

## **Il dovere di informazione ambientale in campo nucleare al vaglio della Corte di Giustizia Europea: il «limitato» ambito applicativo della direttiva 89/618 Euratom**

di Filomena Daniela Piccolo(\*)

**Sommario:** 1. Il diritto di accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE e del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195. 2. La «particolare» connotazione dell'informazione ambientale nel settore del nucleare. 3. Il «limitato» ambito applicativo della direttiva 89/619 Euratom nell'interpretazione della Corte di Giustizia Europea: non opera l'obbligo di informazione nel caso di impiego di energia nucleare a fini militari (Corte di Giustizia Ce, 9 marzo 2006, C – 65/04).

### **1. Il diritto di accesso all'informazione ambientale alla luce delle direttiva 2003/4/CE e del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195.**

Il diritto di accesso all'informazione ambientale, quale strumento prioritario per la protezione dell'ambiente, trova fondamento, innanzitutto, nell'articolo 130 R dell'Atto Unico Europeo. Con le integrazioni al Trattato di Roma, contenute nell'Atto Unico Europeo del febbraio del 1986, oltre a risolversi definitivamente i problemi di legittimazione formale delle politiche ambientali comunitarie attraverso l'inserimento, nel Trattato, di un titolo autonomo, il VII, dedicato all'ambiente, si selezionano i principi fondamentali in materia ambientale ovvero il principio di *precauzione* e di *azione preventiva, di correzione in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, di responsabilità*(1). L'«elevato livello di tutela», quale obiettivo cui deve tendere la Comunità(2), passa inevitabilmente attraverso un'azione preventiva di protezione dell'ambiente, volta a preservare la stabilità ecosistemica piuttosto che a ripristinare equilibri compromessi, rispetto ai quali, non di rado, è assolutamente esclusa ogni possibilità riparatoria(3).

L'accesso in materia ambientale, nel corso degli anni, si arricchisce di contenuti, divenendo oggetto di una disciplina sempre più articolata e, chiaramente, ispirata alla valorizzazione ed al rafforzamento dell'istituto. Matura, infatti, la convinzione dell'utilità che tutti i soggetti dispongano, tempestivamente, di informazioni relative al bene ambientale. Una corretta definizione degli oggetti e delle modalità di tutela, nel settore ambientale(4) più che in qualsiasi altro, implica la previa acquisizione e la circolazione adeguata di informazioni, dati, notizie, conoscenze, anche tecniche, concernenti fattori ed elementi capaci di incidere sull'equilibrio ambientale. Il processo di sensibilizzazione dell'intera collettività verso una coscienza ambientale radicata può realizzarsi compiutamente solo attraverso la predisposizione di meccanismi e sistemi congeniati per orientare il cittadino ad un'educazione ambientale; la conoscenza di rischi e pericoli idonei a compromettere, in maniera anche definitiva, l'ambiente, attraverso l'acquisizione di informazioni certe e facilmente interpretabili, da un lato responsabilizza il cittadino, dall'altro lo pone in condizione di influenzare, sia pur indirettamente, i mercati economici e gli interventi politici in materia di protezione ambientale. Sull'onda di simili convinzioni viene emanata la direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003, recepita, nel nostro ordinamento, con d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195, la quale, sostituendo la direttiva 90/313/CE, emanata il 7 giugno 1990 (in attuazione della quale entra in vigore, nel nostro ordinamento, il d.lgs. 24 febbraio 1997, n. 39), innova la normativa in materia di informazione ambientale. Il fulcro della disciplina relativa all'istituto *de quo* ruota intorno alle disposizioni contenute nella suddetta direttiva che, ricalcando in linea generale principi e norme elaborate e formalizzate già precedentemente(5), ne dilata l'ambito operativo, fornendo un più ampio ed onnicomprensivo significato della nozione di «informazione ambientale». *Ratio* sottesa all'intervento riformatore è, proprio, quella di fortificare il diritto all'informazione ambientale, da un lato facilitandone l'esercizio da parte della collettività e garantendo, contestualmente, l'indispensabile contributo delle autorità addette al servizio, dall'altro ampliandone il significato in relazione all'oggetto e assicurando, in tal modo, una visione più completa e globale dei dati e delle notizie concernenti l'ambiente.

