



CONVEGNO METEO – RISORSE

Cagliari 1 e 2 Febbraio 2001

Organizzato:
dalla Facoltà di Economia della Locale Università
in collaborazione con il Servizio Agrometeorologico Regionale per la
Sardegna.

RELAZIONE

“Concetto di gratuità del dato ambientale e meteorologico”

Avv. Gianfranco Parolin
Dott. Marco Monai

INDICE

**DISCIPLINA COMUNE E ASPETTI DI DIFFERENZIAZIONE
DELL' ACCESSO ALLA DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA
E AL DATO AMBIENTALE** **Pag. 3**

**LEGISLAZIONE ITALIANA IN TEMA DI ACCESSO AL DATO
AMBIENTALE E RELATIVO AL CONCETTO DI GRATUITA'** **Pag. 5**

TRATTAMENTO DEL DATO METEOROLOGICO **Pag. 7**

CONCLUSIONI **Pag. 8**

DISCIPLINA COMUNE E ASPETTI DI DIFFERENZIAZIONE DELL'ACCESSO ALLA DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA E AL DATO AMBIENTALE

Come è noto, con la L. 7 Agosto 1990 n. 241 è stato introdotto nell'ordinamento italiano l'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi che si configura quale diritto soggettivo perfetto riconosciuto per la tutela di un interesse concreto e giuridicamente rilevante a fronte di un dovere generale da parte della P. A. di assicurare trasparenza ed imparzialità alla propria azione. Difatti l'art. 22 della predetta Legge recita testualmente "Al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti il diritto di accesso ai documenti amministrativi, secondo le modalità stabilite dalla presente legge".

Orbene, dalla lettura di detta formula giuridica si evince che lo scopo principale del legislatore era di escludere la possibilità di un controllo sull'attività amministrativa che non fosse giustificato da esigenze di tutela di situazioni soggettive del richiedente. Per questo la giurisprudenza del Consiglio di Stato sin dalle sue prime pronunce in materia ha sempre paralizzato le richieste tendenti ad esercitare una sorta di controllo generalizzato sulla P.A., negando l'introduzione nel nostro sistema di un tipo di azione popolare. In definitiva, perciò, chi avanza la richiesta di accesso ai documenti amministrativi deve essere portatore di un interesse -da accertare caso per caso- personale e concreto, che si riveli serio, non emulativo, né riconducibile a mera curiosità.

Ben diversa è la disciplina portata dal D. Lgs. 24 Febbraio 1997 n. 39, che ha recepito la direttiva CEE 1990/313, la quale impone alle Pubbliche Autorità di rendere disponibili le informazioni ambientali "a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse" (art. 3).

Il timore che la legittimazione riconosciuta a tutti comportamenti seri impacci organizzativi alle P.A. -timore che indusse il legislatore a scegliere, per la disciplina generale, la formula di cui al citato art. 22 L. 241/1990- non è quindi sentito in campo ambientale, a motivo anche della identica statuizione contenuta nella direttiva n. 313/1990.

La ragione di tale scelta risiede essenzialmente nella precipua considerazione che l'estensione della legittimazione a chiunque, da un lato esalta la funzione di controllo sociale esercitabile dai soggetti individuali e collettivi, e dall'altro rappresenta il perno intorno al quale ruota il tentativo di migliorare la protezione dell'ambiente attraverso l'acquisizione dei dati che a quest'ultimo attengono. Al riguardo è indubbio che un ruolo determinante sarà giocato dal grado di sensibilità mostrato dai cittadini verso le tematiche ambientali: di conseguenza tanto maggiori saranno le possibilità di veder realizzato l'obiettivo voluto sia dalla direttiva CEE n. 313/1990 che dal D. Lgs. n. 39/1997, quanto più crescerà il livello di sensibilità. In proposito sia consentito evidenziare come la moderna Dottrina (v. in particolare lo studio del Dott. Biagio Delfino nella rivista "Il Consiglio di Stato" anno L n. 1 Gennaio 1999) abbia prospettato la nuova ed interessantissima problematica del rapporto corrente tra mass media e l'accesso ai dati in questione, nel senso che gli organi d'informazione assumono un posto importante, sia come strumenti diretti e corroborare il suddetto processo di sensibilizzazione, sia come possibili soggetti richiedenti l'accesso (la tematica richiederebbe ovviamente una specifica ed approfondita trattazione che non è il caso di affrontare in questa sede).

