SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
17 giugno 1998 *

Nel procedimento C-321/96,

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dall'Oberverwaltungsgericht dello Schleswig-Holstein (Germania) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Wilhelm Mecklenburg

e

Kreis Pinneberg — Der Landrat,

con l'intervento di: **Vertreter des öffentlichen Interesses, Kiel,**

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 2, lett. a), e 3, n. 2, terzo trattino, della direttiva del Consiglio 7 giugno 1990, 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente (GU L 158, pag. 56),

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori H. Ragnemalm, presidente di sezione, R. Schintgen (relatore), G. F. Mancini, J. L. Murray e G. Hirsch, giudici,

avvocato generale: A. La Pergola
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il signor Mecklenburg, dal professor G. Winter, docente presso l'Università di Brema;

— per il Kreis Pinneberg — Der Landrat, dall'avv. K. Lehming, del foro di Pinneberg; per la Commissione delle Comunità europee, dal signor G. zur Hausen, consigliere giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Mecklenburg, con il professor G. Winter, del governo tedesco, rappresentato dall'avv. D. Sellner, del foro di Bonn, assistito dal

signor E. Meyer-Rutz, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Ambiente, e della Commissione, rappresentata dal signor G. zur Hausen, all'udienza del 13 novembre 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 gennaio 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 10 luglio 1996, pervenuta alla Corte il 1° ottobre successivo, l'Oberverwaltungsgericht dello Schleswig-Holstein ha proposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 2, lett. a), e 3, n. 2, terzo trattino, della direttiva del Consiglio 7 giugno 1990, 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente (GU L 158, pag. 56; in prosieguo: la «direttiva»).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un ricorso proposto dal signor Mecklenburg contro il Kreis Pinneberg — Der Landrat (in prosieguo: il «Kreis Pinneberg»), al fine di ottenere una copia della presa di posizione che l'autorità amministrativa competente in materia di conservazione del paesaggio aveva adottato nell'ambito della procedura di approvazione dei progetti di costruzione di un tronco stradale, denominato «tangenziale ovest».

Lo sfondo normativo

3 Ai sensi del suo art. 1, la direttiva «ha lo scopo di garantire la libertà di accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche e la diffusione delle medesime, nonché di stabilire i termini e le condizioni fondamentali in base ai quali siffatte informazioni debbono essere rese disponibili».

4 L'art. 2 della direttiva dispone:

«Ai sensi della presente direttiva, si intende per:

a) "informazioni relative all'ambiente", qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati in merito allo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché alle attività (incluse quelle nocive, come il rumore) o misure che incidono negativamente o possono incidere negativamente sugli stessi, nonché alle attività o misure destinate a tutelarli, ivi compresi misure amministrative e programmi di gestione dell'ambiente;

(...)».

5 A norma dell'art. 3, n. 2, terzo trattino, della direttiva,

«Gli Stati membri possono disporre che una richiesta di informazioni di tal genere sia respinta ove riguardi:

(...)

— questioni che sono in discussione, sotto inchiesta (ivi comprese le inchieste disciplinari) o oggetto di un'azione investigativa preliminare, o che lo siano state;

(...)».

6 Nell'ordinamento tedesco, la direttiva è stata recepita dall'Umweltinformationsgesetz (legge sulle informazioni in materia di ambiente; in prosieguo: l'«UIG»), adottato l'8 luglio 1994 ed entrato in vigore il 16 luglio 1994.

7 L'art. 3, n. 2, dell'UIG è redatto nei seguenti termini:

«Per informazioni relative all'ambiente si intendono tutti i dati disponibili in forma scritta o visiva, ovvero contenuti in basi di dati in merito

1. allo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora e degli spazi naturali;

2. alle attività, comprese quelle da cui derivano inconvenienti, come il rumore, o alle misure che incidono o possono incidere negativamente su tali settori dell'ambiente;

3. alle attività o alle misure destinate a tutelare tali settori dell'ambiente, ivi compresi le misure amministrative e i programmi di gestione dell'ambiente».

8 Ai sensi dell'art. 7, n. 1, dell'UIG,

«Il diritto [al libero accesso alle informazioni sull'ambiente] non sussiste

1. quando la divulgazione delle informazioni interessi i rapporti internazionali, la difesa nazionale o la riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche o quando possa dar luogo ad un pericolo grave per la pubblica sicurezza, ovvero

2. in pendenza di un procedimento giurisdizionale, di un'istruttoria penale o di un procedimento amministrativo, per quanto riguarda i dati che pervengono alle autorità in base al procedimento,

ovvero

3. quando sia da temere che la divulgazione delle informazioni possa incidere negativamente, in maniera grave o durevole, su settori dell'ambiente, ai sensi

dell'art. 3, n. 2, sub 1), o mettere a repentaglio il successo di misure amministrative, ai sensi dell'art. 3, n. 2, sub 3)».

