

Causa C-470/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

17 giugno 2019

Giudice del rinvio:

High Court (Alta Corte, Irlanda)

Data della decisione di rinvio:

21 maggio 2019

Ricorrente:

Friends of the Irish Environment Limited

Resistente:

Commissioner for Environmental Information

Oggetto del procedimento principale

La questione sottoposta al giudice del rinvio riguarda una richiesta di accesso all'informazione ambientale presentata dalla ricorrente ai fini di accedere agli atti giudiziari detenuti dal Courts Service of Ireland (prima parte interessata) nell'ambito del procedimento giudiziario *X e Y* (seconda parte interessata) contro *An Bord Pleanála* (commissione nazionale per i ricorsi in materia urbanistica) (terza parte interessata) 2013 450 JR ([2016] IEHC 134), in cui la sentenza è stata pronunciata il 25 febbraio 2016 dalla Irish High Court e non è stata oggetto di impugnazione.

Oggetto e fondamento normativo del rinvio pregiudiziale

Il rinvio è effettuato ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Il giudice del rinvio chiede che sia interpretato l'articolo 2, paragrafo 2, 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.

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Se il controllo sull'accesso agli atti giudiziari relativi a procedimenti in cui è stata pronunciata una decisione definitiva, è decorso il termine per proporre un'impugnazione e non è stata presentata alcuna impugnazione né risultino pendenti ulteriori azioni, essendo tuttavia esperibili, in circostanze particolari, ulteriori azioni, costituisca esercizio di «competenze giurisdizionali» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, 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.

Convenzioni internazionali

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»).

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

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: la «direttiva»); in particolare: considerando 1, 9, 11 e 16, articolo 1, articolo 2, paragrafo 2 e articolo 4.

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 (in prosieguo: il «regolamento n. 1049/2001»); in particolare: articolo 4, paragrafo 2.

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 (in prosieguo: il «regolamento Aarhus»).

Articolo 255 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

Articolo 15, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati); in particolare: articolo 23, paragrafo 1, lettera f).

Articolo 38, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale.

Sentenza del 14 febbraio 2012, *Flachglas Torgau*, C-204/09, EU:C:2012:71.

Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa *Flachglas Torgau*, C-204/09, EU:C:2011:413.

Sentenza del 18 luglio 2013, *Deutsche Umwelthilfe*, C-515/11, EU:C:2013:523.

Conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nelle cause riunite *Svezia e API* contro *Commissione* e *Commissione* contro *API*, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2009:592 (in prosieguo: la «causa API»).

Sentenza del 21 settembre 2010, *Svezia e altri contro API e Commissione*, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Racc, EU:C:2010:541.

Sentenza del 18 luglio 2017, *Commissione* contro *Breyer*, C-213/15 P, EU:C:2017:563).

Sentenza del 19 dicembre 2013, *Fish Legal and Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853 (in prosieguo: la «sentenza Fish Legal»).

Sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586 (in prosieguo: la «sentenza LM»).

Disposizioni nazionali fatte valere

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007—2018 (national Regulations implementing the Directive) [Regolamenti delle Comunità europee (accesso all'informazione in materia ambientale) 2007-2018 (regolamenti nazionali attuativi della direttiva) (in prosieguo: i «regolamenti»)].

Court Officers Act 1926 [Legge del 1926 sugli ufficiali giudiziari (in prosieguo: la «legge del 1926»)], articolo 65.

Freedom of Information Act 1997 (Legge del 1997 sulla libertà d'informazione) articolo 6, paragrafo 1.

Panoramica della legislazione nazionale in materia di accesso agli atti giudiziari

La giurisprudenza nazionale in materia di accesso agli atti giudiziari da parte di terzi risulta contraddittoria e le relative decisioni non sono state conciliate. La giurisprudenza sembra sostenere l'orientamento in base al quale l'autorità giudiziaria controlla la gestione degli atti giudiziari e gli atti possono essere divulgati a terzi solo mediante provvedimento giudiziario. Tuttavia, in una causa è stato riconosciuto il principio del libero accesso ai «documenti già liberamente

divulgati in pubblica udienza» e che non sono soggetti a obbligo di relazione o ad altre restrizioni.

