



IPPOLITO PIAZZA

## **L'accesso alle informazioni ambientali: il diritto di «chiunque» e gli interessi del richiedente**

Muovendo da una recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, il contributo analizza il diritto di accesso alle informazioni ambientali, soffermandosi sulla frequente riemersione, nella prassi amministrativa e nella giurisprudenza, di un sindacato sulle finalità perseguite dal richiedente. La medesima tendenza si riscontra anche nell'applicazione della disciplina dell'accesso civico. Si sostiene che un simile sindacato non trovi fondamento nella normativa e che dal carattere oggettivo della trasparenza dovrebbe discendere l'indifferenza riguardo agli elementi soggettivi della domanda di accesso.

Drawing on a recent ruling by the Court of Justice of the European Union, this paper analyses the right of access to environmental information. It focuses on the recurring tendency, in administrative practice and case law, to scrutinise the purposes pursued by the applicant. A similar tendency can be observed in the application of the rules on civic access. It is argued that such scrutiny has no basis in the law and that the objective nature of transparency requires subjective aspects of a request for access to be disregarded.

Sommario: 1. Una domanda di accesso può davvero provenire da chiunque? – 2. Un caso singolare ma istruttivo. – 3. La riemersione dell'interesse del richiedente. – 4. L'accesso del pubblico fra trasparenza e buon andamento delle pubbliche amministrazioni.

### **1. Una domanda di accesso può davvero provenire da chiunque?**

Una pubblica amministrazione è tenuta a rispondere a una domanda di accesso proveniente da James Bond? E deve farlo quando James Bond, Indiana Jones e Forrest Gump presentano decine di richieste identiche, lasciando ragionevolmente supporre che dietro ai nomi fittizi vi siano la stessa o le stesse persone?

A prima vista la risposta sembrerebbe negativa, perché l'amministrazione deve poter identificare la persona (o le persone) a cui sta rilasciando un'informazione o un documento, anche solo per poterli correttamente trasmettere<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Istruttive, in tal senso, sono le indicazioni fornite dalla Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, n. 2/2017, "Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA), in materia di accesso civico generalizzato (art. 5, c. 2, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33): «In base all'art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013, il diritto di accesso generalizzato spetta a "chiunque", a prescindere dalla qualità o condizione (ad esempio, di cittadino o residente) del richiedente: nessuna differenziazione o disparità di trattamento è ammissibile ai fini del godimento del diritto in questione. Inoltre, l'art. 5, c. 3 stabilisce che l'esercizio del diritto di accesso "non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente" e che la domanda "non richiede motivazione" (v. anche Linee guida A.N.AC., Allegato, § 3). Ne deriva che, in linea di principio, l'identificazione del richiedente non è necessaria ai fini dell'esercizio del diritto. Tuttavia, l'identificazione del richiedente è indispensabile ai fini di una corretta gestione delle domande: ad esempio,

Eppure, quando si tratta di accesso alle informazioni ambientali, la risposta non è in realtà scontata: emerge infatti una tensione tra l'esigenza dell'amministrazione di identificare il richiedente e l'attribuzione di un diritto a 'chiunque'. In base alla Convenzione di Aarhus<sup>2</sup>, il diritto ad accedere alle informazioni ambientali è riconosciuto al «pubblico», «senza che il pubblico debba far valere un interesse al riguardo» (art. 4): non è dunque richiesto alcun requisito di legittimazione, perché la meritevolezza della conoscenza delle informazioni riguardanti l'ambiente è stabilita a monte dalla fonte convenzionale.

In questa prospettiva, il diritto di accesso ambientale è un caso emblematico di come si siano evoluti il diritto di accesso e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Per l'ordinamento italiano, l'accesso alle informazioni ambientali ha rappresentato la prima forma di diritto di accesso garantita a chiunque e non limitata ai documenti ma estesa alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni. Queste caratteristiche hanno comportato una serie di problemi applicativi, sia riguardo alla legittimazione dei richiedenti, sia riguardo all'identificazione delle informazioni ambientali<sup>3</sup>, che hanno anticipato questioni ripropostesi quando nel 2016 è stata introdotta una forma di accesso civico garantito a chiunque rispetto (tendenzialmente<sup>4</sup>) a ogni dato o documento detenuto da una pubblica amministrazione.

L'intento di queste pagine è di mostrare – partendo da un recente caso affrontato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, da cui, come si vedrà, sono ricavate le domande di apertura – come il vero problema dell'accesso non sia tanto la necessità di conoscere l'identità del richiedente, quanto la difficoltà, in primo luogo delle amministrazioni pubbliche, di accettare

---

ai fini della trasmissione dei dati e documenti richiesti o della trattazione di una pluralità di domande identiche (seriali) o onerose (vessatorie) da parte di uno stesso soggetto. Pertanto l'identificazione del richiedente va intesa come condizione di ricevibilità della richiesta. In caso di richiesta anonima o da parte di un soggetto la cui identità sia incerta, l'amministrazione deve comunicare al richiedente la necessità di identificarsi secondo una delle modalità di seguito indicate [...]».

<sup>2</sup> «Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale», firmata nel 1998 ed entrata in vigore nel 2001, nell'ambito dell'UNECE (Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite). Sul tema, v. A. ANGELETTI (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, 2011.

<sup>3</sup> Per alcuni casi recenti di difficile definizione delle informazioni ambientali, sia in Italia che nell'Unione europea, v. M. LIPARI, *L'accesso alle informazioni ambientali e la nuova trasparenza amministrativa*, in *Federalismi.it*, 13/2023, spec. p. 341 ss., A. FEZZA, *La nozione di informazione ambientale accessibile*, in *Riv. trim. app.*, 1/2024, p. 7 ss., A. FAVI, *L'accesso alle informazioni ambientali nella sentenza Right to Know della Corte di giustizia: la discrezionalità delle autorità amministrative e giurisdizionali nazionali nel difficile equilibrio tra tutela della trasparenza e riservatezza dei processi decisionali*, in *Quaderni AISDUE*, 1/2024, p. 1 ss.

<sup>4</sup> Le diverse forme di accesso conoscono, naturalmente, limiti dovuti alla necessità di tutelare altri interessi, pubblici o privati; sul punto, proprio con riferimento all'accesso ambientale, v. M. LIPARI, *L'accesso alle informazioni ambientali*, cit., p. 349: «Analoghe affermazioni di principio, sono compiute dalla giurisprudenza che afferma il carattere (almeno tendenzialmente) integrale della trasparenza ambientale. L'avverbio “tendenzialmente” potrebbe indicare la generica preoccupazione di rendere l'accesso ambientale illimitato, ma si raccorda, razionalmente, all'ovvia considerazione che il diritto all'informazione è pur sempre delineato dalla disciplina positiva che ne fissa l'ambito».

l'idea di un diritto attribuito a 'chiunque' o, il che è lo stesso, di accettare l'idea di una amministrazione trasparente<sup>5</sup>.

