*Profili civilistici della informazione ambientale(\*)*

(\*) Il testo riproduce la Relazione letta al Convegno di studi “*Attualità nel diritto dell’ambiente - Sistema informativo e responsabilità*” tenutosi presso il Dipartimento di Economia dell’Università di Roma Tre il giorno 19 novembre 2019.

Chi fosse chiamato ad indagare, come me, sulla dimensione privatistica del diritto all’informazione in materia ambientale, dovrebbe muovere da due considerazioni: la intensa interdisciplinarietà della materia ambientale che coinvolge molteplici ambiti scientifici (si pensi alla chimica, alla fisica, alla geologia, ma anche alla sismologia, alla climatologia, o alla ingegneria e l’elenco potrebbe continuare) e la infradisciplinarietà normativa che chiama in causa competenze diverse per le corrispondenti aree del diritto (costituzionale, amministrativo, penale, civile, internazionale, comunitario e ancora). In questo quadro si collocano tre momenti diversi e storicamente determinati che segnano il ruolo del diritto privato con riferimento all’ambiente. La prima di tali stagioni consente di registrare una supplenza delle norme privatistiche prestate alle necessità di tutela dell’ambiente in un contesto ordinamentale sostanzialmente privo di una disciplina specifica: il privatista mobilita i suoi istituti, in particolare le tecniche della responsabilità civile, il risarcimento del danno, le immissioni, la protezione del diritto alla salute. Si allestiscono tutele, a volte insufficienti, ma utili allo scopo.

Possiamo osservare in generale che sul piano della tutela dei diritti l’informazione ha guadagnato negli ultimi decenni un ruolo di primo piano. La rilevanza progressivamente assegnata alla informazione viene declinata sotto diversi aspetti: da quello che investe la validità di un atto sotto il profilo della formazione del consenso, alterato o neutralizzato da una carente informazione; all’altro che concerne il dovere di correttezza nel corso delle trattative, dal quale scaturisce l’obbligo di somministrare determinate informazioni; a quello ancora che attiene alla responsabilità delle parti per il danno cagionato da omesse informazioni; fino al limite per così dire estremo per il quale l’informazione concorre alla definizione dell’oggetto del contratto e del bene negoziato, determinando sul piano contrattuale quel “difetto di conformità” del bene o servizio carente della informazione prescritta che consente l’accesso ad una serie di rimedi. Il codice del consumo ad esempio è pervaso dalla disciplina di obblighi informativi e in esso è altresì evidente l’eco delle norme sulla responsabilità del produttore che considerano difettoso il prodotto messo in circolazione in assenza delle istruzioni, delle avvertenze e dunque delle informazioni, allorché abbia cagionato un danno collegato al difetto informativo. Si pensi ancora alla disciplina delle etichette che edificano la loro legittimazione sulla informazione. In tutti questi casi se vi è spazio, ed in parte è certo così, per una informazione preordinata alla tutela di interessi ambientali (sotto il profilo ad es. della tutela della salute), questa svolge un ruolo essenzialmente destinato alla tutela di posizioni contrattuali qualche volta riconducibili -come si è visto- ad un rapporto di consumo.

Nel campo ambientale l’informazione gioca un ruolo diverso, e comunque ulteriore, ma centrale e caratterizzante che consiste nell’assolvere alla finalità di assicurare la partecipazione dei soggetti che la richiedono ai processi decisionali che coinvolgono l’ambiente.

In ragione di codesto diverso e più complesso ambito nel quale è destinata ad operare, la c.d. informazione ambientale assume per modalità e contenuti una sua specificità; conquista una *sedes* di disciplina particolare nell’ambito della legislazione nazionale e comunitaria in materia di ambiente.

E’ opportuno accennare a questa parabola normativa il cui inizio, per quanto riguarda la nostra esperienza, può essere indicato nel 1986 quando con la legge n. 349 fu istituito il nuovo Ministero dell’ambiente. Tale legge inaugura la seconda stagione storica del ruolo svolto dal diritto privato nella materia ambientale, che può ora fare affidamento su una legge ad hoc, la quale assegna al diritto privato e in particolare al modello della clausola di responsabilità e al giudice ordinario, quel ruolo di centralità che avrebbe poi perduto nel tempo. Questa legge conteneva numerose norme in materia di tutela ambientale molte delle quali, spesso ispirandosi alla disciplina del codice civile, introducevano tecniche di tutela tipicamente di diritto privato conferendo la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno alle associazioni di protezione ambientale indicate nell’art. 13, e sancendo l’obbligo per l’autore del fatto illecito ambientale (consistente in qualunque fatto doloso e colposo che violando la legge, si discuteva se una qualsiasi norma o una norma posta specificamente a presidio di beni ambientali, avesse compromesso l’ambiente) di risarcire il danno in favore dello Stato; dettando infine norme straordinariamente efficienti in punto di quantificazione del danno, dal momento che per inasprire e rendere maggiormente efficace la sanzione, anche al fine di rafforzarne la funzione preventiva, conferiva rilievo sia alla gravità della colpa del trasgressore sia e soprattutto al profitto conseguito da quest’ultimo grazie alla attività posta in essere.

