

Causa C-619/19

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

19 agosto 2019

Giudice del rinvio:

Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale,
Germania)

Data della decisione di rinvio:

8 maggio 2019

Ricorrente e resistente per cassazione:

D.R.

Resistente e ricorrente per cassazione:

Land Baden-Württemberg

Bundesverwaltungsgericht

ORDINANZA

[OMISSIS]

Nel contenzioso amministrativo promosso

dal sig. D.R.,

.....

ricorrente in primo grado, ricorrente in appello,

e resistente per cassazione:

[OMISSIS]

contro

il Land Baden Württemberg.

(omissis) resistente in primo grado, resistente in appello e
ricorrente per cassazione,

[Or. 2]

(omissis)

interveniante:

Deutsche Bahn AG,

(omissis) Berlin,

ricorrente per cassazione,

(omissis),

parte interessata:

il rappresentante degli interessi federali

presso il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania)

(omissis),

la Settima Sezione del Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania)

[OMISSIS]

in data 8 maggio 2019 ha deciso quanto segue:

Il procedimento pendente dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) è sospeso.

Vengono sottoposte alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali ai sensi dell'articolo 267 TFUE:

- 1) Se l'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (in prosieguo anche: la «direttiva»),

debba essere interpretato **[Or. 3]** nel senso che la nozione di «comunicazioni interne» comprende tutte le comunicazioni che non lasciano l'ambito interno di un organismo tenuto a fornire informazioni.

- 2) Se la tutela delle «comunicazioni interne» di cui all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva si applichi senza limiti di tempo.
- 3) In caso di risposta negativa alla seconda questione: se la tutela delle «comunicazioni interne» di cui all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva si applichi solo fino a quando non sia stata adottata una decisione o non sia stato concluso un altro procedimento amministrativo da parte dell'organismo tenuto a fornire informazioni.

M o t i v i:

I

- 1 Il ricorrente chiede al Ministero del Land Baden-Württemberg l'accesso ai documenti in merito all'abbattimento di alberi avvenuto nell'ottobre 2010 e previsto dal progetto «Stuttgart 21» relativo alla circolazione veicolare e allo sviluppo urbano nel parco del castello di Stoccarda.
- 2 Per quanto attiene alle questioni sottoposte alla Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: «la Corte»), si tratta di informazioni dei vertici del Ministero del Land aventi ad oggetto la commissione d'inchiesta «Effettuazione dell'intervento di polizia del 30 settembre 2010 presso il parco del castello di Stoccarda», nonché di note del Ministero del Land relative ad una procedura di conciliazione del 10 e 23 novembre 2010 svoltesi nell'ambito del progetto «Stuttgart 21».
- 3 Il ricorso proposto a seguito di una richiesta infruttuosa concernente tali documenti è stato respinto dal Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo, Germania). Su appello interposto dal ricorrente, il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Germania) ha condannato il resistente a consentire al ricorrente l'accesso ai documenti. Essi consistono in informazioni ambientali. Non sussisterebbero motivi per rifiutare l'accesso alle informazioni. I documenti del Ministero del Land riguardanti l'informazione dei vertici e la procedura di conciliazione non sarebbero stati tutelati come comunicazioni interne, in quanto una siffatta tutela sarebbe concessa *ratione temporis* solo per la durata del processo decisionale amministrativo. **[Or. 4]**
- 4 Con la sua Revision (ricorso per cassazione), il resistente cerca di ripristinare quanto disposto in primo grado.

II

- 5 Il procedimento deve essere sospeso. La Corte è chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale sulle questioni formulate nel dispositivo dell'ordinanza (articolo 267 TFUE).
- 6 1. Le pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione sono contenute nell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), e paragrafo 2, secondo comma, primo e secondo periodo, della direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU L 41, pag. 26) – la «direttiva».
- 7 2. La disposizione nazionale pertinente è l'articolo 28, paragrafo 2, punto 2, dell'Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (legge in materia di gestione dell'ambiente del Baden-Württemberg; in prosieguo: lo «UVwG BW») del 25 novembre 2014 [OMISSIS], modificato da ultimo dall'articolo 1 della legge del 28 novembre 2018 [OMISSIS].