## 2. Un caso singolare ma istruttivo

Lo spunto per le riflessioni che seguono è dato dalla sentenza della Corte di giustizia UE, sez. V, 15 gennaio 2026, n. 129, C-129/24, *Coillte c. Commissioner for Environmental Information*. La *Coillte* è una «impresa commerciale di gestione forestale», appartenente parzialmente allo Stato irlandese, che riceve, nell'arco di tre mesi, più di cento richieste di accesso a informazioni ambientali. Molte di queste provengono «da richiedenti anonimi» o che usano «pseudonimi generalmente ispirati a personaggi cinematografici» e si presentano «in un formato identico o quasi identico», senza l'indicazione di un indirizzo fisico<sup>6</sup>.

L'autorità pubblica (ai sensi della disciplina sull'accesso ambientale) che riceve le richieste le ritiene pretestuose, non dirette cioè a ottenere informazioni ambientali ma semmai a sostenere «una campagna organizzata, condotta per motivi discutibili come quello di perturbare il suo funzionamento»: essa pertanto risponde chiedendo di indicare degli indirizzi fisici e di confermare l'utilizzo dei «veri nomi legali» nelle domande di accesso.

Non ottenendo risposta, le domande vengono respinte in quanto invalide. I richiedenti attivano quindi un riesame interno ma i dinieghi all'accesso sono confermati sempre per la stessa ragione, vale a dire che i richiedenti rifiutano di identificarsi. I richiedenti propongono dunque un ricorso amministrativo al *Commissioner for Environmental Information*, autorità preposta proprio alla revisione indipendente di decisioni di amministrazioni pubbliche riguardanti il diritto di accesso alle informazioni ambientali. Sorprendentemente, il *Commissioner* ritiene che la *Coillte* non fosse «legittimata a trattare le richieste di informazione ambientale di cui trattasi come invalide alla luce dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), della normativa nazionale irlandese».

La decisione del *Commissioner* è impugnata di fronte alla *High Court* irlandese, la quale conviene con la *Coillte* che «le richieste anonime o sotto pseudonimo provenissero probabilmente da un'unica fonte o facessero parte di una campagna coordinata, dato che sono cessate bruscamente nello stesso momento». La stessa corte ritiene che «l'anonimato potrebbe essere stato utilizzato da taluni richiedenti per abusare intenzionalmente del procedimento di accesso a informazioni ambientali, al fine di perturbare il buon funzionamento delle autorità pubbliche» e dunque ammette che la *Coillte* «abbia agito ragionevolmente al fine di esaminare se le richieste di cui trattasi fossero manifestamente

---

<sup>5</sup> Sul legame tra trasparenza e diritto a conoscere di chiunque, v. C. MARZUOLI, *L'accesso come diritto civico alla pubblicità*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, spec. p. 64: «Francamente, se l'amministrazione deve essere trasparente non vi è ragione per negare che la trasparenza dell'amministrazione si risolva – necessariamente – in un diritto in testa a chiunque. Il diritto di chiunque è l'altra faccia della trasparenza intesa come pubblicità».

<sup>6</sup> Le citazioni, come quelle che seguono nel paragrafo, sono tratte dalla sentenza della Corte di giustizia.

abusive alla luce del volume, della natura e della frequenza delle altre richieste formulate dallo stesso richiedente, e che nulla provi che la comunicazione del vero nome e/o dell'indirizzo fisico attuale di un richiedente possa indirettamente condurre a deduzioni o a speculazioni, da parte dell'autorità pubblica o di terzi, per quanto riguarda l'eventuale interesse del richiedente», che, come detto, non deve essere dichiarato in quanto irrilevante.

Tuttavia, la *High Court* effettua comunque un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, dal momento che ritiene che in base alla normativa irlandese «i termini “nome” e “indirizzo” designano rispettivamente il nome reale del richiedente e un indirizzo fisico attuale al quale il richiedente può essere contattato»: ne sorge un dubbio circa la compatibilità di tale normativa interna con la direttiva europea che ha dato attuazione alla convenzione di Aarhus (Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale).

In sostanza la questione che viene posta alla Corte di giustizia è se la direttiva europea osti a una normativa nazionale che richieda l'identificazione del richiedente come reale persona fisica e l'indicazione del suo indirizzo.

Nella sua sentenza, la Corte di giustizia afferma che «[p]er quanto riguarda la formulazione dell'articolo 2, punto 5, della direttiva 2003/4, tale disposizione definisce la nozione di “richiedente” come “ogni persona fisica o giuridica che chiede l'informazione ambientale”. Tuttavia, detta disposizione non subordina la qualità di “richiedente” all'identificazione della persona fisica o giuridica che richiede informazioni ambientali mediante l'indicazione del suo nome reale e/o del suo indirizzo fisico attuale».

Del resto, aggiunge la Corte, la direttiva (art. 3, par. 1) prevede che il richiedente non debba «dichiarare il proprio interesse»; neppure il «richiedente» ha l'obbligo di «fornire il suo nome reale e/o il suo indirizzo fisico». La realizzazione degli obiettivi della direttiva «non richiede affatto di subordinare la qualità di “richiedente”, ai sensi della medesima direttiva, all'identificazione della persona fisica o giuridica che richiede informazioni ambientali» e la stessa conclusione può trarsi dalla Convenzione.

È altrettanto vero però – dice la Corte – che le autorità pubbliche non hanno l'obbligo di rilasciare documenti a «entità diverse» da persone fisiche o giuridiche, né di consentire nuovamente l'accesso a informazioni già rilasciate alla stessa persona fisica o giuridica «in un brevissimo lasso di tempo»: simili richieste possono infatti «incidere sull'efficacia dell'accesso di altre persone fisiche o giuridiche all'informazione ambientale, tenuto conto dell'assenza di risorse illimitate da parte delle autorità pubbliche».

In assenza di indicazioni più specifiche da parte del diritto europeo, la Corte stabilisce che spetti agli Stati membri l'individuazione dei modi che consentano di assicurarsi che le richieste provengano da persone fisiche o giuridiche. Così fa la normativa irlandese, che richiede a questo fine l'indicazione del nome e dell'indirizzo. Tale modalità è secondo la Corte coerente con il principio di effettività perché non rende «praticamente impossibile o eccessivamente

difficile l'esercizio del diritto di accesso». La normativa irlandese è quindi ritenuta conforme al diritto europeo che, se non esige l'indicazione del nome e dell'indirizzo del richiedente, neppure osta a una normativa che lo preveda. Ciò, secondo la Corte, non comporta il rischio che l'amministrazione possa «speculare» sull'interesse del richiedente conoscendone il nome e l'indirizzo (possibilità esclusa dalla direttiva, come ricordato).

Conclude pertanto la Corte che la nozione di «richiedente» «non richiede l'identificazione di una persona fisica o giuridica mediante il suo nome reale e/o un indirizzo fisico attuale, ma non osta a una normativa nazionale che impone una tale identificazione del richiedente, nel rispetto dei principi di equivalenza e effettività».