Nessuna pronuncia della rilevante giurisprudenza ha preso in considerazione l'impatto della direttiva sull'accesso agli atti giudiziari.

La legislazione nazionale nella materia in esame si riferisce al controllo sull'accesso agli atti giudiziari quale funzione giurisdizionale; i regolamenti di procedura dei tribunali contengono previsioni che impongono alle parti terze di chiedere all'autorità giudiziaria di poter accedere agli atti giudiziari e vi sono istruzioni pratiche relative all'accesso dei terzi agli atti giudiziari che, però, sono soggette al controllo dell'autorità giudiziaria.

Tuttavia, l'articolo 6, paragrafo 1, della legge del 1997 sulla libertà d'informazione così dispone: «Fatte salve le disposizioni della presente legge, ogni persona ha diritto e può, su richiesta [in tal senso], avere accesso ad ogni atto in possesso di un organismo pubblico e si fa riferimento nella presente legge al diritto così riconosciuto come al diritto di accesso».

Inoltre, ai sensi del diritto nazionale è possibile riaprire un procedimento successivamente alla pronuncia di decisioni definitive e/o all'esaurimento dei mezzi di impugnazione. Ciò è possibile, seppure insolito, in un numero limitato di ipotesi, inclusa una domanda di proroga del termine per presentare un'impugnazione (non è previsto alcun termine per la presentazione di tale domanda), una domanda di rettifica di un presunto errore in una decisione giudiziaria o una domanda di annullamento di una decisione giudiziaria in quanto ottenuta indebitamente.

Si deve altresì rilevare che è possibile presentare richieste di accesso agli atti giudiziari successivamente alla pronuncia di decisioni definitive e/o all'esaurimento dei mezzi di impugnazione, al fine di eseguire una transazione o di verificare la fondatezza di una eccezione di «issue estoppel» o di *res iudicata* in un successivo procedimento.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il 9 luglio 2016 la ricorrente ha scritto al Courts Service of Ireland richiedendo copie delle memorie, delle dichiarazioni giurate/dei reperti, delle osservazioni scritte e delle decisioni definitive emesse in relazione al procedimento dinanzi alla High Court tra la seconda parte interessata e la terza parte interessata. La richiesta è stata presentata ai sensi della convenzione di Aarhus, della direttiva e dei regolamenti.
- 2 Il 13 luglio 2016 la ricorrente ha ricevuto una risposta alla sua richiesta, con la quale il Courts Service, dopo aver riesaminato i regolamenti, ha ritenuto che nell'ambito di applicazione di questi ultimi non rientrassero i documenti depositati

in procedimenti giudiziari e che solo le parti del procedimento e i loro legali rappresentanti potessero accedere a tali documenti.

- 3 Il 18 luglio 2016 la ricorrente ha comunicato al Courts Service che intendeva ottenere un riesame interno. Non avendo ricevuto alcuna risposta entro il termine di un mese, come previsto dai regolamenti, tale circostanza è stata considerata come un rifiuto che legittimava la ricorrente a proporre ricorso dinanzi al resistente.
- 4 La ricorrente ha presentato il suo ricorso, datato 15 settembre 2016, dinanzi al resistente, il quale ha confermato di averlo ricevuto il 16 settembre 2016.
- 5 Nella sua decisione del 31 luglio 2017, il resistente ha dichiarato che il Courts Service detiene gli atti relativi a procedimenti conclusi agendo nell'esercizio di competenze giurisdizionali e che, quando agisce in tale veste, il Courts Service non è un'autorità pubblica ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, dei regolamenti. Di conseguenza, il Commissioner (Commissario all'informazione ambientale) non era competente a riesaminare la decisione del Courts Service relativa alla richiesta di accesso all'informazione ambientale.

