

Causa C-84/22**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

8 febbraio 2022

Giudice del rinvio:

High Court (Irlanda)

Data della decisione di rinvio:

8 febbraio 2022

Ricorrente:

Right to Know CLG

Resistente:

An Taoiseach

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento principale, avviato dalla società denominata Right to Know CLG, ricorrente, contro l'An Taoiseach (Primo Ministro irlandese), resistente, ha ad oggetto una domanda di controllo giurisdizionale di una decisione amministrativa recante rigetto di una domanda di accesso a documenti relativi a discussioni in seno al cabinet of ministers of the Government (Consiglio dei Ministri, Irlanda) in merito alle emissioni di gas a effetto serra dell'Irlanda dal 2002 al 2016. La domanda di accesso ai documenti è stata presentata in applicazione della normativa nazionale, ossia gli European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 [Regolamenti del 2007 sulle Comunità europee (accesso alle informazioni in materia ambientale)] (S.I. n. 133/2007, del 28 marzo 2007), che recepisce la 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 sull'informazione ambientale»).

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

La domanda è presentata ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Il giudice del rinvio chiede un'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), e dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sull'informazione ambientale per quanto riguarda le nozioni di «comunicazioni interne» e di «deliberazioni interne» di un'autorità pubblica ai fini dell'applicazione delle disposizioni della direttiva relative alla divulgazione obbligatoria o meno di informazioni sulle emissioni nell'ambiente. Il giudice del rinvio prende in considerazione anche una serie di eccezioni processuali sollevate dal resistente in relazione all'autorità di cosa giudicata quale ostacolo a ulteriori procedimenti, inclusa la «issue estoppel», mediante la quale è possibile impedire a una parte di rimettere in discussione un elemento di fatto o di diritto che è stato oggetto di decisione, nei confronti di tale parte, nell'ambito di un procedimento precedente.

Questioni pregiudiziali

- 1) Se i verbali di riunioni formali del potere esecutivo di uno Stato membro, nel corso delle quali i membri del governo sono tenuti a riunirsi e ad agire in qualità di autorità collettiva, debbano essere qualificati, ai fini di una domanda di accesso all'informazione ambientale in essi contenuta, come «comunicazioni interne» o come «deliberazioni interne» di un'autorità pubblica nel significato attribuito a tali nozioni, rispettivamente, dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), e dall'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera a), 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.
- 2) Se il principio dell'autorità di cosa giudicata (come dibattuto nella causa Köbler, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513 e giurisprudenza successiva) si estenda oltre il dispositivo della sentenza precedente e includa, inoltre, constatazioni di fatto e di diritto contenute nella sentenza precedente. In altri termini, se il principio dell'autorità di cosa giudicata sia limitato alla «cause of action estoppel» o si estenda all'«issue estoppel».
- 3) Se, in un procedimento pendente tra le parti in merito all'asserita inosservanza della direttiva 2003/4/CE relativa a una specifica richiesta di informazioni ambientali, qualora il ricorrente/richiedente abbia ottenuto l'annullamento di una decisione a seguito dell'accoglimento di determinati motivi di impugnazione fondati sul diritto dell'Unione e del rigetto di altri, il diritto dell'Unione e, in particolare, il principio di effettività ostino a una norma nazionale sull'autorità di cosa giudicata fondata sull'«issue estoppel» che impone a un giudice nazionale, nell'ambito di un nuovo procedimento avente ad oggetto un'ulteriore decisione sulla medesima richiesta, di precludere a tale ricorrente/richiedente la possibilità di impugnare detta ulteriore decisione in base a motivi fondati sul diritto dell'Unione che siano stati precedentemente respinti ma

che, in tali circostanze, non siano stati oggetto di appello dinanzi a un giudice di grado superiore.

4) Se sulla risposta alla terza questione di cui sopra incidano i seguenti fatti: i) che non sia stato effettuato alcun rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e ii) che nessuna delle parti abbia sottoposto al giudice nazionale la pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia.

Disposizioni di diritto dell'Unione e giurisprudenza citate

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 2003, L 41, pag. 26).

Sentenza del 20 gennaio 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicazioni interne), C-619/19, EU:C:2021:35

Conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nella causa Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissione (C-60/15 P, EU:C:2016:778)

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

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

Sentenza del 16 marzo 2006, Kapferer, C-234/04, EU:C:2006:178

Sentenza del 30 settembre 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513

Disposizioni di diritto nazionale e giurisprudenza citate

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. n. 133/2007) [Regolamenti del 2007 sulle Comunità europee (accesso alle informazioni in materia ambientale)] (28 marzo 2007)