La questione affrontata dalla Corte di giustizia è di per sé piuttosto semplice e la soluzione individuata è condivisibile: si può dire che i requisiti di identificazione richiesti sono minimi e rispondenti al criterio di buona fede che dovrebbe ispirare i rapporti tra amministrazioni pubbliche e cittadini.

Fin qui, dunque, il caso irlandese. Ma il vero interrogativo che traspare dalla vicenda riguarda un problema più ampio: cosa succede quando il legislatore riconosce nei confronti della pubblica amministrazione un diritto a 'chiunque', un diritto cioè slegato da ogni requisito soggettivo? La sentenza *Coillte*, in questa prospettiva, consente qualche riflessione sul diritto di accesso nel nostro ordinamento.

### 3. La riemersione dell'interesse del richiedente

Come noto, non esiste una sola forma di diritto di accesso ma si può tranquillamente parlare, guardando alla legislazione italiana, di 'diritti' di accesso<sup>7</sup>.

La forma più tradizionale, il diritto di accesso documentale introdotto dalla legge n. 241 del 1990, è legata proprio a requisiti di legittimazione del richiedente: il diritto è infatti riconosciuto ai soli «interessati», cioè «tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso»<sup>8</sup>. Si tratta dunque di un diritto di accesso che non intende tanto realizzare la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, quanto fornire uno strumento di garanzia ai privati. Conferma si ha dalle disposizioni, sempre contenute nel capo dedicato all'accesso dalla

---

<sup>7</sup> Sulle differenze tra le diverse forme di accesso, tra i molti contributi anche recenti, ci si limita a rinviare a: M. SINISI, *I diritti di accesso e la discrezionalità amministrativa*, Bari, 2020, D. SORACE, *Appunti per la semplificazione degli accessi* e C. MARZUOLI, *Trasparenza e chiunque (brevi note)*, entrambi in E. CARLONI, A. PIOGGIA, B. PONTI (a cura di), *Lo sguardo del giurista e il suo contributo all'amministrazione in trasformazione. Scritti in onore di Francesco Merloni*, Torino, 2021, risp. p. 223 ss. e p. 247 ss., A. SIMONATI, *I diritti di accesso "a contenuto generale": spunti per un'analisi in parallelo*, in *Dir. econ.*, 2022, p. 201 ss., F. LOMBARDI, *La trasparenza tradita*, Napoli, 2022, R. GIANI, *Il lungo cammino per l'affermazione del principio di trasparenza amministrativa*, in G. CERRINA FERONI, R. GIANI (a cura di), *L'Italia è un paese più trasparente? Un bilancio del d.lgs. n. 33/2013*, Bologna, 2025, p. 51 ss.

<sup>8</sup> Art. 22, c. 1, lett. b, legge 7 agosto 1990, n. 241.

legge sul procedimento, che stabiliscono, da un lato, che non sono ammesse «istanze preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni»<sup>9</sup> e, dall'altro, che deve «comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici»<sup>10</sup>. Diversa – e certamente meno restrittiva – era la formulazione originaria della legge sul procedimento, che riconosceva il diritto a «chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti»<sup>11</sup> e che non vietava espressamente l'esercizio del diritto per un controllo generalizzato sulle amministrazioni<sup>12</sup>.

Anche per questa evoluzione in senso difensivo dell'accesso documentale, il legislatore ha introdotto successivamente il diritto di accesso civico, riconosciuto a «chiunque», senza cioè la necessità per il richiedente di dover motivare l'istanza e dimostrare uno specifico interesse rispetto al dato o al documento richiesto: dapprima nella forma del cosiddetto accesso civico semplice<sup>13</sup>, limitato cioè a documenti, informazioni o dati per i quali la normativa stabilisce un obbligo di pubblicazione; poi anche nella forma dell'accesso detto generalizzato<sup>14</sup>, vale a dire esteso a ogni dato o documento detenuto da una pubblica amministrazione (anche quelli quindi per i quali non è previsto un obbligo di pubblicazione), salvi i limiti posti a tutela di rilevanti interessi pubblici o privati<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> Art. 24, c. 3, l. n. 241/1990.

<sup>10</sup> Si tratta del c.d. accesso difensivo di cui all'art. 24, c. 7, l. n. 241/1990; per alcune riflessioni su questo particolare diritto di accesso sia consentito rinviare a I. PIAZZA, *Diritto e riservatezza. I nominativi dei sottoscrittori di una petizione*, in *Giustizia Insieme*, 3/2025, p. 809 ss. e Id., *Accesso difensivo e tutela dei dati personali: il caso dei nominativi nelle segnalazioni alla p.a.*, in AA.VV., *Le note a sentenza di GIUSTIZIA INSIEME. Annuario della giurisprudenza amministrativa annotata 2022*, Napoli, 2022, p. 645 ss.

<sup>11</sup> Versione originaria dell'art. 22, c. 1.

<sup>12</sup> Sull'evoluzione della disciplina dell'accesso nella l. n. 241/1990, v. F. FRANCIOSI, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, in *Federalismi.it*, 10/2019, p. 9 ss.

<sup>13</sup> Art. 5, c. 1, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33: «L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione».

<sup>14</sup> Art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97: «Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis». Sul dibattito che suscitò la normativa sulla trasparenza del 2013 e la successiva riforma del 2016, si possono vedere, a titolo di esempio, E. CARLONI, *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, in *Astrid Rassegna*, 4/2016, p. 1 ss. e M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2016, p. 593 ss.

<sup>15</sup> Sulle eccezioni all'accesso civico generalizzato, stabilite dall'art. 5-bis, d.lgs. n. 33/2013, v. M. FILICE, *I limiti all'accesso civico generalizzato: tecniche e problemi applicativi*, in *Dir. Amm.*, 2019, p. 861 ss.

Si è quindi arrivati ad avere una disciplina generale sull'accesso con caratteristiche analoghe a quella da tempo esistente in materia ambientale<sup>16</sup>. Invero, già prima della Convenzione di Aarhus la legge italiana aveva previsto che «qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione»<sup>17</sup>. È, tuttavia, con l'avvento della Convenzione che l'accesso diviene uno dei tre 'pilastri' della democrazia ambientale<sup>18</sup>. La Convenzione richiede che le parti contraenti «mettano a disposizione del pubblico<sup>19</sup> le informazioni ambientali loro richieste [...] senza che il pubblico debba far valere un interesse al riguardo» (art. 4).

La direttiva europea che dà attuazione alla Convenzione stabilisce analogamente che «Gli Stati membri provvedono affinché le autorità pubbliche siano tenute, ai sensi delle disposizioni della presente direttiva, a rendere disponibile l'informazione ambientale detenuta da essi o per loro conto a chiunque ne faccia richiesta, senza che il richiedente debba dichiarare il proprio interesse» (art. 3, par. 1). Tra le diverse eccezioni previste a tutela di altri interessi, è previsto che gli Stati membri possano disporre che la richiesta di accesso è respinta quando la stessa sia «manifestamente infondata» (art. 4, par. 1, lett. b).