Nel 2006 il Codice dell’ambiente (nel tempo più volte integrato) avviava e portava a compimento un processo per così dire di amministrativizzazione della materia, valorizzando le competenze delle Autorità pubbliche e i rimedi amministrativi e segnando l’inizio di quella che possiamo definire la terza stagione del diritto privato dell’ambiente, una stagione che può dirsi per molti versi attuale.

Al giusprivatista resta oggi la titolarità degli strumenti propri del diritto privato, assai preziosi, dei quali dunque egli è gelose custode e depositario, e che costituiscono peraltro patrimonio giuridico comune e irrinunciabile di ogni operatore del diritto e di ogni specifica disciplina. Il diritto dell’ambiente, negli anni progressivamente attirato nell’ambito del diritto pubblico appare come rinnovata occasione per descrivere i confini fra le due macrodiscipline, già in passato segnati da memorabili pagine che indicavano nel diritto privato “*una serie di regole dirette a disciplinare talune attività della vita sociale, nelle quali vengono adoperati taluni strumenti giuridici*” (si pensi ai permessi negoziabili di inquinamento, che si avvalgono dello strumento del contratto per consentire lo scambio di beni dalla configurazione del tutto nuova e particolare).

Per venire ora al tema specifico di nostro interesse, che coniuga informazione, ambiente e diritto privato, esso si presenta come il luogo nel quale la declinazione di una delle principali libertà delle nostre social democrazie liberali (la libertà di manifestazione del pensiero) esercita una funzione strumentale al rispetto del principio di trasparenza dell’operato della p.a., e al perseguimento dell’obiettivo di favorire ed attuare la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

La libertà di informazione è una libertà di rango costituzionale della quale è evidente l’appartenenza alla più ampia libertà di manifestazione del pensiero; si tratta però di bene giuridico relativamente recente collegato alla nascita delle Costituzioni liberali e al rilievo che queste hanno conferito alle libertà fondamentali della persona. Il suo fondamento normativo è stato indicato non soltanto nell’art. 21 della Costituzione ma anche nelle norme costituzionali che riconoscono quelle altre libertà fondamentali il cui esercizio presuppone una generale libertà di acquisire informazioni (ad es. art. 33, libertà di insegnamento, art. 41, libertà di iniziativa economica, art. 48 libertà di voto).

La libertà di informazione precede peraltro la nostra stessa Costituzione giacché la sua affermazione può farsi risalire alla fine dell’ultima guerra nell’ambito dei Principi affermati dalla Carta Atlantica quando la Conferenza di Città del Messico dichiarò che “*una delle principali lezioni della precedente guerra mondiale è che non vi può essere libertà, pace e sicurezza dove agli uomini non è assicurato libero accesso alla verità*” e raccomandò che venisse stabilito il principio di libera emissione e ricevimento delle notizie. In questo monito sono evidenti le radici del profilo attivo e passivo della libertà di informazione: che è libertà di informare ma anche libertà di essere informati, di procurarsi le informazioni. Libertà che sarebbero destinate a rimanere vacue e sterili affermazioni se non fossero assistite da diritti soggettivi, obblighi, doveri.

Così la libertà di informare si presenta non soltanto come un diritto di tutti ma anche come un dovere per coloro che esercitano una funzione pubblica; e il diritto di essere informati vigila sulla osservanza di quel dovere e assurge a pretesa che attende di essere soddisfatta a mezzo di uno specifico obbligo.

Qualche anno più tardi (nel 1950) la Convenzione europea dei diritti dell’uomo (resa esecutiva in Italia con legge n. 848 del 1955) all’art. 10 n. 1, accanto alla libertà di opinione, riconosceva espressamente la libertà di ricevere informazioni.

L’interesse alla informazione non è fine a se stesso, non è preordinato soltanto alla soddisfazione di un bisogno individuale di conoscenza, ma realizza una funzione in senso lato sociale perché promuove e rende possibile quella consapevole partecipazione ai processi decisionali che costituisce l’espressione più alta, diremo anche più diretta, della democrazia. E non può certo dirsi che tale interesse si realizzi con il conseguimento di una singola e isolata notizia, che spesso fa parte di un cotesto informativo più ampio, spesso non è univoca ma variabile da caso a caso e da persona a persona, quanto attraverso la utilizzazione della fonte, anzi delle fonti di informazione, alle quali si ha diritto di accedere liberamente. Cosicché il requisito della verità viene raggiunto non con modalità assertive ma attraverso la pluralità, l’accessibilità e la controllabilità delle fonti che ne assicurano una costante verifica.

