



CLUB ALPINO ITALIANO
COMMISSIONE CENTRALE TUTELA AMBIENTE MONTANO

Via E. Petrella 19 – 20124 Milano
Tel. 02.205723.1 – Fax 02.205723.201
cctam@cai.it

ACCESSO AGLI ATTI

ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI

“Diritto di accesso documentale, accesso civico ordinario e accesso civico generalizzato, strumenti forti ed efficaci, se ben utilizzati”

Premessa:

Questo documento si propone come finalità, il sostegno a quanti nel nostro corpo sociale, in particolare modo Presidenti di Sezione e di GR, anche con iniziative degli Otto e di soci particolarmente attivi, vogliano intraprendere un'azione qualificata di accesso agli atti della Pubblica Amministrazione e richiesta di informazioni ambientali, finalizzati ad attività conoscitive ed iniziative utili alla difesa e protezione ambientale, oltre che per attività di cui il Club Alpino Italiano si occupa secondo il proprio Statuto. Azioni concrete che spesso sono frenate dalla mancata conoscenza effettiva degli atti adottati dalla PA. **La conoscenza è il primo passaggio fondamentale per una piena analisi e consapevolezza dei fatti e scelte tecnico/politiche che avvengono sui territori di riferimento, in modo da potere eventualmente adottare decisioni e procedimenti da parte degli Organi deputati del nostro Sodalizio, azioni quanto più incisive possibili.**

L'oggetto e i contenuti del documento partono da un excursus normativo dagli anni 90, con la legge 241/90 tuttora in vigore e aggiornata, per poi soffermarsi sugli ultimi decreti legislativi del 2013 e 2016 che danno forza ai procedimenti di accesso agli atti per una migliore coscienza collettiva, facendo riferimento anche alle normative europee.

“Dalla L. 241/90 alla normativa sul diritto di accesso civico anche europea”

https://aliautonomie.it/wp-content/uploads/2020/09/4_LEGGE-241.1990-MODIFICATA-CON-LEGGE-120.2020.pdf

La **Legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/90)**, emanata in un periodo di grande innovazione normativa in materia di trasparenza della PA, vedi anche la L.142/90 ordinamento delle Autonomie Locali



CLUB ALPINO ITALIANO
COMMISSIONE CENTRALE TUTELA AMBIENTE MONTANO

Via E. Petrella 19 – 20124 Milano
Tel. 02.205723.1 – Fax 02.205723.201
cctam@cai.it

e Decreto Cassese nel 1993- ha avuto il grande merito di sancire la fine del principio di segretezza dei documenti amministrativi che fino a quel momento aveva costituito la **regola** nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano.

La Pubblica Amministrazione, pertanto, attraverso di essa, cessa di avere **segreti**, passando da un sistema chiuso ed incentrato sul principio di riservatezza ad un sistema basato su principi di trasparenza e pubblicità dell'*agere publicum*, la cui espressione più importante è, tuttora, rappresentata dal **diritto di accesso agli atti amministrativi**.

Da chiarire che nell'ordinamento giuridico italiano con la **legge n. 241**, il diritto di accesso agli atti è stato oggetto di numerose pronunce giurisprudenziali e interventi correttivi introdotti a più riprese dal Legislatore, volti ad affrontare le numerose questioni controverse relative al suo esercizio, ai limiti posti dall'ordinamento, agli obblighi di trasparenza e buon andamento della P.A. che gravano sulle pubbliche amministrazioni. Oggi si è arrivati ad avere un quadro normativo vasto, che offre sotto il profilo oggettivo una nozione ampia di "documento amministrativo" suscettibile di formare oggetto di istanza di accesso documentale, purché lo stesso sia inerente un'attività di pubblico interesse o finalizzata alla realizzazione di un interesse generale.

Infatti, originariamente la Legge ha introdotto nel nostro ordinamento **il DIRITTO DI ACCESSO DOCUMENTALE**, mantenuto in vita dal legislatore e affiancato, per rafforzare l'azione di accesso.

In particolare l'art. 10 ha individuato le regole per la partecipazione al procedimento, mentre gli artt. 22 e ss hanno disciplinato l'istituto, finalizzato alla protezione dell'interesse individuale dei soggetti legittimati a richiedere i dati e le copie degli atti di interesse.