I fatti della causa principale

9 Sulla base della direttiva, il signor Mecklenburg ha chiesto, il 1° gennaio 1993, al comune di Pinneberg e, il 18 marzo 1993, al Kreis Pinneberg di inviargli copia della presa di posizione adottata dall'autorità amministrativa competente in materia di conservazione del paesaggio nella procedura di approvazione dei progetti di costruzione della «tangenziale ovest».

10 Con decisione 17 maggio 1993 il Kreis Pinneberg ha respinto tale richiesta in quanto la presa di posizione dell'autorità amministrativa non era un'«informazione relativa all'ambiente» ai sensi dell'art. 2, lett. a), della direttiva poiché costituiva una mera valutazione su informazioni già accessibili al richiedente e, in ogni caso, si applicavano le condizioni di esclusione di cui all'art. 3, n. 2, terzo trattino, della direttiva, dato che una procedura di approvazione di progetti doveva essere considerata come un'«azione investigativa preliminare».

11 Il ricorso amministrativo proposto dal signor Mecklenburg è stato respinto dal Kreis Pinneberg con decisione del 3 settembre 1993.

12 Il 4 ottobre 1993 il ricorrente ha proposto un ricorso avverso tali decisioni dinanzi al Verwaltungsgericht dello Schleswig-Holstein facendo valere che la presa di posizione dell'amministrazione costituiva una misura amministrativa e che, in ogni

caso, la valutazione, operata dall'amministrazione, dei dati in suo possesso non ne modificava la natura di «informazioni relative all'ambiente». Il signor Mecklenburg ha aggiunto che la procedura di approvazione dei progetti non costituiva un'«azione investigativa preliminare» di modo che l'art. 3, n. 2, terzo trattino, della direttiva non si applicava nel caso di specie.

13 Con sentenza 30 giugno 1995 il Verwaltungsgericht dello Schleswig-Holstein ha respinto il ricorso in quanto le informazioni relative all'ambiente, sollecitate dal signor Mecklenburg, interessavano la riservatezza delle deliberazioni di autorità ai sensi dell'art. 7, n. 1, sub 1), dell'UIG.

14 Il 27 ottobre 1995 il ricorrente ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi all'Oberverwaltungsgericht dello Schleswig-Holstein.

15 Nella sua ordinanza di rinvio tale giudice ritiene che la presa di posizione dell'amministrazione di cui il signor Mecklenburg reclama la comunicazione costituisca una «misura amministrativa di gestione dell'ambiente» ai sensi dell'art. 2, lett. a), della direttiva. Tuttavia, continuando a nutrire dubbi al riguardo, esso ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la presa di posizione di un'autorità subordinata competente in materia di conservazione del paesaggio nell'ambito della partecipazione dei rappresentanti dei pubblici interessi a una procedura di approvazione dei progetti costituisca una misura amministrativa di gestione dell'ambiente ai sensi dell'art. 2, lett. a), della direttiva del Consiglio 7 giugno 1990, 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente.

2) Se il procedimento amministrativo di cui all'art. 7, n. 1, sub 2), dell'Umweltinformationsgesetz (legge tedesca sull'informazione in materia di ambiente)

costituisca un'azione investigativa preliminare ai sensi dell'art. 3, n. 2, terzo trattino, della suddetta direttiva».

Sulla prima questione

16 Con la sua prima questione il giudice nazionale cerca sostanzialmente di stabilire se l'art. 2, lett. a), della direttiva debba essere interpretato nel senso che si applica ad una presa di posizione adottata da un'autorità amministrativa competente in materia di conservazione del paesaggio nell'ambito della sua partecipazione ad una procedura di approvazione di progetti di costruzione.

17 A questo proposito, la Commissione sottolinea che, ai fini della delimitazione dell'ambito di applicazione della direttiva, l'espressione «gestione dell'ambiente», impiegata all'art. 2, lett. a), della direttiva, dev'essere riservata ai soli «programmi», di modo che non si può parlare, come fa il giudice a quo, di «misura amministrativa di gestione dell'ambiente». Essa ritiene tuttavia che la presa di posizione dell'autorità amministrativa competente in materia di conservazione del paesaggio debba essere intesa come una «misura amministrativa destinata a tutelare l'ambiente» ai sensi della direttiva.

