

## CONTENZIOSO SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI: LA GIURISDIZIONE ITALIANA ALLE PRESE CON IL CASO DEL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI

DI PAOLO BERTOLINI

**Consiglio di Stato, sez. VII - 6 luglio 2023, n. 6611 - Pres. Lipari, Est. Valentini – Omissis (Avv. Torrani) c. Omissis (Avv. Gastini), nei confronti di Omissis (Avv.ra Stato) e altri.**

*Il diritto di accesso alle informazioni ambientali ai sensi del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195 deve essere il più ampio possibile, per la speciale rilevanza del bene giuridico in questione e il diretto impatto che le scelte ambientali rivestono sulla vita della comunità, anche in termini di coinvolgimento e partecipazione al momento decisionale.*

*Ai sensi dell'articolo 2 del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195, l'informazione ambientale comprende espressamente "ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente" tra i quali è distintamente considerata l'energia. Esiste, pertanto, una correlazione con la materia ambientale delle informazioni relative a rapporti di collaborazione tra imprese leader nel campo energetico e istituzioni di ricerca e di didattica universitaria, anche tenendo conto dell'esigenza di assicurare la massima trasparenza ai flussi finanziari e ai contenuti dei rapporti tra mondo delle imprese e centri pubblici di ricerca e innovazione.*

### Introduzione

La vicenda oggetto della sentenza in commento con la presente nota si iscrive in un più ampio trend che sta interessando ormai da tempo diverse giurisdizioni a livello mondiale.

Si tratta del fenomeno identificato con la definizione di "climate change litigation" che racchiude tutti quei contenziosi che hanno ad oggetto rilevanti problematiche relative ai cambiamenti climatici sotto il profilo scientifico, di indirizzo politico o legislativo.

Tale fenomeno ha avuto un deciso incremento immediatamente dopo l'approvazione dell'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 e attualmente si contano circa 2.300 contenziosi avviati a livello globale<sup>1</sup>.

Un ruolo particolarmente rilevante nell'avvio di tale tipologia di contenziosi è stato assunto dalle c.d. Organizzazioni non governative (NGOs). Invero, si tratta di un utilizzo strategico del contenzioso da parte di soggetti che ritengono di essere stati esclusi dai centri decisionali in materia di cambiamento

climatico o che, in ogni caso, ritengono che gli indirizzi espressi da tali centri decisionali siano inadeguati per affrontare le problematiche che stanno emergendo in maniera sempre più pressante.

### ***Climate change litigation – Azioni contro i governi nazionali e le società private***

In passato gli sforzi si erano concentrati sui contenziosi avverso i governi nazionali al fine di ottenere pronunce volte a condannare uno specifico stato ad adottare una politica che fosse idonea a rispondere efficacemente alle sfide ai cambiamenti climatici. È un esempio di tale filone il caso deciso in ultima istanza dalla Corte Suprema dei Paesi Bassi (sentenza del 20 dicembre 2019), nell'ambito della vicenda c.d. Urgenda, nella causa promossa contro lo Stato olandese<sup>2</sup>. Tale casistica spesso si concentra sull'adeguatezza delle politiche nazionali rispetto alla protezione dei diritti umani dei propri cittadini, invocando principi e disposizioni previste in trattati internazionali. In Italia, nell'ambito di tale filone, più di 200 ricorrenti, hanno avviato nel giugno del 2021 un contenzioso avverso lo Stato italiano, richiedendo al Tribunale civile di Roma di pronunciarsi in merito alla responsabilità dello Stato medesimo imponendo l'adozione di target nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra più ambiziosi rispetto agli attuali target di matrice euro-unitaria e nazionale<sup>3</sup>.

Attualmente si sta vivendo una intensificazione dei contenziosi rivolti verso società private i quali mirano a ottenere pronunce finalizzate a condannare tali società ad adottare una strategia idonea ad allineare la propria attività agli obiettivi dell'Accordo di Parigi, rispettando altresì gli obblighi in materia di tutela dei diritti umani.