Il soggetto legittimato deve essere titolare di un interesse diretto, concreto ed attuale, che deve corrispondere ad una situazione tutelata giuridicamente, connessa al documento per il quale viene presentata la richiesta di accesso.

Nel corso degli anni sono state introdotte nuove forme di accesso, non più volte alla tutela dell'interesse di un unico soggetto, ma basate sulla tutela di un interesse pubblico.



CLUB ALPINO ITALIANO
COMMISSIONE CENTRALE TUTELA AMBIENTE MONTANO

Via E. Petrella 19 – 20124 Milano
Tel. 02.205723.1 – Fax 02.205723.201
cctam@cai.it

È stata, quindi, prevista una legittimazione estesa a chiunque, quale effettivo strumento di trasparenza.

In particolare il **D.lgs n. 33/2013**, all'art 5, comma 1, ha disciplinato per la prima **volta l'accesso civico ordinario**, avente finalità pubblica ([https://www.rqs.mef.gov.it/ Documenti/VERSIONE-I/Selezione_normativa/D-Lgs-/DLGS14-03-2013_n33.pdf](https://www.rqs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Selezione_normativa/D-Lgs-/DLGS14-03-2013_n33.pdf))

Il nuovo istituto ha consentito la partecipazione di tutti i cittadini all'attività amministrativa, con possibilità di accesso a tutti i documenti, ai dati e alle informazioni soggetti a pubblicazione.

Successivamente, con il **D.lgs. n. 97/2016**, di revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, il D.lgs n. 33/2013 è stato integrato e all'art 5, comma 2, ha previsto l'accesso civico generalizzato, e/o FOIA (Freedom of Information Act), di recente definito accesso di "terza generazione" dal Consiglio di Stato ([cfr. Adunanza Plenaria n. 10/2020 https://www.aranagenzia.it/documenti-di-interesse/sezione-giuridica/consiglio-di-stato/10650-sentenza-n-102020-in-sede-giurisdizionale-adunanza-plenaria-applicazione-disciplina-accesso-civico-generalizzato.html](https://www.aranagenzia.it/documenti-di-interesse/sezione-giuridica/consiglio-di-stato/10650-sentenza-n-102020-in-sede-giurisdizionale-adunanza-plenaria-applicazione-disciplina-accesso-civico-generalizzato.html))

Il menzionato accesso è stato esteso anche ai dati per i quali non sussiste uno specifico obbligo di pubblicazione, con il riconoscimento a chiunque del diritto di presentare una specifica istanza di accesso ai dati e ai documenti anche diversi da quelli oggetto di pubblicazione, che l'amministrazione detiene, senza necessità di indicare le specifiche motivazioni.

Il FOIA, in effetti, si fonda sul riconoscimento del "diritto di conoscere" (right to know), non ha un oggetto predefinito, non richiede alcuna preventiva dimostrazione circa la sussistenza di un interesse concreto ed attuale. **La novità consiste nell'accesso civico generalizzato.**

In sintesi, a maggior chiarimento:

*L'introduzione dell'istituto **dell'accesso civico generalizzato** – entrato in vigore nel nostro ordinamento il 23 dicembre 2016 – ha rappresentato, senz'altro, la novità principale apportata dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, quale "importante strumento chiaramente indirizzato a realizzare la **trasparenza***



CLUB ALPINO ITALIANO
COMMISSIONE CENTRALE TUTELA AMBIENTE MONTANO

Via E. Petrella 19 – 20124 Milano
Tel. 02.205723.1 – Fax 02.205723.201
cctam@cai.it

amministrativa e cioè la **comprensibilità e la conoscibilità, dall'esterno, dell'attività amministrativa**, in particolare da parte dei cittadini; **comprensibilità e conoscibilità finalizzate**, in particolare, a realizzare **imparzialità e buon andamento** dell'azione amministrativa e a far comprendere le scelte rivolte alla cura dell'interesse pubblico. Lo strumento dell'accesso civico generalizzato consente, per la prima volta, nel nostro ordinamento, **l'accesso alla documentazione in possesso delle amministrazioni, senza la necessità di un manifesto interesse da parte dell'accedente**, naturalmente senza travalicare i limiti previsti dal legislatore (art. 5-bis, commi 1 e 2, d.lgs. 33/2013), posti a tutela di eventuali interessi pubblici o privati che potrebbero confliggere con la volontà di conoscere, espressa dal cittadino. L'ampio diritto all'informazione e alla trasparenza dell'attività delle amministrazioni e degli altri soggetti indicati nel neo-introdotta articolo 2-bis del Codice della trasparenza resta temperato solo dalla **necessità di garantire le esigenze di riservatezza, di segretezza e di tutela di determinati interessi pubblici e privati** (come elencati nell'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013, di seguito riportati) che diventano l'eccezione alla regola, alla stregua degli ordinamenti caratterizzati dal sistema FOIA, (l'acronimo deriva dal Freedom of Information Act, e cioè la legge sulla libertà di informazione adottata negli Stati Uniti il 4 luglio 1966).

