

CONTENZIOSO CLIMATICO E ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI DAVANTI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

LE DISCUSSIONI DEL GOVERNO (IRLANDESE) SULLE EMISSIONI DI GAS SERRA SONO “COMUNICAZIONI INTERNE” O “DELIBERAZIONI INTERNE”?

DI MATTEO CERUTI

CORTE DI GIUSTIZIA, SEZ. IV – 23 NOVEMBRE 2023 – CAUSA C-84/22 - PRES. LYCOURGOS, EST. BONICHOT – RIGHT TO KNOW C. AN TAOISEACH

L'articolo 4 della direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale deve essere interpretato nel senso che:

l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva 2003/4 –per le «comunicazioni interne» riguarda le informazioni che circolano all'interno di un'autorità pubblica e che, alla data della richiesta di accesso a tali informazioni, non hanno lasciato la sfera interna di tale autorità, se del caso dopo la loro ricezione da parte di detta autorità e a condizione che non siano state o non avrebbero dovuto essere messe a disposizione del pubblico prima di tale ricezione;

l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera a), di detta direttiva per le –«deliberazioni interne delle autorità pubbliche» copre solo le informazioni scambiate nell'ambito delle fasi finali del processo decisionale delle autorità pubbliche che sono chiaramente designate come deliberazioni dal diritto nazionale e in riferimento alle quali tale diritto prevede un obbligo di riservatezza, e

l'applicazione cumulativa delle eccezioni al diritto di accesso previste, rispettivamente, –all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), e all'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera a), della medesima direttiva è esclusa sulla base del rilievo che la seconda disposizione relativa alla tutela delle «deliberazioni interne delle autorità pubbliche» prevale sulla prima, che riguarda la tutela delle «comunicazioni interne».

1.- Premessa

Con la sentenza in esame i giudici europei hanno risposto alla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta (ai sensi dell'art. 267 TFUE) dalla High Court dell'Irlanda nell'ambito di una controversia tra una organizzazione non governativa (Right to Know) ed il primo ministro irlandese in relazione ad una richiesta di accesso ai documenti relativi alle discussioni avvenute in seno al Consiglio dei Ministri concernenti le emissioni di gas ad effetto serra dell'Irlanda, svoltesi in un quindicennio (negli anni 2002-2016).

La questione verte dunque sull'interpretazione della direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, e precisamente attiene alla delimitazione degli ambiti applicativi delle due differenti eccezioni alla regola generale dell'accesso rappresentate, da un lato, dalle "comunicazioni interne" (ex art. 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva) e, dall'altro, dalle "deliberazioni interne" (art. 4, paragrafo 2, primo comma, lettera a).

La rilevanza di questa azione di regolamento di confini è conseguente al differente regime giuridico assicurato dalla direttiva alle ricordate fattispecie, nel senso che solo alle "deliberazioni interne delle autorità pubbliche" si applica il regime di massima trasparenza che esclude la possibilità di denegare una richiesta di accesso quando concerne "informazioni sulle emissioni nell'ambiente" (così l'art. 4, paragrafo 2, secondo comma, ultima frase) nel cui novero evidentemente ricadevano i documenti richiesti in ostensione relativi alle discussioni governative sulle emissioni di gas serraⁱ.

2.- I chiarimenti interpretativi della Corte di giustizia

Per rispondere alla prima domanda pregiudiziale i giudici europei chiariscono innanzitutto le nozioni delle due ricordate fattispecie di possibile esclusione alla regola generale dell'accesso alle informazioni ambientali previste dall'art. 4 della direttiva 2003/4.

In particolare, richiamando un proprio precedente specificoⁱⁱ, la Corte chiarisce che le "comunicazioni interne" (ex art. 4, par. 1, primo comma, lettera e) riguardano le informazioni che circolano all'interno di un'autorità pubblica (eventualmente ricevute anche da una fonte esterna), e che, alla data della richiesta di accesso a tali informazioni, non hanno lasciato la sfera interna di tale autoritàⁱⁱⁱ.

