

2012-01-13

***Case Summary posted by the Task Force on Access to Justice***

**ITALY: National Organisation of Nuclear Physics v Engineers Association, sez. IV, n. 5795**

1. Key issue	Access to environmental information for professional associations
2. Country/Region	Italy
3. Court/body	Council of State (Consiglio di Stato)
4. Date of judgment /decision	7 September 2004
5. Internal reference	Sez. IV, n. 5795
6. Articles of the Aarhus Convention	Art. 4, 5 and 6
7. Key words	Standing and Sufficient Interest – Access to Information – Public Participation

**8. Case summary**

A national organization (the Engineers association) brought an action before the Regional Administrative Tribunal (RAT) against the National Organisation of Nuclear Physics ('National Organisation') for being denied access to environmental information such as the status of air, soil, fauna and flora regarding a specific area. RAT upheld the claim and ordered the National Organization to provide all the information requested. The decision was appealed by the National Organisation to the Council of State, which evaluated the access to information principle in light of previous domestic legislation (1997 legislative decree, n. 39), which was then replaced with the 2005 legislative decree (n. 195), implementing EU Directive 2003/4 on access to environmental information. The appellant claimed that the National Organisation was not entitled to have access to justice because no specific link existed between the organisation's aims (under its constitutional statute) and the 'environmental situation in which they operate'. In this regard, a professional association, representing the professional interests of its members, cannot demonstrate a qualified link with the status of the environment. On this point, the Court stated that under the legislative decree 1997, n. 39, a specific and qualified interest is not required in order to receive environmental information, as everyone is entitled to receive it. In fact, free access to environmental information fosters transparency of the 'environmental situation' and continuous monitoring of the quality of the environment. Eventually, the Council of State affirmed the right of the Engineers association to have access to the environmental information in question, and confirmed the first instance judgment.

**9. Link address**

<http://www.giustizia-amministrativa.it/>

*The court decision (in Italian) is enclosed below.*

## ORIGINAL TEXT:

### REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

#### DECISIONE

sul ricorso in appello n.2078/2003 proposto dall'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliato ex lege presso i suoi uffici in Roma, Via dei Portoghesi n.12;

#### CONTRO

Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri della provincia di Teramo, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Pietro Referza e Mauro Di Dalmazio ed elettivamente domiciliato presso l'Avv. Achille Carone Fabiani in Roma, Via Silvio Pellico n.44;

#### per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. III ter, n.126/2003, in data 15 gennaio 2003;

Visto l'atto di appello con i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria difensiva del Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Teramo;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla camera di consiglio dell'8 luglio 2004, relatore il consigliere Carlo Deodato, udito l'avv. G. Mancini su delega dell'avv. P. Referza e l'Avvocato dello Stato Fiorentino;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

#### FATTO E DIRITTO

1.- Con la sentenza appellata veniva parzialmente accolto il ricorso proposto dal Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Teramo (d'ora innanzi: Consiglio dell'Ordine) ai sensi dell'art.25 legge 7 agosto 1990, n.241 e, per l'effetto, veniva ordinato all'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (d'ora innanzi: I.N.F.N.) di fornire all'ente ricorrente tutte le informazioni relative "alle captazioni idropotabili, alle falde idriche del Gran Sasso, allo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della flora, della fauna e del territorio interessato, alle attività, alle misure e agli strumenti di tutela delle predette componenti ambientali", mentre veniva negato l'accesso alle informazioni "sugli studi, progetti e dati inerenti alla sicurezza del sistema integrato dei laboratori sotterranei e delle attività ivi svolte, delle gallerie stradali e della compresenza di persone".

2.- Avverso tale decisione proponeva appello l'I.N.F.N., eccependo l'inammissibilità del ricorso di primo grado deducendo, nel merito, il difetto dei presupposti, soggettivi ed oggettivi, per l'accesso alle informazioni ambientali ed invocando l'annullamento della sentenza appellata.

3.- Resisteva il Consiglio dell'Ordine, difendendo la ritualità dell'introduzione del giudizio di primo grado, contestando la fondatezza delle censure svolte a sostegno dell'appello, ribadendo la ricorrenza delle condizioni per l'accesso alle informazioni ambientali e concludendo per la reiezione del ricorso.

4.- Alla camera di consiglio dell'8 luglio 2004 il ricorso veniva trattenuto in decisione.

5.- Deve premettersi che il Consiglio dell'Ordine ha omissis di proporre appello incidentale avverso il capo della decisione con cui è stato negato l'accesso agli studi sulla sicurezza dei laboratori sotterranei del Gran Sasso, sicchè la relativa statuizione reiettiva deve intendersi passato in giudicato.

6.- Risulta, per il resto, controversa la fondatezza della domanda d'accesso alle informazioni sulla situazione ambientale del Gran Sasso formulata, prima in via sostanziale e poi processuale, dal Consiglio dell'Ordine e parzialmente accolta, nei limiti sopra precisati, con la decisione appellata.