Inoltre è agevole rilevare come in campo ambientale, l'esercizio del diritto di accesso assuma significati ulteriori, in quanto si ritiene che esso possa contribuire al miglioramento della protezione del "bene ambientale" (in questi termini si esprime la più volte menzionata direttiva CEE).

Pertanto, le considerazioni fin qui svolte ci consentono di ritenere che il D.Lgs. 39/1997, nonostante diverga sotto taluni aspetti, il più importante dei quali concerne la legittimazione (come è stato sottolineato), dalla disciplina generale contenuta sulla L. 241/1990, trovandosi di conseguenza in un rapporto di specialità rispetto a detta normativa, attinge dai principi generali dettati in materia di accesso. Basti pensare che il responsabile del procedimento, le modalità e le forme per accedere alle informazioni ambientali, nonché il rimedio giurisdizionale contro le determinazioni negative delle P.A. sono individuati secondo le disposizioni espressamente richiamate del D.P.R. n. 352 del 1992 (regolamento governativo per la disciplina dell'accesso) e della L. 241/1990. Del resto la legge di delega, nel fissare i principi ed i criteri relativi all'attuazione nell'ordinamento italiano della famosa Direttiva CEE, prevedeva la necessità di assicurare il coordinamento con la vigente normativa a tutela del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

LEGISLAZIONE ITALIANA IN TEMA DI ACCESSO AL DATO AMBIENTALE E RELATIVO CONCETTO DI GRATUITA'

Come è stato accennato nella trattazione della prima parte della relazione, per effetto del recepimento della direttiva CEE del Consiglio n. 313/1990 avvenuto con l'emanazione del D. Lgs. 24 Febbraio 1997 n. 39, il nostro ordinamento risulta dotato di una efficace disciplina in materia di accesso alle informazioni ambientali. Il predetto Decreto non rappresenta, però, una novità assoluta, in quanto la prima disposizione che ha ammesso il diritto di accesso alle informazioni ambientali è contenuta nell'art. 14, comma 3°, L. 8 Luglio 1986 n. 349. Difatti, come egregiamente annota lo studioso Dr. Biagio Delfino, da oltre un quarto di secolo le tematiche ambientali hanno assunto un ruolo di primaria importanza nelle politiche comunitarie, nella legislazione nazionale e soprattutto nella coscienza collettiva. A prescindere dalle vicende del dibattito dottrinale intorno alla nozione giuridica di bene ambientale, dibattito arricchitosi peraltro con i contributi interessanti che sono derivati dalla Conferenza delle Nazioni Unite svoltasi a Rio De Janeiro nel 1992 e dalla Convenzione di Aarhus del 1998, l'ambiente non costituisce soltanto un valore da preservare, ma sempre più condiziona il progresso industriale e sempre più modella la legislazione. E' agevole, infatti, constatare che la promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi nonché lo sviluppo della ricerca applicata, seppure assurti a interessi pubblici primari, devono essere assicurati "nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, delle esigenze della salute, della sicurezza pubblica e della tutela dell'ambiente". (art. 1 L. 15.3.1997 n. 59 cosiddetta "Bassanini").

