Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

18 luglio 2013 *

«Accesso del pubblico all'informazione in materia ambientale — Direttiva 2003/4/CE — Potere degli Stati membri di escludere dalla nozione di "autorità pubblica" prevista da tale direttiva gli organi che agiscono nell'esercizio di competenze legislative — Limiti»

Nella causa C-515/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgericht Berlin (Germania), con decisione del 22 settembre 2011, pervenuta in cancelleria il 3 ottobre 2011, nel procedimento

Deutsche Umwelthilfe eV

contro

Bundesrepublik Deutschland,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, G. Arestis, J.-C. Bonichot (relatore), A. Arabadjiev e J.L. da Cruz Vilaça, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: A. Impellizzeri, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 17 gennaio 2013,

considerate le osservazioni presentate:

— per il Deutsche Umwelthilfe eV, da R. Klinger, Rechtsanwalt;

— per il governo tedesco, da T. Henze e A. Wiedmann, in qualità di agenti;

— per la Commissione europea, da P. Oliver e D. Düsterhaus, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 marzo 2013,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il tedesco.

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, 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).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia instaurata dal Deutsche Umwelthilfe eV contro la Bundesrepublik Deutschland, e vertente sulla richiesta di tale associazione di accedere ad informazioni detenute dal Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Ministero federale dell'Economia e della Tecnologia) nell'ambito della corrispondenza intrattenuta da tale ministero con alcuni rappresentanti dell'industria automobilistica tedesca in occasione della concertazione che ha preceduto l'adozione di una normativa riguardante l'etichettatura dei consumi energetici.

Contesto normativo

La convenzione di Aarhus

3 La convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, approvata a nome della Comunità europea mediante la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU L 124, pag. 1; in prosieguo: la «convenzione di Aarhus»), fornisce, all'articolo 2, punto 2, la seguente definizione dell'espressione «autorità pubblica»:

«a) l'amministrazione pubblica a livello nazionale, regionale o ad altro livello;

(...)

La presente definizione non comprende gli organi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo».

4 L'articolo 4 della convenzione di Aarhus stabilisce che, salve alcune riserve e condizioni, ciascuna parte deve provvedere affinché, nel quadro della legislazione nazionale, le autorità pubbliche mettano a disposizione del pubblico le informazioni ambientali loro richieste.

5 L'articolo 8 della convenzione di Aarhus, intitolato «Partecipazione del pubblico all'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale», stabilisce quanto segue:

«Ciascuna Parte si sforza di promuovere, in una fase adeguata e quando tutte le alternative sono ancora praticabili, l'effettiva partecipazione del pubblico all'elaborazione, ad opera delle autorità pubbliche, di regolamenti di attuazione e altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale che possano avere effetti significativi sull'ambiente. (...)

(...)».

Diritto dell'Unione

6 La dichiarazione della Comunità europea relativa a talune disposizioni specifiche ai sensi della direttiva 2003/4, che figura nell'allegato alla decisione 2005/370, enuncia quanto segue:

«In relazione all'articolo 9 della convenzione di Aarhus, la Comunità europea invita le parti della convenzione a prendere atto dell'articolo 2, [punto] 2, e dell'articolo 6 della direttiva [2003/4]. Tali disposizioni danno agli Stati membri del[l'Unione europea] la possibilità, in casi eccezionali e a condizioni strettamente specificate, di escludere istituzioni e organismi determinati dalle norme sulle procedure di ricorso in relazione alle decisioni sulle richieste di informazione.

(...)».

7 I considerando 1, 5, 11 e 16 della direttiva 2003/4 sono così formulati:

«(1) Un rafforzamento dell'accesso del pubblico all'informazione ambientale e la diffusione di tale informazione contribuiscono a sensibilizzare maggiormente il pubblico alle questioni ambientali, a favorire il libero scambio di opinioni, ad una più efficace partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia e, infine, a migliorare l'ambiente.

(...)

(5) (...) Le disposizioni di diritto comunitario devono essere compatibili [con la convenzione di Aarhus] in vista della sua conclusione da parte della Comunità europea.

(...)

