amministrativ@mente

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 3-4/2014

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Pasqua Simonetta, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lamberti, Laura Letizia, Roberto Marotti, Masimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

Diritto di accesso e trasparenza – privacy e segretezza. Principi contrastanti ma complementari per un'amministrazione pubblica efficiente

di Luisa Cilmi e Maurizio Asprone

Il potere/diritto di ogni soggetto di conoscere, divulgare o tutelare dati, informazioni, atti ad esso espressamente riconducibili o verso i quali possa dimostrare un legittimo interesse, dovuto al possesso di una situazione giuridicamente rilevante, va esaminato nella sua accezione più ampia, in relazione ai diversi rapporti che, conseguentemente, si vengono a creare tra soggetto interessato e pubblico potere sia esso Stato o amministrazione pubblica.

Viene a configurarsi un difficile bilanciamento, ma di fondamentale importanza, tra diritto di accesso ai documenti detenuti od anche elaborati dalla P.A. – inteso come utile strumento di verifica sulla trasparenza, correttezza ed imparzialità dell'azione amministrativa - e la tutela dei dati personali, nell'osservanza del diritto alla riservatezza, bilanciamento che deve coordinarsi con l'attività della P.A. attesa alla realizzazione e cura concreta dell'interesse pubblico primario.

Risulta complesso, quindi, per il legislatore stabilire quale sia il limite delle azioni e definire quale sia l'interesse da far prevalere o in quali casi il diritto alla conoscenza debba soccombere al rispetto del diritto alla riservatezza. Inoltre, è stato compito non facile per il legislatore valutare le categorie di documenti che, se divulgati, potrebbero arrecare un pregiudizio o una lesione, ad esempio, alla sicurezza ed alla difesa nazionale, alla salvaguardia dell'ordine pubblico, alla correttezza delle relazioni internazionali, oppure alla tutela di dati personali sensibili e giudiziari.

Privacy e segretezza rappresentano, dunque, i maggiori "nemici" del diritto di sapere rendendolo così un diritto non assoluto.

Fin dalla fine del '700 il diritto alla riservatezza inteso come protezione dei dati personali nella P.A. assume il significato che oggi gli viene attribuito, di diritto fondamentale della persona umana. Lord Chatham nella sua relazione sull'uso delle garanzie tenuta nel 1766 al Parlamento inglese, definì il diritto alla privacy come un diritto dell'individuo di "*to be let alone*" - diritto di essere lasciato solo - configurandolo come pretesa dell'individuo di determinare in che misura egli desidera condividere parte di se con gli altri, stabilendo così un limite all'azione dello Stato e di tutta la sfera pubblica nei confronti dell'individuo.

La Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948, all'art.12, vietava "l'arbitraria interferenza con la riservatezza" e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 prevedeva, all'art. 8, che "ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare" ed all'art. 10 vietava all'esercizio della libertà di espressione di divulgare " informazioni confidenziali". L'affermazione di tali principi dimostra la considerazione che già da quegli anni viene riservata al diritto alla

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

privacy riconoscendogli il valore di diritto fondamentale e come tale attribuendogli tutela costituzionale[1].

Mentre diversi Stati come Svezia, Germania federale, Austria, Danimarca, Francia e Norvegia si sono attivati, sin dagli anni '70 a promulgare leggi sulla tutela della riservatezza, l'Italia, pur avendo aderito alla Convenzione di Strasburgo del 1981[2], ha disciplinato la materia, per la prima volta in modo organico, con la legge n. 675 del 1996, oggi superata da norme integrative e dal Codice della privacy[3].