Individuati i motivi che giustificano l'interesse per il D. Lgs n. 39/1997, non resta che procedere alla disamina dei suoi aspetti salienti, focalizzando in particolare la nostra attenzione sul concetto di gratuità del dato ambientale nel citato contesto normativo. Al riguardo è peraltro opportuno premettere, per meglio comprendere il quid novi del concetto di "gratuità", che nella pratica il diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale è stato più volte sacrificato da interpretazioni eccessivamente restrittive delle P.A. che hanno annullato la portata innovativa della disciplina della Direttiva CEE. Tale Direttiva riconosce e garantisce, infatti, il libero accesso alle informazioni ambientali come strumento fondamentale di tutela preventiva dell'ecosistema, favorendo l'ampia e capillare diffusione tra i cittadini delle informazioni sullo stato dell'ambiente con la conseguenza di stabilire un controllo diffuso da parte della collettività sull'attività delle P.A. aventi competenze e responsabilità nel settore ambientale. Di fatto, almeno per il passato, le P.A. argomentando dalla norma nazionale fondamentale in materia di accesso ai documenti amministrativi (L. 241/1990) hanno a lungo preteso che il soggetto richiedente l'accesso alle informazioni ambientali dovesse dimostrare un interesse qualificato nei confronti della singola fattispecie. Tale disparità di trattamento è stata risolta dall'entrata in vigore del famoso D.Lgs. n. 39/1997 che garantisce a chiunque la libertà di accesso alle informazioni relative all'ambiente, in possesso delle Autorità Pubbliche ed, in particolare, quelle che incidono o possono incidere negativamente sulle componenti dell'ambiente stesso (acque, aria, suolo, fauna, flora, ecc.) (vedi sentenza C. d. S. – Sez. V – 22.2.2000). Tale tutela, infatti, prescinde da qualsiasi limitazione soggettiva e quindi dall'accertamento di qualunque posizione di interesse, come affermato di recente da una sentenza, degna di nota, del TAR Lombardia-Sezione di Brescia-, 30 Aprile 1999 n. 397 (in Rivista giuridica dell'Ambiente n. 2/2000 con interessante nota a commento di Giovanna Landi). Il diritto alle informazioni ambientali rappresenta perciò attraverso la suddetta normativa un mezzo privilegiato ai fini della tutela del bene ambientale, bene considerato giustamente primario rispetto ad altri

interessi collettivi, per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali delle popolazioni della odierna società.

In buona sostanza, quindi, e per ribadire quanto già asserito nella I° parte della relazione, dall'analisi della normativa in esame si ricava che il diritto di accesso in materia ambientale qualificato pacificamente quale diritto soggettivo perfetto, rappresenta una species particolare del generale diritto di accesso riconosciuto dalla L. 241/1990 e dal quale si differenzia perché non connotato dalle necessità di un interesse personale diretto e concreto, bensì dalla priorità del bene oggetto della tutela, vale a dire il bene ambientale. Pertanto, sviluppando compiutamente la portata innovativa del D.Lgs. n. 39/1997, anche alla luce delle recenti pronunce giurisprudenziali, si può tranquillamente sostenere che in base all'ordinamento vigente, il concetto di gratuità del dato ambientale e meteorologico in particolare corrisponde al principio della libertà di accesso alle informazioni in possesso della P.A. relative ai beni ambientali, in contrapposizione all'accesso limitato e condizionato, nei termini sopra specificati, alla documentazione amministrativa ex Legge 241/1990. Ovviamente, è appena il caso di osservare che trattasi nella fattispecie di un concetto evidentemente giuridico di gratuità e non certo economico, per il semplice motivo che il D. Lgs. stesso prescrive che il rilascio e la duplicazione di copie e atti in questione sono subordinati al rimborso dei costi necessari per la riproduzione; il che dovrebbe costituire un freno, sebbene blando, alle richieste quanto meno avventate.

TRATTAMENTO DEL DATO METEOROLOGICO

Il dato meteorologico va indubbiamente considerato come una ulteriore specificazione del dato ambientale. Costituisce infatti uno degli indicatori dello “stato dell’aria”.

E’ necessario differenziare tra dato grezzo e dato elaborato. Con il primo s’intende un dato ottenuto direttamente dai diversi sistemi osservativi operanti in campo meteorologico: a titolo di esempio la temperatura relativa ad una singola stazione meteorologica. Per i principi generali sopra ricordati è evidente che la P.A. deve consentire l’accesso gratuito a tale tipologia dei dati riservandosi di richiedere il solo costo di rilascio. Si intende come dato elaborato, invece, un dato che, pur partendo da un insieme di dati grezzi, applica agli stessi un processo di analisi, o di sviluppo, o di interconnessione, che conferisce un valore aggiunto. Tale “post-elaborazione” è connessa, ovviamente, ad un costo di produzione che può essere trasferito, in toto o in parte, all’utenza. A titolo d’esempio una perizia meteorologica a fini assicurativi, volta a certificare l’effettivo verificarsi di uno specifico fenomeno meteorologico in una specifica località costituisce un dato elaborato che ha un proprio costo di produzione.