7.- L'Istituto appellante deduce, in via pregiudiziale, l'inammissibilità del ricorso di primo grado, per essere stato depositato nella segreteria del t.a.r. oltre il termine di trenta giorni dalla notifica, prescritto dall'art.21, comma 2, legge 6 dicembre 1971, n.1034.

7.1- L'eccezione è palesemente infondata, atteso che il tempo trascorso dalla notifica del ricorso (12 agosto 2002) al suo deposito (13 settembre 2002) ricade interamente nel periodo della sospensione feriale dei termini processuali e che, secondo un costante insegnamento giurisprudenziale (cfr. ex multis Cons. St., sez. V, 23 maggio 2003, n.2788), quest'ultimo istituto, introdotto dall'art.1 legge 7 ottobre 1969, n.742, si applica a tutti i termini relativi alla giurisdizione amministrativa, con l'unica eccezione di quelli relativi al giudizio cautelare.

7.2- Ne consegue che il deposito del ricorso compiuto in un periodo nel quale il relativo termine era sospeso deve ritenersi senz'altro tempestivo e rituale.

7.3. La censura in esame va, dunque, respinta.

8.- Nel merito, l'appellante assume, quale primo argomento, che, nonostante l'ampliamento, ad opera dell'art.3 decreto legislativo 24 febbraio 1997, n.39, del novero dei soggetti legittimati all'accesso alle informazioni ambientali, la titolarità del relativo interesse dev'essere comunque radicata in capo al richiedente da una sua qualificata relazione con il diritto, al quale accede, alla salubrità dell'ambiente.

8.1- Secondo la prospettazione dell'I.N.F.N., in sintesi, l'espressione "chiunque ne faccia richiesta" (contenuta nell'art.3 d.lgs. n.39/97) dev'essere letta nel senso che la sussistenza del titolo a pretendere le informazioni ambientali si presume nei riguardi delle persone fisiche (il cui rapporto con l'ambiente non esige alcuna documentazione) e che va, viceversa, dimostrata nei confronti delle persone giuridiche, mediante la prova del collegamento delle loro finalità istituzionali con la situazione ambientale nella quale operano. Da tali premesse, l'Istituto deduce l'inconfigurabilità di alcuna legittimazione in capo al Consiglio dell'Ordine, siccome esclusivamente titolato a rappresentare gli interessi collettivi dei professionisti iscritti, a loro volta privi di ogni qualificata relazione con lo stato dell'ambiente.

8.2- L'assunto è infondato e va disatteso.

8.3- Il decreto legislativo n.39/97, emanato in attuazione della direttiva 90/313/CEE, ha, com'è noto, introdotto una fattispecie speciale di accesso in materia ambientale, che si connota, rispetto a quella generale prevista nella legge n.241/90, per due vistose novità: l'estensione del novero dei soggetti legittimati all'accesso ed il contenuto delle cognizioni accessibili. Sotto il primo profilo, l'art.3 d. lgs. n.39/97 chiarisce che le informazioni ambientali spettano a chiunque le richieda, senza necessità, in deroga alla disciplina generale sull'accesso ai documenti amministrativi, della dimostrazione di un suo particolare e qualificato interesse.

Quanto al secondo aspetto, la medesima disposizione estende il contenuto delle notizie accessibili alle "informazioni relative all'ambiente" (che implicano anche un'attività elaborativa da parte dell'amministrazione debitrice delle comunicazioni richieste), assicurando, così, al richiedente una tutela più ampia di quella garantita dall'art.22 l. n.241/90, oggettivamente circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e nella disponibilità dell'amministrazione.

8.4- La disciplina speciale della libertà d'accesso alle informazioni ambientali, come configurata dal d.lgs. n.39/97, risulta, quindi, preordinata, in coerenza con le finalità della direttiva comunitaria di cui costituisce attuazione, a garantire la massima trasparenza sulla situazione ambientale e a consentire un controllo diffuso sulla qualità ambientale.

Tale esigenza viene, in particolare, realizzata mediante la deliberata eliminazione, resa palese dal tenore letterale dell'art.3, di ogni ostacolo, soggettivo od oggettivo, al completo ed esauriente accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente.

8.5- La lettura e l'applicazione della normativa che ha introdotto l'istituto appena descritto non possono, dunque, prescindere dall'apprezzamento e dalla valorizzazione della sua ratio (per come sopra evidenziata) e devono essere, anzi, orientate dalla necessità di consentire la piena attuazione della volontà

del legislatore, per come consacrata nelle ricordate formule ampliative del diritto d'accesso in materia ambientale.

8.6- Così precisati gli estremi ed il contenuto del diritto controverso, risulta agevole rilevare che ogni indebita limitazione, per via ermeneutica, della legittimazione a pretendere l'accesso alle informazioni ambientali risulta preclusa sia dal tenore letterale della disposizione, sia dalla sua finalità.

