Liability for damage to public natural resources under the 2004 EC Environmental liability directive. Standing and assessment of damages*, in *Environmental law review*, 2005, p.

Essa richiama orientamenti già enunciati nei documenti quali il Libro Verde sulla responsabilità civile per danno ambientale del 1993 e il Libro bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente del 2000.

In particolare si riconosce che «l'operatore» (la persona fisica o giuridica che esercita o controlla l'attività professionale) la cui attività abbia causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno⁽¹⁴³⁾, sarà considerato finanziariamente responsabile, in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale.

La normativa affronta per la prima volta il problema della tutela diretta delle risorse naturali, attraverso lo strumento della responsabilità civile allorquando sia possibile identificare i soggetti inquinatori, il danno sia concreto e quantificabile e sia possibile accettare il nesso causale tra il danno ed il soggetto identificato.

Nello specifico, la direttiva — che per taluni aspetti riprende i principi adottati dalla Convenzione internazionale di Lugano in materia di risarcimento del danno derivante dall'esercizio di attività pericolose — indica due differenti ipotesi nelle quali ricorre la responsabilità per danno ambientale, che si distinguono sia per l'oggetto della tutela, sia per le caratteristiche dell'attività che ha causato il danno, sia per il criterio di imputazione della responsabilità.

Nella prima ipotesi assume rilievo il danno ambientale, o la minaccia imminente di tale danno, causato da un'attività professionale potenzialmente pericolosa per l'ambiente. La direttiva delimita il concetto di danno ambientale, il quale, per essere rilevante, deve rientrare in una delle seguen-

⁹⁰ ss.; F. CARLIER, *La prevenzione e la riparazione del danno ambientale come oggetto di funzione amministrativa: riflessioni alla luce della direttiva 2004/35/CE*, in D. DE CAROLIS, E. FERRELLI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, p. 507 ss.; M.C. ALBERTON, *Dalla definizione di danno ambientale alla costruzione di un sistema di responsabilità: riflessioni sui recenti sviluppi di diritto europeo*, in *Rev. giur. amb.*, 2006, p. 605 ss.; V. FOGELMAN, *Enforcing the environmental liability directive: duties, powers and self-exciting provisions*, in *Environmental liability*, 2006, p. 127 ss.; della stessa a. *The environmental liability directive and its impact on English environmental law*, in *Journal of planning and environment law*, 2006, p. 1443 ss.; G. CROVATIERI, *The environmental liability directive: a UK perspective*, in *European environmental law review*, 2006, p. 266 ss.; A. DI CARRO, *La responsabilità per danno ambientale*, in R. ROSA (a cura di), *Lezioni*, *ibid.*, p. 163 ss.; M.C. ALBERTON, *Il danno ambientale in un'ottica multilivello*, IANUS, 2010.

⁽¹⁴³⁾ La direttiva definisce il danno ambientale quale «contaminazione negativa misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, il quale può prodursi direttamente o indirettamente».

ti tipologie: danno alle specie e agli habitat protetti, danno alle acque e danno al terreno.

«Il danno alle specie e agli habitat protetti è rilevante se produce significativi effetti negativi sul conseguimento di uno stato di conservazione favorevole di specie o habitat tutelati dalle direttive comunitarie 79/409/CEE e 92/43/CEE o che lo Stato membro individua per fini equivalenti a quelli perseguiti da tali direttive. Il danno alle acque viene definito come qualsiasi danno che incida in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo e/o sul potenziale ecologico delle acque, così come definiti dalla direttiva 2000/60/CE. Il danno al terreno è limitato alle contaminazioni del suolo o del sottosuolo che creino un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana»⁽¹⁴⁷⁾.

Per quanto riguarda le misure da adottare il legislatore europeo distingue tra misure di prevenzione e misure di riparazione. Le prime interessano un evento, un atto o un'omissione che hanno creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzarne gli effetti; le seconde invece attingono a un danno già verificatosi e consistono in tutte quelle iniziative volte a controllare, circoscrivere, eliminare o gestire, con effetto immediato, gli elementi inquinanti dell'evento specifico, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali ed effetti nocivi per la salute umana, ovvero ulteriori deterioramenti ai servizi⁽¹⁴⁸⁾.