Argomenti principali delle parti nel procedimento principale

- 6 Il ricorrente sostiene che il resistente è incorso in errore omettendo di interpretare autonomamente l'esercizio di «competenze giurisdizionali» ai sensi della direttiva e basandosi quasi integralmente sulla circostanza che l'articolo 65, paragrafo 3 della legge del 1926 non individua alcun termine finale per il controllo svolto dal Courts Service sui documenti richiesti. Ad avviso del resistente, il fatto che la legge del 1926 non precisi un termine finale in cui cessi il controllo giurisdizionale dei documenti significa che il Courts Service, in relazione a tali documenti, agisce in sostanza permanentemente nell'esercizio di «competenze giurisdizionali». L'approccio del resistente, in termini semplici, si limitava: a) a rilevare che nella sentenza *Flachglas* la CGUE aveva esaminato il diritto nazionale per individuare le funzioni attribuite al Ministero di cui trattavasi, b) ad individuare le disposizioni di diritto nazionale che disciplinavano la competenza giurisdizionale del Courts Service nel caso di specie, c) ad affermare che tali disposizioni di diritto nazionale non facevano alcun riferimento all'ambito di applicazione temporale del controllo degli atti svolto dal Courts Service successivamente alla conclusione del procedimento e d) a risolvere tale ambiguità, senza alcun ulteriore riferimento agli obiettivi della direttiva, in modo totalmente contrario agli obiettivi della stessa e alle espresse dichiarazioni della CGUE nella sentenza *Flachglas*.
- 7 Tuttavia, a seguito della sentenza *Flachglas*, l'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva dev'essere interpretato in modo funzionale. Rispondendo alla questione 1 c) nella sentenza *Flachglas*, la CGUE ha dichiarato che, una volta conclusa la procedura legislativa, veniva meno anche la ratio dell'eccezione relativa

all'esercizio di «competenze legislative» e le informazioni dovevano essere considerate divulgabili, fatte salve le deroghe di cui all'articolo 4 della direttiva.

- 8 La direttiva dev'essere interpretata in senso lato alla luce dei considerando 1, 9, 11 e 16 e dell'articolo 1 della stessa.
- 9 Inoltre, nella causa *Flachglas* (paragrafo 32) l'avvocato generale ha dichiarato che in caso di ambiguità «la direttiva dovrebbe essere interpretata in modo da favorire la trasparenza e l'accesso alle informazioni».
- 10 Inoltre, l'esercizio di «competenze giurisdizionali» dovrebbe essere interpretato in modo funzionale nello stesso modo in cui nella causa *Flachglas* è stato interpretato l'esercizio di «competenze legislative». In particolare, come nella causa *Flachglas* per quanto riguarda la funzione legislativa di cui trattavasi, l'articolo 2, paragrafo 2, cessa di produrre effetti una volta concluso il procedimento. Nella causa *Flachglas* (paragrafo 55) l'avvocato generale ha dichiarato che, mentre è appropriato che un collegio di giudici deliberi in segreto, «i motivi in base ai quali hanno assunto la loro decisione devono essere resi pubblici, insieme alle prove e agli argomenti che hanno preso in considerazione». Nel giungere alla sua decisione sulla definizione di «esercizio di competenze legislative» nella causa *Flachglas*, l'avvocato generale ha applicato un ragionamento alla «sfera legislativa» muovendo dalla «sfera giudiziaria».
- 11 La causa *Deutsche Umwelthilfe* riguardava la questione se l'esercizio di «competenze legislative» potesse estendersi a un organismo, durante il procedimento legislativo, incaricato dell'elaborazione di strumenti regolamentari. La CGUE ha dichiarato che la deroga facoltativa di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva (punto 22) «non può essere interpretat[a] nel senso di estendere i suoi effetti oltre quanto è necessario per assicurare la protezione degli interessi che esso mira a garantire, e la portata delle deroghe da esso previste deve essere determinata tenendo conto delle finalità di tale direttiva». La CGUE ha altresì precisato che l'eccezione aveva lo scopo di assicurare il corretto svolgimento della procedura di adozione delle leggi e ciò deve portare (punto 28) «ad adottare un'interpretazione restrittiva secondo cui solo i procedimenti atti a sfociare nell'adozione di una legge o di una norma di rango equivalente sono contemplati all'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4».
- 12 La CGUE ha dichiarato che la tutela riconosciuta agli organismi che agiscono nell'esercizio di competenze legislative non si applicava in alcun modo a un organo legislativo incaricato dell'elaborazione di strumenti regolamentari, non avendo avviato tale organo un procedimento legislativo, come previsto dalla direttiva, in quanto (punto 29) «[s]ono (...) la specificità del procedimento legislativo e le sue peculiarità gli elementi che giustificano il regime particolare degli atti adottati nell'esercizio di competenze legislative sotto il profilo del diritto all'informazione, quale previsto tanto dalla convenzione di Aarhus quanto dalla direttiva 2003/4».