(11) Per tener conto del principio di cui all'articolo 6 del trattato, vale a dire che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente dovrebbero essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, la definizione di autorità pubbliche dovrebbe essere estesa in modo da comprendere il governo e ogni altra pubblica amministrazione a livello nazionale, regionale o locale, aventi o no responsabilità specifiche per l'ambiente. La definizione dovrebbe peraltro essere estesa fino ad includere altre persone o organismi che assolvono funzioni di pubblica amministrazione connesse con l'ambiente, ai sensi del diritto nazionale, nonché altre persone o organismi che agiscono sotto il loro controllo e aventi responsabilità o funzioni pubbliche connesse con l'ambiente.

(...)

(16) Il diritto all'informazione implica che la divulgazione dell'informazione [dovrebbe essere la regola] generale e che alle autorità pubbliche [dovrebbe essere] consentito respingere una richiesta di informazione ambientale in casi specifici e chiaramente definiti. (...)».

8 L'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4 definisce la nozione di «autorità pubblica» come segue:

«"autorità pubblica":

a) il governo o ogni altra amministrazione pubblica, compresi gli organi consultivi pubblici, a livello nazionale, regionale o locale;

(...)».

9 L'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4 così recita:

«Gli Stati membri possono stabilire che questa definizione non comprende gli organismi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze (…) legislative. (...)».

Normativa tedesca

10 L'articolo 80 della Costituzione della Repubblica federale di Germania (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) stabilisce quanto segue:

«(1) Il governo federale, un ministro federale o i governi dei Länder possono essere autorizzati per legge ad emanare regolamenti. Tale legge deve determinare il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione concessa. Il regolamento deve indicare il proprio fondamento giuridico. Se la legge prevede che un'autorizzazione possa essere trasferita in capo ad altri soggetti, a tale trasferimento dovrà procedersi tramite regolamento.

(2) Salvo diversa disposizione di una legge federale, necessitano di approvazione del Bundesrat i regolamenti del governo federale o di un ministro federale (…) emanati in base a leggi federali assoggettate ad approvazione del Bundesrat oppure che vengono eseguite dai Länder su incarico dello Stato federale o come materia di propria competenza.

(3) Il Bundesrat può sottoporre al governo federale proposte per l'emanazione di regolamenti che richiedono la propria approvazione.

(4) Nel caso che con legge federale o sulla base di leggi federali i governi dei Länder vengano autorizzati a emanare regolamenti, i Länder possono provvedere anche con legge».

11 L'articolo 2, paragrafo 1, della legge sull'informazione in materia ambientale (Umweltinformationsgesetz) del 22 dicembre 2004 (BGBl. 2004 I, pag. 3704), che ha trasposto nell'ordinamento tedesco la direttiva 2003/4, prevede quanto segue:

«Gli organi tenuti a rilasciare informazioni sono:

1. il governo e gli altri organi della pubblica amministrazione (...). Tra gli organi della pubblica amministrazione tenuti a rilasciare informazioni non rientrano:

a) le supreme autorità federali, laddove esse agiscano nell'esercizio della funzione legislativa o nell'ambito dell'adozione di regolamenti (...)».

12 L'articolo 1 della legge relativa all'etichettatura dei consumi energetici (Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz) del 30 gennaio 2002 (BGBl. 2002 I, pag. 570), nella versione applicabile al procedimento principale, autorizza il Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie a emanare atti regolamentari nei seguenti termini:

«(1) Al fine di ridurre il consumo di energia e di altre risorse importanti, di limitare le emissioni di CO_2 e di informare il consumatore al riguardo, il Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie può, mediante regolamento e con l'approvazione del Bundesrat:

1. rendere obbligatorie, per le apparecchiature e i componenti di apparecchiature nonché per gli autoveicoli, la comunicazione di informazioni sul consumo di energia e di altre risorse importanti nonché sulle emissioni di CO_2, e la comunicazione di informazioni supplementari (etichettatura);

2. fissare soglie massime autorizzate per il consumo energetico delle apparecchiature (soglie di consumo);

(...)

(3) I regolamenti di cui ai paragrafi 1 e 2 possono in particolare disciplinare:

1. i tipi di apparecchiature e di autoveicoli interessati;

(...)

3. riguardo agli autoveicoli: il contenuto e la forma dell'etichettatura, come ad esempio:

(...)