La definizione di informazione ambientale, modellata su quella della

Convenzione di Aarhus, datata giugno 1998, risulta, nella nuova direttiva, più ampia di quella contenuta nella direttiva 90/313/Ce del 7 giugno 1990. Sono compresi, infatti, oltre lo stato degli elementi dell'ambiente (aria, atmosfera, acqua, ecc.), fattori quali le *sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni o i rifiuti, compresi quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi e gli altri rilasci* che possono incidere sugli elementi dell'ambiente; *misure, disposizioni legislative, programmi, piani ed attività* che incidono o possono incidere sugli elementi o fattori dell'ambiente; *analisi costi – benefici ed ulteriori analisi economiche, lo stato della salute e della sicurezza umana*. Un'efficace politica di promozione (logica da cui è pervasa la direttiva 2003/4/CE), è, tra l'altro, condizionata dalla più o meno ampia legittimazione passiva prevista in relazione alle autorità pubbliche titolari del dovere di informazione ambientale. Secondo la direttiva, per autorità pubblica si intende *il governo, ogni altra pubblica amministrazione a livello nazionale, regionale o locale, ogni persona fisica o giuridica svolgente funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale, compresi incarichi, attività o servizi specifici connessi all'ambiente; ogni persona fisica o giuridica avente responsabilità o funzioni pubbliche o che fornisca servizi pubblici connessi con l'ambiente*. L'ampia formulazione della disposizione costituisce un evidente segnale dell'ambizioso obiettivo che la Comunità si propone di realizzare ovvero la larga diffusione dello strumento di tutela. Le stesse più agevoli modalità di accesso stabilite per i richiedenti ed il parallelo dovere per le autorità pubbliche di adoperarsi affinché l'informazione sia da esse detenuta in forma o formati facilmente riproducibili o consultabili tramite mezzi elettronici si inseriscono, pienamente, nel progetto elaborato in sede comunitaria e ad oggi, a seguito del recepimento della direttiva avvenuto con un decreto legislativo del 2005, destinato ad implementare la politica ambientale e le consequenziali strategie di protezione tracciate a livello nazionale. La particolare connotazione dell'accesso in materia ambientale, giustificata dalla natura del bene che ne è oggetto e manifestatasi nella legittimazione, riconosciuta in capo a qualsiasi persona fisica o giuridica, ad esercitare il diritto a prescindere dalla dimostrazione di un proprio interesse, esige una disciplina quanto più scevra da «vincoli» e «limiti», nei quali è insito il pericolo di una compressione totale dell'operatività dell'istituto. Che quella in materia ambientale incarni una fattispecie speciale di accesso, distinguendosi da quella generale contemplata dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 per due principali caratteristiche ovvero l'estensione del novero dei soggetti legittimati all'accesso ed il contenuto delle cognizioni accessibili, è, ormai, una convinzione ampiamente maturata nella più consolidata dottrina e giurisprudenza. L'articolo 3 del d.lgs 195/2005 chiarisce, infatti, che le informazioni ambientali spettano a chiunque le richieda, senza necessità, in deroga alla disciplina generale sull'accesso ai documenti amministrativi, di dimostrare un proprio particolare interesse. La medesima disposizione estende il contenuto delle notizie accessibili alle informazioni ambientali, assicurando una tutela più ampia di quella garantita dalla legge 241/1990, oggettivamente circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e posseduti dalla pubblica amministrazione(6).

L'attuale impianto normativo in materia, costruito sulla base della direttiva 4/2003/CE, si fonda sulla logica della diffusione, dell'agevolazione per la più ampia utilizzazione e della promozione dell'istituto, la cui strategica rilevanza ai fini della tutela dell'ambiente è conclamata ad ogni livello(7) e richiede, per ciò stesso, un impegno concreto da parte di ogni Stato membro, affinché assuma il rango di criterio-guida nella politica ambientale.

Sotto quest' aspetto, il tema offre interessanti spunti di riflessione, in quanto intercetta il problema della competenza legislativa in materia di accesso alle informazioni ambientali. Recentemente, con sentenza 1 dicembre 2006, n. 399, la Corte Costituzionale affronta la dibattuta questione della legittimità costituzionale di una legge statale (d. lgs. 195/2005) relativa all'accesso nel settore ambientale. Pur non trattandosi di materia rientrante nella «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. s, della Costituzione, inserendosi, al contrario nel vasto ambito della tutela del diritto di accesso ai documenti amministrativi, non è, per ciò stesso, esclusa dalla competenza legislativa dello Stato. Infatti, l'accesso ai documenti amministrativi attiene ai «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», di cui all'articolo 117, comma 2, lett.

m, della Costituzione (in questo senso si esprime anche la legge 241/1990, come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, che fa salva la *potestà della Regione e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela*). Ne emerge un sistema composito di tutela, che affida allo Stato la disciplina dei livelli essenziali e alla Regione e agli altri enti locali, eventualmente, la disciplina dei livelli ulteriori. Sulla base di queste considerazioni, la Corte Costituzionale dichiara la legittimità costituzionale del d.lgs. 195/2005, incombendo allo Stato il dovere di fissare i livelli essenziali di tutela, validi per l'intero territorio nazionale, anche in questo settore.

## **2. La «particolare» connotazione dell'informazione ambientale nel settore del nucleare.**

Gli effetti pregiudizievoli che possono derivare dalle radiazioni ionizzanti prodotte dall'emergenza nucleare, la cui capacità di aggressione si manifesta anche, ben oltre, il luogo di diramazione delle radiazioni stesse, pongono il problema del «nucleare» al centro di un nutrito dibattito sia nazionale che internazionale.