La rigidità dell'Ordinamento italiano impone al legislatore di ricorrere ad una norma per stabilire quali siano i documenti, gli atti e le informazioni da ritenersi coperti dal Segreto di Stato e, come tali, non possono essere divulgati o portati a conoscenza di soggetti non autorizzati. Ciò in quanto, secondo una concezione oggettiva del segreto, la loro divulgazione danneggerebbe interessi fondamentali dello Stato ritenuti dall'ordinamento prevalenti rispetto all'informazione. L'Istituto viene introdotto formalmente dalla legge 24 ottobre 1977 n. 801[4], successivamente la legge 3 agosto 2007 n. 124[5] ed il più recente D.P.C.M. 22 luglio 2011[6], regolamentano ulteriormente l'argomento. Si tratta di un atto politico - che può essere disposto esclusivamente dal Presidente del Consiglio dei ministri in quanto vertice del potere esecutivo – un vincolo che ha il potere di impedire all'autorità giudiziaria di acquisire e utilizzare informazioni ed atti sui quali è apposto, diversamente da quanto avviene per le Classifiche di Segretezza, di competenza della Pubblica Amministrazione, che non sono opponibili all' autorità giudiziaria in quanto atti di natura amministrativa.

La titolarità dell'Istituto giuridico del segreto di stato, in termini di apposizione e di opposizione, in capo all'esecutivo è elemento comune a molti ordinamenti, seppur con modalità di applicazione diversificate, come sono diversamente gestiti anche i rapporti che intercorrono tra la gestione governativa e potere legislativo, relativamente alla possibilità di un controllo da parte del Parlamento, sostanzialmente escluso negli Stati Uniti, debole nel Regno Unito mentre è più incisivo in Francia, Spagna e Germania[7]. Nei rapporti tra controllo da parte del potere giudiziario e potere esecutivo viene riconosciuta a quest'ultimo un' ampia discrezionalità soprattutto riguardo la possibilità di opporre il rilascio di documenti. Discrezionalità che assume caratteri ben diversi considerando la deferenza dei giudici statunitensi e britannici nel non contrastare il potere esecutivo, mentre più incisivo è il controllo esercitato dai giudici tedeschi e spagnoli. Particolare, inoltre, è la strategia della Francia che affida la soluzione dei contrasti tra i due poteri ad un' Autorità amministrativa indipendente, istituita con la Legge di riforma n.89-567 del 1998, a garanzia di un uso corretto del segreto di stato.

---

[1] Per l'Ordinamento italiano vedi Sentenza Corte Cassazione n.2129/1975 nella quale si sancisce definitivamente la riservatezza come diritto costituzionalmente tutelato in base all'art. 2 della Costituzione italiana.

[2] Convenzione di Strasburgo n. 108/1981 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981. Ratificata e resa esecutiva in Italia dalla Legge 21 febbraio 1989, n. 98.

[3] D.lgs. n. 196/2003.

[4] "*Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato*".

[5] "*Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*".

[6] "*Disposizioni per la tutela amministrativa del Segreto di Stato e delle informazioni classificate*".

[7] Nell'Ordinamento tedesco, ad esempio, la legge sul controllo parlamentare dei Servizi Segreti federali del 4 agosto 2009, pur non impedendo al Governo federale di rifiutare il rilascio di informazioni segrete, impone che tale rifiuto sia motivato e giustificato innanzi ad un'apposita Commissione parlamentare di controllo.

Nell'ordinamento italiano il segreto di Stato corrisponde ad una categoria giuridica specifica ma il significato che gli viene attribuito non trova corrispondenza in tutti gli altri Ordinamenti. In Francia più che di Segreto di Stato si può parlare di segreto della sicurezza nazionale o meglio, di più tipologie di segreti contemplate in ogni codice[8] identificate tassativamente dalla legge e disciplinate come eccezioni del principio di accesso ai documenti ma alle quali viene attribuito un fondamento costituzionale implicito infatti, nessun articolo della Costituzione francese cita il Segreto di Stato o la Sicurezza nazionale.[9] Anche nell'Ordinamento statunitense non ci sono disposizioni costituzionali in materia ed il Segreto di Stato viene disciplinato da atti normativi generali e speciali, nonché da regole giurisprudenziali relative al rapporto tra opponibilità del segreto e l'esercizio della funzione giurisdizionale. Si riscontra una situazione particolare di complementarietà tra diritto politico e diritto giurisprudenziale che deriva da una linea di governo improntata alla tutela della sicurezza nazionale, maggiormente sentita dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 e che, conseguentemente, ha influito nell'esercizio del potere, sul rapporto pubblicità-informazione e segreto.