La dottrina ha da tempo puntualizzato che il diritto di ricercare informazioni è diritto soggettivo di ottenere determinate notizie allorché a tale pretesa corrisponda il dovere di fornirle, che può far capo sia a soggetti pubblici che a soggetti privati.

Abbiamo prima ricordato che l’informazione in materia ambientale fa la sua comparsa nell’ordinamento con la legge n. 349 del 1986 che all’art. 14 disciplina sia il profilo attivo che quello passivo dell’informazione. Il primo comma stabilisce che il Ministro dell’ambiente assicura la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato dell’ambiente. La formula è generica ma il principio determinante. Il terzo comma disciplina invece la informazione passiva e stabilisce che qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell’ambiente disponibili presso gli uffici della p.a. e può ottenerne copia previo rimborso delle spese.

Per questa disposizione dunque gli aventi diritto alla informazione sono tutti i cittadini ed il suo esercizio è libero ed incondizionato. Qualche anno più tardi il legislatore, disciplinando con la legge n. 241 del 1990 l’accesso ai documenti amministrativi (art. 22 n. 2, poi riformulato dall’art. 10, primo comma, lett. A) della legge n. 15 del 2015) avrebbe invece riservato il diritto di accesso, che pure risponde “*a rilevanti finalità di pubblico interesse cosicché l’accesso viene a costituire principio generale dell’attività amministrativa allo scopo di favorire la partecipazione e di assicurarne l’imparzialità e la trasparenza*”, ai soli soggetti titolari di un interesse qualificato, cioè a tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto accesso.

L’accesso alla informazione ambientale disciplinato dall’art. 14 della legge n. 349 del 1986, è ammesso invece indipendentemente dal riscontro nel richiedente di un interesse qualificato, cosicché l’interesse che la sottende e la giustifica può ritenersi immanente al peculiare oggetto su cui verte l’informazione e cioè alla sua pertinenza al bene ambiente.

Questa politica certamente liberale in materia di accesso alla informazione viene ripresa nel 1990 dall’Unione Europea con la direttiva n. 313 che si propone “*lo scopo di garantire la libertà di accesso alle informazioni relative all’ambiente in possesso delle autorità pubbliche e la diffusione delle medesime*”; la direttiva affranca il diritto di accesso dall’onere di dimostrare un interesse qualificato alla acquisizione dell’informazione ed impone di determinare il relativo onere di spesa secondo parametri di ragionevolezza.

Qualche anno più tardi ancora, nel 1998, irrompe (il verbo non è scelto a caso) nell’ordinamento internazionale una importantissima Convenzione, all’origine di futuri e fondamentali interventi normativi, comunitari e nazionali: la c.d. Convenzione di Aahrus ratificata dall’Italia con legge n. 108 del 2001. Anche l’UE, recepita la Convenzione di Aahrus si affretta a rinnovare la disciplina con la direttiva 2003/4/CE che abroga la precedente direttiva del 1990 per assegnare ambiti ancora più ampi ai diritti di informazione, di conoscenza e di partecipazione.

La nuova direttiva ha ricevuto pressoché integrale attuazione in Italia con il d. lgvo. n. 195 del 2005.

Anche il codice dell’ambiente del 2006 (art. 3 sexies, n. 1) conferma che il diritto di accesso spetta a chiunque senza che sia tenuto a dimostrare un “interesse giuridicamente rilevante”.

Nello stesso anno il Regolamento del Parlamento e del Consiglio europeo n. 1367 del 2006 detta misure per l’applicazione alle Istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aaharus. Nei considerando del Regolamento si denuncia l’opportunità di disciplinare quelli che vengono definiti i tre pilastri della Convenzione: l’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali, l’accesso alla giustizia in materia ambientale.

Ciascuno di questi tre obiettivi dell’azione comunitaria propone all’attenzione del giusprivatista alcuni profili di non secondario rilievo. Dell’accesso alla informazione si è in parte già detto. L’accesso coglie, dell’informazione, il profilo del diritto di richiedere informazioni che risponde, rimediando alla mancata risposta o stimolandone una migliore, alla necessità di assicurare il corretto e tempestivo adempimento del dovere generale di informazione incombente sui soggetti, pubblici o privati, che svolgono attività di rilevanza ambientale.