https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Selezione_normativa/D-Lgs-/DLGS14-03-2013_n33.pdf

<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/12-02-2016/trasparenza>

Informazioni ambientali , cosa si intende (D.Lgs 195/2005)

<https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/05195dl.htm>

E' qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma concernente l'ambiente. A titolo puramente esemplificativo si indicano quali informazioni ambientali tutte quelle riguardanti lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché le attività o le misure che incidono o possono incidere negativamente su tali componenti ambientali; lo stato della salute e sicurezza umana, le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale.



CLUB ALPINO ITALIANO
COMMISSIONE CENTRALE TUTELA AMBIENTE MONTANO

Via E. Petrella 19 – 20124 Milano
Tel. 02.205723.1 – Fax 02.205723.201
cctam@cai.it

Tutte le informazioni relative alle interlocuzioni tra ISPRA e la propria utenza, aventi oggetto la richiesta di informazioni ambientali, sono raccolte e analizzate da ISPRA nei seguenti **report annuali**.

Che cosa è il diritto di accesso alle informazioni ambientali?

E' il diritto del pubblico garantito dal decreto legislativo del 19 agosto 2005, n. 195 in attuazione della direttiva comunitaria 2003/4/CEE, di accedere alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle Autorità Pubbliche. Per Autorità Pubbliche devono intendersi non solo le Amministrazioni Pubbliche statali, regionali e locali, ma anche le aziende autonome e speciali, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi, nonché ogni persona fisica o giuridica che svolge funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico.

Come si fa ad esercitare il diritto di accesso alle informazioni ambientali?

La richiesta di accesso può essere presentata anche in forma scritta. A tal fine può essere utilizzato **l'apposito modulo** (sito ispra o dato dai regolamenti delle PA). Nella richiesta deve indicarsi specificamente l'informazione a cui si desidera accedere oppure gli estremi del documento che la contiene e di cui si vuole prendere visione o avere copia (ovvero gli elementi che consentano di individuarlo); è necessario, inoltre, provare la propria identità e gli eventuali poteri rappresentativi.

E' possibile accedere a qualsiasi tipo di informazione? No. L'accesso può essere differito, escluso o limitato per i casi di cui all'art. 5 del decreto legislativo del 19 agosto 2005, n. 195.

Entro quanto tempo l'Amministrazione deve dare una risposta alla richiesta?

Di norma la **risposta deve essere fornita entro trenta giorni** a decorrere dalla data di presentazione della richiesta. Nell'ipotesi in cui l'entità e la complessità della richiesta sono tali da non consentire di soddisfarla entro trenta giorni, l'Amministrazione può fornire la risposta al richiedente entro un termine più lungo, pari a sessanta giorni. Trascorsi inutilmente detti termini la richiesta si intende rifiutata.

Contro le determinazioni di una Amministrazione Statale centrale, è possibile presentare istanza di riesame



CLUB ALPINO ITALIANO
COMMISSIONE CENTRALE TUTELA AMBIENTE MONTANO

Via E. Petrella 19 – 20124 Milano
Tel. 02.205723.1 – Fax 02.205723.201
cctam@cai.it

alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e ricorso al T.A.R. entro trenta giorni.

E' bene osservare che **ai fini dell'accesso agli atti in materia di tutela ambientale**, ci sono alcuni pronunciamenti del Tar, che non solo non è necessaria la puntuale indicazione degli atti richiesti, ma è sufficiente una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto per costituire in capo all'Amministrazione pubblica 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 (T.A.R. Campania – Salerno, sez. II, 21 maggio 2009, n. 2466; T.A.R. Lombardia – Brescia, sez. I, 19 novembre 2009, n. 2229).