Sul piano soggettivo è responsabile del danno ambientale la persona fisica o giuridica che esercita o controlla l'attività professionale (cioè un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, di carattere pubblico o privato, con o senza fini di lucro) che ha causato il danno. Ma tale responsabilità ricorre solo se l'attività economica rientra tra quelle prese in considerazione dalla disciplina comunitaria di settore, per la loro potenziale pericolosità per l'ambiente e la salute, elencate nell'Allegato III della direttiva⁽¹⁴⁹⁾. Il danno causato da una di tali attività determina una responsabilità ambientale di tipo oggettivo. Sono previste ipotesi di esenzione da detta responsabilità con onere della prova a carico dei c.d. operatori.

⁽¹⁴⁷⁾ Cfr. U. SALANTRO, *Il danno ambientale*, cit.

⁽¹⁴⁸⁾ Cfr. A. Di CARO, *La responsabilità*, cit., p. 165 e ss., specie riguardo ai diversi tipi di misure di riparazione. Inoltre, I.A. NICOTRA, U. SALANTRO, *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Giappichelli, 2010, ivi in particolare i contributi di C. Castromovo e A. Longo.

⁽¹⁴⁹⁾ Una serie di attività è espressamente esclusa dall'ambito di applicazione della direttiva. In merito cfr. S.M. CARBONE, F. MUNARI, L. SCHIANO DI PACE, *The environmental liability for damage to the marine environment*, in *Environmental liability*, 2008, p. 18 ss.

Nella seconda ipotesi diventa invece rilevante, ai fini della responsabilità, esclusivamente il danno alle specie e agli habitat naturali protetti, o la minaccia imminente di tale danno, causato da un'attività professionale non compresa tra quelle indicate nell'Allegato III, in quanto potenzialmente non pericolosa per l'ambiente e la salute; in tal caso l'operatore è responsabile solo in caso di comportamento doloso o colposo.

In sintesi ne risulta una responsabilità differenziata a seconda delle attività professionali: responsabilità oggettiva per le attività ad alto rischio e soggettiva per quelle non ad alto rischio. Sotto questo profilo, la normativa italiana di recepimento non sembra porsi in linea con la direttiva comunitaria, atteso che dalla disposizione normativa del d.lgs. 152/2006, come modificato fino al d.lgs. 128/2010 ed anche d.lgs. 205/2010, traspare un'impostazione ancora tutta fondata sulla responsabilità aquiliana.

4.5. L'accesso alle informazioni ambientali.

Il diritto di accesso alle informazioni ambientali, nell'ordinamento comunitario, costituisce diretta applicazione del principio di trasparenza ma, al contempo, anche di quello di partecipazione.

Non è quindi senza significato che l'ultima direttiva in ordine di tempo specificamente dedicata alla disciplina dell'accesso ambientale – direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 – al primo *considerando* espressamente affermi che un rafforzamento dell'accesso del pubblico all'informazione ambientale e la diffusione di tale informazione «contribuiscono a sensibilizzare maggiormente il pubblico alle questioni ambientali, a favorire il libero scambio di opinioni, ad una più efficace partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia e, infine, a migliorare l'ambiente». Evidente appare dunque lo stretto legame sussistente tra circolazione delle informazioni, partecipazione del pubblico alle decisioni e obiettivo finale di tutela dell'ambiente naturale. Ne consegue che la relativa regolamentazione è preordinata sì ad assicurare esigenze di trasparenza e diffusione delle informazioni, ma soprattutto – in ultima analisi – la protezione del bene ambientale.

Allo stesso tempo l'accesso in materia ambientale è un precitato dei principi comunitari ambientali, quali quello di precauzione e dell'azione preventiva. Se il perseguimento dei principi di precauzione e di prevenzione presuppone conoscenze scientifiche adeguate e azioni basate su dati aggiornati e corretti, la diffusione delle informazioni e degli studi permette in-

fatti di assumere decisioni più ponderate e basate su una migliore conoscenza della realtà.