Tenuto conto di quanto sopra esposto si riterrebbe opportuno presentare una proposta operativa che regolamenti la diffusione dei dati meteorologici forniti, ad esempio, da un servizio meteorologico regionale alla propria utenza. (Tali principi costituiscono, tra l’altro, l’ossatura dell’attuale sistema di diffusione anche tariffata dei dati meteorologici adottato dall’ARPAV).

L’accesso ai dati grezzi dovrebbe essere così regolato:

- completamente gratuito tramite Internet (comprendente, ad esempio, dati meteorologici rilevati da stazioni al suolo);
- soggetto ai soli costi di rilascio in caso di duplicazione cartacea (es. fotocopie di annuali di dati) o informatica (es. copia di nastri, dischi, ecc.).

Per quanto attiene il dato elaborato, lo stesso potrà essere ceduto a titolo oneroso in riferimento non solo, come per il dato grezzo, ai costi di rilascio, ma anche e soprattutto, ai costi di produzione (elaborazione) del dato stesso.

E’ opportuno aprire una piccola parentesi sul problema del tempo di rilascio del dato. Come noto la legge fissa un limite di 30 giorni. In effetti tale limite è connesso alla finalità di tipo “conoscitivo” che la legge ha voluto salvaguardare.

D’altra parte la fornitura di un dato, anche grezzo, da parte di un servizio pubblico ad un utente privato può anche essere finalizzata ad un utilizzo diverso, di tipo operativo. In questo ambito, a titolo di esempio, operano diverse società statunitensi.

Alla luce di quanto sopra esposto si riterrebbe opportuno regolamentare diversamente l’accesso ai dati, anche grezzi, qualora sia garantito il tempo reale.

Si riterrebbe opportuno, ad esempio, prevedere la tariffazione di alcuni dati grezzi (ad es. dati radar) se forniti in tempo reale e se utilizzati per scopi commerciali.

CONCLUSIONI

Attualmente c'è una carenza di disciplina in ordine alla diffusione del dato meteorologico.

Di fatto il dato meteorologico ha sempre più valenza interdisciplinare, trovando applicazione in svariati settori dell'attività dell'uomo: ambiente, Protezione civile, agricoltura, trasporto aereo, marittimo, terrestre, attività del tempo libero, ecc.

Di particolare rilevanza la valenza ambientale del dato meteorologico. In questo quadro non esiste, allo stato, una regolamentazione specifica del dato meteo, bensì soltanto quella relativa, più in generale, al dato ambientale.

In effetti esiste una regolamentazione della diffusione o dello scambio del dato meteorologico ma attinente solo singoli specifici aspetti.

A titolo d'esempio si ricordano:

1. la risoluzione 40 dell'organizzazione meteorologica Mondiale che, tra l'altro, stabilisce il principio della fornitura, gratuita e senza restrizioni, dei dati meteorologici "essenziali";
2. l'organizzazione europea ECOMET che, tra l'altro, ha considerato il problema della disponibilità di informazioni meteo per il settore privato;
3. alcune leggi o provvedimenti regionali inerenti la tariffazione di alcuni prodotti forniti.

L'art. 97, 1° comma, della Costituzione della Repubblica, recita testualmente: "I pubblici Uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione". Dal tenore della disposizione si evince che i pubblici poteri (in particolare il Ministero dell'Ambiente) sono chiamati a sviluppare una nuova "cultura dell'amministrare" che sia in grado di soddisfare le nuove esigenze ed aspettative dei cittadini, garantendo e soprattutto promuovendo la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato dell'ambiente, specialmente ricorrendo ai mezzi informatici. Ciò in quanto, come sostiene Grassi "per nessun altro valore o bene, come per l'ambiente, la previa acquisizione e l'adeguata circolazione delle informazioni e delle conoscenze tecniche è indispensabile, per una corretta definizione degli oggetti e delle modalità di tutela". ("Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente" in Scritti in onore di Paolo Barile, Padova, 1990, 309).

Si è quindi prospettata una proposta operativa (di cui si è fatto cenno al precedente punto 3) per la regolamentazione della diffusione dei dati meteorologici che ha evidenziato i seguenti aspetti:

- il dato grezzo va distribuito a titolo gratuito (salvo i soli costi di rilascio);
- il dato elaborato può essere ceduto a titolo oneroso;
- un particolare trattamento va applicato ai dati, anche grezzi, qualora vengano diffusi in tempo reale.