Infine, la legislazione italiana stabilisce che l'autorità pubblica «rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse» (art. 3, c. 1, d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195 «Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale»).

---

<sup>16</sup> Tanto da far riflettere sul senso della disciplina speciale in materia ambientale: v. M. LIPARI, *L'accesso alle informazioni ambientali*, cit., p. 335, secondo cui, «ci si deve chiedere quale funzione può e deve svolgere l'accesso ambientale, in un nuovo contesto caratterizzato da una rilevantissima evoluzione della disciplina complessiva della trasparenza amministrativa in Europa e in Italia, ormai decisamente orientata nella direzione di una generalizzata e piena espansione dell'accesso civico, attribuito ad ogni cittadino, in chiave di controllo sulla legittimità dell'azione amministrativa e di condivisione del patrimonio informativo detenuto dai pubblici poteri». Sulle due discipline, v. anche I.A. NICOTRA, *Dall'accesso generalizzato in materia ambientale al Freedom of information act*, in *Federalismi.it*, 12/2018, 2 ss.

<sup>17</sup> Così stabilisce l'art. 14 della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente (l. 8 luglio 1986, n. 349). L'evoluzione della legislazione interna ed europea in tema di accesso ambientale è descritta da L. DI GIOVANNI, *Il diritto di accesso in materia ambientale tra normativa nazionale e sovranazionale*, in *Dir. econ.*, 2015, p. 667 ss. Per una panoramica sulla tutela del diritto di accesso all'informazione ambientale nel diritto internazionale, R. BRATSPIES, *Access to environmental information under international law*, in T. YANG, A. TELESETSKY, S.K. PHILLIPS (eds.), *Comparative Environmental Law*, Cheltenham, 2025, p. 149 ss.

<sup>18</sup> Sulla democrazia ambientale e sui tre pilastri della Convenzione (partecipazione pubblica, accesso alle informazioni, accesso alla giustizia), v. D. SICLARI, *La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell'accesso all'informazione ambientale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*. Vol. II. *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. GRASSI e M.A. SANDULLI, Milano, 2014, p. 471 ss.

<sup>19</sup> Per «pubblico» si intende «una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone» (art. 2).

Emerge con chiarezza da queste disposizioni nazionali e sovranazionali che, in materia di accesso alle informazioni ambientali, le caratteristiche soggettive del richiedente sono del tutto indifferenti: ciò che le amministrazioni dovrebbero verificare riguarda soltanto il profilo oggettivo della domanda e, cioè, se le informazioni richieste siano relative all'ambiente e se non ricorra una delle eccezioni all'accesso<sup>20</sup>. Del resto, l'irrelevanza del soggetto richiedente è confermata dal fatto che i documenti sono rilasciati al «pubblico», senza particolari obblighi di riservatezza. Non vi è, in altre parole, «selezione» dei richiedenti perché il presupposto è che l'informazione ambientale sia «patrimonio di conoscenza di chiunque»<sup>21</sup>.

A dispetto dei dati normativi, sia in materia ambientale che in generale nell'accesso civico, si notano episodi di riemersione della soggettività del richiedente (o, meglio, del suo interesse), che tendono a esporre il diritto del chiunque ad alcune distorsioni.

Il caso più evidente è quello della cosiddetta funzionalizzazione del diritto di accesso: accade talvolta che le domande di accesso siano respinte perché ritenute non coerenti con le finalità della normativa sulla trasparenza (ambientale o generale). Le amministrazioni, spesso con l'avallo della giurisprudenza amministrativa, si rifiutano di consentire l'accesso a istanze che ritengono immeritevoli, perché mosse da un interesse esclusivamente personale del richiedente.

Si tratta di un orientamento risalente in materia ambientale<sup>22</sup>, che tuttora trova riscontro in giurisprudenza. Si può così leggere in sentenze recenti del Consiglio di Stato che

---

<sup>20</sup> A. FEZZA, *La nozione di informazione ambientale accessibile*, cit., p. 25: «In merito a tale orientamento, si è osservato che, sebbene sia necessario, ai fini della delimitazione dell'accesso in questione, compiere un apprezzamento della valenza ambientale degli elementi che, nei singoli contesti, vengono in rilievo, ciò non dovrebbe tradursi in una sorta di necessaria "soggettivizzazione" dell'interesse ambientale; sul punto si è, altresì, osservato che sebbene sussista l'opportunità di chiarire, sul piano strettamente oggettivo, se determinati atti, rispetto ai quali siano avanzate istanze d'accesso, siano davvero "informazioni ambientali", non si dovrebbe, tuttavia, restringere l'attenzione sull'ambito soggettivo dell'accesso, bensì su quello della corretta interpretazione delle norme (in specie, dell'art. 5, comma 1, lett. b e c, d.lgs. n. 195 del 2005, che consente il diniego all'accesso nei casi in cui le istanze siano manifestamente irragionevoli o eccessivamente generiche) e della esatta qualificazione oggettiva dei documenti rispetto ai quali si chiedi l'ostensione».

<sup>21</sup> S. BAIONA, *La Convenzione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, in A. ANGELETTI (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, cit., p. 29 s.: «Attraverso l'attuazione del primo pilastro si vuole fare in modo che il pubblico conosca lo stato dell'ambiente e le problematiche esistenti, così da poter essere in grado di fornire un contributo con la propria partecipazione ai processi decisionali in atto. [...] Quel che preme evidenziare è che il richiedente non deve vantare un particolare interesse: chi esercita il diritto non lo fa necessariamente per tutelare una propria posizione giuridica o, comunque, non è tenuto a dar conto delle motivazioni poste alla base della sua istanza. Non vi è, dunque, una selezione dei titolari del diritto di accesso, posto che l'informazione ambientale è patrimonio di conoscenza di chiunque. Tale circostanza, peraltro, è idonea a connotare il diritto di accesso sancito dalla Convenzione di Aarhus in termini di trasparenza e controllo democratico dell'operato dell'autorità pubblica».

<sup>22</sup> M. LIPARI, *L'accesso alle informazioni ambientali*, cit., p. 346: «Il primo indirizzo risulta piuttosto "sospettoso" nei confronti delle richieste di accesso "ambientale", considerate strumentali alla realizzazione di interessi privati (talvolta qualificati come "egoistici"), finalizzati a superare (eludendoli) i limiti generali della legittimazione all'accesso previsti dalla legge n. 241/1990. Tale orientamento nasce quando ancora non era stato introdotto nell'ordinamento nazionale l'istituto dell'accesso civico generalizzato, ma risulta tuttora molto diffuso». Sui diversi orientamenti, v. anche A. FEZZA, *La nozione di informazione ambientale accessibile*, cit., p. 20 ss.

