



L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

12

PARERI ESPRESSI
E DECISIONI
DEI RICORSI ADOTTATE
DALLA COMMISSIONE
GIURISPRUDENZA
ANNO 2008
NORMATIVA, ATTI
E BIBLIOGRAFIA

L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI



12

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

**L'ACCESSO AI DOCUMENTI
AMMINISTRATIVI**

**COMMISSIONE PER L'ACCESSO
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI**

12

RELAZIONE AL PARLAMENTO PER L'ANNO 2007
PARERI ESPRESSI E DECISIONI DEI RICORSI
ADOTTATE DALLA COMMISSIONE

GIURISPRUDENZA
ANNO 2008

NORMATIVA, ATTI E BIBLIOGRAFIA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

SOMMARIO

PREFAZIONE (Diana Agosti)

Pag. XIII

PARTE I

RELAZIONE AL PARLAMENTO PER L'ANNO 2007 SULLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

| | | |
|---|-------------|----|
| Il ruolo e l'attività della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi | <i>Pag.</i> | 3 |
| Composizione | » | 5 |
| I ricorsi dinanzi alla Commissione | » | 6 |
| La procedura | » | 6 |
| I ricorsi nel 2006 e nel 2007 e il loro esito | » | 6 |
| I ricorsi alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi e le amministrazioni resistenti | » | 9 |
| Le funzioni consultive, di proposta e di impulso della Commissione | » | 12 |
| Interventi della Commissione | » | 12 |
| I pareri | » | 12 |
| Il diritto di accesso in materia ambientale | » | 16 |
| Il diritto d'accesso nel contesto internazionale | » | 19 |
| La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi e il Garante per la protezione dei dati personali | » | 21 |
| La Commissione per l'accesso e il silenzio o l'inerzia della pubblica amministrazione | » | 23 |
| L'interpretazione del principio di trasparenza attraverso le decisioni più significative | » | 25 |
| Le banche dati | » | 31 |
| Informazione su internet della giurisprudenza e della Commissione | » | 32 |
| Osservazioni conclusive | » | 33 |

Il diritto di accesso in materia ambientale

La normativa comunitaria e nazionale hanno garantito la più ampia tutela del principio di trasparenza nell'accesso alle informazioni che riguardano l'ambiente. La materia ambientale è stata oggetto di numerosi interventi e di un'opera complessiva di riordino e di razionalizzazione delle procedure attraverso l'approvazione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), modificato con il d.lgs. 16/01/2008 n. 4.

In attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195 ha lo scopo di "a) garantire il diritto d'accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche e stabilire i termini, le condizioni fondamentali e le modalità per il suo esercizio; b) garantire, ai fini della più ampia trasparenza, che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, anche attraverso i mezzi di telecomunicazione e gli strumenti informatici, in forme o formati facilmente consultabili, promuovendo a tale fine, in particolare, l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione".

Con l'art. 3 del decreto legislativo n. 195 del 2005 è stata ampliata la categoria dei soggetti legittimati ad ottenere informazioni ambientali: "L'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse". L'art. 3 del decreto legislativo n. 195 stabilisce i termini per l'accesso alle informazioni ambientali e ne definisce il tipo, il formato e le modalità di diffusione⁸⁾.

⁸⁾ 2. Fatto salvo quanto stabilito all'articolo 5 e tenuto conto del termine eventualmente specificato dal richiedente, l'autorità pubblica mette a disposizione del richiedente l'informazione ambientale quanto prima possibile e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta ovvero entro 60 giorni dalla stessa data nel caso in cui l'entità e la complessità della richiesta sono tali da non consentire di soddisfarla entro il predetto termine di 30 giorni. In tale ultimo caso l'autorità pubblica informa tempestivamente e, comunque, entro il predetto termine di 30 giorni il richiedente della proroga e dei motivi che la giustificano.

3. Nel caso in cui la richiesta d'accesso è formulata in maniera eccessivamente generica l'autorità pubblica può chiedere al richiedente, al più presto e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa, di specificare i dati da mettere a disposizione, prestandogli, a tale scopo, la propria collaborazione, anche attraverso la fornitura di informazioni sull'uso dei cataloghi pubblici di cui all'articolo 4, comma 1, ovvero può, se lo ritiene opportuno, respingere la richiesta, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera c).

4. Nel caso in cui l'informazione ambientale è richiesta in una forma o in un formato specifico, ivi compresa la riproduzione di documenti, l'autorità pubblica la mette a disposizione nei modi richiesti, eccetto nel caso in cui:

a) l'informazione è già disponibile al pubblico in altra forma o formato, a norma dell'articolo 8, e facilmente accessibile per il richiedente;

b) è ragionevole per l'autorità pubblica renderla disponibile in altra forma o formato.

5. Nei casi di cui al comma 4, lettere a) e b), l'autorità pubblica comunica al richiedente i motivi del rifiuto dell'informazione nella forma o nel formato richiesti entro il termine di 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa.

6. Nel caso di richiesta d'accesso concernente i fattori di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), numero 2), l'autorità pubblica indica al richiedente, se da questi espressamente richiesto, dove possono essere reperite, se disponibili, le informazioni relative al procedimento di misurazione, ivi compresi i metodi d'analisi, di prelievo di campioni e di preparazione degli stessi, utilizzato per raccogliere l'informazione ovvero fa riferimento alla metodologia normalizzata utilizzata.