Non bisogna infatti dimenticare che l’informazione ambientale -come sopra accennato- costituisce autonomo dovere dell’amministrazione tenuta a mettere a disposizione del pubblico e a diffondere l’informazione ambientale nella misura massima possibile, ricorrendo alle tecnologie della informazione e della comunicazione (considerando 9 della dir. 2003/4) e che obiettivo della direttiva è quello di garantire, ancor prima dell’accesso, che l’informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico (art. 1, lett. B, dir. 2003/4).

A questo autonomo dovere dell’amministrazione tenuta dunque *motu proprio* a mettere a disposizione del cittadino e a diffondere l’informazione ambientale, fa riscontro un interesse di per sé diffuso e organizzativamente debole, destinato a prendere corpo e forma di pretesa azionabile e dunque di posizione soggettiva qualificata.

Lo sforzo di certo apprezzabile di chi, nella vigenza dell’art. 14 della legge 349 del 1986 prima ricordato, qualificava come diritto soggettivo tale posizione sul rilievo che l’interesse alla informazione è soddisfatto a mezzo di un mero comportamento di fatto dell’amministrazione cosicché non vi sarebbe stato spazio per alcun provvedimento di ammissione all’informazione e per l’esercizio di una discrezionalità amministrativa, può ritenersi oggi superato dal rinnovato quadro normativo, in particolare dall’art. 7 del d. lgvo n. 195 del 2005 che, in attuazione della direttiva 2003/4, stabilisce che “*contro le determinazioni dell’autorità pubblica concernenti il diritto di accesso e nel caso di mancata risposta…il richiedente può presentare ricorso in sede giurisdizionale*” o chiedere il riesame, secondo la procedura di cui all’art. 25 della legge n. 241 del 1990 (“*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"*).

D’altro canto, se l’urgenza della collocazione della situazione giuridica nell’ambito degli interessi legittimi ovvero dei diritti soggettivi era ed è ancora per taluni profili legata alla risarcibilità del danno, oggi questa alternativa ha perduto gran parte della sua attualità, dal momento che -come è noto- la sentenza della S.C. n. 500 del 1999 ha ormai aperto le porte alla risarcibilità anche degli interessi legittimi ove l’attività illegittima della p.a. abbia determinato la lesione del bene della vita al quale l’interesse legittimo era collegato. Anche i problemi legati alla giurisdizione sono venuti meno con l’art. 7 del c.p.a. (d. lgs. n. 104 del 2010) che ha attribuito in maniera definitiva al G.A. le questioni legate al risarcimento degli interessi legittimi. Ora non sembra dubbio che il rifiuto (illegittimo) e il ritardo (ingiustificato) della amministrazione nel fornire le informazioni ambientali richieste sottragga al privato un bene della vita (l’informazione) meritevole della più ampia protezione da parte dell’ordinamento.

Il danno da informazione negata può manifestarsi, a nostro avviso, sotto una duplice veste. Se consideriamo che il diritto alla informazione costituisce una posizione strumentale per consentire ai cittadini di avvalersi delle tutele giuridiche a presidio di diritti soggettivi e di interessi in materia ambientale e di prender parte ai processi decisionali, esso costituisce un bene in sé, al quale di per sé corrisponde un interesse e che di per sé è fonte, ove sottratto o negato, di danno risarcibile; non sembra necessario pertanto ai fini del risarcimento, che sarà per lo più a beneficio delle associazioni esponenziali e rappresentative, fornire la prova del nesso causale fra mancata informazione e danno ambientale; il danno sarebbe in *re ipsa*, nella violazione del dovere da parte dei soggetti tenuti a somministrarla e nella mancata soddisfazione dell’interesse dei soggetti che hanno diritto di riceverla. La relativa quantificazione, in difetto di elementi di specifico e diretto collegamento fra mancata informazione e pregiudizio che ne sia derivato al bene ambiente (apprezzamento il più delle volte prognostico, dunque incerto e difficile) potrà essere effettuata sulla base di una valutazione equitativa. Si tratta in fondo di un danno costante ed immanente all’illegittimo rifiuto opposto e al mancato godimento del bene: un danno che potremmo ritenere di natura esistenziale, come tale facilmente ricollegabile alla lesione del diritto di partecipazione politica ai processi decisionali che coinvolgono l’ambiente.

Perché l’illecito da omessa o ritardata informazione consenta l’accesso alla tutela risarcitoria a favore del singolo cittadino, è necessario che l’interesse ambientale, che è interesse diffuso, collettivo, ordinato su un bene pubblico, dalla cui lesione deriva un danno pubblico, nell’ambito di una connotazione pubblicistica dei relativi rimedi, si ricolleghi anche ad un interesse individuale.