«l'Amministrazione (e, a fortiori, lo stesso giudice chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dell'eventuale diniego espresso o tacito) ben può pronunciarsi sull'effettiva sussistenza in capo al richiedente di un suo interesse propriamente "*ambientale*"», poiché l'ordinamento non può «ammettere che di un diritto nato con specifiche e determinate finalità si faccia uso per scopi diversi»: nel caso di specie infatti il giudice amministrativo afferma che il richiedente «non fosse mosso da un interesse genuinamente ambientale, ma intendesse tutelare i propri interessi economici»<sup>23</sup>.

Talvolta poi il profilo oggettivo (cioè la «connessione» della domanda «con le matrici ambientali potenzialmente compromesse») si sovrappone a quello soggettivo delle intenzioni del richiedente: così, nel caso di un candidato alle elezioni amministrative che aveva subito sanzioni per affissioni illecite di manifesti elettorali e chiedeva di conoscere la documentazione relativa ad altre liste di candidati, i giudici rilevano che il «riferimento all'accesso ambientale da parte degli appellanti risulta [...] palesemente estraneo alla sottesa vicenda amministrativa» e che essi «si prefigurano l'obiettivo di ottenere informazioni che sono destinate ad acquisire rilevanza in contesti di carattere strettamente e latamente politico, e che risultano pertanto totalmente estranee all'ambito di applicazione della normativa in parola»<sup>24</sup>.

Anche le pronunce che ricordano come «unico limite di diritto positivo all'informazione ambientale» è «il carattere manifestamente irragionevole della richiesta d'accesso avuto riguardo alle "finalità di garantire il diritto d'accesso all'informazione ambientale" o la formulazione dell'istanza "in termini eccessivamente generici"», affermano tuttavia che «condizione necessaria e sufficiente per l'accesso all'informazione ambientale è la sussistenza di un *effettivo interesse* alla tutela dell'ambiente»<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Cons. St., V, 10 novembre 2022, n. 9843. Similmente, Cons. St., III, 5 ottobre 2015, n. 4636: «Considerato che, nella fattispecie, la domanda di accesso formulata dall'appellante non si fonda su una preoccupazione circa lo stato di matrici ambientali ma è volta all'acquisizione di informazioni che possono essere rilevanti per l'impresa per motivi concorrenziali e per acquisire dati commerciali riguardanti la concorrente, si deve ritenere corretto il diniego all'accesso formulato dall'Amministrazione resistente e ritenuto legittimo dal T.A.R. per l'Abruzzo con la sentenza appellata. Sebbene, infatti, i formulari dei quali si è chiesto l'accesso attengono al trasporto di rifiuti sanitari, che se non correttamente smaltiti possono arrecare pregiudizi all'ambiente, non per questo si può ammettere che il diritto di accesso disciplinato per il perseguimento di finalità ambientali possa essere utilizzato per finalità del tutto diverse (economico-patrimoniali) e con un inutile aggravio dell'attività dell'Amministrazione». Sul «genuino interesse ambientale», v. anche Cons. St., V, 18 ottobre 2011, n. 5571: «Essa è pertanto manifestamente carente di quel genuino interesse ambientale che solo giustifica l'applicazione dell'invocato D. Lgs. 19 ottobre 2005, n. 195, non potendo del resto ammettersi l'utilizzo strumentale di tale disciplina (che ha specifiche finalità di tutela ambientale) per conseguire finalità del tutto diverse (economico - patrimoniali), quali sono quelle perseguite dall'appellante, come correttamente rilevato dai primi giudici».

<sup>24</sup> Cons. St., V, 13 marzo 2019, n. 1670; v. anche Cons. St., V, 17 luglio 2018, n. 4339.

<sup>25</sup> Cons. St., V, 21 giugno 2016, n. 2724 (corsivo aggiunto).

La funzionalizzazione dell'accesso è poi fenomeno comune nella giurisprudenza sull'accesso civico generalizzato, sin dai primi anni dalla sua introduzione<sup>26</sup>: le pronunce dei giudici amministrativi non erano tuttavia all'epoca univoche, riscontrandosi da subito anche un orientamento che ammetteva tale accesso «qualunque possa essere l'interesse dell'istante»<sup>27</sup>. La questione venne affrontata nella nota decisione dell'Adunanza plenaria 2 aprile 2020, n. 10<sup>28</sup>, che sembrava aver messo un punto fermo, sposando la seconda interpretazione («Non si deve confondere da questo punto di vista la *ratio* dell'istituto con l'interesse del richiedente, che non necessariamente deve essere altruistico o sociale né deve sottostare ad un giudizio di meritevolezza, per quanto, come detto, certamente non deve essere pretestuoso o contrario a buona fede»). Tuttavia, è sufficiente una ricerca sulla giurisprudenza più recente per rendersi conto che il problema della funzionalizzazione è tutt'altro che risolto.

Si legge per esempio in una sentenza del Tar Lazio che «l'accesso civico generalizzato ex art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 soddisfa un'esigenza di cittadinanza attiva, incentrata sui doveri inderogabili di solidarietà democratica, di controllo sul funzionamento dei pubblici poteri e di fedeltà alla Repubblica e non su libertà o interessi singolari; ne consegue che tale accesso non può mai essere sorretto da finalità esclusivamente egoistiche, potendo, al più, tali finalità soltanto concorrere con quelle tipiche dell'istituto»<sup>29</sup>. Sempre nella giurisprudenza dei giudici amministrativi regionali si sostiene che l'accesso non possa essere usato «in modo disfunzionale rispetto al disegno del legislatore» e che «presupposto imprescindibile di ammissibilità» dell'istanza è la «strumentalità alla tutela di un interesse generale»<sup>30</sup>; ancora,

---

<sup>26</sup> Si veda, per esempio, Tar Lazio, II bis, 2 luglio 2018, n. 7326, ove si legge: «Per quanto, infatti, la legge non richieda l'esplicitazione della motivazione della richiesta di accesso, deve intendersi implicita la rispondenza della stessa al soddisfacimento di un interesse che presenti una valenza pubblica e non resti confinato ad un bisogno conoscitivo esclusivamente privato, individuale, egoistico o peggio emulativo che, lungi dal favorire la consapevole partecipazione del cittadino al dibattito pubblico, rischierebbe di compromettere le stesse istanze alla base dell'introduzione dell'istituto».

<sup>27</sup> Tar Lombardia, III, 16 maggio 2018, n. 1286, «Quanto al profilo dell'interesse, va ribadito che il diritto all'accesso civico generalizzato esiste a prescindere dall'esistenza di una situazione giuridica qualificata in capo al richiedente [...] e, in ogni caso, qualunque possa essere l'interesse dell'istante, la legge non impone alcuna sua espressa enunciazione».

<sup>28</sup> Sulla quale A. MOLITERNI, *Pluralità di accessi, finalità della trasparenza e disciplina dei contratti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2020, p. 505 ss.

<sup>29</sup> Tar Lazio, I, 23 dicembre 2025, n. 23634.