E' opportuno segnalare, a tal proposito, che il tema viene affrontato, con vivace interesse, anche in Italia, nonostante la decisione adottata dal nostro Paese, a seguito del referendum del 1987, di imboccare la via dell'abbandono di tale fonte di energia. Infatti, pur a fronte della rinuncia alla strategia nucleare, non si può affermare che l'Italia sia un paese «declinizzato», se sol si pensa al delicato problema dello smaltimento dei prodotti e dei rifiuti radioattivi(8). Tra l'altro, sembrano diffondersi, seppur timidamente, atteggiamenti favorevoli alla ripresa dei programmi nazionali per lo sviluppo delle tecnologie nucleari applicate al settore energetico, suffragati dalla convinzione che solo il nucleare sia in grado di risolvere i problemi e soddisfare le esigenze del mondo industrializzato(9). La questione, quindi, è di grande attualità, non risultando affatto circoscritta ad ambiti geografici particolari extranazionali, bensì coinvolgendo anche il nostro Paese.

Il primo atto rilevante, adottato in sede internazionale, è il Trattato istitutivo della Comunità Europea dell'Energia Nucleare (Euratom), ratificato dall'Italia con legge 14 ottobre 1957, n. 1203 (Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi internazionali, firmati a Roma, il 25 marzo 1957: a - Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica ed atti allegati; b - Trattato che istituisce la Comunità economica europea ed atti allegati; c - Convenzione relativa ad alcune istituzioni comuni alla Comunità europea). In particolare, in base all'articolo 2 del Trattato, la Comunità deve, tra gli altri doveri compiti e funzioni, *...stabilire norme di sicurezza uniformi per la protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori, vigilare sulla loro applicazione; garantire che le materie nucleari non vengano distolte dalle finalità cui sono destinate...* Se il Trattato traccia le linee programmatiche su cui deve fondarsi la politica ambientale con riferimento al particolare settore del nucleare, è la direttiva 27 novembre 1989, n. 618 Euratom, concernente «l'informazione della popolazione sui provvedimenti di protezione sanitaria applicabili e sul comportamento da adottare in caso di emergenza radioattiva» a costituire il principale riferimento normativo in materia, capace di orientare concretamente comportamenti e scelte, tanto delle pubbliche autorità, quanto dei cittadini (di ogni soggetto, cioè, interessato all'emergenza radioattiva, per il ruolo che riveste o per il pregiudizio che può ricevere). L'articolo 5 sancisce il dovere per gli Stati – membri di vigilare affinché la popolazione coinvolta dall'emergenza radioattiva o che, comunque, rischia di esserlo, sia adeguatamente informata sulle misure di protezione sanitaria ad essa applicabili e sul comportamento da adottare in caso di allarme.

Se, in generale, l'informazione in materia ambientale assume una strategica rilevanza, ai fini di una preventiva e, quindi, maggiormente efficace, tutela dell'ambiente, in campo nucleare sembra assumere una connotazione ancora più singolare, per la funzione, non solo e non tanto, divulgativa, quanto piuttosto «operativa» che essa stessa assolve e che vale a conferirle il ruolo di «informazione sanitaria», per la natura delle notizie, nozioni e conoscenze che ne sono oggetto(10).

Dall'articolato sistema normativo definito nella direttiva, si ricava una disciplina attenta alle diverse circostanze temporali in cui si manifesta l'allarme – nucleare; l'articolo 5 è dedicato all'informazione c.d. «preventiva» mentre l'articolo 6 a quella c.d. di «emergenza». La distinzione si fonda sull'attualità o meno del rischio e si riflette in una differenza di funzioni, che devono essere espletate dall'una o dall'altra

tipologia di informazione(11). L'informazione preventiva è volta ad educare la popolazione verso un determinato comportamento e consta di requisiti minimi, dovendosi indicare i seguenti elementi: natura e caratteristiche della radioattività ed effetti su persone e ambiente; casi di emergenza radiologica presi in considerazione e conseguenze per la popolazione e per l'ambiente; comportamenti da adottare in tali eventualità; autorità responsabili degli interventi e delle misure previste per informare, allertare, proteggere, soccorrere la popolazione. L'articolo 6 contempla un'ipotesi diversa ovvero quella in cui si realizza un'emergenza radioattiva, che impone l'obbligo di tempestiva comunicazione di ogni fatto relativo all'emergenza e di comportamenti da adottare nel caso concreto alle sole popolazioni effettivamente interessate e coinvolte(12).

Il fatto che un diritto – dovere di informazione sia contemplato in una direttiva adottata precedentemente a quella (90/313/CE) che, per la prima volta, introduce una generale nozione di «informazione ambientale», è dimostrativo della centralità assunta dall'informazione nell'ambito della gestione del rischio connesso a talune particolari attività, tra cui, a pieno titolo, rientrano quelle collegate all'utilizzazione di energia nucleare(13). I rischi insiti in attività pericolose ma necessarie al progresso ed al funzionamento del sistema economico, sociale, tecnologico, per quanti risultati apprezzabili possano raggiungersi in relazione all'abbassamento del loro livello, non sono destinati (non almeno allo stato dei fatti) al completo azzeramento. In questa prospettiva appare decisivo ed anzi indispensabile il ricorso ad uno strumento di tutela, quale l'informazione ambientale, capace di arginare la diffusione incontrollata del rischio, rendendolo accettabile e fronteggiabile attraverso l'adozione di misure atte a ridurre l'entità dei danni e di ogni conseguenza derivante alle popolazioni esposte.