Per contro l'Ordinamento spagnolo presenta in materia tradizioni più consolidate. La disciplina del Segreto di Stato, infatti, risale all'epoca Franchista e la Costituzione del 1978 ne ha confermato i principi democratici di trasparenza e pubblicità riconoscendo, tuttavia, un limite a tali principi a tutela della sicurezza e della difesa dello Stato[10]. La Spagna inoltre, ha sottoscritto accordi internazionali bilaterali con una serie di Stati, tra cui l'Italia, relativi alla protezione di informazioni classificate ed ha ratificato l'accordo NATO del 21 settembre 1960 sulla salvaguardia di invenzioni e dei relativi brevetti, che interessano la difesa. Sempre in ambito di difesa, ha sottoscritto l'accordo del 19 ottobre 1970 sulla comunicazione di informazioni tecniche.

Diversamente, sia in Germania che nel Regno Unito il Segreto di Stato non è disciplinato da una norma specifica ed unitaria. Nell'Ordinamento tedesco si riscontra una definizione dell'Istituto unicamente nel Codice Penale nel capitolo "*Tradimento della patria e messa in pericolo della sicurezza esterna*" all'art. 93[11]. Nondimeno sia a livello federale che dei Lander vi sono numerose norme riconducibili al tema del Segreto di Stato che disciplinano l'obbligo di riservatezza e segretezza imposto per determinate informazioni e al fine di tutelare il bene comune e quello della Repubblica Federale di Germania o dei Lander.

Nel Regno Unito, infine, è il Governo a stabilire delle linee - guida contenute in un documento, il Security Policy Framework. Soltanto le informazioni in possesso o prodotte dal Governo sono soggette a classificazioni.

In tutti gli Stati esaminati ed anche in Italia le informazioni classificate prevedono vari livelli di riservatezza in considerazione della gravità delle conseguenze che possono derivare dalla divulgazione delle informazioni stesse ed il grado della classificazione deve corrispondere alla reale necessità di riservatezza. In caso di divulgazione non autorizzata delle informazioni coperte da Segreto di Stato, sono previste sanzioni penali.

---

[8] Codice della difesa, Codice penale, Codice di procedura penale e Codice del patrimonio.

[9] http//www.conseil-costitutionnel.fr.

[10] Art. 105, lett. b): "*La legge disciplina l'accesso dei cittadini agli archivi e registri amministrativi, eccezion fatta per ciò che riguarda la sicurezza e la difesa dello Stato, l'accertamento dei reati e l'intimità della persona*".

[11] S. VINCIGUERRA, "Il codice penale tedesco" in Casi, Fonti e Studi per il diritto penale, serie II, 21 Cedam Milano 2003

Il diritto all'accesso ai documenti amministrativi come strumento di controllo sulla trasparenza e come garanzia di democraticità è stato disciplinato dai vari Paesi in tempi e modi diversi, in base ai propri contesti storici e sociali, secondo le proprie tradizioni giuridiche. Sono stati definiti gli oggetti, i soggetti legittimati, i limiti e le tutele. In questa sede, tuttavia, verranno prese in esame solamente alcune peculiarità di alcuni Stati, non perché siano ritenuti più importanti di altri, ma soltanto per alcune particolarità interessanti o per affinità/diversità con l'Ordinamento italiano.