Risulta che non solo il singolo ha titolo all'accesso ma anche i soggetti portatori di "interesse generali", quali le associazioni e/o i comitati, soggetti esponenziali degli interessi diffusi degli utenti di un servizio o dei destinatari di atti autoritativi da parte della P.A. (Cons. Stato, sez.VI, sentenza n.5481/2011): astrattamente tutti i portatori di "interessi generali" hanno titolo a richiedere l'accesso agli atti relativi all'esercizio di una determinata attività o in presenza dell'adozione di atti amministrativi che incidano la sfera giuridica di una molteplicità di cittadini (erga omnes).

Il diritto di accesso, oltre che alle persone fisiche, spetta quindi agli enti di interessi collettivi e diffusi, giacché trattasi di un diritto all'informazione, che va riconosciuto oltre che alle persone fisiche, anche a enti di interessi collettivi e diffusi, ove corroborati dalla rappresentatività dell'associazione, comitato o ente esponenziale e dalla pertinenza dei fini statuari rispetto all'oggetto dell'istanza (T.A.R. Lazio, sez. II ter, 14 marzo 2011, n. 2260).

Tuttavia non si può ritenere che siffatta, assunta rappresentatività conferisca per ciò solo all'associazione o al comitato un generalizzato e indifferenziato titolo per il diritto d'accesso nei confronti degli atti della P.A. atteso che è consolidato orientamento – corrispondente al generale principio del necessario interesse alla domanda giudiziale, espresso dall'art. 100 Cod. proc. civ., e di cui l'art. 22, comma 1, lett. b) della Legge 6 agosto 1990, n. 241 – *dal momento che il diritto di accesso non corrisponde ad un'azione popolare*, il suo



CLUB ALPINO ITALIANO
COMMISSIONE CENTRALE TUTELA AMBIENTE MONTANO

Via E. Petrella 19 – 20124 Milano
Tel. 02.205723.1 – Fax 02.205723.201
cctam@cai.it

esercizio non può che essere collegato alla sussistenza (e alla puntuale rappresentazione) di un interesse differenziato, concreto e attuale, all'accesso ai documenti.

Il diritto di accesso impone pur sempre un accertamento concreto dell'esistenza di un bisogno differenziato di conoscenza in capo a chi richiede i documenti, perché non è orientato ad un controllo generalizzato ed indiscriminato di chiunque sull'azione amministrativa (che è anzi espressamente vietato a norma dell'art. 24, comma 3 della Legge n.241/1990), ma solo alla conoscenza da parte dei singoli titolari di atti effettivamente, o anche solo potenzialmente, incidenti sui loro interessi particolari.

La pretesa titolarità (o la pretesa rappresentatività) di interessi collettivi o diffusi non vale a costituire un potere – comunque privato e perciò estraneo ai circuiti pubblici di rappresentatività e responsabilità – di ispezione generalizzata sulla pubblica amministrazione, fatte salve le precisazioni di cui al Decreto Legislativo 33/2013 citato.

In relazione a queste osservazioni, non è qualità sufficiente a legittimare un generalizzato interesse alla conoscenza di qualsivoglia documento riferito all'attività della pubblica potestà; invero occorre piuttosto che perché il principio di trasparenza operi verso l'esterno, anche per tali figure sia sostenuto da un effettivo, attuale e concreto interesse alla conoscenza di atti che incidono in via diretta e immediata (in quanto collegati alla prestazione o alla funzione svolta), e non già in via meramente ipotetica e riflessa, sugli interessi collettivi degli associati (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2009, n.737; 25 settembre 2006, n. 5636; 10 febbraio 2006, n. 555).

D.Lgs 195/05 Art. 7. Informazioni ambientali - Tutela del diritto di accesso e Ricorso.

Contro le determinazioni dell'autorità pubblica concernenti il diritto di accesso e nel caso di mancata risposta entro i termini di cui all'articolo 3, comma 2, il richiedente può presentare ricorso in sede giurisdizionale secondo la procedura di cui all'articolo 25, commi 5, 5-bis e 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero può chiedere il riesame delle suddette determinazioni, secondo la procedura stabilita all'articolo 25, comma 4, della stessa legge n. 241 del 1990, al difensore civico competente per territorio, nel caso di atti delle



CLUB ALPINO ITALIANO
COMMISSIONE CENTRALE TUTELA AMBIENTE MONTANO

Via E. Petrella 19 – 20124 Milano
Tel. 02.205723.1 – Fax 02.205723.201
cctam@cai.it

amministrazioni comunali, provinciali e regionali, o alla Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 della citata legge n. 241 del 1990, nel caso di atti delle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato.