7. L'autorità pubblica mantiene l'informazione ambientale detenuta in forme o formati facilmente riproducibili e, per quanto possibile, consultabili tramite reti di telecomunicazione informatica o altri mezzi elettronici".

Infine l'art. 3 del d.lgs. 16/01/2008, n. 4, "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale", inserendolo nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, rafforza il principio del diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo, stabilendo che: "In attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e delle previsioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108, e ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale".

Riguardo a quest'ultimo intervento del legislatore, le decisioni del giudice amministrativo e della Commissione hanno avuto un ruolo non secondario.

Nelle sue attività, la Commissione ha tenuto conto delle innovazioni legislative e giurisprudenziali sia riferite all'individuazione dei soggetti legittimati all'accesso, sia alla nozione di informazione ambientale, del 2007. La disciplina di accesso in materia ambientale dell'art. 3 del d.lgs. 195/2005 è stata quindi interpretata come normativa speciale, rispetto al regime generale previsto nella L. n. 241 del 1990, poiché amplia il novero dei soggetti legittimati all'accesso e il contenuto delle cognizioni accessibili.

La Commissione ha ritenuto che le istanze per l'accesso debbano essere accolte, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 195, 19 agosto 2005, per cui "l'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse".

Quanto agli atti accessibili, facendo riferimento alla giurisprudenza prevalente in materia⁹, la Commissione ha ribadito che per l'accesso agli atti del procedimento amministrativo in materia di tutela ambientale non è necessaria la puntuale indicazione degli atti, "ma è sufficiente una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto, che deve essere 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, elaborarle e comunicarle al richiedente". Infatti l'art. 3 del d.lgs. n. 195/2005 estende il contenuto delle notizie accessibili alle "informazioni ambientali", comprese le informazioni che devono ancora essere elaborate dall'amministrazione; ciò assicura al richiedente una tutela più ampia di quella garantita dall'art. 22, L. n. 241/90, che invece è oggettivamente circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e nella disponibilità dell'amministrazione¹⁰. A parere della Commissione inoltre, la documentazione richiesta non può essere ritenuta inaccessibile, neanche a fronte dell'opposizione dell'ente controinteressato, poiché nel bilanciamento degli interessi contrapposti è prevalente, quale diritto costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.), il diritto di difesa di interessi collettivi e diffusi in materia ambientale. Secondo la più recente giurisprudenza infatti¹¹, il diritto di accesso deve prevalere rispetto al diritto alla riservatezza, quando esso è rivolto a garantire il diritto costituzionale alla tutela giurisdizionale, così come sancito dall'art. 24 della Cost. L'art. 24, comma 7, della legge n. 241/90 ha recepito tale orientamento giurisprudenziale, affermando che "deve comunque essere garantito ai richiedenti

⁹ T.A.R. Lazio, Sez. III ter - 28 giugno 2006, n. 5272.

¹⁰ La Commissione ritiene che la VIA (Valutazione di impatto ambientale) possa rientrare tra le "informazioni ambientali" di cui al d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195, e come tale sia accessibile.

¹¹ T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 22 marzo 2005, n. 1267, Consiglio di Stato, sez. V, 22 giugno 1998, n. 923.

l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”.

In un caso, ad esempio, la Commissione, accogliendo un ricorso contro il diniego all'accesso ai documenti relativi agli “Interventi per la sistemazione idrogeologica”, presentato dal Comitato Civico per la Salvaguardia Ambientale e Storico-Artistica al Commissario di governo, ha considerato tale richiesta come esercizio del diritto d'accesso all'informazione ambientale. Infatti è stato sottolineato che per “informazione ambientale”, di cui al d.lgs. 195/05, deve intendersi qualsiasi “informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente:

1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi;

2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1);

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;

4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale;

5) le analisi costi – benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3);

6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3).”

L'informazione può essere richiesta da qualsiasi persona fisica o ente senza che questi debba dichiarare il proprio interesse, ad ogni autorità pubblica che ne abbia il possesso “in quanto dalla stessa prodotta o ricevuta o materialmente detenuta”⁽¹²⁾.

Pertanto, mentre generalmente il diritto d'accesso postula sempre un accertamento concreto dell'esistenza di un interesse differenziato della parte che richiede i documenti, nel caso dell'accesso ambientale i più ampi confini garantiti configurano una peculiare posizione del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione. L'accessibilità all'informazione ambientale è quindi concepita come uno strumento di garanzia per un controllo sociale diffuso sulla qualità dell'ambiente.

Anche la nozione di documento amministrativo ostensibile risulta ampliata dalla normativa e dalla giurisprudenza. Il diritto all'informazione si estende infatti a qualsiasi misura amministrativa che incide sull'ambiente e a qualsiasi atto e attività anche informale della pubblica amministrazione⁽¹³⁾.

¹² Si veda anche la giurisprudenza del T.A.R. Veneto, Sez. III, 7 febbraio 2007, n. 294.

¹³ Si veda Caringella F., Garofoli R., Sempreviva M., (2007), L'accesso ai documenti amministrativi, Milano Giuffrè, p. 57 e ss.