CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE NIAL FENNELLY

presentate il 28 gennaio 1999 *

1. La Commissione, nel presente procedimento, contesta la correttezza della trasposizione della direttiva del Consiglio 7 giugno 1990, 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente (in prosieguo: la «direttiva») [1], sulla base di quattro punti: l'esclusione degli organi giudiziari, la comunicazione parziale delle informazioni, la portata delle istruttorie preliminari e la riscossione di un diritto.

I — La normativa pertinente

a) *La direttiva*

2. La direttiva è motivata dall'affermazione, contenuta nel terzo 'considerando', secondo cui «l'accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche contribuirà a migliorare la protezione dell'ambiente». Così come sancito all'art. 1, lo scopo della detta direttiva è «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». L'art. 2 definisce le parole chiave «informazioni relative all'ambiente» e «autorità pubbliche». L'art. 3 impone agli Stati membri di provvedere affinché le autorità pubbliche mettano tali informazioni a disposizione «di qualsiasi persona, fisica o giuridica (...) senza che questa debba dimostrare il proprio interesse»; la detta direttiva consente altresì di opporre un rifiuto per motivi specifici. L'art. 4 concede il diritto di proporre un ricorso giudiziario o amministrativo avverso decisioni di rigetto della domanda di accesso alle informazioni, mentre l'art. 5, su cui si incentra il problema più arduo nella presente fattispecie, verte sulla questione del pagamento al quale può essere subordinata la trasmissione di informazioni. L'art. 6 estende gli obblighi delle autorità pubbliche ai sensi della direttiva agli «organismi con responsabilità pubbliche per l'ambiente e soggetti al controllo delle autorità pubbliche», mentre l'art. 7 fa obbligo agli Stati membri di fornire al pubblico informazioni periodiche di carattere generale sullo stato dell'ambiente. Le altre disposizioni della direttiva non riguardano direttamente la presente fattispecie.

b) *Le disposizioni tedesche*

3. La Germania ha cercato di trasporre la direttiva mediante l'Umweltinformation-

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU L 158, pag. 56.

sgesetz (legge sull'informazione sull'ambiente; in prosieguo: l'«UIG») del 4 luglio 1994[2]. Sono materia di discussione i seguenti aspetti dell'UIG:

II — Analisi

a) *L'esclusione degli organi giudiziari*

— l'esclusione operata dall'art. 3, n. 1, punto 3, dell'UIG dei giudici, nonché delle autorità con potere repressivo e disciplinare («Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden») dalla definizione di autorità pubbliche riguardate dalla direttiva;

4. L'art. 2, lett. b, definisce come «autorità pubblica»

«qualsiasi amministrazione pubblica che abbia responsabilità a livello nazionale, regionale o locale e che sia in possesso di informazioni relative all'ambiente, tranne gli organismi che esercitano competenze giudiziarie o legislative».

— l'assenza nell'UIG di qualsiasi disposizione relativa alla trasmissione parziale di informazioni nel caso in cui il rifiuto è autorizzato ai sensi dell'art. 3, n. 2, primo comma, della direttiva;

A tenore dell'art. 3, n. 2, primo comma, terzo trattino:

— l'esclusione, all'art. 7, n. 1, punto 2, dell'UIG di qualsiasi diritto di accesso in occasione di un procedimento amministrativo;

«Gli Stati membri possono disporre che una richiesta di informazioni sia respinta ove riguardi (...) questioni che sono in discussione, sotto inchiesta (ivi comprese le inchieste disciplinari) o oggetto di un'azione investigativa preliminare».

— la regola sancita dall'art. 10, n. 1, dell'UIG, che autorizza le autorità a subordinare la comunicazione dell'informazione al pagamento di spese emergenti e di un diritto, nonché a prelevare un siffatto diritto in caso di rigetto della domanda di informazioni.

Per quanto questo punto sia stato messo in discussione nel presente procedimento, considero che i requisiti «che abbia responsabilità» e «che sia in possesso di informa-

2 — BGBl. I 1994, pag. 1490.

zioni» menzionati nell'art. 2, lett. b), sono cumulativi e che gli obblighi della direttiva non si applicano ad una pubblica amministrazione la quale, per quanto in possesso di informazioni pertinenti, non esercita competenze «relative all'ambiente».