La Svezia è stato il primo Paese a codificare la trasparenza sui documenti delle autorità pubbliche ed a tutelare il diritto di accesso alle informazioni ufficiali, permettendo ai cittadini di esercitare il controllo sull'amministrazione, promuoverne l'efficienza e dissuaderne la corruzione, garantendo in tal modo l'esercizio stesso della democrazia. La Costituzione del 1766, infatti, sancisce il principio di accessibilità ai documenti pubblici (*Offentlighetsgrundsatze)*, il diritto di informazione - inteso come libertà di dare e ricevere informazioni ed anche di divulgare informazioni altrui - e la libertà di stampa.[12] [13]. La Svezia è sempre stata all'avanguardia in materia ed in epoche più recenti ha incoraggiato il processo di maggior trasparenza e apertura delle istituzioni europee verso i cittadini ed è stata fra i Paesi che chiesero l'inserimento della norma sull'accesso ai documenti nel Trattato CE (art. 255). Nel 2005, inoltre, ha ratificato la "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", siglato in Danimarca ad Aarhus il 25 giugno 1998, che verrà illustrata in seguito.

Un secolo dopo negli Stati Uniti l'accesso ai documenti amministrativi è regolato dal *Freedom of Information Act* (FOIA) approvato nel 1966 dal Presidente Johnson ed emendato successivamente nel 1996 dagli *Electronic Freedom of Information Act Amendments,* nel 2002 dall'*Intelligence Authorization Act* e nel 2007 dall' *Openness Promotes Effectiveness in our National Government Act*. Il FOIA si applica alle sole amministrazioni federali e stabilisce il diritto di ogni individuo ad ottenere accesso agli archivi delle amministrazioni, per qualsiasi motivo di natura pubblica o privata. Ciascuno Stato ha poi legislazioni interne in materia che, con alcune varianti, riproducono il FOIA.

Negli anni '70 in Francia si assicura la trasparenza dell'azione amministrativa e l'informazione con la legge n.78 del 17 luglio 1978[14], successivamente modificata dalla legge 12 aprile 2000[15], ma attualmente in vigore. La legge riconosce a tutti i cittadini, senza motivare o giustificare l'interesse, un ampio diritto di accedere a documenti in possesso di qualsiasi amministrazione pubblica o privata con incarichi di svolgere un servizio pubblico, con i limiti di segretezza o riservatezza già esaminati.

L'Ordinamento italiano disciplina la materia per la prima volta in modo organico in ritardo rispetto ad altri Paesi ma con modalità più severe e restrittive. Il diritto all'accesso ai documenti amministrativi viene riconosciuto e tutelato nell'ambito di una legge di revisione del procedimento amministrativo. L'art. 22 della legge n. 241 del 1990 infatti, trasforma i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino per-

[12] Dello stesso anno il primo Atto sulla libertà di stampa, *The Freedom of the Press Act*.

[13] AA.VV. Constitution of the Countries of the world - The Republic of Sweden.
- Oxford University Press Inc. – 2007.

[14] L. n. 78/1987: "Diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal".

[15] L. 12.4.2000: "Relativa ai diritti dei cittadini nelle loro relazioni con le amministrazioni".

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

mettendo a quest'ultimo di partecipare all'azione dell'autorità pubblica e di "dialogare" con essa, mentre in precedenza il soggetto privato poteva accedere agli atti del procedimento amministrativo solo in caso di contestazione dell'atto o di un comportamento illecito della P.A. Soprattutto con la successiva legge di integrazione n.15 del 2005[16], si assiste ad un'innovazione fondamentale in quanto da un sistema caratterizzato dalla segretezza dell'azione amministrativa che considerava la pubblicità un'eccezione, si è passati ad un sistema in cui il diritto di accesso ai documenti rappresenta un principio generale dell'attività amministrativa al fine di assicurare imparzialità e trasparenza e la segretezza viene circoscritta a casi particolari e tassativamente previsti dalla legge. Con la stessa legge di riforma si restringe l'ambito dei soggetti legittimati all'accesso a coloro che abbiano un interesse diretto, ossia personale, concreto - non generico alla trasparenza ma con un preciso collegamento tra il soggetto ed un bene della vita coinvolto dal documento - ed attuale - riferito ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso. Inoltre l'interesse deve essere adeguatamente motivato, con riferimento alle ragioni che vanno esposte nella domanda di accesso.

