

UN NUOVO CONTRIBUTO IN TEMA DI "ANTICORRUZIONE" - LE INFORMAZIONI AMBIENTALI E LA TRASPARENZA

CORRADO CANTELE

*Direttore amministrativo/Responsabile per
la prevenzione dei fenomeni corruttivi e per
la trasparenza di ARPA Valle d'Aosta
c.cantele@arpa.vda.it*

Mi è stato chiesto di "raccontare" un'esperienza in qualità di responsabile per la prevenzione dei fenomeni corruttivi in sede di trattazione del tema Anticorruzione come rapportato all'Ambiente.

Mi ricollego al *punto di vista* di Mailla Strappini di ARPA Lazio letto sul numero 2018/1 del BEA: condivido la proposta di approfondire - ritengo in ambito ASSOARPA ed in raccordo con il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente - il tema della prevenzione della corruzione "quanto mai attuale e urgente", provando a mutuare il modello di organizzazione e gestione di cui al D.Lgs. 231/2001 in materia di responsabilità amministrativa da reato (in tal senso centrata dalla Strappini la sintesi del processo di "realizzazione e manutenzione" del modello), con l'opportuna precisazione - fatta nel contributo - che le finalità, in tal caso, sono però quelle contenute nella legge 190/2012, di riferimento per la prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione.

In tale sede vorrei dare un contributo "di esperienza" con riferimento alle azioni poste in essere a fronte, in particolare, di una richiesta di accesso concernente dei dati ambientali. Stiamo quindi trattando di *trasparenza* quale veicolo di conoscenza diffusa degli andamenti gestionali e

dell'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali da parte degli enti pubblici nonché quale strumento di attuazione della lotta all'illegalità nella Pubblica Amministrazione¹, forse il profilo attuativo della legge 190/2012 di maggiore novità e di forte impatto per l'organizzazione della Pubblica Amministrazione, che non può prescindere da un'organizzata operatività dei flussi interni delle informazioni da pubblicare (meglio se inserita in un modello organizzativo).

Stiamo trattando anche di *informazioni ambientali*, alle quali il decreto legislativo 33/2013, in materia di trasparenza, dedica uno specifico articolo, il 40, in attuazione del quale le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, coerentemente con la propria missione istituzionale, sono tenute a garantire un elevato *standard* di pubblicità e aggiornamento di quelle informazioni, rimandando nella sostanza ai contenuti dei siti *internet* agenziali, con particolare riguardo alle relazioni sullo stato dell'ambiente.

L'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC) poi precisa che "vista l'importanza che il legislatore attribuisce alla conoscibilità delle informazioni ambientali, ribadita dal riconoscimento di un diritto di accesso generalizzato ai sensi del D.Lgs. n. 195/2005, è auspicabile che tutte le amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali, le aziende autonome e speciali, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi, nonché ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico, diano ampia diffusione alle informazioni ambientali di cui dispongono o

¹ Corso di formazione tenuto dal direttore amministrativo di ARPA Valle d'Aosta, Corrado Cantele, al personale di ARPA Basilicata sul tema "anticorruzione" - 15 maggio 2014

delle quali siano conoscenza".²
Il citato articolo 40 (e la stessa ANAC), trattando di informazioni ambientali, non possono che richiamare il citato decreto legislativo 195/2005, di recepimento della direttiva europea 2003/4/CE, una pietra miliare dell'accessibilità del pubblico alle informazioni ambientali, che anticipa di circa 11 anni, con riguardo all'ordinamento italiano e con riferimento al tema *ambiente*, il diritto all'accesso civico cosiddetto "generalizzato", esteso poi a tutti gli ambiti soggetti alla trasparenza con il decreto legislativo 97/2016 di aggiornamento del decreto legislativo 33/2013.

A differenza dell'accesso civico, preordinato al corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione da parte della Pubblica Amministrazione contenuti nel decreto 33/2013, l'accesso civico generalizzato è

finalizzato a garantire una libera accessibilità all'informazione o al documento richiesti, che possono anche non rientrare nell'ambito oggettivo di applicazione dello stesso decreto. Fatte queste doverose premesse, cosa deve fare il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, se riceve una richiesta di *accesso civico* o di *accesso civico generalizzato*?

La risposta dovrebbe discendere dall'operatività del Piano "anticorruzione" realizzato secondo il richiamato modello di organizzazione e gestione.

Dapprima l'accesso deve essere qualificato se solo civico oppure civico generalizzato, previa ricomposizione della richiesta nell'ambito applicativo del D.Lgs. 33/2013 e quindi, trattandosi di informazioni ambientali, del D.Lgs. 195/2005.