L'origine dell'accesso ambientale, in ambito comunitario, viene fatta risalire alla direttiva 90/313/CE, espressamente dedicata alla libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente. In essa il tema dell'accesso alle informazioni ambientali trova una prima, parziale, sistemazione e codificazione, contenente comunque già *in nuce* tutti gli elementi di novità rispetto allo schema tradizionale dei rapporti tra pubblici poteri e cittadini in materia.

Su tale disciplina si è innestata la interpretazione estensiva della Corte di Giustizia CE che, ogni volta che è stata chiamata in causa per chiarire la portata della disciplina sull'accesso ambientale, non ha perso occasione per valorizzare sia la *ratio* sia il dato positivo delle direttive in materia, giungendo quasi sempre ad ampliare gli spazi per le istanze di ostensione e, per converso, a leggere restrittivamente le ipotesi di esclusione⁽¹⁴⁷⁾.

Tascorsi alcuni anni il Legislatore comunitario ha ritenuto non di aggiornare ma addirittura di sostituire la direttiva 90/313/CE⁽¹⁴⁸⁾, per dare spazio ad una serie di nuovi principi e introdurre i necessari aggiustamenti, al fine di stare al passo con i cambiamenti sociali intervenuti e gli sviluppi della tecnologia.

L'attuale disciplina comunitaria dell'accesso alle informazioni ambientali è fortemente debitrice nei confronti della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, sulla partecipazione del pubblico ai processi de-

⁽¹⁴⁷⁾ Così la Corte di Giustizia CE, 17 giugno 1998, in causa C-321/96, richiesta di stabilire se l'art. 2, lett. a), della direttiva deve essere interpretato nel senso che esso si applica ad una presa di posizione adottata da un'autorità amministrativa competente in materia di conservazione del paesaggio nell'ambito della sua partecipazione ad una procedura di approvazione di progetti di costruzione; se la detta presa di posizione è tale da incidere, relativamente agli interessi alla tutela dell'ambiente, sulla decisione di approvazione di tali progetti, oltre a rispondere affermativamente, ha dichiarato che «la nozione di "misure amministrative" costituisce una mera illustrazione delle "attività" o delle "misure" considerate dalla direttiva. Infatti... il legislatore comunitario si è astenuto dal dare una definizione della nozione di "informazione relativa all'ambiente" che possa escludere una qualsiasi delle attività svolte dall'autorità pubblica, poiché il termine "misure" serve soltanto a precisare che devono essere incluse tra gli atti rientranti nella direttiva tutte le forme di esercizio dell'attività amministrativa». La Corte ha poi offerto una interpretazione restrittiva del concetto di «azione investigativa preliminare», previsto nella direttiva n. 313 come eccezione ai dispiegarsi del principio di trasparenza.

⁽¹⁴⁸⁾ Afferma il sesto considerando della direttiva: «È opportuno, nell'interesse di una maggiore trasparenza, sostituire la direttiva 90/313/CEE anziché modificarla, in modo da fornire agli interessati un testo legislativo unico, chiaro e coerente».

cisionali e sul ricorso alla giustizia in materia ambientale, approvata in Danimarca il 25 giugno 1998 ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001. Tale Convenzione è stata approvata dalla CE con la Decisione 17 febbraio 2005 n. 2005/370/CE.

Essa si basa su tre pilastri: l'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia nel settore ambientale⁽¹⁴⁹⁾.

L'accesso alle informazioni ambientali è stato così allineato a tale Atto attraverso la direttiva 2003/4/CE, mentre la partecipazione del pubblico alle decisioni in materia ambientale è stata a sua volta oggetto di altra specifica direttiva: la 2003/35/CE⁽¹⁵⁰⁾.

«Differenziandosi dal modello tradizionale, la Convenzione di Aarhus concepisce l'ambiente come un vero e proprio diritto dell'uomo e ne offre tutela a livello internazionale. In particolare il diritto dell'ambiente è inteso in termini procedurali: ciò che viene tutelato non è il diritto ad una determinata qualità dell'ambiente, ma il diritto dei cittadini ad essere associati dalle istituzioni nell'assunzione delle decisioni che riguardano l'ambiente. In tal modo la qualità ambientale a cui gli individui hanno diritto non viene definita una volta per tutte in astratto, ma di volta in volta nell'ambito di un processo decisionale a cui i cittadini hanno diritto a partecipare»⁽¹⁵¹⁾.