Tanto premesso, si precisa che la richiesta di accesso concernente i verbali di discussione in seno al governo possono, in linea di principio, rientrare nella nozione di "comunicazioni interne" riguardando informazioni scambiate tra i membri di un'autorità pubblica che presentano un carattere riservato (nel caso di specie, prescritto direttamente dalla Costituzione irlandese)^{iv}.

Quanto invece alla seconda fattispecie di esclusione dell'accesso alle informazioni ambientali, i giudici del Lussemburgo evidenziano che le "deliberazioni interne delle autorità pubbliche" (ex art. 4, par. 2, primo comma, lettera a, della direttiva) presentano un ambito applicativo più ristretto rispetto alla "comunicazioni interne", riguardando le sole informazioni scambiate nell'ambito delle fasi finali del processo decisionale delle autorità pubbliche (che siano chiaramente designate come deliberazioni dal diritto nazionale in riferimento alle quali sia previsto un obbligo di riservatezza)^v.

Tanto chiarito, la Corte europea -non avendo sufficienti elementi sul punto- ha rimesso al giudice del rinvio la verifica se nel caso di specie i verbali oggetto della richiesta di accesso riflettano o meno discussioni condotte nel corso della fase finale di un processo decisionale (qualificata come "deliberazione" dal diritto irlandese) rientrando quindi nella nozione di "deliberazioni interne".

Il tutto soggiungendo che laddove si accerti che siano soddisfatte, al contempo, le condizioni previste da entrambe le fattispecie in esame, andrebbe comunque esclusa un'applicazione cumulativa in forza del criterio della *lex specialis* rappresentata dall'eccezione più specifica delle "deliberazioni interne delle autorità pubbliche" la cui applicazione pertanto prevale su quella dell'eccezione riguardante le comunicazioni interne, che ha appunto una portata più generale.

Quindi nella pronuncia si specificano le ragioni e i contenuti del differente regime giuridico delle due fattispecie di potenziale esclusione dell'accesso.

Da un lato, infatti si precisa che la *ratio* della tutela delle "comunicazioni interne" è quella di creare, a favore delle autorità pubbliche, uno "spazio protetto" onde consentire il lavoro di riflessione e di dibattito interno. Trattandosi dunque di un'eccezione di portata particolarmente ampia (ossia applicabile in ogni fase dei lavori svolti dalle autorità), perché il rifiuto di accesso risulti giustificato occorre "circoscrivere in modo rigoroso la ponderazione degli interessi in gioco".

Diversamente -si chiarisce- l'eccezione concernente le "deliberazioni interne delle autorità pubbliche" riguarda unicamente le informazioni scambiate nello specifico e circoscritto ambito temporale riguardante le "fasi finali" del processo decisionale che si ritengono riservate in ragione del loro "carattere particolarmente sensibile". Il legislatore europeo ha tuttavia introdotto una deroga a quest'ultima eccezione delle "deliberazioni interne", non consentendo che sia respinta una richiesta di accesso concernente informazioni "sulle emissioni nell'ambiente" (così l'art. 4, paragrafo 2, secondo comma, ultima frase), ritenendo che tali dati rivestano "particolare importanza per il pubblico"^{vi}.

Il richiamo conclusivo della sentenza sulla questione posta è dedicato all'accesso parziale, per cui conformemente all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2003/4, l'autorità nazionale competente deve sempre verificare se talune delle informazioni ambientali richieste possano essere "dissociate" da quelle coperte dall'eccezione al diritto di accesso applicabile, consentendo quindi una divulgazione parziale.

3.- Qualche breve osservazione

Almeno due sono le ragioni di interesse della decisione dei giudici europei qui in commento.

Un primo motivo è quello per cui si è in presenza di una pronuncia sull'accesso alle informazioni ambientali in materia climatica.

Si tratta di un contenzioso che comincia ad assumere una certa rilevanza dinanzi ai giudici amministrativi italiani. Un primo filone giurisprudenziale attiene alla trasparenza nel settore dei rapporti tra imprese leader in campo energetico ed istituzioni universitarie e di ricerca^{vii}. Un secondo riguarda l'accessibilità della *due diligence* climatica da parte di pubbliche autorità che assumano impegni di natura finanziaria od assicurativa su progetti suscettibili di un potenziale significativo impatto climalterante^{viii}.