L'articolo 28, paragrafo 2, punto 2, dell'UVwG BW, così recita:

Nei limiti in cui una richiesta riguardi comunicazioni interne degli organismi tenuti a fornire informazioni ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, essa deve essere respinta, salvo il caso del prevalente interesse pubblico alla divulgazione».

III

- 8 Le questioni pregiudiziali sono rilevanti ai fini della decisione. A seconda della risposta a dette questioni, la Revision (ricorso per cassazione) sarà accolta per motivi di diritto oppure sarà necessario rinviare la causa al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Germania) in qualità di giudice di merito ai fini di un'ulteriore trattazione e decisione.
- 9 I documenti richiesti dal ricorrente costituiscono informazioni ambientali ai sensi dell'articolo 2, punto 1, lettera c), della direttiva. Il resistente è un'autorità pubblica tenuta a fornire informazioni ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera a), della direttiva. **[Or. 5]**

IV

- 10 Occorre che la Corte si pronunci sulle questioni sottoposte, in quanto queste non risultano né chiare alla luce della sua giurisprudenza né ovvie.
- 11 Rispetto alle singole questioni pregiudiziali assumono rilievo le seguenti considerazioni:
- 12 1. Sulla prima questione:

Anzitutto va chiarito come debba essere interpretata la nozione di «comunicazioni interne» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva. La direttiva sull'informazione ambientale non contempla una definizione di detta nozione.

- 13 In ordine all'articolo 8, paragrafo 2, punto 2, dell'Umweltinformationsgesetz (legge in materia di informazione ambientale; in prosieguo: lo «UIG») nella versione pubblicata il 27 ottobre 2014 (omissis), da ultimo modificato dall'articolo 2, paragrafo 17, della legge del 20 luglio 2017 (omissis), il quale recepisce nella normativa federale l'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva ed è conforme alle disposizioni statali di cui all'articolo 28, paragrafo 2, punto 2, dell'UVwG BW, applicabili nel caso di specie, questo Collegio, tenuto conto dell'intenzione del legislatore (omissis) relativa al significato di «interno» che caratterizza la nozione, ha stabilito che il rifiuto è motivato solo in riferimento a comunicazioni che non lasciano l'ambito interno di un organismo tenuto a fornire informazioni (omissis). Ne consegue che nemmeno le comunicazioni che non hanno (ancora) lasciato l'ambito interno di un organismo tenuto a fornire informazioni, ma che sono destinate all'esterno, possono essere considerate «interne».
- 14 In tale contesto, occorre chiarire che cosa debba intendersi per «comunicazione» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva. In particolare, è dubbio se i documenti o le informazioni debbano essere di una certa qualità per poter essere qualificati come «comunicazioni» ai sensi della direttiva sull'informazione ambientale. La nozione di «comunicazioni» rende quantomeno evidente che le informazioni in questione devono essere inviate (anche) a terzi.
[Or. 6]
- 15 È necessario fornire un significato sostanziale alla nozione di «comunicazioni» anche perché la direttiva sull'informazione ambientale, all'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, primo periodo, dispone che i motivi di rifiuto di cui ai paragrafi 1 e 2 sono interpretati in modo restrittivo. Tale norma corrisponde all'articolo 4, paragrafo 4, secondo comma, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale – in prosieguo: la «Convenzione di Aarhus» (CA) – del 25 giugno 1998.
- 16 In tale contesto, non ogni documento oggetto di trasmissione interna rappresenta una «comunicazione interna».
- 17 Nella Implementation Guide della Convenzione di Aarhus si rinvencono indicazioni relative ad una restrizione teleologica della nozione di «comunicazioni». In tale documento, in merito all'articolo 4, paragrafo 3, lettera c), della CA («comunicazioni interne delle autorità pubbliche»), si sottolinea il fatto che in alcuni Stati membri, ad eccezione delle comunicazioni interne, le opinioni personali dei dipendenti pubblici dovrebbero essere protette. In tal senso, l'eccezione non si applicherebbe, di regola, a documentazioni di fatti (v. United

Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, II ed. 2014, pag. 85).