Di recente (maggio 2023), in Italia, nell'ambito del filone appena indicato, alcune NGO e alcuni cittadini italiani hanno notificato a una società italiana leader nel settore energetico un atto di citazione per l'avvio di un contenzioso nei confronti di tale società, nonché del Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (in qualità di azionisti che eserciterebbero un'influenza dominante sulla menzionata società) dinanzi al Tribunale di Roma. In particolare, gli attori hanno richiesto al giudice di accertare e dichiarare che i convenuti sono solidalmente responsabili per presunti danni alla salute, alla proprietà e, più in generale, alla qualità della vita, nonché per aver messo, e aver continuato a mettere, in pericolo gli stessi ricorrenti per effetto delle conseguenze del cambiamento climatico. Gli attori hanno altresì formulato una domanda di condanna nei confronti dei convenuti, affinché questi ultimi limitino il volume annuo aggregato di tutte le emissioni di gas serra in atmosfera in maniera tale che le emissioni vengano ridotte di almeno il 45% a fine 2030 rispetto ai livelli del 2020. Qualora i convenuti non rispettassero tale obbligo, i ricorrenti hanno richiesto al giudice una condanna al pagamento della somma che il giudice riterrà equa per violazione o inosservanza o ritardo nell'esecuzione del provvedimento.

Molte NGO nell'ambito della loro strategia globale finalizzata a citare in giudizio i governi nazionali e le società private per le presunte responsabilità in materia di cambiamento climatico, hanno avviato altresì azioni volte a raccogliere quante più informazioni possibili in materia ambientale per il perseguimento dei propri scopi.

### **L'istanza di accesso agli atti formulata da una NGO**

In tale contesto occorre, pertanto, inquadrare la fattispecie oggetto della presente nota, la quale trae origine da una istanza di accesso agli atti formulata da una NGO a una Università italiana ai sensi dell'articolo 25 della l. n. 241/1990, anche in combinato disposto con le previsioni di cui al d.lgs. n. 195/2005 (recante attuazione della direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 sull'accesso pubblico all'informazione ambientale<sup>4</sup>). In particolare, con la suddetta istanza, la NGO richiedeva l'estrazione di copia della documentazione attestante, *inter alia*, (i) “accordi quadro”, “contratti applicativi”,

nonché “convenzioni” e “accordi di collaborazione” stipulati negli anni 2019, 2020 e 2021 tra l’Università, una società leader nel settore energetico e altre società del relativo gruppo, nonché (ii) l’elenco dei corsi di laurea e post laurea finanziati, in tutto o in parte, negli anni 2019, 2020 e 2021 dalle predette società ed eventuali finanziamenti ad altro titolo erogati, sempre dalle società sopra menzionate, a favore dell’Università negli anni 2019, 2020 e 2021.

L’Università rigettava la richiesta della NGO con nota del 21 maggio 2021, in quanto, pur ritenendo la NGO portatrice di un interesse diffuso e, quindi, dotata di legittimazione ad agire anche attraverso la presentazione dell’istanza di accesso, l’amministrazione riteneva che i “*documenti riguardanti accordi accademici o convenzioni connessi anche a rapporti di tipo finanziario*”, di cui è stata chiesta l’ostensione, non avessero ad oggetto e non potessero riguardare “*informazioni ambientali nel senso strettamente considerato dalla normativa di settore e dalla giurisprudenza*”. Di conseguenza, è stata ritenuta mancante, nel caso di specie, la “*dimostrazione a supporto dell’interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata imprescindibilmente connessa alla documentazione richiesta che, altresì, nulla ha a che vedere con la nozione di informazione ambientale*”.

### **La sentenza del TAR Piemonte n. 379 del 19 aprile 2022**

La NGO impugnava il diniego di accesso dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte il quale, mediante sentenza n. 379 del 19 aprile 2022<sup>5</sup>, accoglieva il ricorso e per l’effetto ordinava all’Università di consentire alla NGO l’accesso alla documentazione richiesta entro il termine di venti giorni dalla comunicazione della sentenza medesima.

Con due distinti ricorsi in appello definiti, previa riunione, con la sentenza in commento, la citata società leader nel settore energetico provvedeva a impugnare la decisione n. 379/2022 del TAR Piemonte dinanzi al Consiglio di Stato, ottenendo *medio tempore*, un provvedimento di sospensione dell’efficacia della sentenza di primo grado.