Invero l’art. 311, del codice dell’ambiente, dopo avere al primo comma attribuito al Ministro la legittimazione ad esperire azione risarcitoria per danno ambientale, a titolo di responsabilità oggettiva nei confronti degli operatori che svolgono attività intrinsecamente pericolose, ed a titolo di dolo o colpa nei confronti di qualunque altro operatore, al settimo comma fa salvo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo del danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile, a tutela dei diritti e degli interessi lesi.

Proprietà e salute non esauriscono certo la dimensione individuale del danno privato all’ambiente anche se ne costituiscono senza dubbio i due più rilevanti capitoli (si pensi ad esempio al pregiudizio che il privato potrebbe risentire per effetto della contrazione della sua attività di ricezione turistica o alla svalutazione di terreni o di edifici conseguente all’azione ambientale non partecipata a seguito della mancata informazione). Invero la giurisprudenza ha già provveduto ad indicare la necessità di una interpretazione evolutiva della norma estendendone l’applicazione, ad esempio, ai beni immateriali e ai beni non patrimoniali, ricollegabili al danno esistenziale cui si è prima accennato e al danno alla vita di relazione.

La concezione del diritto alla salute, che una nota sentenza delle S.U. (n. 5172 del 1979) ebbe ad affermare in relazione all’ambiente configurando il diritto alla salute *oltre che come mero diritto alla vita e all’incolumità fisica…come diritto all’ambiente salubre*, al quale spetta la qualifica di diritto soggettivo assoluto, diritto della personalità, fondamentale e inviolabile fondato sul combinato disposto degli artt. 2 e 32 Cost., e tutelabile con l’azione risarcitoria, è penetrata nella cultura giuridica, ed è chiaramente presente nella legislazione nazionale ed europea sulla informazione ambientale: la Convenzione di Aaharus all’art. 5 impone di diffondere immediatamente le opportune informazioni in caso di “minaccia imminente per la salute umana”; la direttiva 2003/4 al punto 8 dei considerando estende la definizione di informazione ambientale alla “informazione sullo stato della salute e della sicurezza umana” che interessano la “condizione della vita umana”; definizione quest’ultima puntualmente riprodotta nell’art. 2 n. 6 del d. lgvo. 195 del 2005 e nell’art. 2 lett. D, VI del Regolamento europeo n. 1367 del 2006.

Non sfugge alla legislazione europea e nazionale che un danno alla salute potrebbe essere anche l’esito specifico di una contaminazione della catena alimentare, ipotesi espressamente prevista dalla Convenzione di Aahrus che contempla l’obbligo delle Parti di informare il pubblico dell’impatto ambientale delle loro attività e dei loro prodotti, eventualmente nel quadro dei sistemi volontari di etichettatura o di certificazione ambientale con altri mezzi (analogamente l’art. 2 n. 6 d. lgs. n. 195 del 2005 e l’art. 2 n. 1 punto VI Regolamento CE n. 1367 del 2006).

Ruotano invece intorno a beni patrimoniali e alle diverse forme di appartenenza al soggetto, altri diritti dei cittadini la cui violazione può determinare un danno all’ambiente nella sua dimensione individuale.

Un cenno meritano al riguardo alcune norme del codice civile cui si è fatto in passato e si fa tuttora ricorso per apprestare tutele individuali di illeciti ambientali: si pensi all’art. 844 in tema di immissioni e alla illuminata lettura che spesso le Corti ne hanno data come norma che consente di qualificare quali intollerabili immissioni che, pur rispettando le misurazioni delle leggi che regolano la fonte di inquinamento, abbiano ciononostante arrecato danno alla salute, consentendo al danneggiato di esperire le azioni inibitorie e risarcitorie. Si pensi ancora alla clausola generale di responsabilità dell’art. 2043 norma di così ampia portata da ospitare la disciplina di una pluralità di illeciti ambientali atipici. Si pensi infine alle norme che seguono l’art. 2043, in particolare all’art. 2050 in tema di attività pericolose e all’art. 2051 in tema di cose in custodia che permettono di affermare la responsabilità dell’operatore sulla base di criteri di imputazione di natura oggettiva superando le difficoltà connesse alla prova della colpevolezza del danneggiante e al nesso causale fra il comportamento antigiuridico e l’evento dannoso.

La norma dell’art. 844 riceve anzi un’attenzione privilegiata da parte del legislatore ambientale in considerazione dell’assoluta necessità di rispondere a richieste informative che riguardino emissioni nell’ambiente. Infatti in questo caso ogni valutazione ponderata fra interesse pubblico all’informazione ambientale e interesse tutelato dall’esclusione all’accesso è risolta in via normativa e presuntiva (art. 6 Reg. n. 1367 del 2006; art. 5 n. 4 d. lgvo n. 195 del 2005).