Costituzione irlandese, articolo 28

Attorney General c. Hamilton [1993] 2 I.R. 250

An Taoiseach c. Commissioner for Environmental Information [2010] IEHC 241

Right to Know CLG c. An Taoiseach [2018] IEHC 372

McCauley c. McDermot [1997] 2 I.L.R.M. 486

Arklow Holidays Ltd c. An Bord Pleanála [2011] IESC 29

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale

- 1 L'8 marzo 2016 la Right to Know CLG ha presentato una domanda di accesso a tutti i documenti attestanti «cabinet discussions» («discussioni di gabinetto») relative alle emissioni di gas a effetto serra dell'Irlanda dal 2002 al 2016. Secondo il giudice del rinvio, il riferimento al termine «cabinet» («gabinetto») deve essere inteso come riguardante i membri del potere esecutivo.
- 2 Tale domanda è stata infine respinta nel giugno 2016 a seguito di una procedura di riesame interno. Successivamente, la ricorrente ha avviato un procedimento dinanzi alla High Court (Alta Corte) per ottenere un controllo giurisdizionale di tale decisione.
- 3 Con sentenza del 1° giugno 2018, Right to Know CLG c. An Taoiseach ([2018] IEHC 372; in prosieguo: il «primo procedimento di controllo giurisdizionale») la High Court (Alta Corte) ha rinviato la decisione all'autore della decisione ai fini del riesame. La High Court (Alta Corte) ha dichiarato, in particolare, che l'autore della decisione non aveva effettuato il bilanciamento previsto dall'articolo 4 della direttiva sull'informazione ambientale, che implica una ponderazione tra l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione e gli interessi di riservatezza tutelati dal diniego di divulgazione. La sentenza della High Court (Alta Corte) ha altresì stabilito che le riunioni del governo irlandese avrebbero dovuto essere opportunamente qualificate come «comunicazioni interne» di un'autorità pubblica, cosicché la divulgazione obbligatoria di verbali relativi alle informazioni sulle emissioni nell'ambiente ai sensi della direttiva sull'informazione ambientale non era applicabile.
- 4 Con decisione del 16 agosto 2018, l'organo decisionale ha accordato un accesso parziale ai documenti richiesti. La ricorrente ha pertanto chiesto un controllo giurisdizionale di tale seconda decisione, che costituisce l'oggetto del procedimento principale dinanzi al giudice del rinvio.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 5 La ricorrente fa valere, in sostanza, che le riunioni di gabinetto sono «deliberazioni interne» ai sensi della direttiva sull'informazione ambientale e che i verbali di tali riunioni dovrebbero essere oggetto di divulgazione obbligatoria quando riguardano informazioni sulle emissioni nell'ambiente. Essa respinge altresì, in quanto infondate, le eccezioni processuali sollevate dal resistente.
- 6 Il resistente fa valere che i verbali delle riunioni di gabinetto sono «comunicazioni interne» ai sensi della direttiva sull'informazione ambientale e non sono quindi soggetti all'obbligo di divulgazione, anche qualora riguardino emissioni nell'ambiente. Per contro, la divulgazione sarebbe soggetta al bilanciamento previsto dalla direttiva.

- 7 Anche gli avvocati del resistente sollevano varie eccezioni processuali. In particolare, il resistente fa valere che la ricorrente avrebbe dovuto esaurire il suo diritto legale di ricorso dinanzi al Commissioner for Environmental Information (Commissario per l'informazione ambientale) prima di avviare un procedimento dinanzi alla High Court (Alta Corte). Il resistente sostiene altresì, in particolare, che la questione della corretta qualificazione delle riunioni del governo è già stata definitivamente risolta dalla High Court (Alta Corte) in due sentenze, di cui una implicava la stessa ricorrente. Si tratterebbe quindi di un «persuasive precedent» («precedente convincente»). Viene altresì precisato che l'autorità di cosa giudicata impedisce alla ricorrente di rimettere in discussione la questione nel presente procedimento a seguito del primo procedimento di controllo giurisdizionale.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 8 Secondo il giudice del rinvio, la questione essenziale da definire nel procedimento principale riguarda le eventuali circostanze in cui l'imperativo costituzionale nazionale di preservare la riservatezza dei dibattiti durante le riunioni del governo irlandese deve cedere il passo alle prescrizioni della direttiva sull'informazione ambientale. La risposta a tale questione dipende, in gran parte, dalla qualificazione delle discussioni che si svolgono durante le riunioni del governo irlandese ai sensi di tale direttiva. Le parti del procedimento non concordano sulla corretta qualificazione di tali discussioni come «comunicazioni interne» di un'autorità pubblica [articolo 4, paragrafo 1, lettera e)] o come «deliberazioni interne» di un'autorità pubblica [articolo 4, paragrafo 2, lettera a)].
- 9 Il giudice del rinvio non è convinto del fatto che l'interpretazione delle due nozioni di cui alla direttiva sull'informazione ambientale sia chiara. In particolare, la linea di demarcazione tra «comunicazioni interne» e «deliberazioni interne» riservate è, a suo avviso, poco chiara. In mancanza di indicazioni da parte della Corte di giustizia sull'interpretazione della direttiva sull'informazione ambientale, il giudice del rinvio non è in grado di stabilire con certezza quale sia la categoria in cui rientrano i verbali delle riunioni del governo irlandese.
- 10 Secondo il giudice del rinvio, esistono validi motivi per dichiarare che le riunioni del governo irlandese rappresentano proprio il tipo di procedura deliberativa riservata prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sull'informazione ambientale. Il governo è tenuto, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 4, comma 2, della Constitution of Ireland («Costituzione irlandese»), a «riunirsi e agire in qualità di autorità collettiva». Lo scopo di tali riunioni, come individuato dalla Supreme Court of Ireland (Corte suprema d'Irlanda) nella sentenza Attorney General c. Hamilton [1993] 2 I.R. 250, è di consentire una discussione esaustiva, libera e informale tra i membri del governo prima dell'adozione di decisioni.
- 11 Il giudice del rinvio è convinto del fatto che esista un valido argomento a favore del fatto che le riunioni del governo irlandese si avvicinano maggiormente al tipo