Secondo il giudice di prime cure, come poi confermato dal Consiglio di Stato, la richiesta ostensiva deve essere inquadrata nella disciplina di cui al d.lgs. n. 195/2005, il quale ha introdotto nell’ordinamento nazionale il principio di massima conoscibilità e trasparenza di tutte le informazioni relative alla materia ambientale<sup>6</sup>.

In via generale, il diritto di accesso alle informazioni ambientali costituisce applicazione, oltre che del principio di trasparenza, anche di quello di partecipazione ai processi *lato sensu* decisionali che riguardano il bene ambiente<sup>7</sup>.

Sotto il profilo prettamente soggettivo, la disciplina di cui al d.lgs. n. 195/2005 non richiede che venga specificato l’interesse da parte del soggetto istante.

Sotto il profilo oggettivo, invece, la nozione di “informazione ambientale accessibile”, secondo i giudici amministrativi è di ispirazione omnicomprensiva, tale da includere “*qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale*” che possa avere, direttamente o meno, impatto sull’ambiente e sui processi decisionali che ne riguardano la tutela. In particolare, nel caso di specie assume specifico rilievo l’art. 2, comma 1, lett. a, n. 3) del d.lgs. n. 195/2005, in base al quale l’informazione ambientale riguarda anche “*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”<sup>8</sup>.*

Secondo la sentenza del TAR Piemonte n. 379/2022, pertanto, il concetto di informazione ambientale riguarderebbe non solo i dati e i documenti posti in immediata correlazione con il bene ambiente, ma anche le scelte, le azioni e qualsivoglia attività amministrativa che ad esso faccia riferimento.

Di conseguenza, il giudice di prime cure concludeva sancendo come gli atti e documenti di cui è stata chiesta l’ostensione da parte della NGO non potessero essere esclusi dall’accesso ambientale, essendo essi espressione di un’attività amministrativa che, direttamente o indirettamente, involge l’ambiente e la sua tutela.

### **I principi sanciti dalla sentenza del Consiglio di Stato del 6 luglio 2023, n. 6611**

Il Consiglio di Stato con la sentenza in commento ha confermato la decisione emanata dal giudice di primo grado.

Per quanto riguarda il profilo oggettivo, il Consiglio di Stato ha convalidato la ricostruzione condotta dal TAR confermando che la nozione di “informazione ambientale accessibile” è molto ampia a fronte della speciale rilevanza del bene giuridico ambiente e il diretto impatto che le scelte ambientali rivestono sulla vita della comunità, anche in termini di coinvolgimento e partecipazione al momento decisionale.

Per quanto concerne la fattispecie fattuale all’esame dei giudici amministrativi, pertanto, è stato ritenuto che gli accordi o le convenzioni tra un soggetto operante in ambito accademico e un’impresa leader nel settore energetico rivestono interesse al fine di rendere pubblici e trasparenti gli indirizzi volti a produrre conseguenze in termini di scelte e politiche ambientali.

Nell’affermare ciò il Consiglio di Stato mette in evidenza come la società leader nel settore energetico abbia pubblicamente dichiarato, mediante il proprio sito web, di essere un soggetto operante nel settore energetico impegnato nella “transizione energetica con azioni concrete per raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050” e che “[e]ntro il 2050 raggiungerà la neutralità carbonica: per farlo punta fin da oggi su soluzioni innovative e tecnologie proprietarie, su nuovi modelli di business e una rete di alleanze per lo sviluppo sostenibile”. Ciò, secondo il Consiglio di Stato, dimostrerebbe che la società intende sottolineare il proprio ruolo nel contesto delle dinamiche della transizione energetica.