Ora il tema è approdato dunque anche davanti alla Corte di Giustizia UE che ha emesso una pronuncia pregiudiziale sulla corretta interpretazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso alle informazioni ambientali, *sub specie* di informazioni sulle emissioni di gas ad effetto serra.

Il secondo profilo di interesse attiene al livello di vertice governativo dell'autorità che detiene queste informazioni ambientali/climatiche oggetto di domanda di ostensione.

Come detto, nel caso in esame si trattava infatti dei verbali del consiglio dei ministri dell'Irlanda relativi alle discussioni sugli scenari emissivi dei gas ad effetto serra, svoltesi durante un importante arco temporale (tra il 2002 e il 2016).

Ora, al di là del differente regime giuridico applicabile (sia esso quello delle comunicazioni interne ovvero delle deliberazioni interne), è interessante osservare come la chiara indicazione della Corte sia quella di fare comunque applicazione della regola generale dell'accesso (salvo le eccezioni ricordate) anche per queste informazioni evidentemente preordinate ad un'attività di indirizzo politico del governo, il cui regime di riservatezza è evidentemente elevatissimo; addirittura nel caso irlandese assicurato direttamente da disposizioni costituzionali, peraltro particolarmente severe^{ix}.

Sorge spontaneo a quest'ultimo proposito il confronto con l'ordinamento italiano in cui l'esclusione della pubblicità dei verbali del Consiglio dei Ministri è prevista da disposizioni di rango meramente regolamentare^x, su cui -si ritiene- che *a fortiori* debba dunque prevalere il regime di tendenziale pubblicità assicurato dalla direttiva 2003/4/CE nei termini precisati dalla Corte di Giustizia.

Un'ultima rapida osservazione sia consentita sul ricordato regime differenziato previsto dalla ricordata disposizione della direttiva che assicura la massima trasparenza per le informazioni sulle emissioni nell'ambiente.

Invero non appare particolarmente perspicua la *ratio*, da un lato, dell'operatività di quest'ultima previsione (dell'art. 4, paragrafo 2, secondo comma, ultima frase) laddove la divulgazione rechi pregiudizio alle "deliberazioni interne" delle autorità pubbliche^{xi}, e dall'altro, invece, la sua esclusione per le semplici "comunicazioni interne". Laddove invece è proprio in quest'ultima fattispecie che, essendosi al cospetto di eccezioni all'accesso di più ampia portata -come si evince dalla stessa sentenza in esame-, si renderebbe necessaria un'applicazione particolarmente attenta di quella "ponderazione diseguale" degli interessi imposta dalla stessa direttiva 2003/4/CE per cui i motivi di rifiuto debbono essere "interpretati in modo restrittivo tenendo conto nel caso specifico dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione" (così l'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, seconda frase)

Ad un (sia pure) primissimo esame, parrebbe dunque trattarsi di un'aporia che forse meriterebbe una rimeditazione da parte del legislatore europeo.

ⁱ Con tale fondamentale prima tematica si intrecciano le ulteriori tre questioni preliminari poste dall'Alta Corte irlandese alla Corte di Giustizia relative all'ambito di operatività nella materia dell'accesso alle informazioni ambientali del principio dell'autorità di cosa giudicata, letto alla luce dei principi di equivalenza e di effettività, di cui tuttavia non si tratterà in questa nota di commento.

ⁱⁱ Si tratta di Corte giustizia UE sez. I, 20/01/2021, causa C-619/19, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2021, 2, I, 338, relativa ad una domanda pregiudiziale della Corte amministrativa federale della Germania nell'ambito di una causa avente ad oggetto l'accesso a documenti relativi all'abbattimento di alberi nel parco del castello di Stoccarda, eseguito nell'ambito di un progetto di sviluppo urbano.