L'evoluzione dell'Istituto dell'accesso ha portato all'emanazione del D.P.R. n. 186 del 2006, regolamento che disciplina l'intera materia di accesso ai documenti amministrativi ed al D.Lgs n.150 del 2009 sulla trasparenza, intesa come accessibilità totale alle informazioni sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione con lo scopo di favorire il controllo sul perseguimento dell'imparzialità e del buon andamento. Il principio di trasparenza ha portato il legislatore, con il D.lgs. n. 33 del 2013[17], ad imporre a tutte le amministrazioni la pubblicazione sui siti istituzionali di documenti, informazioni e dati oltre che sull'attività anche sull'utilizzo delle risorse pubbliche e sul perseguimento delle funzioni istituzionali. A tale obbligo corrisponde il diritto di chiunque di accedere direttamente ai siti senza identificazione e di utilizzare tutti i documenti in essi pubblicati.

Anche in Spagna la normativa sulla trasparenza prende origine da una legge di riforma sul procedimento amministrativo. La legge del 13 gennaio 1999 n. 4, che modifica la precedente del 1992, oltre a ribadire il principio di trasparenza e di partecipazione che deve essere applicato da tutte le amministrazioni pubbliche nello svolgimento delle loro attività e nei rapporti con i cittadini, le obbliga a pubblicare un elenco dei procedimenti di loro competenza nel quale deve essere indicato il termine di durata dei procedimenti stessi e le conseguenze della mancata conclusione entro i termini previsti. [18]

Una situazione particolare è quella della Repubblica serba. Una riforma generale della pubblica amministrazione è in atto dalla caduta del regime di Milosevic nell'ottobre del 2000, da allora il nuovo governo si è attivato con varie riforme, in un'opera di trasformazione dal modello autoritario della ex Jugoslavia ad un modello democratico. Nel 2004 il Parlamento serbo ha stabilito una Strategia nazionale per la riforma della P.A. in base alla quale l'amministrazione non deve essere intesa come

[16] L. n.15 del 2005: "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa"

[17] D.lgs. 14 marzo 2013, n.33: " Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"

[18] Tale procedura è in vigore anche in Italia. Ogni Amministrazione pubblica ha l'obbligo di predisporre in un proprio ordinamento l'elenco contenente i procedimenti di propria competenza indicando i termini entro i quali deve essere predisposto il provvedimento finale.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

uno strumento di governo bensì come un servizio pubblico rivolto ai cittadini che deve essere caratterizzato da una maggiore apertura e trasparenza[19].

Sempre nel 2004 viene approvata la prima legge sul diritto di accesso ai documenti amministrativi, regolandone le condizioni, le procedure e le competenze la legge estende il diritto a quanti abbiano un legittimo interesse ad esercitarlo. Inoltre, l'art. 51.2 della Costituzione della Repubblica serba lo annovera tra i diritti umani e le libertà fondamentali. Per assicurare un effettivo esercizio del diritto di accesso la legge ha introdotto l'istituto del Commissario per i documenti amministrativi che viene eletto dal Parlamento a maggioranza semplice per un periodo di sette anni. E' un organo indipendente e autonomo, tra le sue competenze rientrano i ricorsi in caso la P.A. si rifiuti di fornire i documenti richiesti. Con l'entrata in vigore della legge sulla privacy del 2009, il Commissario assume competenze anche in questo settore.[20]

In ambito comunitario il diritto di accesso ai documenti è stato ampiamente dibattuto dalle istituzioni europee ai Consigli europei di Birmingham (1992), di Edimburgo e di Copenaghen (1993). Nel Trattato di Maastricht (1992) è stata allegata la Dichiarazione n. 17 sul diritto di accesso alle informazioni con la quale si delineava il principio della trasparenza istituzionale comunitaria e si sottolineava l'importanza di dare informazioni approfondite sul ruolo e sull'attività del Consiglio, attraverso la semplificazione e la maggiore accessibilità della legislazione comunitaria.

