

Accesso dei cittadini ai documenti ambientali

Direttiva 2003/4/CE

Cds n.816 del 14.02.2003

Di Leonardo Salvemini

Il consiglio di stato, con la decisione **n. 826 del 14.02.2003**, interviene con decisione e chiarezza, interpretando le disposizioni contenute nel DLGS 39/97 emanato in attuazione della direttiva 90/313/CEE, concernente la liberta' di accesso alle informazioni in materia di ambiente.

Ciò accade a ridosso ad un importante direttiva della UE che riscrive la precedente - 90/313/CE - recepita dal predetto **DLSG 39/97** riproponendo, con un accento forte, il problema dell'accesso agli atti della p.a. in materia ambientale.

Giova ricordare come la Corte Costituzionale con la sentenza n.407 del 10.07.2002 ha stabilito che l'ambiente è un "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse

La Commissione Europea ha ritenuto, quindi, di ampliare le ipotesi previste dall'attuale disciplina in tema di accesso da parte dei cittadini degli atti amministrativi incidenti, sull'ecosistema ovvero, più in generale, sull'ambiente, non ritenendo sufficiente la vecchia direttiva del 1990.

La nuova direttiva, **2003/4/Ce (Guce del 14.02.2003 n.41)** dovrà essere recepita dagli stati membri entro il 2005, e fornisce una più ampia definizione di informazione ambientale oltre a stabilire i contenuti ritenuti minimi della documentazione amministrativa disponibile per il pubblico in generale.

Le peculiarità della nuova direttiva sono:

a. dovranno essere messi a disposizione del pubblico tutta la documentazione relativa a :

- acqua;
- aria;
- suoli;
- fauna;
- flora;
- territorio;
- siti igrotopi;
- zone costiere e marine
- diversità biologiche
- organismi geneticamente modificati;
- stato della salute e della sicurezza umana;
- contaminazione della catena alimentare;
- condizioni della vita umana;
- siti ed edifici di interesse culturale;

b. la pubblica amministrazione sarà obbligata a fornire informazioni in merito a livello del rumore, radiazioni, rifiuti (anche i rifiuti radioattivi) emissioni scarichi e altri rilasci nell'ambiente.

c. La trasparenza attiene anche alle analisi dei costi - benefici e le altre ipotesi economiche in materia.

d. L'informazione ambientale dovrà comprendere almeno : testi di trattati, convenzioni e accordi internazionali, atti legislativi comunitari, nazionali, regionali o locali, concernenti direttamente o indirettamente l'ambiente; politiche, piani e programmi relativi all'ambiente; relazioni sullo stato dell'ambiente; dati o sintesi di dati ricavati dal monitoraggio di attività che incidono direttamente sull'ambiente; autorizzazioni, generalmente intese, con un impatto ambientale significativo e valutazioni dei rischi. Queste informazioni dovranno essere "aggiornate, precise e confrontabili" .

La riforma comunitaria interviene, quindi, nel momento in cui il CDS, con la predetta decisione, afferma che " Nè può darsi credito alla tesi secondo la quale la definizione di "ambiente" desumibile da quest'ultima norma

sia tale da comprendere "tutti gli atti che comportino trasformazioni del territorio" (pag. 18 della memoria difensiva del 18 ottobre 2002). Giacché in tal modo le materie dell'urbanistica e dell'edilizia si confonderebbero con l'ambiente, 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"

Inoltre, continua il CDS, "Il nesso, semmai, potrebbe essere individuato sotto il profilo funzionale valorizzando quella parte della norma che pone l'accento " sulle misure che incidono o possono incidere negativamente sulle predette componenti ambientali ", ma ciò implica una più precisa definizione dell'oggetto, che può essere fatta solo indicando nella richiesta di accesso il nesso concreto dal quale sia possibile desumere l'incidenza concreta della misura amministrativa sui valori giuridici considerati dall'articolo 2 del D.lgs. 39/97."

In conclusione, in base al diritto vigente, fino al 2005, per far valere il diritto garantito dal DLGS 39/97 in relazione alle informazioni ambientali relative ad "attività nocive per l'ecosistema " occorre la prova dell'incidenza attuale e puntuale delle informazioni richieste.

Avv. L. Salvemini

Consiglio di Stato sez.V, decisione n. 816 del 14 febbraio 2003

Ambiente - Diritto di accesso ad una concessione edilizia per la tutela di interessi ambientali

FATTO

Il Tar della Liguria, con la sentenza specificate in rubrica, in accoglimento del ricorso presentato dal WWF, associazione italiana per il world wide fund for nature, ha annullato le determinazioni del responsabile del settore tecnico del Comune di Riomaggiore n. 3347, 3351, 3353, 3354, 3356, 3357, 3358, 3361, 3364, 3365, 3367 e 3370, in data 24 aprile 2002, recanti il diniego di accesso a tutta la documentazione riguardante concessioni edilizie per la costruzione di alcune opere.

Il Tar ha ritenuto che nel territorio preso in considerazione, "inserito nel Parco delle Cinque Terre e caratterizzato da un insediamento urbano arroccato e da una edificazione sparsa distribuita in un'area di pregio naturalistico molto elevato, il rilascio di concessioni edilizie e l'esecuzione di opere pubbliche e private incida sull'assetto del territorio e sull'ambiente e sia dunque soggetto alla disciplina sul diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale dal D.lgs. 39/97 attribuito a chiunque".