### **3. Il «limitato» ambito applicativo della direttiva 89/619 Euratom nell'interpretazione della Corte di Giustizia Europea: non opera l'obbligo di informazione nel caso di impiego di energia nucleare a fini militari (Corte di Giustizia Ce, 9 marzo 2006, C – 65/04).**

L'informazione ambientale va intesa nel duplice significato di diritto dei cittadini di ottenere notizie e dati relativi ad ogni elemento e fattore capace di incidere sull'equilibrio ambientale e di dovere delle competenti autorità di diffondere e pubblicizzare attività e informazioni aventi ad oggetto il bene tutelato.

L'Agenda 21, testo fondamentale emerso dal summit di Rio del 1992 – Conferenza delle Nazioni Unite – affrontando il tema della partecipazione del pubblico al processo legislativo, amministrativo ed organizzativo in relazione a quello dello sviluppo sostenibile, sancisce il dovere di assicurare l'accesso da parte del pubblico alle «informazioni ambientali». La Convenzione di Aarhus(14), del giugno del 1998, riconoscendo espressamente i diritti delle presenti e future generazioni ad abitare un ambiente adeguato alla salute ed al benessere, chiarisce che l'estrinsecazione della libertà di accesso all'informazione è condizionata dall'atteggiamento *collaborativo* delle autorità competenti, le quali, non solo sono investite del dovere di rispondere a richieste inoltrate (c.d. fondamenti *reattivi* facenti seguito a richieste specifiche) ma anche dell'obbligo di rendersi spontaneamente promotrici dell'iniziativa di raccolta e disseminazione delle informazioni concernenti l'ambiente (c.d. fondamenti *attivi*)(15). L'assolvimento dei doveri spettanti agli Stati, quindi, costituisce un presupposto necessario al fine di garantire, sostanzialmente e non solo formalmente, il diritto all'informazione ambientale, in quanto un flusso regolare, costantemente aggiornato e scrupolosamente monitorato, di informazioni assicura un'adeguata conoscenza dello «status» dell'ambiente.

Tale dovere di divulgazione assume una consistenza ancora maggiore in situazioni in cui risulti concreto ed attuale il pericolo di compromissione dell'ambiente e della salute umana, essendo, in tali casi, funzionale alla possibilità di prevenzione o di attenuazione del danno. L'impegno delle autorità competenti nella raccolta e nella diffusione di dati ed informazioni, nell'organizzazione e nella predisposizione di sistemi, dotati di un'elevata capacità di trasmissione e pubblicizzazione di notizie, costituiscono le fondamenta del diritto all'informazione ambientale. Nel settore nucleare, il principio di «necessaria collaborazione» delle autorità pubbliche viene enfatizzato, come palesemente dimostrato dalla relativa normativa, di cui gli articoli 30 EA e 31 EA (Trattato Euratom) esprimono spirito e ratio, fungendo

da cornice normativa di ogni provvedimento adottato nel settore. Gli articoli 30 EA e 31 EA prevedono l'istituzione nella Comunità Europea di norme fondamentali relative alla protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti(16). Sulla base del Trattato ed in vista del perseguimento degli obiettivi in esso annunciati, sono state emanate ed ancora continuano ad esserlo direttive, decisioni, regolamenti che, pur interessando ambiti differenti, risultano accomunate da un unico denominatore: la protezione dei soggetti dagli effetti devastanti delle radiazioni ionizzanti(17).

Il 27 novembre 1989, il Consiglio, nel pieno rispetto del Trattato CEEA, adotta la direttiva 89/618, concernente *l'informazione della popolazione s u i provvedimenti di protezione sanitaria applicabili e sul comportamento da adottare in caso di emergenza radioattiva* che, ancora oggi, nonostante nel settore si registrino interventi successivi ad essa(18), rappresenta il principale riferimento normativo in relazione alle situazioni di emergenza radioattiva ed al relativo dovere di informazione. Secondo l'articolo 5 della suddetta direttiva, gli Stati membri devono assicurare alle popolazioni a *rischio* informazioni circa l'entità del pericolo ed indicare, contestualmente, comportamenti e misure da adottare per la neutralizzazione o, quanto meno, per il contenimento degli effetti nocivi causati da un'emergenza radioattiva. Il comma 3 del medesimo articolo investe gli Stati del dovere di garantire che alle popolazioni siano comunicate le notizie, a prescindere da una specifica richiesta. Ne deriva, già ad un'iniziale interpretazione letterale, il dovere degli Stati membri, in persona delle autorità competenti, di diffusione e pubblicizzazione di informazioni ambientali.