4. le norme e le procedure di misurazione applicabili;

5. la designazione e i poteri degli organi e delle autorità competenti;

(...)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

13 Il Deutsche Umwelthilfe eV è un'associazione di tutela dell'ambiente e dei consumatori.

14 Con decisione del 27 ottobre 2010, il Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ha rifiutato di accogliere la domanda di detta associazione diretta a ottenere la trasmissione di informazioni contenute nella corrispondenza intercorsa tra tale ministero e alcuni rappresentanti dell'industria automobilistica tedesca durante la concertazione che ha preceduto l'adozione di una normativa in materia di etichettatura dei consumi energetici. Al riguardo, detto ministero ha invocato la disposizione della legge sull'informazione in materia ambientale del 22 dicembre 2004, che esonera le autorità pubbliche dall'obbligo di fornire informazioni in materia ambientale quando esse intervengono nell'ambito dell'elaborazione di un regolamento.

15 Il giudice del rinvio, chiamato a decidere su un ricorso di annullamento proposto avverso detta decisione di rifiuto, si interroga sulla compatibilità di tale legge con la direttiva 2003/4 e si chiede, in particolare, se l'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della medesima direttiva, nella parte in cui contempla le autorità pubbliche che agiscono nell'esercizio di competenze legislative, possa applicarsi alle autorità pubbliche quando procedono all'elaborazione e all'adozione di un regolamento come quello di cui trattasi nel procedimento principale.

16 Il giudice del rinvio si chiede inoltre se, eventualmente, tale eccezione possa ancora trovare applicazione una volta conclusa la procedura di elaborazione dell'atto di cui trattasi.

17 È in tale contesto che il Verwaltungsgericht Berlin ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 2, [punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4] debba essere interpretato nel senso che vi è azione nell'esercizio di competenze legislative anche nel caso di attività svolte da organismi e istituzioni che riguardino l'adozione di norme da parte dell'esecutivo in forza di un'autorizzazione conferita con legge del Parlamento.

2) In caso di soluzione affermativa della prima questione, se i suddetti organismi e istituzioni siano esclusi dalla definizione di "autorità pubbliche" in modo permanente o lo siano solo per il periodo che termina con la conclusione del procedimento legislativo».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

18 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4 debba essere interpretato nel senso che la facoltà concessa da tale disposizione agli Stati membri di non considerare quali autorità pubbliche, tenute a consentire l'accesso alle informazioni ambientali in loro possesso, «gli organismi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze (...) legislative» possa riguardare i ministeri quando questi elaborano e adottano disposizioni normative in forza di un'autorizzazione legislativa.

19 Si deve ricordare, in via preliminare, che la Corte ha dichiarato che detta disposizione può applicarsi ai ministeri in quanto essi partecipino al procedimento legislativo propriamente detto. Tuttavia, la Corte non si è pronunciata sulla questione se la medesima disposizione potesse applicarsi ai ministeri anche quando essi partecipano ad un procedimento atto a sfociare in una norma di rango inferiore ad una legge (sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, punti 34 e 51).

20 Al riguardo, va precisato che spetta al giudice del rinvio valutare se le norme di cui trattasi nel procedimento principale rientrino in tale ipotesi.

21 Al fine di determinare se l'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4 riguardi i ministeri anche quando partecipano ad un procedimento atto a sfociare in una norma di rango inferiore ad una legge, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, dalla necessità di garantire tanto l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto il principio di uguaglianza discende che i termini di una disposizione del diritto dell'Unione, la quale non contenga alcun espresso rinvio al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del proprio senso e della propria portata, devono di norma essere oggetto, nell'intera Unione, di un'interpretazione autonoma e uniforme, da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione e della finalità perseguita dalla normativa in questione (v. sentenza Flachglas Torgau, cit., punto 37).

22 Inoltre, l'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4, che consente agli Stati membri di derogare al regime generale previsto da quest'ultima, non può essere interpretato 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 (sentenza Flachglas Torgau, cit., punto 38).

23 In proposito, dal punto 43 della citata sentenza Flachglas Torgau risulta che l'eccezione di cui all'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4 ha lo scopo di consentire agli Stati membri di stabilire le regole idonee ad assicurare il corretto svolgimento della procedura di adozione delle leggi, tenendo conto del fatto che, nei diversi Stati membri, l'informazione dei cittadini è, di norma, sufficientemente assicurata nell'ambito del procedimento legislativo.

24 La Corte ha altresì precisato che, in considerazione delle differenze che possono esistere tra i procedimenti legislativi degli Stati membri, un'interpretazione funzionale della nozione di «organismi o istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze legislative» è giustificata dalla necessità di garantire un'applicazione uniforme della direttiva 2003/4 in tali Stati (sentenza Flachglas Torgau, cit., punto 50).