Il carattere «multilivello» della disciplina di tutela ambientale richiede oggi, infatti, che tutti gli attori che a vario titolo intervengono o sono coinvolti dalle politiche pubbliche che interessano l'ambiente abbiano assicura-

⁽¹⁴⁹⁾ L'art. 1 della suddetta Convenzione stabilisce infatti: «Per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale in conformità delle disposizioni della presente convenzione».

⁽¹⁵⁰⁾ La Direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003 - «Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia» - afferma che tra gli obiettivi della Convenzione di Aarhus «vi è il desiderio di garantire il diritto di partecipazione del pubblico alle attività decisionali in materia ambientale, per contribuire a tutelare il diritto di vivere in un ambiente adeguato ad assicurare la salute e il benessere delle persone» (sesto considerando), e che «la partecipazione, compresa quella di associazioni, organizzazioni e gruppi, e segnatamente di organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, dovrebbe essere incentivata di conseguenza, tra l'altro promuovendo l'educazione ambientale del pubblico» (quinto considerando).

⁽¹⁵¹⁾ M. SARAVADAI, *Il diritto di accesso all'informazione nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *www.ejpt.org*, 2010.

ta, sempre più, la possibilità di far valere il proprio punto di vista attraverso la partecipazione democratica e, prima ancora, il diritto di ottenere e accedere a tutte le informazioni e le conoscenze che permettono di acquisire una consapevolezza e la formazione di un proprio punto di vista in materia, in vista di un controllo sociale diffuso sul bene-Ambiente⁽¹⁵²⁾.

L'importanza della Convenzione di Aarhus sta proprio nell'aver dedicato attenzione e messo in rilievo l'aspetto procedurale e organizzativo della partecipazione del pubblico, facendo capire come l'effettiva realizzazione delle situazioni giuridiche soggettive astrattamente riconosciute è vanificata se le associazioni e i soggetti portatori di istanze collettive non sono messi in grado di incidere sul *farsi* della decisione⁽¹⁵³⁾.

L'accesso alle informazioni ambientali ha quindi costituito fertile terreno per l'implementazione e la sperimentazione di istituti, facoltà e strumenti innovativi di tutela, cui corrispondono stringenti doveri in capo ai soggetti detentori delle informazioni di carattere ambientale, che vengono dalla normativa – accompagnata da una lettura estensiva operata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia – obbligati non solo ad assicurare una piena ed effettiva soddisfazione delle puntuali istanze di accesso⁽¹⁵⁴⁾, ma anche a realizzare quella per certi versi nuova e più incisiva forma di pubblicità costituita da una divulgazione *attiva* dei dati e delle informazioni in proprio possesso.

Peculiarità dell'accesso ambientale, rispetto alla configurazione e alla lettura tradizionale dell'accesso ai documenti amministrativi, sono infatti la ti-

(152) «Oltre a influire sui modelli di consumo e di comportamento, l'informazione ambientale... diviene il presupposto di una più consapevole partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici che interferiscono con gli equilibri ecologici, migliorando la trasparenza, l'accounthability e il tasso di adesione democratica»: F. FONDARICO, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, giugno 2006, n. 6, p. 676.

(153) Cfr. M. CUMMOLA, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istituita dal Ministero dell'Ambiente al decreto legislativo n. 195 del 2005*, in *Il Foro amministrativo - CDS*, 2007, n. 2, p. 685 (il quale osserva: «è sufficiente accennare al carattere dromopente rispetto allo *status quo*, per limitarci solo alla disciplina della fase partecipativa, dalle previsioni che impongono che il pubblico sia informato nella fase iniziale del processo decisionale in materia ambientale e che ciò avvenga in modo adeguato, tempestivo ed efficace, mediante pubblici avvisi od individualmente (con possibilità di audizioni pubbliche), ovvero di quelle secondo cui l'effettiva partecipazione del pubblico all'elaborazione di regolamenti e norme interessanti l'ambiente deve avvenire in una fase delegata e quando tutte le alternative sono ancora praticabili; tra parte in corsivo riprende gli artt. 6 e 8 della Convenzione»).