ⁱⁱⁱ Più precisamente, il termine "comunicazione" riguarda un'informazione indirizzata da un autore ad un destinatario (che può essere tanto un'entità astratta, quali i membri di un'amministrazione o anche il consiglio di amministrazione di una persona giuridica, quanto infine una persona fisica, quale un agente o un funzionario); mentre il termine "interno" si riferisce ad informazioni che non lasciano la sfera interna di un'autorità pubblica (in particolare, qualora esse non siano state divulgate a terzi o non siano state messe a disposizione del pubblico). Il tutto con l'ulteriore precisazione che anche l'informazione ambientale ricevuta -da un'autorità pubblica- da una fonte esterna può essere considerata "interna" se non è stata -o non avrebbe dovuto essere- messa a disposizione del pubblico prima della sua ricezione da parte di detta autorità e se non lascia la sfera interna di tale autorità dopo la sua ricezione da parte di quest'ultima.

^{iv} L'articolo 28, paragrafo 4, della Costituzione irlandese prescrive infatti "la riservatezza delle discussioni svoltesi durante le riunioni del governo è rispettata in qualsiasi circostanza, a meno che la High Court (Alta Corte) ne decida la divulgazione in relazione a un caso specifico" (nell'interesse dell'amministrazione della giustizia o in virtù di un interesse pubblico prevalente, conformemente a una richiesta in tal senso presentata da una commissione nominata dal governo o da un ministro del governo sotto l'autorità del Parlamento per indagare su una questione da esse dichiarata di importanza pubblica).

^v Corte giustizia UE, grande sezione, 14/02/2012, causa C-204/09, in *Diritto e giurisprudenza agraria* 2012, 11, 682.

^{vi} Sul tema viene richiamato in sentenza il precedente della Corte giustizia UE sez. V, 23/11/2016, causa C-442/14, in *Foro Amministrativo* 2016, 11, 2618.

^{vii} P. BERTOLINI, *Contenzioso sui cambiamenti climatici: la giurisdizione italiana alle prese con il caso del diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in questa Rivista 2 ottobre 2023.

^{viii} P. BRAMBILLA, *L'Accesso ambientale a rapporti di audit o due diligence su progetti e investimenti ad alto impatto ambientale*, in questa Rivista 2 giugno 2023.

^{ix} Vds. *supra* nota 3.

^x Si fa qui riferimento all'art. 13 del DPCM 10 novembre 1993 recante "Regolamento interno del Consiglio dei Ministri" secondo cui "1. Il verbale del Consiglio dei Ministri è atto riservato. Possono prenderne visione in ogni momento i Ministri, nonché i presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano limitatamente ai punti dell'ordine del giorno per i quali si è avuta la loro presenza. 2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può autorizzare altri soggetti a prendere visione del processo verbale, anche in relazione a singoli punti dell'ordine del giorno, salvo che il Consiglio dei Ministri abbia deliberato in senso contrario". Si veda anche DPCM 27 giugno 2011, n. 143 recante Regolamento recante "L'individuazione dei casi di esclusione dal diritto d'accesso ai documenti amministrativi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241" il cui art. 1, comma 1, lett. f) prevede che "sono sottratti all'accesso ... i verbali del

Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993, che ha approvato il Regolamento interno del Consiglio + dei Ministri".

^{xi} Ma neppure in ipotesi in cui si oppongano gli ulteriori pregiudizi di cui all'art. 4, par. 2, lettere: d) alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali qualora la riservatezza sia prevista dal diritto nazionale o comunitario per tutelare un legittimo interesse economico, compreso l'interesse pubblico di mantenere la riservatezza statistica ed il segreto fiscale; f) alla riservatezza dei dati personali e/o dei dossier riguardanti una persona fisica qualora tale persona non abbia acconsentito alla divulgazione dell'informazione al pubblico, laddove detta riservatezza sia prevista dal diritto nazionale o comunitario; g) agli interessi o alla protezione di chiunque abbia fornito le informazioni richieste di sua propria volontà, senza che sussistesse alcun obbligo legale reale o potenziale in tal senso, a meno che la persona interessata abbia acconsentito alla divulgazione delle informazioni in questione; h) alla tutela dell'ambiente cui si riferisce l'informazione, come nel caso dell'ubicazione di specie rare".