Per la prima volta il principio di trasparenza, con il correlato diritto di accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie, si è affermato con il Trattato di Amsterdam (1997) attraverso l'inserimento dell'art. 255 nel Trattato CE, trovando la sua fonte primaria nel diritto costituzionale della Comunità. Successivamente nel 2000 la Carta dei diritti fondamentali del'Unione europea lo ha incluso nel novero dei diritti fondamentali. In attuazione dell'art. 255 è stato adottato il Regolamento CE n. 1049/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione.

Il diritto all'accesso agli atti è oggi applicato in vari contesti alcuni dei quali di importanza strategica per l'economia e lo sviluppo dei Paesi, come quello degli appalti di lavori pubblici, altri ove si riscontrano problematiche applicative come per esempio in materia di ambiente. Ogni ordinamento contiene normative di settore sempre a garanzia della trasparenza dell'attività della P.A. e di democraticità.

La Commissione della Comunità europea nel 2008[21] ha creato il "Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici'. Il documento dei Servizi della Commissione si prefigge di fornire agli Stati membri e alle relative amministrazioni aggiudicatrici[22], linee guida, seppur indicative e non vincolanti, circa l'applicazione delle normative comunitarie in materia di appalti, garantendo condizioni di parità e trasparenza per tutti gli operatori economici che desiderino partecipare a gare di appalto pubbliche. Muovendo dalle difficoltà riscontrate e denunciate dalle Piccole e Medie Imprese per poter accedere agli appalti

[19] Governo della Repubblica Serbia, la Strategia per la riforma della pubblica amministrazione. www.srbija.gov.rs

[20] Jelena Jovicic, Serbia. Il diritto d'accesso ai documenti amministrativi. Su DPCE online 2012.

[21] Bruxelles SEC 2193 - 25.6.2008.

[22] Di cui all'art. 1, par.9 della Direttiva 2004/18/CE (Si considerano «amministrazioni aggiudicatrici»: lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico e associazioni costituite da uno o più di tali enti pubblici territoriali o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico)

pubblici, il Codice promuove uno scambio di esperienze, strategie e soluzioni utili, realizzate in vari Stati membri per superare tali difficoltà.

Nell'ordinamento italiano l'accesso ai documenti utilizzati nei procedimenti di affidamento di appalti pubblici ivi comprese le candidature e le offerte è disciplinato, in via generale, dalla normativa sul procedimento amministrativo[23] ed in via speciale dal Codice degli appalti pubblici[24] che all'art.13 affronta la problematica del rapporto tra accesso agli atti di gara e la tutela alla riservatezza dei concorrenti. Il Codice prevede una speciale protezione per i cosiddetti "segreti industriali" riconducibili agli interessi di tipo professionale, finanziario, organizzativo, tecnico e commerciale delle imprese a garanzia di una concorrenza di mercato più competitiva e leale. Lo stesso art.13, al comma 6, ammette una deroga alla tutela della riservatezza esclusivamente nel caso in cui l'accesso sia motivato dalla necessità di difesa in giudizio e soltanto se il contenzioso giudiziario sia riferito direttamente alla procedura di affidamento del contratto che viene posta come oggetto della richiesta di accesso. Importante nel settore è l'attività svolta da ITACA - Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale - nato nel 1996 su volere delle Regioni italiane. L'Istituto è un centro di ricerca tecnica, di valutazione e supporto per le istituzioni regionali e le Province Autonome in particolar modo per i contratti degli Enti pubblici nei vari tipi di appalti. Gli scopi principali dello statuto di ITACA si possono riassumere nella trasparenza e pubblicità negli appalti e concessioni pubbliche, nell'unificazione degli iter degli appalti pubblici e nello sviluppo e diffusione di Buone Pratiche per la sostenibilità ambientale. Relativamente a quest'ultimo principio, nel 2001 l'Istituto ha elaborato un protocollo, comune a tutte le Regioni, il c.d. Protocollo Itaca che, sull'esempio e l'esperienza del metodo Britannico BREEAM[25] e di quello Statunitense LEED[26], stabilisce dei principi base che dovranno essere adottati dalla Bioedilizia al fine di mitigare l'impatto ambientale in ogni fase del processo di costruzione.