- 18 Il rappresentante degli interessi federali dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) propone di utilizzare la nozione di «comunicazioni interne» di cui all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva soltanto per i documenti essenziali relativi all'informazione interna e attinenti al processo decisionale di un'autorità pubblica. Tuttavia, ciò solleva l'ulteriore questione di cosa debba intendersi per «documenti essenziali».
- 19 2.Sulla seconda questione
- Occorre altresì chiarire il campo di applicazione *ratione temporis* dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva.
- 20 Il testo della disposizione – come quello dell'articolo 4, paragrafo 3, lettera c), della CA – non offre alcun elemento a favore di una rigorosa limitazione *ratione temporis* del campo di applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva. Neanche la genesi [Or. 7] fornisce una spiegazione univoca. La proposta iniziale di direttiva della Commissione del 29 giugno 2000 prevedeva, all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera c), della direttiva, un motivo di rifiuto relativo al «materiale in corso di completamento o comunicazioni interne. Si deve comunque sempre tener conto dell'interesse pubblico alla divulgazione di tale informazione». Il Parlamento europeo chiedeva, in prima e seconda lettura, di sopprimere il motivo del rifiuto relativo alle «comunicazioni interne» (v. relazione del 28 febbraio 2001, A5/2001/74, emendamento 20, nonché relazione del 24 aprile 2002, A5/2002/136, emendamento 27). Tale proposta è stata respinta dalla Commissione (proposta modificata del 6 giugno 2001, COM <2001> 303 final, GU C 240 E/289, pag. 293; posizione della Commissione del 5 settembre 2002, COM < 2002> 498 final, pag. 8) e dal Consiglio (posizione comune del Consiglio del 28 gennaio 2002, n. 24/2002 (GU C 113 E/1, pag. 11) facendo riferimento alla Convenzione di Aarhus. Nel Comitato di conciliazione è stato raggiunto un accordo sulla proposta finale di direttiva. Il motivo di rifiuto delle «comunicazioni interne» è stato disciplinato autonomamente dall'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva e dunque ha perso ogni collegamento territoriale con i motivi di rifiuto limitati *ratione temporis* di cui all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera d), della direttiva.
- 21 Neanche la Implementation Guide della Convenzione di Aarhus contiene elementi a sostegno di un ambito di applicazione limitato *ratione temporis* – alla luce della disposizione dell'articolo 4, paragrafo 3, lettera c), della CA. La prassi decisionale della commissione dei ricorsi prevista dalla Convenzione di Aarhus – implicitamente – non ritiene sussistente una limitazione *ratione temporis* dell'ambito di applicazione dell'articolo 4, paragrafo 3, lettera c), della CA (v. procedura ACCC/C/2010/51 <Romania> e ACCC/C/2013/93 <Norvegia>).