- 13 Nella causa *API*, la Commissione ha rifiutato l'accesso agli atti giudiziari in relazione a procedimenti pendenti e conclusi ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, che così recita: «Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela [delle] procedure giurisdizionali e [della] consulenza legale». Per quanto riguarda la seconda categoria, la CGUE ha sostenuto (punto 131) che tale ratio non può essere applicata ai procedimenti conclusi, giacché «non deve più presumersi che la divulgazione delle memorie arrechi pregiudizio all'attività giurisdizionale della Corte, in quanto, dopo la definizione del procedimento, tale attività si conclude» (v. anche le conclusioni dell'avvocato generale nella medesima causa, paragrafo 31). La sentenza nella causa *Commissione contro Breyer* rappresenta una chiara affermazione dei principi di cui alla sentenza *API*.
- 14 La CGUE è a sua volta soggetta al regolamento Aarhus e all'udienza del procedimento principale è stato riscontrato che le osservazioni scritte del resistente, avendo omesso di fare riferimento all'effetto del regolamento Aarhus nel discutere il regolamento n. 1049/2001, non riflettevano in modo accurato la situazione giuridica relativa all'accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione europea ai sensi dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.
- 15 Infine, l'articolo 65 della legge del 1926 può essere interpretato in modo conforme alla sentenza della CGUE nella causa *Flachglas* in quanto non menziona l'ambito di applicazione temporale del controllo giurisdizionale. In caso contrario, dev'essere disapplicato (sentenza del 4 dicembre 2018, *The Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979).
- 16 Anche il resistente, da parte sua, riconosce che la nozione di «esercizio di competenze giurisdizionali» costituisce una nozione autonoma di diritto dell'Unione. Tuttavia, è necessario tener conto del pertinente «contesto giuridico e costituzionale» previsto dal diritto nazionale per verificare se l'attività di cui trattasi rientri nella nozione autonoma di «esercizio di competenze giurisdizionali» ai sensi del diritto dell'Unione (v. conclusioni dell'avvocato generale nella causa *Flachglas*, paragrafo 62, e nella causa *Fish Legal*, paragrafo 48).
- 17 La «Guida all'applicazione della convenzione di Aarhus» precisa che la definizione di «autorità pubblica» non comprende organismi o istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze giurisdizionali. Sebbene la guida non sia vincolante, essa può essere considerata un documento esplicativo (sentenza *Fish Legal*, punto 38).
- 18 Ai sensi del diritto dell'Unione europea, il controllo sull'accesso al fascicolo giudiziario successivamente alla pronuncia di decisioni definitive e all'esaurimento di tutti i mezzi di impugnazione in un procedimento è riconosciuto come «esercizio di competenze giurisdizionali». Com'è stato rilevato nella sentenza *API*, la CGUE è esclusa dal novero delle istituzioni vincolate

dall'articolo 255 CE «proprio alla luce della natura dell'attività giurisdizionale che essa è tenuta ad esercitare» (punto 82).