<sup>30</sup> Tar Campania, IX, 16 giugno 2025, n. 4517: «È opportuno precisare, tuttavia, che sebbene l'accesso civico generalizzato possa essere esercitato da chiunque senza alcun onere di motivazione circa l'interesse alla conoscenza, lo stesso è riconosciuto e tutelato allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico e non può essere utilizzato in modo disfunzionale rispetto al disegno del legislatore. Pertanto, atteso che il presupposto imprescindibile di ammissibilità dell'istanza di accesso civico generalizzato è costituito dalla strumentalità alla tutela di un interesse generale, la relativa istanza dovrà essere disattesa laddove tale interesse generale della collettività non emerga in modo evidente e in tutti in casi in cui l'istanza sia stata proposta per finalità di carattere individuale».

si esclude che l'accesso civico possa avere «uno scopo esclusivamente egoistico»<sup>31</sup> o individuale<sup>32</sup>.

Non diversa è anche la giurisprudenza degli ultimi anni del Consiglio di Stato, dove si conferma che costituisce «presupposto imprescindibile di ammissibilità dell'istanza di accesso civico la sua vocazione “*generale*”», a differenza dell'accesso documentale che è invece «proteso alla tutela di interessi conchiusi entro la sfera giuridica del soggetto richiedente»<sup>33</sup>; oppure si afferma che l'accesso civico «conosce una chiara quanto qualificante connotazione teleologica», essendo «finalisticamente orientato dal legislatore» allo scopo di un controllo diffuso sulle amministrazioni e alla promozione della partecipazione al dibattito pubblico<sup>34</sup>.

In tutte queste ipotesi, le intenzioni del richiedente incidono negativamente sulla possibilità di accoglimento della richiesta: in altre circostanze può accadere invece il fenomeno opposto<sup>35</sup>. Nonostante possa esservi un pregiudizio a uno degli interessi tutelati dalle eccezioni all'accesso – circostanza che, per le cosiddette eccezioni ‘relative’ di cui all'art. 5-bis, d.lgs. n. 33/2013 dovrebbe essere sufficiente a negare l'accesso – la giurisprudenza richiede «un adeguato e proporzionato bilanciamento degli interessi coinvolti da svolgersi in concreto tra l'interesse pubblico alla conoscibilità e il danno all'interesse-limite, pubblico o privato, alla segretezza e/o alla riservatezza»<sup>36</sup>: le amministrazioni devono cioè valutare se il rilascio al pubblico del dato o del documento richiesto soddisfi una esigenza generale di conoscenza

---

<sup>31</sup> Tar Lazio, II ter, 10 novembre 2025, n. 19901: «Nella fattispecie, per contro, la richiesta di accesso civico è dichiaratamente ed esclusivamente finalizzata alla realizzazione di un interesse meramente personale, con la conseguenza che la stessa, per come formulata, si appalesa quale mero surrogato dell'accesso documentale ex art. 22 della l. n. 241/1990, sottendendo, quindi, uno scopo esclusivamente egoistico, che deve essere ritenuto incompatibile con le finalità di trasparenza e di interesse generale proprie dell'accesso civico».

<sup>32</sup> Tar Catania, V, 14 ottobre 2024, n. 3383: «Preliminarmente deve dichiararsi inammissibile la domanda formulata a titolo di accesso civico, dal momento che quest'ultimo tipo di accesso soddisfa un'esigenza di cittadinanza attiva, incentrata sui doveri inderogabili di solidarietà democratica, di controllo sul funzionamento dei pubblici poteri e non su interessi singolari, onde tale accesso non può mai essere egoistico; pertanto, non può essere accolta la richiesta di accesso civico, dichiaratamente finalizzata alla realizzazione di un interesse personale, che si appalesa quale mero surrogato dell'accesso documentale ex art. 22, della l. n. 241 del 1990, sottendendo, quindi, una finalità esclusivamente individuale, incompatibile con le finalità di trasparenza e di interesse generale proprie dell'accesso civico».

<sup>33</sup> Cons. St., V, 30 ottobre 2025, n. 8415; similmente, Tar Friuli-Venezia Giulia, I, 11 dicembre 2025, n. 500.

<sup>34</sup> Cons. St., III, 21 marzo 2022, n. 2019.

<sup>35</sup> Su questi due aspetti della funzionalizzazione del diritto di accesso civico, N. VETTORI, *Valori giuridici in conflitto nel regime delle forme di accesso civico*, in *Dir. amm.*, 2019, p. 561 ss.; sulla funzionalizzazione v. anche M. LIPARI, *L'accesso alle informazioni ambientali*, cit., p. 352 ss., F.V. VIRZÌ, *L'accesso civico e la reinterpretazione della trasparenza amministrativa. La funzionalizzazione dell'interesse conoscitivo e il suo 'affievolimento'*, in *Giustizia Insieme*, [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 29 settembre 2022 e G. GARDINI, *L'incerta natura della trasparenza amministrativa*, in G. GARDINI, M. MAGRI (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Santarcangelo di Romagna, 2019, p. 17 ss.

<sup>36</sup> Tra altre, Tar Lazio, I ter, 1 luglio 2026, n. 11961 e Tar Lazio, I bis, 1 febbraio 2023, n. 1779.

(non è, quindi, l'interesse personale del richiedente a rilevare ma la sua corrispondenza con un interesse pubblico alla divulgazione)<sup>37</sup>.

Queste torsioni, e la prima in particolare, costituiscono almeno in parte una risposta a usi discutibili dello strumento dell'accesso da parte del «pubblico», di cui anche la descritta sentenza della Corte di giustizia è evidente testimonianza. Del resto, un diritto slegato da ogni requisito di legittimazione ed esercitabile gratuitamente si presta a essere utilizzato per fini egoistici, se non addirittura abusivi, con il rischio di compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa (si pensi al caso ricorrente nella prassi di richieste massive di documenti).

È vero, d'altronde, che i corpi normativi in materia di accesso contengono l'indicazione di alcune finalità, che si prestano a essere scrutinate dagli interpreti. In altre parole, queste enunciazioni normative possono suscitare nell'interprete il dubbio circa l'ammissibilità di domande di accesso che a tali finalità non corrispondano. Così, in materia di accesso ambientale, l'art. 1, del d.lgs. n. 195/2005 descrive due finalità del decreto: garantire il diritto d'accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche e stabilire i termini, le condizioni fondamentali e le modalità per il suo esercizio; garantire, ai fini della più ampia trasparenza, che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, anche attraverso i mezzi di telecomunicazione e gli strumenti informatici, in forme o formati facilmente consultabili, promuovendo a tale fine, in particolare, l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. In termini sostanzialmente analoghi tali finalità sono indicate anche dal primo articolo della direttiva 2003/4/CE. Ancor più esplicita è poi la disciplina italiana in materia di accesso civico, dove non solo si premette alla enunciazione del diritto di accesso civico generalizzato uno «scopo»<sup>38</sup> ma nel primo articolo del decreto si stabiliscono anche lo scopo e il significato della trasparenza<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> La considerazione dell'interesse pubblico alla divulgazione, eventualmente prevalente sul pregiudizio sofferto da un interesse pubblico o privato tutelato dalla normativa, costituisce il c.d. test dell'interesse pubblico: sul tema, v. M. SAVINO, *Il FOIA italiano e i suoi critici: per un dibattito scientifico meno platonico*, in *Dir. Amm.*, 2019, spec. p. 485 ss.