di procedura deliberativa definita dall'espressione «deliberazioni interne». Tenuto conto dell'elevato rango costituzionale riconosciuto alle riunioni del governo, esse non si inseriscono agevolmente nella categoria delle «comunicazioni interne». Il giudice del rinvio non può tuttavia pronunciarsi definitivamente su tale punto senza il beneficio di una pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia.

- 12 In parallelo, il giudice del rinvio chiede alla Corte di giustizia di chiarire se un'eccezione dell'autorità di cosa giudicata, sotto forma di «issue estoppel», possa essere fatta valere qualora ciò implichi che un'eventuale interpretazione errata della direttiva sull'informazione ambientale, da parte di un giudice nazionale, non venga sanata. In particolare, il giudice del rinvio chiede se il principio dell'autorità di cosa giudicata si estenda al di là del dispositivo della sentenza precedente e includa, inoltre, gli accertamenti in fatto e in punto di diritto di cui alla sentenza precedente. Nel caso di specie, la sentenza della High Court of Ireland (Alta Corte d'Irlanda) nell'ambito del primo procedimento di controllo giurisdizionale non ha comportato un esame definitivo, da parte del giudice, in merito al diritto della ricorrente di accedere ai verbali pertinenti in forza dei regolamenti nazionali recanti attuazione della direttiva sull'informazione ambientale. Al contrario, la questione dell'accesso ai verbali pertinenti è stata rimessa all'autore iniziale della decisione ai fini del riesame. La sentenza precedente ha tuttavia definito una precisa questione di diritto nei confronti della ricorrente, vale a dire che, ai sensi della direttiva sull'informazione ambientale, le riunioni del governo sono perfettamente qualificate come implicanti «comunicazioni interne» di un'autorità pubblica. L'importanza di tale determinazione consiste nel fatto che il requisito della divulgazione obbligatoria di verbali relativi alle informazioni sulle emissioni nell'ambiente non era applicabile.
- 13 Secondo il giudice del rinvio, un'applicazione rigorosa del principio dell'«issue estoppel» alle circostanze del caso di specie può avere la conseguenza che una violazione del diritto dell'Unione rimanga non sanata. L'essenza della censura della ricorrente consiste nel sostenere che la sentenza del primo procedimento di controllo giurisdizionale travisa le riunioni del governo ai sensi della direttiva sull'informazione ambientale, cosicché il requisito della divulgazione obbligatoria di verbali relativi alle informazioni sulle emissioni nell'ambiente erroneamente non viene applicato. Se tale censura è fondata, ma non è consentito alla ricorrente portarla avanti nell'ambito del presente procedimento, allora l'erronea interpretazione della direttiva sull'informazione ambientale, da parte di un giudice nazionale, non verrà sanata.
- 14 Ad avviso del giudice del rinvio, dato che uno dei principali obiettivi sottesi alla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di autorità di cosa giudicata è garantire la «stabilità dei rapporti giuridici», la giustificazione dell'applicazione della dottrina della cosa giudicata è notevolmente attenuata nelle circostanze del caso di specie. La questione dell'accesso ai verbali pertinenti non era stata risolta in modo definitivo dalla sentenza nell'ambito del primo procedimento di controllo giurisdizionale. Al contrario, la questione era stata rinviata all'autore della decisione ai fini del riesame (anche se sulla base del fatto che le riunioni del

governo sono perfettamente qualificate come implicanti «comunicazioni interne» di un'autorità pubblica) e si era conclusa con una nuova decisione, il 16 agosto 2018, che è ora oggetto di impugnazione nel procedimento principale.

DOCUMENTO DI LAVORO