Richieste di Accesso delle Associazioni di Protezione Ambientale (legge 349/86):

È indispensabile motivare – in sede di richiesta – l'esatta rappresentazione dell'interesse all'accesso, dimostrando la presenza tra i fini statuari o dell'attività svolta il perseguimento di quel determinato interesse posto alla base dell'istanza di accesso, in modo continuativo e non occasionale e che abbia ampia rappresentatività territoriale, acclarando una differenziata posizione di interesse concreto, diretto ed attuale, che legittima a chiedere copia di documenti; documenti che una volta acquisiti possono costituire indubbio supporto e mezzo per il miglior perseguimento degli scopi statuari, sociali o dell'attività svolta, si pensi ad una associazione che opera in difesa dell'ambiente in tutti i suoi aspetti, montagna, ecosistemi e quant'altro – come nel caso del Club Alpino Italiano in virtù di riconoscimenti legislativi ai sensi della legge 349/1986 o a tutela dei beni culturali e paesaggio (T.A.R. Lazio, sez. II ter, 14 marzo 2011, n. 2260 e sez. III, 16 gennaio 2008, n. 249), non sovrapponibile rispetto all'interesse dei singoli soggetti appartenenti a tale organizzazione (T.A.R. Puglia-Bari, sez. II, 17 aprile 2009, n. 896).

Lo statuto delle associazioni deve prevedere che vengano perseguiti in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale ed abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa, con la conseguenza che la legittimazione processuale delle predette associazioni ambientaliste deve essere apprezzata in presenza di tre requisiti tradizionalmente utilizzati al riguardo in giurisprudenza, rispettivamente relativi alle 1) finalità statuarie dell'ente, 2) alla stabilità del suo assetto organizzativo, nonché alla sua c.d. 3) *vicinitas* rispetto all'interesse sostanziale che si assume lesa per effetto dell'azione amministrativa e a tutela del quale, pertanto, l'ente esponenziale intende agire in giudizio(nel caso si presenti questa fattispecie (Cons. Stato, sez.IV, 21 agosto 2013 n.4233; sez.V, 22 marzo 2012 n.1640; TAR Lazio, Latina, sez.I, 13 novembre 2018 n. 584; TAR Campania, Napoli, sez. VII, 21 aprile 2016 n. 2025; TAR Liguria, sez. I, 21 novembre 2013 n. 1404). Le Pubbliche Amministrazioni, in base all'ultima normativa, sui propri siti mettono



CLUB ALPINO ITALIANO
COMMISSIONE CENTRALE TUTELA AMBIENTE MONTANO

Via E. Petrella 19 – 20124 Milano
Tel. 02.205723.1 – Fax 02.205723.201
cctam@cai.it

a disposizione il modulo prestampato per l'accesso agli Atti.

Esclusione e Limiti all'accesso agli atti (art. 5 bis)

L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti:

a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d) le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. Se i limiti citati riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti. (**per maggiori info consultare l'articolo del d.lgs.**)

Accesso alle informazioni pubblicate nei siti (In vigore dal 23 giugno 2016)

L'art.9 del d.lgs. 33/2013, ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, nella home page dei siti istituzionali è collocata un'apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente», al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente. Al fine di evitare eventuali duplicazioni, la suddetta pubblicazione può essere sostituita da un collegamento ipertestuale alla sezione del sito in cui sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti, assicurando la qualità delle informazioni di cui all'articolo 6. Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione «Amministrazione trasparente». Il decreto prevede gli obblighi di pubblicazione da parte delle PA, obblighi che il cittadino o i portatori di interesse (vedi associazioni) possono far valere e segnalare. Nella parte dei siti dedicati alla Trasparenza, sono spesso presenti i moduli per l'accesso agli Atti, da parte dei Cittadini e/o portatori di interesse.



CLUB ALPINO ITALIANO
COMMISSIONE CENTRALE TUTELA AMBIENTE MONTANO

Via E. Petrella 19 – 20124 Milano
Tel. 02.205723.1 – Fax 02.205723.201
cctam@cai.it

Importante: Ai fini del decreto 33/2013, per 'pubbliche amministrazioni' si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

30 settembre 2021

Documento prodotto dalla CCTAM

(Redattore Mario Vaccarella)