- 19 I giudici dell'Unione non sono attualmente soggetti al diritto di accesso, salvo «allorché esercitano funzioni amministrative» ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE.
- 20 L'articolo 23, paragrafo 1, lettera f), del regolamento generale sulla protezione dei dati stabilisce che il diritto dell'Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento può limitare, mediante misure legislative, la portata degli obblighi e dei diritti derivanti dal regolamento «qualora tale limitazione rispetti l'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali e sia una misura necessaria e proporzionata in una società democratica per salvaguardare: (...) f) la salvaguardia dell'indipendenza della magistratura e dei procedimenti giudiziari».
- 21 Come dichiarato nella sentenza *Commissione contro Breyer* (punto 45), «né lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea né i regolamenti di procedura delle giurisdizioni dell'Unione preved[ono] alcun diritto d'accesso dei terzi alle memorie depositate nell'ambito di procedimenti giurisdizionali».
- 22 L'articolo 38, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale così dispone: «Nessun terzo, privato o pubblico, può accedere al fascicolo di causa senza espressa autorizzazione del presidente del Tribunale, sentite le parti».
- 23 Il regolamento Aarhus si applica invero alla CGUE, tuttavia esso non va oltre quanto previsto dall'articolo 15, paragrafo 3 TFUE, nella misura in cui la CGUE è soggetta al regolamento Aarhus solo per quanto riguarda le sue funzioni amministrative.
- 24 Viene fatto affidamento anche sul concetto di indipendenza della magistratura nel diritto dell'Unione europea. Nella sentenza LM (punto 63) la CGUE si riferisce a quello che descrive come aspetto «esterno» dell'indipendenza, il quale include il requisito che l'organo interessato «funzioni in piena autonomia» e «senza essere soggetto ad alcun vincolo gerarchico o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, con la conseguenza di essere quindi tutelato dagli interventi o dalle pressioni esterne idonei a compromettere l'indipendenza del giudizio dei suoi membri e a influenzare le loro decisioni».
- 25 Nella causa *Flachglas*, l'avvocato generale opera una distinzione tra esercizio funzionale ed esercizio strutturale delle competenze legislative o giurisdizionali.
- 26 Nella sentenza *Flachglas*, la CGUE ha dichiarato (punto 49) che era necessaria una «interpretazione funzionale» della frase «organismi o istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze (...) legislative». Ciò significava che, nonostante i ministeri di cui trattavasi nella sentenza *Flachglas* non rientrassero nel potere legislativo da un punto di vista strutturale, essi erano comunque legittimati a beneficiare dell'eccezione quando agivano nell'esercizio di competenze

legislative da un punto di vista funzionale. Di conseguenza, la CGUE ha dichiarato che i ministeri possono essere ritenuti esercitare «competenze legislative» «in quanto essi partecipino al procedimento legislativo» (punto 51). In altri termini, l'eccezione era limitata all'esercizio effettivo di una competenza legislativa.

- 27 Per contro, nella causa *Flachglas* l'avvocato generale ha dichiarato, per quanto riguarda un organismo strutturalmente legislativo, che il fatto di considerare le attività di quest'ultimo come «legislative» non dovrebbe essere soggetto ad alcun limite temporale. In proposito, così si è espresso l'avvocato generale (paragrafo 73): «Confronterei la situazione di detti organismi con quella di altri organismi che, in base ad una definizione strutturale, fanno parte del potere legislativo stesso. Rispetto all'approvazione della legislazione e rispetto alla legislazione approvata, gli organismi che fanno parte del potere legislativo agiscono esclusivamente nell'esercizio di competenze legislative. La loro attività nell'esercizio di tali competenze non ha né un inizio né una fine. Non vi è pertanto alcun limite temporale alla possibilità di escluderli dalla definizione di "autorità pubblica" ai sensi della direttiva».
- 28 Tale osservazione dell'avvocato generale non è stata presa in considerazione dalla CGUE. Tuttavia, essa suggerisce che, per un organismo che agisce nell'esercizio di «competenze giurisdizionali» da un punto di vista strutturale, non sussisterà alcun limite temporale all'applicazione dell'articolo 2, paragrafo 2.
- 29 Per quanto riguarda gli argomenti della ricorrente relativi alla necessità di un'interpretazione estensiva della direttiva, l'obiettivo di quest'ultima può essere perseguito solo nel suo ambito di applicazione *ratione materiae*, che esclude le attività svolte «nell'esercizio di competenze giurisdizionali».
- 30 L'approccio della ricorrente omette di prendere in considerazione l'obiettivo stesso dell'eccezione relativa all'esercizio di «competenze giurisdizionali» di cui all'articolo 2, paragrafo 2, e, in particolare, il corretto svolgimento dei procedimenti giudiziari.

Breve esposizione della motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 31 La questione controversa è se gli atti giudiziari, successivamente alla pronuncia delle decisioni definitive e all'esaurimento dei mezzi di impugnazione, siano detenuti dal Courts Service of Ireland nell'esercizio di «competenze giurisdizionali» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva. Per quanto è dato sapere, tale questione non è mai stata esaminata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea o da giudici di altri Stati membri.