Secondo il Consiglio di Stato, dunque, sarebbe evidente la correlazione con la materia ambientale delle informazioni relative a rapporti di collaborazione tra imprese leader nel campo energetico, così fortemente impegnate nell’ambito del processo di transizione energetica e istituzioni di ricerca e di didattica universitaria, anche al fine di poter assicurare la massima trasparenza ai flussi finanziari e ai contenuti dei rapporti tra mondo delle imprese e centri pubblici di ricerca e innovazione. Invero, ai sensi dell’articolo 2 del d.lgs. n. 195/2005 l’informazione ambientale comprende espressamente “ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell’ambiente”, tra i quali è distintamente considerata l’energia.

Sebbene da un lato l’orientamento del Consiglio di Stato sia particolarmente innovativo e sia finalizzato a consentire la maggior trasparenza possibile in materia ambientale, anche al fine di consentire al pubblico di poter essere reso edotto delle scelte compiute dai centri decisionali in maniera tale da consentirne il maggior coinvolgimento e partecipazione possibile, dall’altro, non

vanno, invece, sottovalutate le tematiche connesse alla eventuale riservatezza di dati e informazioni relative a segreti commerciali e industriali che potrebbero coinvolgere le imprese.

Occorre, pertanto, che le imprese prestino particolare attenzione alla documentazione depositata o scambiata con i soggetti ai quali trova applicazione la disciplina in materia di diritto di accesso ai sensi del d.lgs. n. 195/2005 (le “autorità pubbliche”, così come definite all’articolo 2 del medesimo decreto), individuando le parti di tale documentazione che dovesse contenere dati sensibili con riferimento, *inter alia*, ai segreti commerciali e industriali. Tali esigenze di riservatezza dovranno altresì essere ribadite nel contesto dell’eventuale opposizione da svolgere in qualità di controinteressati. Infine, nell’ambito dell’eventuale giudizio occorrerà modulare le eventuali domande in modo da richiedere al giudice di limitare l’ostensione, impedendo la visione e/o l’estrazione di copia di quelle parti di documentazione che contengono, appunto, informazioni di carattere riservato con riferimento, *inter alia*, ai segreti commerciali e industriali dell’impresa interessata.

A tal proposito, il Consiglio di Stato ha infatti chiarito nella sentenza in commento che i rischi di lesione della sfera di riservatezza dell’impresa interessata, con particolare riferimento alla protezione di segreti commerciali o industriali, debbono essere individuati in maniera specifica mentre non sarebbe sufficiente opporre una mera esigenza generica relativa, ad esempio, a esigenze di protezione delle strategie della società.

---

<sup>1</sup> Dati reperibili sul portale della Columbia University [Sabin Center for Climate Change Law \(columbia.edu\)](https://www.columbia.edu/~sabin/climatechange/).

<sup>2</sup> *De Staat Der Nederlanden v. Stichting Urgenda* 20 Dicembre 2019.

<sup>3</sup> Per un approfondimento in merito a tale contenzioso si veda L. BUTTI, *Il Contenzioso sul cambiamento climatico in Italia*, in questa *Rivista*.

<sup>4</sup> Successiva alla ratifica della Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998.

<sup>5</sup> In questa *Rivista*, con commento di A. MAESTRONI “*Associazioni ambientaliste e trasparenza nei finanziamenti alla ricerca scientifica. Nuova frontiera dell’accesso agli atti*”.

<sup>6</sup> In merito ai differenti istituti in materia di accesso agli atti si veda il contributo di E.M. VOLONTÈ “*Tutela dell’ambiente e accesso agli atti: limiti e condizioni delle discipline delineate da nostro ordinamento*”.

<sup>7</sup> Difatti, la direttiva n. 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 (trasposta nel nostro ordinamento, appunto dal D.Lgs. n. 195/2005) afferma espressamente, al primo considerando, che il rafforzamento dell’accesso alle informazioni ambientali e la maggiore diffusione di tali dati “*contribuiscono a sensibilizzare maggiormente il pubblico alle questioni ambientali, a favorire il libero scambio di opinioni, ad una più efficace partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia e, infine, a migliorare l’ambiente*”.

<sup>8</sup> In linea con la pronuncia in commento anche la recente sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 marzo 2023, n. 2635, in questa *Rivista* con commento di P. BRAMBILLA “*L’accesso ambientale a rapporti di audit o due diligence su progetti e investimenti ad alto impatto ambientale*”.