25 Essa ne ha dedotto che occorre adottare un'interpretazione funzionale dell'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4, in base alla quale la facoltà prevista da tale disposizione può applicarsi ai ministeri in quanto essi partecipino al procedimento legislativo (sentenza Flachglas Torgau, cit., punto 51).

26 Tanto detto, i motivi che hanno condotto all'adozione da parte della Corte di una siffatta interpretazione non possono a priori giustificare un'interpretazione estensiva dell'espressione «competenze legislative», secondo la quale l'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4 riguarderebbe l'insieme dei procedimenti che consentono l'elaborazione di norme generali e astratte, comprese quelle di rango inferiore a una legge.

27 Infatti, mentre la questione esaminata nell'ambito della citata sentenza Flachglas Torgau verteva sulla determinazione degli organismi e delle istituzioni operanti nel contesto di un procedimento di cui non si contestava il carattere legislativo, l'odierno procedimento principale concerne appunto la diversa questione se altri procedimenti siano eventualmente contemplati all'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4.

28 Di conseguenza, è giocoforza constatare che sia il tenore letterale dell'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4, sia la finalità perseguita dalla convenzione di Aarhus e da tale direttiva, consistente nel garantire il diritto di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche e nell'assicurare che le informazioni siano d'ufficio rese progressivamente disponibili e diffuse presso il pubblico (sentenza Flachglas Torgau, cit., punto 39), portano 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.

29 Sono, infatti, 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.

30 Ne consegue che la natura dell'atto di cui trattasi, e in particolare la circostanza che si tratti di un atto di portata generale, non vale di per sé sola ad esonerare l'organo che lo adotta dagli obblighi di informazione derivanti da detta direttiva.

31 Riguardo agli obiettivi di quest'ultima, solo il corretto svolgimento della procedura di adozione delle leggi e le peculiarità del procedimento legislativo, il quale di norma assicura una sufficiente informazione del pubblico, giustificano il fatto che gli organi che esercitano il potere legislativo o che vi partecipano siano esonerati dagli obblighi di informazione imposti dalla citata direttiva.

32 Tale interpretazione è suffragata dal tenore letterale e dall'economia generale della convenzione di Aarhus, alla luce della quale la direttiva 2003/4 deve essere interpretata (v., per analogia, sentenza del 12 maggio 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, Racc. pag. 3673, punto 41).

33 Infatti, tale convenzione distingue il regime degli atti legislativi da quello degli atti regolamentari. In tal senso, mentre l'articolo 2, punto 2, seconda frase, di detta convenzione consente agli Stati contraenti di negare l'accesso ai documenti detenuti dalle autorità pubbliche nell'esercizio del «potere legislativo», l'articolo 8 della medesima convenzione, invece, impone loro di promuovere una partecipazione effettiva del pubblico all'«elaborazione di regolamenti di attuazione».

34 Tale limitazione della facoltà di deroga prevista dall'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4 non pregiudica tuttavia la possibilità per l'istituzione o l'organismo interessato di rifiutare la trasmissione di informazioni ambientali per altri motivi, e in particolare di avvalersi eventualmente di una delle eccezioni di cui all'articolo 4 di detta direttiva.

35 In mancanza di precisazioni nella normativa dell'Unione riguardo a ciò che configura una legge o una norma di rango equivalente ai fini dell'applicazione dell'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4, si deve altresì aggiungere che tale valutazione dipende dal diritto degli Stati membri, purché non sia messo in discussione l'effetto utile della citata direttiva.

36 Di conseguenza, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4 deve essere interpretato nel senso che la facoltà concessa da tale disposizione agli Stati membri di non considerare quali autorità pubbliche, tenute a consentire l'accesso alle informazioni ambientali in loro possesso, «gli organismi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze (...) legislative» non può riguardare i ministeri quando questi elaborano e adottano disposizioni normative aventi rango inferiore ad una legge.

Sulla seconda questione

37 Tenuto conto della risposta fornita alla prima questione, non occorre rispondere alla seconda questione.

Sulle spese

38 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

L'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, 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, deve essere interpretato nel senso che la facoltà concessa da tale disposizione agli Stati membri di non considerare quali autorità pubbliche, tenute a consentire l'accesso alle informazioni ambientali in loro possesso, «gli organismi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze (...) legislative» non può riguardare i ministeri quando questi elaborano e adottano disposizioni normative aventi rango inferiore ad una legge.

Firme