18 Quanto alle parti nella causa principale, esse procedono entrambe all'analisi del termine «misura» alla luce del diritto tedesco e sono in disaccordo sulla questione se una presa di posizione dell'amministrazione come quella controversa nella causa principale costituisca un atto connesso ad un caso di specie, volto ad un obiettivo determinato e avente un'efficacia normativa, condizioni necessarie perché tale qualificazione possa essere accolta nel diritto nazionale.

19 In primo luogo, occorre ricordare che l'art. 2, lett. a), della direttiva include nella nozione di «informazione relativa all'ambiente» qualsiasi informazione relativa allo

stato dei vari settori dell'ambiente ivi menzionati nonché le attività o le misure che possono pregiudicare o tutelare lo stato dei detti settori, «ivi compresi misure amministrative e programmi di gestione dell'ambiente». Dalla formulazione di tale disposizione risulta che il legislatore comunitario ha inteso dare alla detta nozione un significato ampio, che ricomprende nel contempo dati e attività concernenti lo stato di tali settori.

20 In secondo luogo, dall'utilizzazione, nello stesso art. 2, lett. a), della direttiva, dei termini «ivi compresi» risulta che la nozione di «misure amministrative» costituisce una mera illustrazione delle «attività» o delle «misure» considerate dalla direttiva. Infatti, come ha sottolineato l'avvocato generale al paragrafo 15 delle sue conclusioni, il legislatore comunitario si è astenuto dal dare una definizione della nozione di «informazione relativa all'ambiente» che possa escludere una qualsiasi delle attività svolte dall'autorità pubblica, poiché il termine «misure» serve soltanto a precisare che devono essere incluse tra gli atti rientranti nella direttiva tutte le forme di esercizio dell'attività amministrativa.

21 Per configurare un'«informazione relativa all'ambiente ai sensi della direttiva» basta quindi che una presa di posizione dell'autorità amministrativa, come quella controversa nella causa principale, costituisca un atto che possa pregiudicare o tutelare lo stato di uno dei settori dell'ambiente considerati dalla direttiva. Ciò si verifica se, come specifica il giudice a quo, la presa di posizione di cui trattasi è tale da influire, relativamente agli interessi alla tutela dell'ambiente, sulla decisione di approvazione dei progetti di costruzione.

22 Si deve pertanto risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 2, lett. a), della direttiva dev'essere interpretato nel senso che esso si applica ad una presa di posizione adottata da un'autorità amministrativa competente in materia di conservazione del paesaggio nell'ambito della sua partecipazione ad una procedura di approvazione di progetti di costruzione, se la detta presa di posizione è tale da incidere, relativamente agli interessi alla tutela dell'ambiente, sulla decisione di approvazione di tali progetti.

Sulla seconda questione

23 Con la seconda questione il giudice nazionale chiede sostanzialmente se la nozione di «azione investigativa preliminare» di cui all'art. 3, n. 2, terzo trattino, della direttiva debba essere interpretata nel senso che comprende una procedura amministrativa, come quella considerata all'art. 7, n. 1, sub 2), dell'UIG, meramente preparatoria di una misura amministrativa.

24 Al riguardo, occorre ricordare che l'art. 3, n. 2, terzo trattino, della direttiva ammette che le disposizioni nazionali possano respingere richieste di informazioni relative a «questioni che sono in discussione, sotto inchiesta (ivi comprese le inchieste disciplinari) o oggetto di un'azione investigativa preliminare, o che lo siano state».

25 Poiché stabilisce così una deroga al regime generale previsto dalla direttiva, l'art. 3, n. 2, terzo trattino, non può essere interpretato in modo da estendere i suoi effetti al di là di quanto è necessario per assicurare la tutela degli interessi che mira a garantire. Inoltre, la portata delle deroghe previste dev'essere determinata tenendo conto delle finalità della direttiva (v. sentenza 21 marzo 1996, causa C-335/94, Mrozek e Jäger, Racc. pag. I-1573, punto 9).

26 In ordine alle finalità della direttiva si deve constatare che il principio della libertà di accesso all'informazione è sancito all'art. 1. Nel settimo 'considerando' della direttiva si sottolinea che il rifiuto di dar seguito ad una richiesta di informazioni relative all'ambiente può tuttavia essere giustificato «in taluni casi specifici e chiaramente definiti».