8.7- La prospettazione dell'Istituto ricorrente, secondo la quale le persone giuridiche sarebbero escluse dal diretto riconoscimento della legittimazione all'accesso ad opera dell'art.3 d.lgs. cit. ed avrebbero l'onere di dimostrare un loro stabile collegamento con l'ambiente che ne autorizzi l'iniziativa, confligge, in particolare, con il dettato testuale della disposizione che, là dove recita "chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse", non tollera alcuna opzione esegetica che introduca limitazioni soggettive - espressamente e chiaramente - escluse dalla norma.

8.8- Così come la tesi sostenuta dal ricorrente contrasta con la segnalata finalità della disposizione che, mirando ad una trasparenza assoluta e ad un controllo sociale diffuso sullo stato dell'ambiente, impedisce ogni sua lettura che ostacoli il pieno conseguimento di quello scopo e la più ampia soddisfazione degli interessi ad essa sottesi.

8.9- Né vale, ancora, decifrare il diritto all'accesso ambientale come posizione soggettiva necessariamente strumentale al diverso diritto alla salubrità dell'ambiente, facendone derivare l'intestazione del primo ai soli titolari (e cioè, in sintesi, solo le persone fisiche) del secondo, posto che contrariamente al regime generale dell'accesso alla documentazione amministrativa - che parrebbe autorizzare l'affermazione della sua strumentalità ad una diversa situazione soggettiva da tutelare - quello speciale in esame omette qualsiasi riferimento positivo che legittimi una lettura analoga e contiene, anzi, indicazioni esplicite di segno contrario, che inducono, cioè, a configurare il diritto alle informazioni ambientali come posizione soggettiva autonoma, intestata in capo ad ogni soggetto di diritto dell'ordinamento (a prescindere dal suo collegamento strumentale od accessorio ad altre situazioni di diritto).

8.10- Alle considerazioni che precedono conseguono, in definitiva, il riconoscimento in capo al Consiglio dell'Ordine dell'interesse e della legittimazione (in materia di accesso i due concetti si sovrappongono e si confondono in un vincolo pressoché inscindibile) ad ottenere l'accesso alle informazioni ambientali richieste e la reiezione della censura esaminata.

9.- Con altro argomento, viene criticata la decisione appellata per avere accolto un'istanza di accesso formulata in termini talmente generici da non consentirne l'adempimento da parte dell'amministrazione.

9.1- Anche prescindendo dal rilievo della genericità (in questo caso) del motivo d'appello e dalla constatazione, di fatto, del carattere analitico e dettagliato dell'istanza del Consiglio dell'Ordine rimasta inevasa, è sufficiente ribadire, per disattendere la censura, che l'art.3 d.lgs. n.39/97 ha ammesso i richiedenti alle "informazioni relative all'ambiente" e, cioè, ad ogni notizia attinente alle condizioni dei luoghi ai quali si riferisce la richiesta, superando, così, quel limite all'ostensione dei documenti amministrativi normalmente individuato nella duplice necessità dell'indicazione specifica degli atti che si intendono conoscere e della disponibilità di essi da parte dell'amministrazione (che non può essere costretta, secondo la comune lettura dell'istituto generale, ad attività di ricerca o di elaborazione).

9.2- Ne consegue che, in materia di accesso ambientale, non solo non è necessaria la puntuale indicazione degli atti richiesti, ma risulta sufficiente una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto ambientale (che deve, evidentemente, 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, ad elaborarle e a comunicarle al richiedente.

9.3- Anche tale censura va, quindi, disattesa.

10.- In merito all'ultimo argomento, con cui si oppone la sopravvenienza dell'ipotesi di esclusione dell'accesso ambientale ci cui all'art.4, lett.c) d.lgs. n.39/97, per essere stato attivato un procedimento penale in ordine ad

un recente episodio di sversamento di pseudodocumene (con contestuale sequestro probatorio dell'impianto e di numerosa documentazione), si rileva che l'omissione di ogni produzione documentale inerente alla presunta causa ostativa impedisce di verificare l'ascrivibilità della situazione rappresentata nell'appello a quella che, ai sensi della disposizione citata, giustifica ed impone la sottrazione delle informazioni all'accesso.

11.- Deve, in conclusione, respingersi l'appello dell'I.N.F.N. e confermarsi la decisione appellata.

12.- Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, respinge il ricorso in epigrafe e condanna l'Istituto appellante a rifondere al Consiglio dell'Ordine appellato le spese del presente grado di giudizio, che liquida in complessivi Euro 1.500/00;

ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio dell'8 luglio 2004, con

l'intervento dei signori:

Filippo Patroni Griffi - Presidente, f.f.

Antonino Anastasi - Consigliere

Anna Leoni - Consigliere

Carlo Saltelli - Consigliere

Carlo Deodato - Consigliere Est.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 07 SET. 2004.