Sulla portata delle disposizioni richiamate, al fine di circoscriverne l'ambito applicativo, interviene, con una certa frequenza, la Corte di Giustizia Europea, che, a seguito di un'attività ermeneutica svolta secondo criteri *restrittivi*, ricava una «limitata» operatività dell'obbligo sancito a livello comunitario e fondato sulla combinazione di principi (contenuti nel Trattato Euratom) e di dettagliate disposizioni (oltre che nel Trattato esse sono contenute nella direttiva 89/618). Con sentenza 1 marzo 2006, sez. I, causa C-65/04, la Corte, pronunciandosi in occasione di un'emergenza radioattiva causata dai lavori di riparazione del sottomarino a propulsione nucleare delle forze navali del Regno Unito, il *Tireless*, effettuati nel porto di Gibilterra, si allinea ad un orientamento consolidato (la Corte di Giustizia Europea, infatti, precedentemente aveva affrontato la questione; cfr. la sentenza del 12 aprile 2005, causa C-61/03; Commissione/Regno Unito) escludendo l'obbligo di informazione, di cui alla direttiva 89/618, nell'ipotesi di impiego militare dell'energia nucleare. L'applicazione delle disposizioni summenzionate alle installazioni, ai programmi di ricerca ed alle altre attività militari potrebbe essere, secondo quanto osservato dalla Corte, tale da compromettere interessi essenziali della difesa nazionale degli Stati membri.

Già precedentemente la Corte(19), a proposito dell'art. 37 EA, ha ritenuto non dovesse applicarsi allo smaltimento dei residui radioattivi provenienti da installazioni militari; il Trattato riguarda solo le utilizzazioni civili dell'energia nucleare e le disposizioni del capo di quest'ultimo relativo alla protezione sanitaria non possono avere un ambito di applicazione più esteso di quello delle disposizioni inserite in altri capi dello stesso Trattato. La posizione della Corte viene contrastata dalla Commissione, che fonda la sua opinione, favorevole all'applicazione dell'art. 37 EA anche alle attività militari, sul fatto che il Trattato non contiene alcuna disposizione espressa che le escluda, in via generale, dal suo ambito d'applicazione. Pur avallando la Corte le argomentazioni del Regno Unito e della Repubblica Francese e, quindi, sancendo l'inapplicabilità delle suddette disposizioni alle attività militari, per l'evidente rischio di compromissione del contrapposto interesse alla segretezza, intimamente connesso agli interessi essenziali della difesa nazionale degli Stati membri, ribadisce l'obbligo incombente su ogni Stato membro di predisporre, in forme diverse e con mezzi adeguati, un sistema appropriato di tutela dell'ambiente e della salute. L'interpretazione, fornita dalla Corte, del Trattato e di ogni norma relativa all'utilizzazione dell'energia nucleare non può e non deve consentire agli Stati membri un atteggiamento eccessivamente *rilassato* sotto il profilo della salvaguardia dell'ambiente e della salute dei cittadini, trattandosi di beni la cui tutela e protezione condiziona, in maniera considerevole, la crescita e lo sviluppo della società. La Corte, sia in occasione della pronuncia del 2005 che nella recente del 2006, sottolinea che nessuna

attività ermeneutica può considerarsi legittima se va ad indebolire il sistema di tutela dell'ambiente e della salute delle popolazioni ed, anzi, esorta gli Stati membri ad adottare misure adeguate di protezione sulla base delle disposizioni pertinenti del Trattato Ce, ove il Trattato Euratom e le direttive emanate in sua applicazione non fornissero strumenti specifici per perseguire l'obiettivo.

Il doveroso bilanciamento di interessi da effettuarsi per la risoluzione del riscontrato conflitto tra due valori, entrambi meritevoli di tutela (l'ambiente e la difesa nazionale), si risolve, quindi, a favore della difesa nazionale degli Stati, che, nell'opinione della Corte, rischia di essere gravemente ed irrimediabilmente compromessa dalla pubblicizzazione di determinate notizie e informazioni. Dalla tesi propugnata, quindi, emerge che l'impiego dell'energia nucleare a fini militari esuli dalla sfera di applicazione di tutte le disposizioni del Trattato CEEA e, di conseguenza, da quella di diritto secondario che, a pena di nullità, non può eccedere la sfera applicativa del rispettivo fondamento normativo. L'inapplicabilità dell'articolo 31EA alle attività militari comporta l'inapplicabilità della direttiva (emanata sulla base di principi e obiettivi sanciti nel Trattato) alle dette attività militari. Tuttavia, le conclusioni della Corte non diminuiscono l'importanza cruciale rivestita dalla finalità di proteggere la salute e l'ambiente contro rischi connessi all'impiego dell'energia nucleare, compreso quello a scopi militari, rientrando tra i poteri-doveri di ogni Stato l'adozione di appropriate misure di protezione e tutela.