- 22 Da un punto di vista sistematico, occorre prendere in considerazione il fatto che la direttiva sull'informazione ambientale formula analogamente motivi di rifiuto limitati *ratione temporis* nella loro applicazione. Così, l'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera d), della direttiva contempla un motivo di rifiuto per il «materiale in corso di completamento», per «documenti» e «dati incompleti». **[Or. 8]**
- 23 Un confronto sistematico con l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43) – in prosieguo: il «regolamento sulla trasparenza» – dimostra che la divulgazione di documenti interni può, a parere del legislatore europeo, incidere negativamente sul processo decisionale di un organo anche dopo la sua conclusione. Sebbene l'Unione europea abbia parzialmente modificato le disposizioni del regolamento sulla trasparenza con l'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 264, pag. 13) – in prosieguo: il «regolamento Aarhus» –, ne è rimasto impregiudicato il motivo di rifiuto relativo a documenti interni, sotto il profilo del suo ambito di applicazione *ratione temporis*. Di conseguenza, l'Unione europea ritiene evidentemente che la Convenzione di Aarhus non disponga che il motivo del rifiuto delle «comunicazioni interne» sia temporalmente limitato alla conclusione del processo decisionale. Non vi sono elementi per ritenere che il diritto dell'Unione, in riferimento alle comunicazioni interne, intendesse imporre agli Stati membri requisiti più rigorosi per la divulgazione di informazioni ambientali rispetto a quelli applicabili allo stesso tipo di divulgazione da parte degli organi dell'Unione.
- 24 Per quanto riguarda la tutela della riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera a), della direttiva, in ordine alla quale ugualmente mancano elementi a sostegno di una rigorosa limitazione *ratione temporis*, la Corte ritiene, in linea di principio, che un siffatto motivo di rifiuto possa essere pertinente alla conclusione di un procedimento e delle relative deliberazioni (v. sentenza della Corte del 14 febbraio 2012 – C-204/09 [ECLI:EU:C:C:2012:71], Flachglas Torgau – punto 57; v., in senso analogo, sentenza del Bundesverwaltungsgericht [Corte amministrativa federale, Germania] del 2 agosto 2012 – 7 C 7.12 – Buchholz 406.252 articolo 2 dell'UIG, punto 2, paragrafo 28). La giurisprudenza citata appare, in linea di principio, applicabile all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva. **[Or. 9]**
- 25 Tuttavia, la disposizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, primo periodo, della direttiva, secondo la quale i motivi di rifiuto di cui ai paragrafi 1 e 2 vanno interpretati in modo restrittivo, dovrebbe estendere i suoi effetti anche

all'ambito di applicazione *ratione temporis*. Ciò depone a favore del fatto che l'articolo 4, paragrafo 1, punto 1, lettera e), della direttiva si applichi *ratione temporis* almeno in modo non del tutto illimitato. Una limitazione *ratione temporis* del motivo di rifiuto può risultare, pertanto, non solo da un'interpretazione restrittiva della nozione di «comunicazioni interne», ma anche dalla valutazione caso per caso di cui all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), e paragrafo 2, secondo comma, secondo periodo, della direttiva. In ogni caso, con il passare del tempo, l'interesse alla riservatezza diventerà, di regola, meno importante rispetto all'interesse alla divulgazione delle informazioni in questione.

26 3. Sulla terza questione:

Qualora la tutela delle «comunicazioni interne» di cui all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), primo comma, della direttiva non sia applicabile illimitatamente *ratione temporis*, ci si chiede quale sia la data specifica entro la quale sia esercitabile la tutela.

27 Su tale aspetto, il giudice di primo grado (*omissis*) ha ritenuto che l'accesso alle comunicazioni interne fosse escluso ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva solo per la durata del processo decisionale amministrativo. Ad avviso del giudice medesimo, si confrontano a tal riguardo la genesi della norma, segnatamente il pertinente contesto normativo originariamente fornito nel progetto della direttiva sull'informazione ambientale, con la deroga riservata al «materiale in corso di completamento» (v. articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera d), della direttiva), il principio di stretta interpretazione dei motivi di rifiuto (articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, primo periodo, della direttiva), nonché la considerazione sistematica che l'ulteriore motivo di rifiuto fondato sulla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche (articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera a), della direttiva) sarebbe altrimenti privo di effetto.

28 Una limitazione *ratione temporis* del motivo di rifiuto di cui all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, [Or. 10] lettera e), della direttiva, connessa esclusivamente alla durata del processo decisionale amministrativo, non terrebbe conto del fatto che non ogni deferimento di informazioni ambientali ad un organismo tenuto a fornire informazioni porta ad una decisione (formale). A tal riguardo, la conclusione (interna) del rispettivo processo amministrativo potrebbe essere considerato un decisivo punto di riferimento temporale.

(*omissis*)