<sup>38</sup> D.lgs. 33/2013, art. 5, c. 2: «Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis».

<sup>39</sup> Art. 1, c. 1 e 2, d.lgs. n. 33/2013: «La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino».

Le discipline dei diritti di accesso sono quindi aperte da finalità pubblicistiche molto ambiziose. Da qui nasce l'interpretazione che ammette soltanto le richieste coerenti con simili finalità: così si finisce però per trasformare un diritto del chiunque in un diritto del richiedente meritevole. Da un lato, queste prassi introducono un sindacato molto scivoloso, in capo prima all'amministrazione e poi eventualmente al giudice: è infatti difficile sindacare la finalità di una istanza che non deve essere motivata. Si consideri poi il caso di una identica domanda di accesso a dati ambientali presentata da un imprenditore, che potrebbe sfruttare le informazioni ottenute per un vantaggio economico, oppure da un'associazione costituita per la tutela dell'ambiente: la finalità sottostante alle due istanze è evidentemente diversa e corrispondente solo nel secondo caso alle finalità indicate dalla normativa. Tuttavia, guardate dal punto di vista oggettivo, le due domande sono identiche: se il dato può essere rilasciato all'associazione ambientalista dovrebbe poter essere rilasciato anche all'imprenditore. Del resto, come ricordato, il dato una volta osteso diventa pubblico<sup>40</sup> così che, in fondo, anche una istanza egoistica può contribuire al risultato di ottenere una maggiore trasparenza.

Ma vi è di più. Queste prassi rischiano infatti di far passare in secondo piano dati normativi ancora più rilevanti e che spiegano la formulazione dei diritti di accesso in termini così generali e privi di requisiti di legittimazione. In materia ambientale, come ormai per il complesso dell'attività amministrativa, si è affermato il principio per cui la conoscibilità dei dati e delle informazioni in possesso delle amministrazioni sia la regola e il segreto l'eccezione<sup>41</sup>. Chiaro in tal senso è il d.lgs. n. 33/2013 (art. 1, c. 1), dove la trasparenza è definita «come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni». In termini non troppo diversi si esprime anche la l. n. 241/1990, laddove stabilisce che «tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6» (art. 22, c. 3). In materia ambientale, la dir. n. 2003/4/CE, al considerando n. 16, prevede che il diritto all'informazione «implica che la divulgazione dell'informazione sia ritenuta un principio generale e che alle autorità pubbliche sia consentito respingere una richiesta di informazione ambientale in casi specifici e chiaramente definiti». Allo stesso modo il d.lgs. n. 195/2005, all'art. 5, c. 3, richiede alle autorità pubbliche di applicare le eccezioni all'accesso «in modo restrittivo, effettuando, in relazione a ciascuna richiesta di accesso, una valutazione

---

<sup>40</sup> Esplicita in tal senso è solo la disciplina sul diritto di accesso civico, non quella ambientale: v. art. 3, c. 1, d.lgs. n. 33/2013.

<sup>41</sup> In dottrina, C. CUDIA, *Trasparenza amministrativa e pretesa del cittadino all'informazione*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, p. 129: «Dall'indicato impianto costituzionale discende che gli apparati amministrativi hanno come regola la trasparenza e come eccezione il segreto: esiste dunque un generale diritto alla disponibilità delle fonti che diffondono i dati amministrativi. Questo diritto alla conoscibilità non copre tutte le informazioni amministrative, poiché il riserbo (in senso lato) è uno strumento di tutela di determinati interessi in parte ineliminabile». In giurisprudenza, riguardo alla materia ambientale, v. Tar Liguria, I, 22 settembre 2016, n. 949: «Il tribunale deve richiamare le norme di derivazione UE sopra citate che, nella materia ambientale, considerano prevalenti gli interessi di coloro che vogliono accedere ai documenti relativi ai diritti fondamentali della persona (salute, rispetto dei limiti nelle immissioni) rispetto alla situazione di chi ha invece interesse a che i dati aziendali o personali non siano rivelati. [...] La preminenza del diritto all'accesso ai dati suscettivi di rilievo ambientale è infatti un profilo essenziale del sistema normativo [...]».

ponderata fra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione dall'accesso»<sup>42</sup>.

Alla luce di queste norme, la posizione del *Commissioner* irlandese diventa meno sorprendente: se l'accesso è di chiunque, perché l'informazione richiesta è (tendenzialmente) pubblica, l'identificazione attraverso nome e indirizzo del richiedente perde di importanza.

Occorre infatti partire dal presupposto che, a monte, il legislatore ha inteso rendere accessibili i documenti e le informazioni ambientali<sup>43</sup> e amministrative. Solo un limite operativo impedisce che tutto sia reso direttamente pubblico: il legislatore non può infatti stabilire *ex ante* la sussistenza di una eccezione all'accesso per tutti i documenti e le informazioni (dove può farlo, stabilisce un obbligo di pubblicazione<sup>44</sup>). Ecco perché, come è stato detto, questa trasparenza ha una sua «intrinseca oggettività»<sup>45</sup>: la situazione giuridica soggettiva del richiedente è costruita di conseguenza, spetta a 'chiunque' e senza dover far valere un interesse.

#### **4. L'accesso del pubblico fra trasparenza e buon andamento delle pubbliche amministrazioni**

A fronte di questo quadro, resta comunque in piedi l'obiezione emersa nella pronuncia e anche nella prassi del nostro ordinamento: come conciliare un diritto così ampio con il buon andamento dell'amministrazione pubblica?<sup>46</sup> Del resto, sono le stesse normative sull'accesso ambientale a escludere le domande irragionevoli<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup> Si noti come la legislazione ambientale ammetta espressamente il test dell'interesse pubblico: v. *supra*, nt. 37. Vedi anche I.A. NICOTRA, *Dall'accesso generalizzato*, cit., p. 15.

<sup>43</sup> Si vedano: A. FEZZA, *La nozione*, cit., p. 31: «Non si può sottacere, infatti, che la diffusione della conoscenza, svincolata, nei presupposti, da condizionamenti diversi da quelli individuati dalla normativa, di stretta interpretazione, possa favorire, nel "mutare del contesto storico in un ambito della vita sociale che vede il tema ambientale assumere crescente e in alcuni casi drammatica rilevanza", una maggiore sensibilizzazione del pubblico alle questioni ambientali e il libero scambio di opinioni, in modo che la partecipazione della collettività al processo decisionale possa contribuire effettivamente a tutelare l'ambiente e a garantire il diritto di ogni individuo di "vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere [...] nell'interesse delle generazioni presenti e future"»; L. DI GIOVANNI, *Il diritto di accesso in materia ambientale tra normativa nazionale e sovranazionale*, in *Il diritto dell'economia*, 2015, p. 673: «A differenza dell'istituto generale dell'accesso contenuto nella legge sul procedimento, l'accesso ambientale è stato ritenuto integrare gli estremi di una vera e propria azione popolare, volta a consentire una sorta di controllo diffuso sulla qualità del bene ambiente, in ragione della valutazione compiuta a monte dal legislatore della tutela ambientale come valore costituzionale, degno di autonoma considerazione e salvaguardia: in tal senso, il diritto all'informazione ambientale viene ad essere riconosciuto e proclamato come autentico diritto della persona».