Al riguardo invero il citato art. 5 del più volte ricordato d. lgv. 195 del 2005 prevede e disciplina i casi di esclusione del diritto di accesso elencando le cause che possono limitarlo: alcune di esse riguardano le caratteristiche oggettive dell’informazione (ad es. la irragionevolezza o genericità della richiesta) o rapporti con l’Autorità o esigenze di segretezza; altre investono diritti dei terzi. In questa ultima ipotesi la valutazione ponderata che l’art. 5 n. 3 del decreto legislativo n. 195 del 2005 impone all’autorità pubblica fra interesse all’informazione ambientale e interesse tutelato dall’esclusione all’accesso, è senz’altro più delicata. Vengono in considerazione posizioni relative ai diritti di proprietà intellettuale, alla riservatezza di dati riguardanti la persona fisica ove questa non abbia consentito alla divulgazione dell’informazione, agli interessi non meglio qualificati di chi abbia fornito l’informazione su richiesta ma in assenza di un obbligo di legge sempre che, anche in questo caso, non abbia consentito alla sua divulgazione. La scelta del legislatore, già manifestata nella legge 349 del 1986 che -officiando all’art. 14 il Ministro dell’ambiente di assicurare la più ampia diffusione dell’informazione ambientale- mostra di favorire nettamente l’interesse all’informazione rispetto al riserbo, è stata pienamente confermata dalla successiva normativa. Il citato n. 3 dell’art. 5 impone infatti una interpretazione restrittiva delle cause di esclusione, manifestando un evidente favore per la prevalenza e priorità del diritto all’informazione. Questa *policy* impone all’interprete uno sforzo interpretativo nel segno della massima salvaguardia del diritto alla informazione, specie quando quest’ultimo sia (come nella maggior parte dei casi) funzionale e strumentale all’affermazione e all’esercizio di altri diritti personali. In questo ambito mi sembra che un ruolo fondamentale rivesta, ancora una volta, la tutela della salute, intimamente collegata anzi talora risolta nel diritto all’ambiente sub specie di diritto ad una esistenza salubre. Allo stesso modo il rapporto fra informazione e protezione della proprietà intellettuale dovrà essere regolato in modo tale che, nel relativo giudizio di bilanciamento, l’informazione non sia in linea di principio esclusa ma “amministrata” in modo da salvaguardare le prerogative della proprietà (ad esempio la segretezza di una formula chimica impiegata nell’industria); quello fra interessato all’informazione ambientale e colui che sia titolare di dati riservati o abbia spontaneamente fornito l’informazione senza esservi tenuto, cercando di assegnare al “consenso alla divulgazione”, che fa venir meno la tutela della riservatezza, un significato ampio, anche utilizzando lo strumento delle presunzioni. La ragione di quello che non esiterei a definire un vero e proprio privilegio dell’informazione e che ne impone una considerazione prioritaria nel giudizio di bilanciamento dei contrapposti interessi, può essere rintracciata nella considerazione prima ricordata che l’informazione, non è fine a se stessa ma funzionale all’esercizio di diritti personali e di libertà costituzionali; ciò le conferisce indubbiamente una posizione rafforzata rispetto al riserbo e alla esigenza di preservare la conoscenza di dati sensibili. E quando l’informazione è diretta alla tutela della salute questa resistenza alla soccombenza nel predetto giudizio di bilanciamento diventa, come si è visto, ancora più forte. Il complesso della normativa nazionale ed europea conforta queste considerazioni dal momento che -come prima accennato-il bilanciamento è escluso e l’accesso è senz’altro consentito quando, per talune ipotesi tipizzate (tra le quali proprio la riservatezza personale) l’informazione riguardi l’emissione nell’ambiente, ipotesi che è nella maggior parte dei casi riferibile ad un rischio per la salute. Al riguardo assume un valore decisivo il punto c dell’art. 5 della Convenzione di Aahrus il quale stabilisce che in caso di minaccia imminente per la salute umana o per l’ambiente, imputabile ad attività umane o dovuta a cause naturali, debbono essere diffuse immediatamente e senza indugio tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche che consentano a chiunque possa essere colpito di adottare le misure atte a prevenire o limitare i danni derivanti da tale minaccia.

Analogamente a quanto abbiamo riscontrato con riferimento all’art. 844 cod. civ., ove il rischio per la salute rende in ogni caso intollerabile l’immissione, nell’ambito del bilanciamento fra diritto alla informazione e altre posizioni soggettive non potrà mai darsi la prevalenza a interessi produttivi perché il modello di sostenibilità impone di privilegiare la conservazione del bene ambientale rispetto allo sviluppo economico. Specchio di questo modello sono alcuni dati provenienti dal mondo delle imprese: valutazione delle risorse e indici di produttività sembrano oggi includere la variante ambientale. Si pensi al c.d. bilancio ambientale o rendiconto di sostenibilità ambientale, peraltro ancora lasciato, a quello che mi risulta, alla buona volontà delle imprese; o alla Conferenza di Rio del 2012 che ha riconosciuto la necessità di individuare un nuovo indicatore di ricchezza prodotta diverso dal PIL, che tenga conto della sostenibilità ambientale e sociale del sistema economico considerato.