L'orientamento formatosi in seno alla giurisprudenza comunitaria sembra privilegiare, a fronte di un pericolo non potenziale ma concreto ed attuale all'ambiente ed alla salute delle popolazioni esposte, l'interesse alla difesa nazionale di uno Stato, sulla base di una distinzione (quella tra impiego di energia nucleare a fini militari e impiego dell'energia nucleare per fini diversi da quelli militari) che non corrisponde ad un differente impatto sull'ambiente. Un regime giuridico diversamente articolato, che svincoli gli Stati dal dovere di informazione ambientale, è giustificato dall'attenuata capacità di aggressione ai beni tutelati e non da valutazioni che, aprioristicamente ed avallando forzature interpretative, escludono dall'ambito operativo della disciplina ispirata alla protezione dell'ambiente, fonti di pericolo per esso. Dal tenore della disposizione (articolo 5 della direttiva 89/618) non traspare l'intenzione di applicare un disciplina speciale all'ipotesi di utilizzazione di energia nucleare per fini militari e, quindi, di elevarla al rango di eccezione rispetto alla regola generale, che prescrive l'obbligo di divulgazione di notizie e informazioni al fine di evitare o di contenere gli effetti nocivi derivanti da un'emergenza radioattiva. Un trattamento giuridico differenziato avrebbe richiesto e, considerata l'attenzione rivolta dalle istituzioni comunitarie all'ambiente ed alle problematiche connesse, sicuramente ottenuto, un' esplicita previsione. Tra l'altro, la stessa convenzione di Aarhus, pietra miliare dell'informazione ambientale, sulla base dei cui principi dovrebbe essere scolpita la normativa riguardante la materia, a proposito delle esenzioni, dispone che le motivazioni per un rifiuto (a fornire le informazioni) debbano essere interpretate in maniera restrittiva, tenendo conto dell'interesse del pubblico. Il rifiuto a fornire informazioni deve essere dato per iscritto ed indicare le modalità per accedere alla revisione della decisione(20). L'effettiva libertà di accesso alle informazioni e la realizzazione piena del diritto ruotano attorno a due elementi principali, ovvero quello della collaborazione attiva e necessaria delle autorità competenti e quello delle esenzioni, la cui ampia previsione rischia di mortificare lo spirito di leggi e provvedimenti adottati per preservare l'equilibrio ecosistemico ed arginare i pericoli generati da emergenze radioattive.

Le conseguenze di una incontrollata e incontrollabile (non sussistendo un dovere di diffusione di informazioni, viene meno anche quello di approvvigionamento e raccolta delle stesse, a discapito di una generale e più completa visione dello status dell'ambiente e di ogni circostanza capace di alterarlo) utilizzazione di una delle più pericolose tecnologie di tutti i tempi si perpetuano negli anni, minando alla base l'interesse alla «sicurezza ambientale», con gravi ripercussioni sulla sopravvivenza stessa della società umana(21). L'elevato rischio di compromissione definitiva e irreparabile dell'ambiente e della salute umana, collegata all'impiego di energia nucleare, non può consentire di modellare la disciplina in base alla destinazione ad essa riservata (fini militari e fini civili), creando differenziazioni non giustificate da più attenuate forme di pregiudizio. La catastrofe Chernobyl, datata 26 aprile 1986, conferma la

necessità di prestare adeguata attenzione al settore nucleare, avendo il numero di persone morte per malattie da radiazioni e quello di soggetti colpiti da malattie letali, come tumori e leucemie, raggiunto cifre altissime. A prescindere dall'ingente danno economico, la catastrofe di Chernobyl ancora produce effetti pregiudizievoli sulla salute umana, in particolare dal punto di vista genetico per le future generazioni. A causa della scarsa informazione durante il periodo sovietico, non sembra essere compreso appieno, da parte di tutti, il significato della catastrofe(22).

A seguito dell'incidente avvenuto a Chernobyl, l'Unione Europea ispessisce la produzione normativa nel campo del nucleare, sollecitando gli Stati membri ad adottare misure appropriate non solo per evitare la riproposizione di un simile evento, ma anche per tentare di neutralizzare gli effetti collegati alla catastrofe (da ultimo, Regolamento del 6 novembre 2006, n. 1635, relativo alle condizioni di importazione dei prodotti agricoli originari dei paesi terzi dopo l'incidente verificatosi nella centrale nucleare di Chernobyl, ecc).

L'orientamento giurisprudenziale, consolidatosi a livello comunitario, attraverso un'attività ermeneutica ispirata alla realizzazione piena del diritto all'informazione ambientale e di ogni altro diverso sistema di protezione dell'ambiente e, quindi, della tutela effettiva dell'ambiente, deve implementare il sistema elaborato dalle istituzioni comunitarie a difesa dell'ambiente e della salute umana. L'intervento della Corte (9 marzo 2006, C-65/04), pur escludendo l'applicabilità del Trattato e delle direttive in caso di utilizzazione di energia nucleare, non esonera gli Stati membri dal dovere di adottare misure adeguate ad arginare i danni che potrebbero, in caso di inerzia, colpire irrimediabilmente l'ambiente e la salute dei cittadini.