La cura e la salvaguardia dell'ambiente impongono l'impegno di tutte le forze sociali. A partire dal cittadino che, da un lato, ha il diritto all'informazione ambientale ed il diritto di partecipare ai processi decisionali dell'amministrazione pubblica, ma al contempo ha l'obbligo del rispetto e della tutela dell'ambiente anche denunciando fatti o situazioni illecite o pericolose di sua conoscenza; le imprese che, come abbiamo visto, devono conformarsi a determinate normative per garantire attività edilizie, servizi e forniture ecosostenibili; i legislatori nazionali e comunitari che devono sostenere una fattiva politica di sviluppo economico e sociale, mirando a scelte e soluzioni più adeguate alla salvaguardia dell'ambiente.

Nonostante nella comunità internazionale già con l'adozione della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 sia stato posto l'interesse all'educazione e all'informazione ambientale, saranno gli anni '80 a dare maggior rilievo alla problematica in esame. Un forte impulso alla regolamentazione del diritto di accesso verrà dal Consiglio d'Europa con l'Atto Unico Euro-

[23] L. 241/90 e successive modificazioni ed integrazioni.
[24] D.lgs. 163/2006

[25] BREEAM (*BRE Environmental Assessment Method* ovvero "metodologia di valutazione ambientale del BRE") é il primo e più diffuso protocollo di valutazione ambientale al mondo. BREEAM stabilisce lo standard di bioedilizia di più alta qualità ed é diventato *de facto* il criterio di valutazione utilizzato per rappresentare la performance ambientale di un edificio.
[26] LEED (*Leadership in Energy and Environmental Desing*) è il sistema statunitense di classificazione dell'efficienza energetica e dell'impronta ecologica degli edifici.

peo, con il Trattato di Maastricht e tante altre direttive e Regolamenti emanati negli anni a seguire[27] come la Direttiva del Consiglio 90/313/CEE riguardante il diritto all'informazione ambientale, che sarà abrogata dalla Direttiva 2003/4/CE del Parlamento e del Consiglio[28], oppure il Regolamento del Consiglio 1210/90, che ha istituito l'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea di dati al fine di fornire alla Comunità ed ai singoli Stati Membri informazioni utilizzabili in materia di ambiente. Di grande rilievo è la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998[29] che vede l'Italia tra i primi Paesi sottoscrittori e, a tutt'oggi, uno dei membri storici del Bureau direttivo. La Convenzione impone agli Stati contraenti il dovere di approvare norme per garantire il libero accesso alle informazioni ambientali che essa stessa individua e determina nei contenuti. Principio fondamentale della Convenzione, è che l'autorità pubblica rende disponibile l'informazione ambientale a qualsiasi persona, fisica o giuridica, che ne faccia richiesta, senza che questa debba dimostrare il proprio interesse, garantendo i diritti di accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Con l'applicazione di tale principio la Convenzione si prefigge un maggiore coinvolgimento e una più forte sensibilizzazione dei cittadini nei confronti dei problemi di tipo ambientale per poterne ottenere una maggiore protezione. Fine ultimo è quello di poter garantire alle generazioni attuali ed a quelle future, il diritto di vivere in un ambiente idoneo ad assicurare la sua salute e il suo benessere.

In materia di ambiente in Francia il diritto di accesso all'informazione è disciplinato da norme contenute nel *Code de l'environnement* (Codice dell'ambiente), in Gran Bretagna, ad integrazioni delle leggi a carattere generale, in materia di ambiente si applicano disposizioni particolari quali le *Environmental Informatio Regulations* istituite nel 2004.

---

[27] KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, Milano, 2002.

[28] In Italia resa attuativa dal D.Lgs. 195/2005

[29] Entrata in vigore il 30 ottobre 2001 - ratifica e resa esecutiva in Italia dalla legge 16 marzo 2001, n. 108.