Sul piano della tutela, o meglio della effettività della tutela (e dei suoi vari passaggi che vanno dall’osservanza dell’obbligo informativo, alla evasione della richiesta di accesso e alla ottemperanza ad un eventuale giudicato che abbia accertato la illegittimità del rifiuto opposto dal detentore dell’informazione e disposto la esibizione del documento informativo) l’azione di danni può rilevarsi inadeguata e tardiva come sempre accade quando si verificano lesioni afferenti a diritti personali e rischia di deludere le aspettative riparatorie della vittima, abbiano queste forma di interessi collettivi e diffusi o di diritti soggettivi privati. Ben più efficace si rileva invece il ricorso a strumenti di tutela preventiva e cautelativa, sia sul piano amministrativo che su quello giudiziario: il ricorso a tali tecniche soddisfa quella funzione preventiva (talvolta estesa al limite della precauzione) la quale costituisce -come è noto- direttiva generale e primaria della politica comunitaria in materia di ambiente e di tutela contro i danni, la quale trova nel fondamentale diritto di accesso uno dei principali momenti di attuazione.

Anche il risarcimento in forma specifica soddisfa l’esigenza di una pronta e più efficace riparazione del danno in materia ambientale: in fondo anche l’ordine di consegna di una informazione negata appartiene al *genus* del risarcimento in forma specifica. Deve inoltre considerarsi ammissibile ed utile il ricorso alla tutela inibitoria volta ad impedire la circolazione di una notizia che risulti oggettivamente falsa e tale da fuorviare l’esercizio dei poteri e dunque potenzialmente dannosa per l’ambiente.

Il diritto all’informazione, diritto soggettivo perfetto, come si è visto, ma ancillare ad altri diritti di libertà, personali e di rilevanza costituzionale, esprime di certo una tendenza volta ad acquisire informazioni attendibili, complete, trasparenti, fatte di dati e di conclusioni il più possibile condivise. Ma l’informazione non consegnerà facilmente verità; la direttiva n. 90 del 2013 raccomanda la chiarezza e l’intelligibilità, la qualità e la trasparenza dell’informazione, non può certo assicurare la verità che rimane un obiettivo utopistico. Abbiamo già osservato che la verità è invero surrogata dall’accessibilità, dalla pluralità delle fonti e dalla controllabilità del suo contenuto. Il diritto alla informazione ambientale partecipa in tal modo alla più ampia missione della libertà di informazione, attiva e passiva, e costituisce un momento fondamentale per lo sviluppo della personalità. Non v’è dubbio infatti che l’esigenza di realizzare una *più efficace partecipazione del pubblico al processo decisionale* in materia ambientale, attraverso l’informazione (v. ad es. il primo considerando del Regolamento n. 1367 del 2006), asseconda e promuove quella effettiva partecipazione del cittadino alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese che costituisce condizione essenziale per lo sviluppo della sua persona.

La Corte di giustizia si è recentemente pronunciata in materia di bilanciamento fra diritto di accesso e riservatezza di atti di un procedimento decisionale in materia ambientale.

Si tratta del caso Client Earth deciso con sentenza 4.9.2018: una decisione emblematica sulla quale vale forse la pena spendere qualche parola prima di chiudere queste brevi riflessioni.

Nel caso di specie una organizzazione senza scopo di lucro con finalità di tutela dell’ambiente aveva presentato alla Commissione domanda di accesso ad alcuni documenti utilizzabili dalla Commissione nell’ambito di un procedimento destinato a concludersi con la presentazione di una proposta legislativa in materia ambientale. La Commissione motivò il suo diniego con la considerazione che la divulgazione intervenuta in una fase istruttoria e preparatoria avrebbe gravemente pregiudicato i suoi processi decisionali in corso, compromettendo la capacità di trovare compromessi e generando pressioni esterne che avrebbero ostacolato il processo di mediazione.