27 Quanto agli interessi di cui l'art. 3, n. 2, terzo trattino, della direttiva tende a garantire la tutela, si deve osservare che le deroghe previste da tale disposizione riguardano le informazioni, in possesso delle autorità amministrative, relative, innanzi tutto, a questioni che formano oggetto di procedimenti giurisdizionali in corso, poi a questioni che formano oggetto di inchieste (ivi comprese le inchieste disciplinari) e, infine, a questioni che formano oggetto di un'«azione investigativa preliminare». Risulta così, come rileva l'avvocato generale al paragrafo 23 delle sue conclusioni, che sono esclusivamente interessate da tale disposizione derogatoria le procedure a carattere giurisdizionale o quasi giurisdizionale, o, comunque, procedure che sfociano inevitabilmente, qualora sia accertato un illecito amministrativo o penalmente rilevante, nell'irrogazione di una sanzione. In tale contesto, l'«azione investigativa preliminare» deve di conseguenza essere intesa come la fase che precede immediatamente il procedimento giurisdizionale o l'inchiesta.

28 Tale interpretazione è corroborata dalla genesi della direttiva. Infatti, la proposta di direttiva, presentata dalla Commissione il 31 ottobre 1988 (GU C 335, pag. 5), prevedeva all'art. 8, n. 1, la facoltà di derogare al diritto di accesso all'informazione qualora il suo esercizio potesse pregiudicare «il segreto dei procedimenti avviati presso i tribunali». È a seguito del parere adottato dal Comitato economico e sociale il 31 marzo 1989 (GU C 139, pag. 47, punto 2.6.1), il quale proponeva di far riferimento al segreto dei procedimenti «d'indagine e d'istruttoria», che la nozione di «azione investigativa preliminare» è stata aggiunta alla proposta di direttiva.

29 Infine, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, data la necessità che i regolamenti comunitari vengano interpretati in modo uniforme, in caso di dubbio il testo di una disposizione non può essere considerato isolatamente, ma deve venire interpretato e applicato alla luce dei testi redatti nelle altre lingue ufficiali (v., in tal senso, sentenza 2 aprile 1998, causa C-296/95, EMU Tabac e a., Racc. pag. I-1605, punto 36). Il controverso termine tedesco «Vorverfahren» dev'essere così accostato, oltre che alle espressioni «instruction préliminaire», «azione investigativa preliminare», «investigación preliminar» e «investigaçao preliminar» in francese, italiano, spagnolo e portoghese, anche ai termini «preliminary investigation proceedings» nella versione inglese, «opsporingsonderzoeken» in olandese e

«indledende undersøgelser» in danese. Ora, come sottolinea l'avvocato generale al paragrafo 25 delle sue conclusioni, dal raffronto fra tali diverse versioni linguistiche risulta che l'«azione investigativa preliminare» considerata dalla direttiva dev'essere ricondotta nel novero delle attività che precedono le procedure contenziose o quasi contenziose e che nascono dall'esigenza di acquisire prove o di istruire un procedimento prima ancora che si apra la fase processuale vera e propria. Per contro, l'«azione investigativa preliminare» non riguarda tutti gli atti amministrativi impugnabili dinanzi ad un giudice.

30 Alla luce delle considerazioni che precedono, la seconda questione dev'essere risolta dichiarando che la nozione di «azione investigativa preliminare» di cui all'art. 3, n. 2, terzo trattino, della direttiva dev'essere interpretata nel senso che comprende una procedura amministrativa come quella di cui all'art. 7, n. 1, sub 2), dell'UIG, meramente preparatoria di una misura amministrativa, solo nell'ipotesi in cui essa preceda immediatamente un procedimento contenzioso o quasi contenzioso e nasca dall'esigenza di acquisire prove o di istruire un procedimento prima che si apra la fase processuale vera e propria.

Sulle spese

31 Le spese sostenute dal governo tedesco e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dall'Oberverwaltungsgericht dello Schleswig-Holstein con ordinanza 10 luglio 1996, dichiara:

1) **L'art. 2, lett. a), della direttiva del Consiglio 7 giugno 1990, 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, dev'essere interpretato nel senso che si applica ad una presa di posizione adottata da un'autorità amministrativa competente in materia di conservazione del paesaggio nell'ambito della sua partecipazione ad una procedura di approvazione di progetti di costruzione, se la detta presa di posizione è tale da incidere, relativamente agli interessi alla tutela dell'ambiente, sulla decisione di approvazione di tali progetti.**

2) **La nozione di «azione investigativa preliminare» di cui all'art. 3, n. 2, terzo trattino, della direttiva dev'essere interpretata nel senso che comprende una procedura amministrativa come quella di cui all'art. 7, n. 1, sub 2), dell'UIG, meramente preparatoria di una misura amministrativa, solo nell'ipotesi in cui essa preceda immediatamente un procedimento contenzioso o quasi contenzioso e nasca dall'esigenza di acquisire prove o di istruire un procedimento prima che si apra la fase processuale vera e propria.**

Ragnemalm Schintgen Mancini

Murray Hirsch

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 giugno 1998.

Il cancelliere Il presidente della Sesta Sezione

R. Grass H. Ragnemalm