(154) Con il solo limite di casi di esclusione, per legge, dall'accesso, tassativamente determinati.

roltà di tale situazione giuridica, basata su una *legittimazione diffusa* in capo a tutti gli interessati, che non sono tenuti a dare dimostrazione di un interesse qualificato e di un qualche collegamento con il dato che chiedono di visionare, nonché il contenuto o l'oggetto di tale diritto, che concerne non soltanto i formati documenti amministrativi, bensì tutta la scienza in possesso delle autorità pubbliche, e quindi anche le attività informali o i dati non ancora assurti al livello di documento ufficiale: per l'appunto, le *informazioni*. Informazioni relative all'ambiente e al territorio che la normativa comunitaria obbliga a raccogliere, catalogare, aggiornare, rendere intelligibili e mettere a disposizione della collettività (il «pubblico», nella dizione comunitaria), attraverso le moderne tecnologie, in primo luogo *Internet*.

Ne risulta confermato, anche in questo particolare settore, il ruolo di «apripista» e precursore del diritto ambientale⁽¹⁵⁵⁾, vero e proprio spazio privilegiato per l'introduzione di innovativi modelli organizzativi e strumenti di tutela.

I principi e le garanzie previsti dalla citata Convenzione di Aarhus del 1998 sono dunque alla base della direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003. Obiettivo esplicito di detta normativa è ampliare l'accesso alle informazioni ambientali rispetto a quello sancito dalla direttiva 90/313/CEE. L'intento è perciò di rafforzare il principio di trasparenza, sia attraverso una assai estesa nozione di informazioni ambientali, sia individuando in maniera rigorosa i casi di esclusione per legge dell'accesso, sia responsabilizzando le autorità pubbliche detentrici delle informazioni attraverso la necessaria catalogazione, lavorazione, organizzazione e massima diffusione di tali informazioni verso l'esterno.

Riguardo il nuovo concetto di informazione ambientale accessibile, «è interessante osservare la definizione del concetto di informazione ambientale che risulta riferibile, in qualunque forma si presentino, non solo ai tradizionali elementi naturali, antropici e amministrativi (già presenti nella direttiva 90/313/CEE), ma anche allo stato della salute e della sicurezza umana – compresa la contaminazione della catena alimentare – e, più in generale, alle condizioni della vita umana (art. 2, lett. f)»⁽¹⁵⁶⁾.

(155) Cfr. in merito M. CUMMOLA, *op. cit.*, pp. 714-715 e F. De LEONARDIS, in *La organizzazione ambientale come paradigma delle strutture a rete*, *Foro amm.-CDS*, gennaio 2006, n. 1, p. 273.

(156) D. BORGONOVÒ RE, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, in *Codice dell'ambiente*, a cura di S. Nespor e A.L. De Cesari, Milano, III ed., 2009, p. 1494

Arbitrative di tutta la disciplina è il comma 1 dell'art. 3 («*Accesso all'informazione ambientale su richiesta*») che afferma il diritto all'accesso ambientale «a chiunque ne faccia richiesta», senza che il richiedente debba non solo dimostrare, ma addirittura *dichiarare* il proprio interesse. Alla istanza l'autorità pubblica deve rispondere al più presto e comunicare entro 30 giorni, che possono salire a 60 a causa del volume e della complessità delle informazioni richieste, ma in tal caso l'autorità è tenuta entro i 30 giorni a informare il richiedente della proroga e dei motivi che la giustificano.

Ne risulta confermata una titolarità *incondizionata* (157) del diritto di accesso, per cui «l'informazione ambientale è patrimonio di conoscenza di chiunque».