5. Agli occhi della Commissione, la direttiva è basata su una concezione funzionale piuttosto che organica delle autorità pubbliche. I giudici e le autorità con potere repressivo e disciplinare che hanno accesso ad informazioni relative all'ambiente nell'esercizio delle loro funzioni amministrative sono pertanto soggetti alla direttiva; le stesse sono invece escluse dal campo d'applicazione dell'UIG. I giudici possono, per esempio, disporre di statistiche sullo stato dell'ambiente, su atti pregiudizievoli all'ambiente o su azioni penali esperite per violazione della legge antinquinamento. Se è forse vero che i giudici non producono e possono non disporre di siffatte informazioni, è cionondimeno vero che, così sostiene la Commissione, i detti giudici possono avere responsabilità nel settore dell'ambiente al di fuori del campo delle loro attività giudiziarie.

6. Per quanto non neghi che la direttiva adotti un concetto funzionale della nozione di autorità pubbliche, la Germania sostiene che questa analisi si riferisce alle autorità aventi responsabilità nel settore dell'ambiente, con l'esclusione di quelle che «esercitano competenze giudiziarie o legislative». La tesi della Commissione riguarda, così precisa la Germania, l'ipotesi marginale in cui i giudici, e le autorità con potere repressivo o disciplinare eserciterebbero responsabilità in materia di ambiente al di fuori delle loro attività giudiziarie, ipotesi che non ricorre in Germania, poiché le informazioni sui procedimenti penali sono trasmesse agli uffici statistici dei Länder senza essere raccolte dagli organi giudiziari stessi. Secondo la Germania, l'art. 2, lett. b), esclude dalla direttiva le autorità pubbliche aventi responsabilità e in possesso di informazioni relative all'ambiente, qualora agiscano nell'esercizio del potere giudiziario; le informazioni relative all'ambiente acquisite dagli organi giurisdizionali non sono accessibili al pubblico, sia durante che dopo la loro attività giudiziaria.

7. Ritengo, d'accordo con la Commissione e la Germania, che l'art. 2, lett. b), della direttiva adotti una concezione funzionale della definizione di «autorità pubbliche». È possibile che taluni organi, che di norma agiscono nell'esercizio di poteri giudiziari, siano anche chiamati ad assumere «responsabilità relative all'ambiente», nel qual caso rientrerebbero, in ragione di tali responsabilità, nel campo d'applicazione della direttiva per quanto riguarda le informazioni ambientali in loro possesso. Tuttavia, non ritengo che la Commissione abbia dimostrato che questo sia il caso in Germania o che i giudici tedeschi dispongano effettivamente di informazioni relative all'ambiente nell'esercizio di funzioni distinte dai loro poteri giudiziari, o ancora che le autorità con potere repressivo o disciplinare posseggano informazioni di natura tale da non essere coperte dall'ecce-

zione consentita nel terzo trattino dell'art. 3, n. 2, primo comma della direttiva.

8. Secondo la costante giurisprudenza, «trattandosi di procedimento per trasgressione ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE, spetta alla Commissione provare l'asserita inadempienza (...) senza potersi basare su alcuna presunzione» [3]. La Commissione non può pertanto basarsi sulla presunzione secondo la quale ogni giudice o autorità con potere repressivo o disciplinare in Germania dovrebbero essere considerate «autorità pubbliche» ai sensi della direttiva. Suggerisco pertanto alla Corte di respingere il ricorso della Commissione nella parte in cui si fonda su tale motivo.

b) *La comunicazione parziale di informazioni*

9. Dopo aver enumerato taluni motivi in virtù dei quali gli Stati membri possono, senza esservi tuttavia obbligati, rifiutare l'accesso all'informazione, l'art. 3, n. 2, secondo comma, della direttiva dispone che «[le informazioni] in possesso delle autorità pubbliche formano oggetto di comunicazione parziale quando è possibile estrapolare le informazioni relative ai dati riguardanti gli interessi di cui sopra».

10. L'inadempimento dedotto dalla Commissione è dato dal fatto che il mancato inserimento, da parte della Germania, di una disposizione specifica che garantisca la comunicazione parziale di informazioni costituisce una trasposizione incompleta dell'art. 3, n. 2, secondo comma, che la prassi seguita dal diritto tedesco, che si ritiene garantire in via automatica una siffatta comunicazione, non consente di correggere in modo appropriato [4]. La Commissione respinge l'interpretazione che la Germania vuol dare all'art. 7 dell'UIG, secondo la quale l'accesso è rifiutato solo «nella misura» in cui gli interessi enumerati vengono messi a repentaglio: ai suoi occhi l'esclusione è assoluta, come dimostrato dall'uso del termine «wenn». Una trasposizione corretta è di particolare importanza nella presente causa, in quanto la direttiva intende conferire dei diritti ai singoli.