Il Comune di Riomaggiore propone appello, formulando i seguenti motivi:

1) inammissibilità delle istanze di accesso ai sensi del D.lgs. 39/97 sotto i seguenti profili:

1.1 mancata valutazione in ordine all'impatto ambientale concreto di ciascuno dei 47 interventi edilizi cui si riferivano le singole istanze di accesso;

1.2 carenza dei requisiti di cui al D.lgs. 39/97 per le istanze di accesso non valutate individualmente dalla sentenza impugnata;

1.3 carenza dei requisiti di cui al D.lgs. 39/97 per le due istanze di accesso considerate dalla sentenza impugnata;

1.4 non ineranza alla materia dell'ambiente delle istanze presentate; distinzione tra la materia dell'ambiente e quella dell'urbanistica/ edilizia; irrilevanza del vincolo paesaggistico;

1.5 irrilevanza delle caratteristiche soggettive del soggetto istante.

2) inammissibilità e o infondatezza delle istanze di accesso per carenza dei presupposti previsti dalla disciplina generale di cui alla legge n. 241 del 1990.

3) inammissibilità del ricorso per carenza di interesse.

L'amministrazione appellante conclude, quindi, chiedendo, in riforma della sentenza di primo grado, il rigetto delle ricorso introduttivo del giudizio.

Il WWF, contesta le argomentazioni di controparte, osservando, tra l'altro, come nella nozione di ambiente contenuta nel D.lgs. 39/97 vanno compresi anche gli atti che, come le concessioni edilizie, generano trasformazione del territorio, in quanto quest'ultimo è annoverato tra le componenti ambientali elencate all'art. 2 del decreto. Conclude quindi chiedendo il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza di primo grado.

DIRITTO

L'appello proposto dal Comune di Riomaggiore è fondato.

Il primo giudice ha accolto il ricorso presentato dal WWF, associazione italiana per il world wide fund for nature, per l'accesso ai documenti riguardanti una serie di concessioni edilizie, ancorché le singole istanze non contenessero l'indicazione dello specifico interesse dell'associazione, ritenendo che tale elemento fosse

ininfluente in quanto gli atti amministrativi concernenti l'esecuzione di opere pubbliche e private, incidendo sull'assetto del territorio, rientrerebbero tra gli oggetti del diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale, che il D.lgs. 39/97 attribuisce "a chiunque", senza limitazioni di ordine soggettivo. In altri termini, il Tar ha ritenuto applicabile alla fattispecie una disciplina, quella contenuta nel D.lgs. 24 febbraio 1997, n. 39, che si discosta da quella generale contenuta nel capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, soprattutto per quel che concerne la legittimazione soggettiva del richiedente, stabilendo che "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" (articolo 3 D.lgs. 39/97). Il carattere eccezionale di quest'ultima disciplina, rispetto alla regola generale contenuta nella legge sul procedimento amministrativo, rende 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. A tale riguardo, l'indagine ermeneutica è agevolata dall'articolo 2 del D.lgs. 39/97, secondo il quale "si intende per "informazioni relative all'ambiente", 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." Secondo il WWF, la norma va intesa nel senso che "rientrano fra gli atti inerenti all'ambiente tutte le concessioni edilizie a cui si riferivano le istanze... che riguardavano tutte interventi da eseguirsi nel territorio del Comune di Riomaggiore, cioè di un territorio che è interamente interessato da vincoli legislativi ed amministrativi funzionali alla tutela di valori ambientali." L'assunto non può essere condiviso. In primo luogo, la circostanza che il comune in questione sia compreso nel comprensorio del Parco nazionale delle Cinque Terre non è in se significativo, in quanto non è detto che le attività che vengono svolte all'interno del territorio del medesimo abbiano tutte una valenza ambientale, nel senso indicato dall'articolo 2 del D.lgs. 39/97. Nè può darsi credito alla tesi secondo la quale la definizione di "ambiente" desumibile da quest'ultima norma sia tale da comprendere "tutti gli atti che comportino trasformazioni del territorio" (pag. 18 della memoria difensiva del 18 ottobre 2002). Giacché in tal modo le materie dell'urbanistica e dell'edilizia si confonderebbero con l'ambiente, 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. Il nesso, semmai, potrebbe essere individuato sotto il profilo funzionale valorizzando quella parte della norma che pone l'accento " sulle misure che incidono o possono incidere negativamente sulle predette componenti ambientali ", ma ciò implica una più precisa definizione dell'oggetto, che può essere fatta solo indicando nella richiesta di accesso il nesso concreto dal quale sia possibile desumere l'incidenza concreta della misura amministrativa sui valori giuridici considerati dall'articolo 2 del D.lgs. 39/97. Tale indicazione, tuttavia, non è presente nelle richieste di accesso presentate al Comune di Riomaggiore, né è evidenziata negli scritti difensivi del WWF, che sostengono invece la tesi della valenza generale ai fini ambientali di tutti gli atti che comportino trasformazioni del territorio. Per questi motivi il ricorso in appello deve essere accolto. Appare tuttavia equo compensare tra le parti le spese dei due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione quinta, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata respinge il ricorso di primo grado.

Compensa tra le parti le spese dei due gradi di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 29 ottobre 2002.

In: **sentenze** **per** **esteso**
Diritto di accesso - limitazione alla definizione di "ambiente" ex articolo 2 del D.lgs. 39/97 - linea evolutiva della legislazione nazionale - legislazione concorrente - profilo funzionale: "misure che incidono o possono incidere negativamente sulle predette componenti ambientali". Consiglio di Stato, Sezione V - 14 febbraio 2003 - Sentenza n. 816 (Con commento dell'avvocato Leonardo Salvemini)