<sup>44</sup> C. MARZUOLI, *Trasparenza e chiunque*, cit., p. 254 ss.

<sup>45</sup> C. CUDIA, *Trasparenza amministrativa*, cit., p. 129: «La trasparenza-pubblicità ha dunque un'intrinseca oggettività: non tanto perché volta a diffondere una verità "pubblica", ma perché risulta, come osservato, del tutto fine a se stessa, senza che assumano rilievo giuridico né gli interessi generali di cui è prima portatrice la p.a., né le scelte successive dei privati».

<sup>46</sup> Sul rapporto tra accesso e buon andamento, v. N. VETTORI, *Valori giuridici in conflitto*, cit., spec. p. 567 ss.

<sup>47</sup> Si distingue sul punto la normativa italiana (art. 5, c. 1, lett. b, d.lgs. n. 195/2005) che contiene in sé il rischio più evidente di funzionalizzazione, poiché 'misura' l'irragionevolezza sulle finalità dell'art. 1, ricordate nel paragrafo precedente («L'accesso all'informazione ambientale è negato nel caso in cui [...] la richiesta è manifestamente irragionevole avuto riguardo alle finalità di cui all'articolo 1»).

Eppure, questa pur comprensibile obiezione, presa in carico da tempo dalla giurisprudenza amministrativa<sup>48</sup>, suscita a sua volta almeno tre osservazioni.

Anzitutto, vi è da chiedersi se nell'era delle tecnologie informatiche e dell'intelligenza artificiale una simile contrapposizione tra buon andamento e trasparenza sia ancora attuale. In altre parole, può ancora (o potrà ancora a lungo) sostenersi che una domanda di accesso avente per oggetto documenti digitali, che non richiedono particolari attività di ricerca, riproduzione e spedizione, possa davvero essere considerata inammissibile o irragionevole perché contraria al buon andamento della pubblica amministrazione? In fondo, non sembra troppo lontano il giorno in cui potrà essere automatizzata l'analisi degli stessi documenti al fine di verificare se la divulgazione del loro contenuto possa arrecare un pregiudizio a un qualche interesse protetto; e di conseguenza potrebbe essere altresì automatizzata l'attività di oscuramento di eventuali contenuti sensibili<sup>49</sup>. Sono del resto le stesse normative sull'accesso (prima di tutto ambientale) a richiedere alle amministrazioni il maggior utilizzo possibile di strumenti digitali per favorire la conoscenza delle informazioni da parte del pubblico<sup>50</sup>.

Può darsi allora – venendo al secondo argomento – che in realtà, la difficoltà a riconoscere pienamente il diritto del 'chiunque' in materia di accesso sia manifestazione della resistenza delle amministrazioni al «cambio di paradigma», dal segreto alla trasparenza, che la legislazione (e la sensibilità sociale) più recente impone<sup>51</sup>.

Infine, se si intende realizzare questo cambio di paradigma e se esso deve servire davvero a una «riappropriazione» da parte dei cittadini dell'amministrazione pubblica, si deve concordare con una felice intuizione avanzata ormai molto tempo addietro in dottrina: il «principio dell'accesso generalizzato, individuale, effettivo all'informazione» andrebbe

---

<sup>48</sup> Sulla possibilità di respingere domande di accesso massive perché contrarie al buon andamento o alla buona fede, v., per esempio, Tar Puglia, III, 19 febbraio 2018, n. 234, Tar Lombardia, III, 11 ottobre 2017, n. 1951.

<sup>49</sup> Sulle opportunità e i rischi, sia per il pubblico che per le amministrazioni, dell'uso dell'intelligenza artificiale nel campo del diritto all'informazione ambientale, v. S. WHITTAKER, D. WEAVER, *Dawn of a new information frontier? Artificial intelligence, the Aarhus Convention, and the right of access to environmental information*, in *Law, Innovation and Technology*, 2025, p. 1 ss.

<sup>50</sup> Sia sufficiente richiamare l'art. 5, c. 3 della Convenzione di Aarhus: «Ciascuna Parte assicura la progressiva disponibilità delle informazioni ambientali in banche dati elettroniche facilmente accessibili al pubblico attraverso reti pubbliche di telecomunicazioni». Sul rapporto tra diritto di accesso e pubblicazione di documenti in registri elettronici, per una recente vicenda relativa all'ordinamento europeo, sia consentito rinviare a I. PIAZZA, *Ancora sulla trasparenza dei documenti legislativi e la natura del diritto di accesso*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2026, p. 307 ss.

<sup>51</sup> Sul tema, v. E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazione, informazione, democrazia*, Bologna, 2022, p. 242 s.: «Forse, più semplicemente, come ogni nuovo paradigma anche la trasparenza ha le sue *anomalie*, che sono retaggio di un canone di segretezza che ancora si manifesta, di una cultura profonda dell'amministrazione, spesso espressione di interessi che nella logica della segretezza trovavano pacifica realizzazione e ora si vedono esposti, vulnerabili a fronte dell'affermazione di un principio di piena trasparenza».

realizzato realmente, cioè «in modo da rendere possibile un uso “imprevedibile” e “incontrollato”, sottratto a logiche di mediazione e di scambio»<sup>52</sup>.

Ippolito Piazza  
Ricercatore dell'Università degli Studi di Firenze

---

<sup>52</sup> A. ORSI BATTAGLINI, *Impiego pubblico e lavoro privato: per un nuovo statuto comune*, in *Lav. dir.*, 1989, p. 571 ss., ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, Milano, 2007, p. 1367: «Precondizione indispensabile per ogni possibile “riappropriazione” da parte dei cittadini dell’amministrazione pubblica è l’accesso all’informazione. Attualmente domina il noto principio della proporzionalità tra l’effettività di tale accesso e il grado di coinvolgimento (e di connivenza) nella gestione, principio che si risolve in una solida garanzia di irresponsabilità a tutti i livelli. La questione della “trasparenza” dovrebbe essere quindi fatta uscire dalla indifferenza sostanziale che la circonda e ripresa con forza anche sotto questo profilo. In particolare si dovrebbe affermare e realizzare concretamente il principio dell’accesso generalizzato, individuale, effettivo all’informazione, in modo da rendere possibile un uso “imprevedibile” e “incontrollato”, sottratto a logiche di mediazione e di scambio». Per una recente lettura critica della trasparenza, v. invece F.E. BROZZETTI, *Il miraggio della trasparenza. Teorie e narrazioni per il diritto ed il governo*, Torino, 2025.