11. La Germania sostiene che la sola interpretazione possibile degli artt. 7 e 8 dell'UIG è che essi definiscono le situazioni nelle quali l'accesso all'informazione dev'essere negato, e che qualora e nella misura in cui non esistono motivi di rifiuto, l'art. 4 dell'UIG prevede un diritto di accesso che comporta implicitamente la comunicazione dell'informazione depurata degli elementi coperti dalle eccezioni. Era pertanto inutile prevedere espressamente nell'UIG il diritto alla comunicazione par-

3 — Sentenza 25 maggio 1982, causa 96/81, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. 1791, punto 6).

4 — Sentenza 17 ottobre 1991, causa C-58/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-4983).

ziale di informazioni. Per di più, i giudici tedeschi sono obbligati ad interpretare l'UIG alla luce della direttiva e in conformità con la giurisprudenza della Corte come pure del Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) [5].

12. La Corte ha già da lungo tempo dichiarato che il recepimento nell'ordinamento giuridico nazionale «non esige necessariamente una riproduzione formale letterale delle disposizioni [della direttiva] in una norma di legge espressa e specifica e che esso può trovare la sua realizzazione in una situazione giuridica generale, purché quest'ultima garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in maniera sufficientemente chiara e precisa» [6]. Inoltre «la portata delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali va valutata tenendo conto dell'interpretazione che ne danno i giudici nazionali» [7].

13. Da una lettura del testo dell'UIG emerge chiaramente che, se è vero che l'art. 4 concede un diritto generale di accesso alle informazioni relative all'ambiente, l'esercizio di tale diritto è però soggetto a restrizioni ai sensi degli artt. 7 e 8, i quali conferiscono alle pubbliche autorità un potere di valutazione variamente graduato. Così, l'art. 7, n. 1, dichiara che il diritto non sorge nella misura in cui («soweit») possono risentirne le relazioni internazionali, nonché per tutta la durata («während der Dauer») di taluni procedimenti e qualora sia da ritenersi («wenn zu besorgen ist») che la divulgazione delle informazioni potrebbe implicare conseguenze negative per l'ambiente. L'art. 8, n. 1, dispone che il diritto non sussiste nella misura in cui («soweit») verrebbe messa a repentaglio la tutela delle informazioni personali o nella misura in cui la protezione della proprietà intellettuale osti alla comunicazione.

14. Dal terzo comma dell'art. 189 del Trattato emerge che la sufficienza delle misure nazionali di trasposizione deve valutarsi in particolare alla luce dell'obiettivo che la direttiva di cui trattasi mira a conseguire. L'efficacia del diritto di accesso individuale concesso ai sensi della direttiva dipende sia dalla volontà del cittadino di esercitare i suoi diritti che da quella delle autorità pubbliche, qualsiasi sia il loro livello nell'ambito dell'amministrazione governativa, di fornire le informazioni richieste. Per quanto sia evidentemente possibile interpretare l'UIG nel senso che concede l'accesso parziale alle informazioni, come disposto dall'art. 3, n. 2, secondo comma, della direttiva, i termini utilizzati non sembrano essere sufficientemente chiari per essere inconfutabili, sia per il cittadino che per le autorità pubbliche interessate; in assenza di qualsiasi chiara istruzione nell'UIG, il cittadino può non sapere che l'esistenza di uno dei motivi di rifiuto non vieta la comunicazione parziale e le autorità pubbliche possono essere dissuase dal consentire una siffatta comunicazione. Inoltre, la sentenza del Bundesverwaltungsgericht non tratta esplicitamente la questione della comunicazione parziale delle informazioni. Non mi pare pertanto che la situazione giuridica «sia

5 — V. sentenza 10 aprile 1984, causa 14/83, von Colson e Kamann (Racc. pag. 1981) e sentenza 6 dicembre 1996 (NJW 1997, pagg. 753 e 754).

6 — Sentenza 8 luglio 1987, causa 247/85, Commissione/Belgio (Racc. pag. 3029, punto 9), che cita la sentenza 23 maggio 1985, causa 29/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 1661, in particolare pag. 1667, punto 23).

7 — Sentenza 8 giugno 1994, causa C-382/92, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-2435, punto 36).

sufficientemente precisa e chiara [perché] i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti» o, nel caso delle autorità pubbliche, dei loro obblighi, come richiesto dal terzo comma dell'art. 189 del Trattato CE [8]. Ciò considerato, a mio avviso non si può considerare che la Germania ha garantito la libertà di accesso ad una siffatta informazione parziale.