(\*) Dottore di ricerca in Istituzioni e Politiche Ambientali, Finanziarie e Tributarie, presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

#### **Bibliografia**

Bovaeva G., *Il concetto di sicurezza ambientale nella federazione Russa e in particolare il problema della sicurezza nucleare*, in Riv. Giur. Amb., 5/2001;  
Franoso F., *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in Riv. Giur. Amb., 5/04;  
Grassi S., *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*. Scritti in onore di P. Barile, Padova, Cedam, 1990;  
Gratani A., *Accesso all'informazione ambientale e termini perentori per la pubblica amministrazione*, in Riv. Giur. Amb., 5/05;  
Harrison J., *Legislazione ambientale e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in Riv. Giur. Amb., 1/2000;  
Mazzola M.A., *L'inesauribile energia nucleare (italiana) in merito all'ordinanza del Commissario delegato per la sicurezza dei materiali nucleari, del 10 novembre 2003, n. 13*, in Riv. Giur. Amb., 3-4/2004;  
Pelosi E., *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, in Riv. Giur. Amb., 1/2004;  
Putti P.M., *L'informazione ambientale e la comunicazione di rischio: il "problema" del nucleare*, in Resp. Civ. e prev., 1/2004;  
Vitello V., *Il diritto di accesso agli atti in materia ambientale alla luce del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195*, in Riv. Giur. Amb.

#### **Note**

(1) L'Atto Unico Europeo è stato ratificato dall'Italia con legge 23 dicembre 1986, n. 909

(2) L'art. 130 R, poi diventato art. 174 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, dispone che «...2. La politica della Comunità, in materia ambientale, mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie Regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria, alla fonte dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio di chi inquina paga».

(3) Sull'accesso all'informazione ambientale considerato quale espressione del principio di prevenzione, v.di E. Pelosi, *Rafforzamento*

dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE, in Riv. Giur. Amb., 1/2004, 24 e ss.

**(4)** Così E. Pelosi, *op. cit.*, 25. Sulla necessità di garantire la circolazione delle informazioni ambientali si è espresso, tra gli altri, S. Grassi, *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*. Scritti in onore di P. Barile, Padova, Cedam, 1990, 307 e ss. Sull'accesso in materia ambientale, cfr., anche, V. Vitello, *Il diritto di accesso agli atti in materia ambientale alla luce del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195*, in Riv. Giur. Amb., 6/05, 1055 e ss.; F. Franzoso, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in Riv. Giur. Amb., 5/04, 631 e ss.

**(5)** In proposito, si ricorda il IV Programma Azione CEE 1987 (1987-1992) che invita a «delineare modi di accesso più agevoli da parte del pubblico alle informazioni in possesso delle autorità ambientali»; il V Programma Azione (1993 -2000) che stabilisce, a favore di un'effettiva tutela dell'ambiente, che «è indispensabile che i cittadini possano sia partecipare alla fissazione delle condizioni per la concessione delle licenze di esercizio e per il controllo integrato dell'inquinamento, sia formarsi un giudizio sull'attività delle aziende pubbliche e private attraverso l'accesso alla documentazione relativa alle emissioni, agli scarichi e ai rifiuti, nonché ai controlli ambientali»; anche il VI Programma Azione (2001 – 2010), prevedendo come strumento essenziale di azione per il raggiungimento di precisi obiettivi nei settori prioritari del cambiamento climatico, della natura e della biodiversità, dell'ambiente e della salute, delle risorse naturali e della gestione dei rifiuti, quella dell'informazione ambientale, ne sollecita la sensibilizzazione. In proposito, oltre ai richiamati Programmi d'Azione, un necessario cenno va fatto alla Declaration on Environment and Development (Rio de Janeiro, 5 giugno 1992), che dedica il principio 10 all'informazione ambientale, disponendo che «al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso della pubblica amministrazione, comprese le informazioni relative alle sostanze ed alle attività pericolose»; segue, nel giugno del 1998, la Convenzione di Aarhus, in materia di accesso all'informazione, alla partecipazione del pubblico ed al ricorso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione ratificata in Italia con legge 16 marzo 2001, n. 108).

**(6)** T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III ter, 28 giugno 2006, sentenza n. 5272, pronunciandosi su un diniego di accesso alle informazioni ambientali (il ricorso è stato accolto ed è stato consentito alla ricorrente di estrarre copia della documentazione richiesta), evidenziando la natura particolare del diritto di accesso in materia ambientale, sostiene che *non risulta necessaria, ai fini dell'accesso, la puntuale indicazione degli atti, essendo sufficiente una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto, che deve essere specificato, per costituire in capo all'amministrazione, l'obbligo di acquisire tutte le notizie relative allo stato della conservazione e della salubrità dei luoghi interessati dall'istanza, elaborarle e comunicarle al richiedente.*