EFFETTUATE QUESTE PRELIMINARI VALUTAZIONI, IL RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE:

| La richiesta è qualificata come accesso civico . | La richiesta è qualificata come accesso civico generalizzato . |
|--|---|
| <p>1) Verifica se l'informazione rientra tra quelle obbligatorie da pubblicare ai sensi del decreto 33/2013 (si rinvia alla definizione di informazione ambientale" data dal D.Lgs. 195/2005)³</p> <p>2) Appurato che l'informazione rientra tra quelle obbligatorie da pubblicare, verifica se l'informazione è presente sul sito internet istituzionale – Sezione "Amministrazione Trasparente";</p> <p>3a) l'informazione è presente sul sito:</p> <p>3aa) risponde a richiesta di accesso dando le indicazioni per il reperimento del dato anche solo riportando il relativo link; ovvero</p> <p>3b) l'informazione non è presente sul sito oppure è incompleta o non aggiornata:</p> <p>3bb) reperisce o completa/aggiorna l'informazione;</p> <p>3bbb) dà corso alla pubblicazione sul sito internet istituzionale – Sezione "Amministrazione Trasparente";</p> <p>3bbbb) comunica al richiedente l'avvenuta pubblicazione (entro trenta giorni)</p> <p>NOTA: l'attività di cui al punto 3b) costituisce quindi una criticità dell'operatività del modello di organizzazione e di gestione con riferimento in particolare alla procedura "flussi informativi", criticità da prendere a carico per la sua risoluzione interagendo con l'unità organizzativa - e con il personale - individuati formalmente per garantire quei flussi.</p> | <p>1) Verifica la fondatezza della richiesta, se l'accesso deve essere negato a tutela di uno degli interessi individuati dal D.Lgs. 33/2013</p> <p>2) Appurato che la richiesta di accesso non pregiudica uno degli interessi tutelati:</p> <p>2a) trasmette tempestivamente al richiedente i dati richiesti Ovvero</p> <p>2b) nel caso in cui l'istanza riguardi informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013:</p> <p>2ba) pubblica/aggiorna, se necessario, sul sito internet istituzionale – Sezione "Amministrazione Trasparente", le informazioni richieste e comunica al richiedente l'avvenuta pubblicazione/l'avvenuto aggiornamento ovvero</p> <p>2bb) comunica al richiedente in quale Sezione/sottosezione del sito internet istituzionale, reperire l'informazione, nel frattempo pubblicata e aggiornata, anche solo riportando il relativo link</p> <p>NOTA: l'attività di cui al punto 2ba) costituisce quindi una criticità dell'operatività del modello di organizzazione e di gestione con riferimento in particolare alla procedura "flussi informativi", criticità da prendere a carico per la sua risoluzione interagendo con l'unità organizzativa - e con il personale - individuati formalmente per garantire quei flussi.</p> |

² FAQ 19-bis Pubblicazione delle informazioni ambientali (art. 40), pubblicata su sito internet di ANAC

³ D.Lgs. 195/2005, art. 2 c. 1 lett. a)

"informazione ambientale": qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque

La propria esperienza, di seguito riportata, è di un certo interesse perché si è trattato di fatto di un *accesso civico generalizzato* concernente informazioni ambientali (ambito: siti contaminati – attività di bonifica), anche se, al momento della richiesta - marzo 2016 - quella tipologia di "accesso" non era ancora stata introdotta nella normativa nazionale in materia di "trasparenza" (decreto 33/2013), e in tal senso la richiesta, in termini di rafforzamento dell'accessibilità, era stata opportunamente e correttamente formulata richiamando entrambe le normative (33/2013 e 195/2005). E ancora: l'accessibilità all'informazione ambientale è garantita purché l'informazione sia "detenuta" dall'Amministrazione "per fini istituzionali"⁴, "in quanto dalla stessa "prodotta" o "ricevuta" o materialmente "detenuta" da persona fisica o giuridica per suo conto"⁵, circostanza determinante nella trattazione del caso concreto perché taluni dati richiesti allo scrivente erano prodotti da ARPA Valle d'Aosta mentre altri erano "detenuti/in possesso" dall'Agenda anche se "prodotti" da altro ente pubblico (Regione), con contestuale invito quindi alla richiedente a consultare il sito della Regione – ente competente - con riferimento al "Piano bonifiche" per le informazioni oggetto di specifica richiesta. Sul sito internet di ARPA Valle d'Aosta/Sezione "Amministrazione trasparente" sono riportate le informazioni sull'accesso civico

(generalizzato) di cui ho trattato. Ritengo comunque utile una rassegna di massime giurisprudenziali di un certo interesse in materia di "accessibilità delle informazioni ambientali", che riporto in calce.