Client Earth proponeva ricorso davanti al Tribunale dell’Unione deducendo l’assenza di rischio di grave pregiudizio per i processi decisionali della Commissione e l’esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti controversi. Il Tribunale respingeva il ricorso con decisione 13.11.2015 e tale decisione veniva impugnata davanti alla Corte di Giustizia. Osserva la Corte che il Regolamento 1049 del 2001, relativo all’accesso del pubblico a documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, individua intere categorie di atti per i quali il pregiudizio è insito nella divulgazione, senza che sia necessario considerare le specifiche caratteristiche del singolo documento al quale si chiede accesso. Ma non può essere affermata -continua la Corte di Giustizia- l’esistenza di una presunzione generale per la quale possa ritenersi, senza preliminarmente procedere ad un esame concreto ed individuale di ciascun documento predisposto nell’ambito della preparazione di una valutazione di impatto, che la divulgazione di tali documenti arrechi, in linea di principio, grave pregiudizio al processo decisionale di elaborazione di una proposta politica.

La Corte esclude la operatività di tale presunzione nel caso di specie in base alle seguenti considerazioni: la Commissione ha una posizione chiave sotto il profilo dell’esercizio della funzione legislativa cosicché l’accesso ai documenti che la stessa utilizza deve essere assicurato ai soggetti interessati nella stessa misura in cui è assicurato e garantito nelle successive fasi della procedura legislativa; nel caso di specie inoltre, poiché i documenti controversi riguardavano informazioni ambientali, deve ritenersi applicabile il Regolamento n. 1367 del 2006 che impone una interpretazione restrittiva per quanto riguarda le informazioni ambientali, tenuto conto dell’interesse che la divulgazione delle informazioni presenta per il pubblico, in modo da tendere ad una maggiore trasparenza di tali informazioni. La Corte, con sentenza del 4.9.2018 ha pertanto annullato la sentenza del Tribunale.

Non soltanto dunque non può essere ammessa alcuna presunzione generale di danno conseguente alla divulgazione di documenti, ma anzi la considerazione dell’interesse pubblico in tema di informazione ambientale è così pregnante che il legislatore ha ritenuto di introdurre, in questa materia, una presunzione esattamente opposta a quella che consente di ritenere l’esistenza di un pregiudizio in ogni divulgazione; una presunzione che, al contrario, azzera il rischio di lesione della segretezza negli atti presupposti ai procedimenti legislativi e ritiene in ogni caso la prevalenza dell’interesse pubblico: ciò si verifica quando l’informazione riguardi emissioni all’ambiente, fattispecie che segna il passaggio dalla tecnica della interpretazione restrittiva a quella della presunzione assoluta.

E la presunzione, è noto, è lo strumento che consente per così dire la massima “esposizione normativa” nella selezione degli interessi da tutelare: è significativo che il legislatore, ne abbia fatto uso proprio in tema di informazioni ambientali; una scelta coraggiosa per il tempo presente e densa di attese per quello futuro.

*Nota bibliografica*

*Sul diritto di informazione in generale*

P. BARILE-G. GRASSI, *Informazione (libertà di)*, in *Nuoviss. Dig. It.*, Appendice, vol. IV, Torino 1980, 199 ss.; C. CHIOLA, *Informazione (diritto alla)*, voce della *Enc. giur. Treccani*, vol. XVI, Roma 1989, 1 ss.; A. LOIODICE, *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. del dir*., Vol. XXI, Milano 1971, 472 ss.; V. ZENO-ZENCOVICH, *Informazione (profili civilistici)*, in *Noviss. Dig. It*., *Discipline privatistiche, Sezione civile*, Torino 1993, 420 ss..

*Sul diritto di informazione ambientale*

AAVV, *Manuale di diritto civile dell’ambiente*, a cura di M. PENNASILICO, Torino 2014, 66 ss.; G RECCHIA (a cura di), *Informazione ambientale e diritto di accesso*, Padova, 2007; M. SALVADORI, *Il diritto di accesso all’informazione ambientale nella Convenzione di Aahrus e nel diritto dell’Unione Europea*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Scritti in onore* *di Lelio Barbiera*, Napoli 2012. 1280 ss.; L. SCHIANO DI PEPE, *Principio di trasparenza ed esigenze di riservatezza in materie di interesse generale a confronto davanti alla Corte di Giustizia: il caso della tutela dell’ambiente*, in *Riv. giur. ambiente* 2019, 53 ss.; M. LIBERTINI, *Il diritto all’informazione in materia ambientale*, in *Riv. critica di dir. priv*. 1989, 625 ss.; B. POZZO, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. ambiente* 2010, 1 ss.; M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell’ambiente*, in *Riv. critica di dir. priv*., 1987, 547 ss.; M. ALBERTON, *Dalla definizione di danno ambientale alla costruzione di un sistema di responsabilità: riflessioni sui recenti sviluppi del diritto europeo*, in *Riv. giur. ambiente* 2006, 605 ss.; U. SALANITRO, *Il risarcimento del danno all’ambiente: un confronto tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. ambiente* 2008, 939 ss..