**(7)** La Corte di Giustizia Europea, intervenuta in diverse occasioni sulla portata della direttiva 90/313/CE e, poi, su quella del 2003, offre un'interpretazione delle disposizioni e dei principi, in esse contenute, quanto più aderenti allo spirito con cui le stesse sono state adottate, nell'ottica, cioè, di una fortificazione del diritto all'accesso in materia ambientale, cui è connessa la semplificazione di tempi e procedure. In particolare, con sentenza 21 aprile 2005 (causa C 186/04) si è pronunciata sulla perentorietà del termine previsto in capo alla pubblica amministrazione per mettere a disposizione la documentazione ambientale richiesta. La perentorietà del termine si ricava dalle ratio sottese alla disciplina consistente nell'assicurare effettività e tutela all'avente diritto ad ottenere informazioni di carattere ambientale. Per un commento alla sentenza, v. di A. Gratani, *Accesso all'informazione ambientale e termini perentori per la pubblica amministrazione*, in Riv. Giur. Amb., 5/05, 800 e ss.

**(8)** Per il problema dei rifiuti radioattivi, cfr. tra gli altri, M. A. Mazzola, *L'inesauribile energia nucleare (italiana) in merito all'ordinanza del Commissario delegato per la sicurezza dei materiali nucleari, del 10 novembre 2003, n. 13*, in Riv. Giur. Amb., 3-4/2004, 578 e ss.

**(9)** Così P. M. Putti, *L'informazione ambientale e la comunicazione di rischio: il "problema" del nucleare*, in Resp. Civ. e prev., 1/2004, 259 e

ss.

(10) Così, P. M. Putti, *op. cit.*

(11) Così, P. M. Putti, *op. cit.*

(12) La differenza è riproposta, anche, nel decreto legislativo che ha recepito la direttiva Euratom, ovvero il d. lgs. 230/1995, che, all'articolo 130 e all'articolo 131, disciplina, rispettivamente, l'informazione preventiva e l'informazione di urgenza.

(13) L'importanza dell'informazione ambientale in relazione ad attività di rischio è dimostrata dall'emanazione di altre direttive, quali la 82/501/CE, relativa alla prevenzione degli incidenti connessi con determinate sostanze pericolose, la 85/337/CE, la 97/11/CE, la 96/82/CE ecc.

(14) Tre sono gli obiettivi principali della Convenzione: libertà di accesso all'informazione, diritto del pubblico alla partecipazione, predisposizione di meccanismi giudiziari e di ogni altro necessario per far osservare questi diritti.

(15) Sui concetti di fondamenti *attivi* e *reattivi* v.di, tra gli altri, J. Harrison, *Legislazione ambientale e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in Riv. Giur. Amb., 1/2000, 27 e ss.

(16) Il Trattato Euratom è stato firmato a Roma nel 1957. In generale, il Trattato mira a contribuire alla formazione e allo sviluppo delle industrie nucleari europee, affinché possa trarsi beneficio dallo sviluppo dell'energia atomica, garantendo la sicurezza dell'approvvigionamento.

(17) I provvedimenti si rivolgono agli Stati membri, ad esempio, affinché i lavoratori esposti ricevano un'informazione adeguata nel settore della radioprotezione – direttiva 80/836 Euratom - ; affinché siano adeguatamente presi in considerazione i rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali – direttiva 82/501 CEE e direttiva 86/610 CEE - ; affinché si garantisca uno scambio rapido di informazioni, in caso di emergenza radioattiva tra i vari Stati – decisione 87/600 Euratom e così via.

(18) Dopo l'incidente di Chernobyl, nel 1986, l'U.E. ha cominciato ad occuparsi della sicurezza delle installazioni nucleari, in particolare nei paesi candidati, assumendo una serie di iniziative (anche modificative ed integrative di direttive comunitarie), volte a garantire la prevenzione degli incidenti e l'attenuazione delle conseguenze; l'attuazione di tutte le misure supplementari per la sicurezza degli impianti nucleari; la sicurezza a lunga scadenza di tutti i materiali compresi i residui radioattivi ed i combustibili esauriti.

(19) Si tratta della sentenza del 12 aprile 2005, causa C-61/03: il Regno Unito e la Repubblica Francese replicavano che l'articolo 37 EA non si applicava alle installazioni militari, non esistendo tra l'altro nessun obbligo del Regno Unito di fornire alla Commissione dati relativi allo smantellamento del reattore Jeaon.

(20) J. Harrison, *op. cit.*

(21) Il concetto di sicurezza ambientale è connesso a quello di sicurezza nazionale in generale. Sul concetto, cfr. G. Bovaeva, *Il concetto di sicurezza ambientale nella federazione Russa e in particolare il problema della sicurezza nucleare*, in Riv. Giur. Amb., 5/2001, 723 e ss. che evidenzia la portata più ampia dell'attuale concetto di sicurezza ambientale, in particolar modo soffermando l'attenzione sulla Russia. In precedenza, esso si basava sull'idea della produzione ecologicamente sicura, con il tempo, si è arricchito di significati e di finalità, orientandosi alla conservazione della natura, concepita come indispensabile per la sopravvivenza della specie umana.

(22) G. Bovaeva, *op. cit.*