Sul versante della tutela la direttiva n. 2003/4/CE compie grandi passi in avanti, affermando espressamente che essa coinvolge anche le *omissioni* delle autorità pubbliche (articolo 6). È quindi prevista la possibilità di un riesame della decisione di fronte alla stessa o a un'altra autorità o in via amministrativa da un organo indipendente e imparziale istituito per legge, oppure di fronte ad un organo giurisdizionale, le cui decisioni sono vincolanti per l'autorità pubblica. Soprattutto innovativa, come si accennava, è quella forma di circolazione delle informazioni denominata «*Diffusione dell'informazione ambientale*» (art. 7), in cui è previsto l'obbligo per le autorità pubbliche, relativamente ai dati posseduti o anche solo detenuti dalle stesse, di una attiva e sistematica diffusione al pubblico, «mediante le tecnologie di telecomunicazione informatica e/o le tecnologie elettroniche, se disponibili».

È quindi disposto che l'informazione ambientale sia resa progressivamente disponibile attraverso banche dati elettroniche, facilmente accessibili, nonché che essa comprenda un complesso *minimo* di dati (i testi di trattati, convenzioni e accordi internazionali; le politiche, i piani e i programmi relativi all'ambiente; le relazioni sullo stato dell'ambiente; le autorizzazioni con un impatto significativo sull'ambiente, ecc.), allo scopo di costringere le amministrazioni, volenti o nolenti, ad attivarsi facendo tutti gli sforzi possibili, con le risorse date, per incrementare successivamente e periodicamente il patrimonio informativo messo «*d'ufficio*» a disposizione del pubblico, attraverso la libera consultazione di banche dati o collegamenti a siti *Internet*. È evidente il vantaggio derivante dalla fruibilità in formato elec-

(157) M. SALVADORI, *op. cit.*, p. 8.

tronico dell'informazione ambientale, perché così facendo si eliminano tutti gli ostacoli di carattere spaziale e territoriale, garantendo la massima conoscibilità (e non solo la pubblicità) del dato ambientale (158).

La normativa sull'accesso ambientale ha finito per costituire un punto di riferimento e un limite, in positivo, per le discipline successive, che non hanno potuto non tenerne conto.

Così, ad es., la direttiva 14 marzo 2007, n. 2007/2/CE, *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (Inspire)* (159), — dopo aver sottolineato che «esiste una certa sovrapposizione tra le informazioni territoriali trattate dalla presente direttiva e le informazioni di cui alla direttiva 2003/4/CE» — all'art. 2 espressamente afferma che essa si applica fatta salva la direttiva 2003/4/CE, che quindi ha carattere prevalente.

Lo stesso Regolamento CE 23 aprile 2009 n. 401/2009, «*istitutivo*» dell' *Agenzia europea per l'ambiente* (160), allo scopo preciso di attuare una rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale, attribuisce — tra l'altro — alla nuova Agenzia il compito di fornire informazioni oggettive, attendibili e comparabili, allo scopo di garantire un'efficace informazione del pubblico sullo stato dell'ambiente.

In conclusione, la disciplina comunitaria dell'accesso ambientale si caratterizza per gli elementi di specialità e innovazione rispetto alla tradizionale tutela riservata al diritto di accesso alla documentazione: l'utilizzo e l'implementazione dei moderni strumenti informatici ed elettronici — *Internet* in primo luogo — hanno permesso di fare leva e promuovere quella modalità di realizzazione di una pubblicità diffusa delle informazioni possedute rappresentata dalla *divulgazione attiva* delle informazioni ambientali, per il tramite di una serie di obblighi organizzativi e procedurali imposti ai detentori delle informazioni stesse.

(158) «Strutturare l'informazione significa realizzare sistemi informativi efficienti dal punto di vista della circolazione interna dei dati e con eleganza usabilità, in modo da garantire la diffusione esterna dell'informazione», dr. E. SANCHEZ JORDAN e C. MALONI, *Diffusione e accesso all'informazione territoriale in accordo con il recepimento della direttiva Inspire, in www.datalab.com*. Inspire (acronimo di INFRAstructure for SPatial Information in Europe) è un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea, istituita con la direttiva 2007/2/CE del 14 marzo 2007.

(159) Recepita in Italia dal decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32.

(160) Va detto che tale Agenzia è stata istituita con regolamento CEE n. 1210 del 1990, modificato anche a più riprese e perciò «codificato» con il nuovo regolamento del 2009 a fini di razionalità e chiarezza (cfr. l'considerando del regolamento CE 23 aprile 2009 n. 401/2009).