Concludo riprendendo l'auspicio fatto da Maila Strappini, nel senso di un rinnovato presidio, a livello di Sistema, della tematica "Anticorruzione – Trasparenza – Ambiente", con l'obiettivo, per quanto possibile, di addivenire ad un modello condiviso di organizzazione e gestione ricordando i positivi risultati raggiunti dal tavolo di lavoro "Definizione di uno schema di modello organizzativo secondo il D.Lgs. 231/2001 in tema di salute e sicurezza sul lavoro applicabile al Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente" coordinato da ARPA Liguria (biennio 2015/2017), al quale ho avuto l'opportunità di partecipare.

RICHIAMI GIURISPRUDENZIALI

Informazione ambientale - Articolo 3 D.lgs. 195/2005 - Disciplina generale dell'accesso prevista dalla Legge 241/1990 - Differenze.

L'art. 3 D.Lgs. 19 agosto 2005 n. 195, con il quale è stata data attuazione alla direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, ha introdotto una fattispecie speciale di accesso in materia ambientale, che si connota, rispetto a quella generale prevista nella Legge 241 del 1990, per l'estensione del

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);

⁴D.Lgs. 33/2013, art. 40 c. 2

⁵D.Lgs. 195/2005 Art. 2 c. 1 lett. c

novero dei soggetti legittimati all'accesso e per il contenuto delle cognizioni accessibili. Le informazioni ambientali spettano, infatti, a chiunque le richieda, senza necessità, in deroga alla disciplina generale sull'accesso ai documenti amministrativi, di dimostrare un suo particolare e qualificato interesse. L'articolo 3 del D.Lgs. 195/2005 estende, inoltre, il contenuto delle notizie accessibili alle "informazioni ambientali" (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'articolo 22 della Legge 241 del 1990, oggettivamente circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e nella disponibilità dell'Amministrazione.

Tar Reggio Calabria, sezione I, sentenza 9 dicembre 2014 n. 793

Accesso alle informazioni ambientali - Articolo 2 D.Lgs. 195/2005 - Documentazione riguardante l'accatastamento di un immobile

Alla luce dell'articolo 2 del D.Lgs. 195 agosto 2005 n. 195, la documentazione riguardante l'accatastamento di un fabbricato non è suscettibile nel concetto di informazione ambientale, non rientrando tipologie indicate da detta disposizione. Non formano infatti oggetto dell'informazione ambientale gli atti e i documenti relativi a fatti che non comportano un impatto ambientale (Tar Lecce sezione I, sentenza 8 ottobre 2009 n. 2286). Né può ritenersi rilevante, ai fini della qualificazione dell'informazione, la finalità ambientale perseguita dall'Associazione per conto della quale l'interessato ha presentato l'istanza: un conto è, infatti, la natura "ambientale" dell'informazione richiesta, altro è che un'informazione per così dire neutra possa essere utilizzata dall'associazione di tutela ambientale per perseguire i propri fini statutari.

Tar Reggio Calabria, sezione I, sentenza 9 gennaio 2014 n. 38

Accesso alle informazioni ambientali. Procedimento in corso.

Il diniego di accesso alla documentazione ambientale non può fondarsi sul fatto che l'informazione non sia ancora tradotta nell'adozione di provvedimenti amministrativi conclusivi. Anche le semplici istanze, e non solo i provvedimenti conclusivi, possono formare oggetto dell'accesso.

Consiglio di Stato, sezione V, 13 settembre 2016, n. 3856

Accesso alle informazioni ambientali. Comparto rifiuti.

Legittimo il diniego ad una domanda di accesso ai documenti concernenti il servizio di raccolta e trasporto di rifiuti sanitari in quanto non si fondava su una preoccupazione circa lo stato di matrici ambientali, ma era volta all'acquisizione d'informazioni, quali quelle contenute nei formulari, che possono essere rilevanti per l'impresa per motivi concorrenziali e per acquisire dati commerciali riguardanti la concorrenza. Il diritto di accesso, disciplinato per il perseguimento di finalità ambientali, risultava utilizzato per finalità del tutto diverse (economico-patrimoniali) e con un inutile aggravio dell'attività dell'amministrazione.

Consiglio di Stato, sez. III, n. 4636, del 6 ottobre 2015

Sono stati considerati pienamente rientranti nel concetto di informazione ambientale e dunque obbligatoriamente ostensibili i dati inerenti il funzionamento di impianti di trattamento di rifiuti (verbale di primo controllo e allegati, accertamenti e verifiche eseguiti ed eventuale approvazione del piano di monitoraggio) in quanto recanti informazioni ambientali relative all'adozione di misure di competenza di ARPA.

Tar Lazio, sez. I ter, 10 giugno 2015, n. 7719