c) *La portata dell'istruzione preliminare*

15. La Commissione deduce che la nozione di «procedura amministrativa» figurante all'art. 7, n. 1, punto 2, dell'UIG è molto più ampia dell'equivalente deroga prevista dall'art. 3, n. 2, primo comma, terzo trattino, della direttiva per l'«istruttoria preliminare». La Corte ha già avuto modo di pronunciarsi sull'appropriata interpretazione di tale disposizione della direttiva nella sentenza Mecklenburg [9]; oltre che a rilevare che, in quanto deroga, tale articolo «non può essere interpretato in modo da estendere i suoi effetti oltre a quanto è necessario per assicurare la tutela degli interessi che è intesa a tutelare», la Corte ha giudicato che tale nozione comprendeva soltanto «un procedimento amministrativo, come quello contemplato all'art. 7, n. 1, punto 2, dell'UIG il quale si limita soltanto a predisporre una misura amministrativa solo nell'ipotesi in cui questa preceda immediatamente un procedimento contenzioso o quasi contenzioso e parte dalla necessità di acquisire delle prove o di istruire un procedimento prima dell'apertura della fase procedurale propriamente detta».

16. Nel corso dell'udienza, l'agente della Germania ha espressamente riconosciuto, alla luce della sentenza Mecklenburg, tale punto delle conclusioni della Commissione. Il fatto che tale questione sia stata già giudicata non toglie alla domanda della Commissione la sua ragione d'essere; come sottolineato dalla Corte nella sentenza Commissione/Germania, solo nel contesto di un ricorso per inadempimento essa è in grado di constatare formalmente il mancato adempimento da parte di uno Stato membro dei suoi obblighi e «la formale constatazione di un inadempimento costituisce una previa condizione per l'eventuale inizio della procedura prevista dall'art. 171» [10]. Suggerisco pertanto alla Corte di procedere alla constatazione a tal titolo richiesta dalla Commissione.

d) *La riscossione di diritti*

17. L'art. 5 della direttiva prevede semplicemente:

«Gli Stati membri possono fornire le informazioni a titolo oneroso, tuttavia entro limiti di costi ragionevoli». Le disposizioni tedesche di cui trattasi figurano nell'Umweltinformationsgebührenverordnung (regolamento sui diritti esigibili in materia di comunicazione di informazioni sull'ambiente o «regolamento di applicazione»), adottata sulla base dell'art. 10, n. 2, dell'UIG e sono applicabili soltanto alle auto-

8 — Sentenza 23 maggio 1985, Commissione/Germania, già citata alla nota 6, punto 23.

9 — Sentenza 17 giugno 1998, causa C-321/96 (Racc. pag. I-3809, rispettivamente punto 25 della sentenza e punto 2 del dispositivo).

10 — Sentenza 22 ottobre 1998, causa C-301/95 (Racc. pag. I-6135, punto 15).

rità federali. Esse autorizzano l'amministrazione a percepire, oltre alle spese generali, tra 50 e 1 000 DM per il rilascio di informazioni scritte dettagliate e da 20 a 10 000 DM per la comunicazione di informazioni: l'importo percepito è essenzialmente in funzione del tempo necessario per effettuare tale comunicazione. Tali diritti possono essere ridotti per ragioni di equità e qualora le informazioni siano prive di valore economico.

18. La prima questione che si pone a questo proposito è quella relativa all'interpretazione dell'art. 5, ed è in particolare intesa a sapere se, sul piano dei principi, gli Stati membri sono autorizzati, per quanto riguarda la comunicazione di informazioni, a pretendere un importo che rappresenta una frazione delle spese totali di funzionamento, tra cui le spese del personale o altri oneri sostenuti dalle autorità competenti per esaudire la richiesta. Noto subito che esistono differenze significative tra le versioni linguistiche di tale disposizione. Talune, di tali versioni tra cui quelle tedesca, greca, francese, olandese e finlandese prevedono il pagamento di un «diritto» («Gebühr», «τέλος», «vergoeding», «maksu») il cui importo non dev'essere eccessivo. Per quanto riguarda le versioni spagnola, italiana, portoghese e svedese esse prevedono, al pari della versione inglese, che gli Stati membri possono subordinare la comunicazione dell'informazione a un pagamento, il cui importo dev'essere contenuto entro «costi ragionevoli» («un costo razonable»), «um costo razoável» «en skälig kostnad»); il termine danese «gebyr» evoca anche l'idea di un pagamento legato al costo.

19. La Commissione ha affermato che, in ragione del suo effetto potenzialmente dissuasivo, l'art. 5 doveva essere considerato come un'eccezione, e ricevere quindi un'interpretazione molto restrittiva. Se è vero che per le ragioni di cui sopra mi riallaccio alla tesi della Commissione secondo la quale il costo legato alla comunicazione di informazioni può effettivamente esercitare un'influenza sull'esercizio dei diritti attribuiti, non ritengo però che questa disposizione possa essere qualificata come deroga. L'art. 5 ha piuttosto il carattere di una limitazione del margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri nel fissare le condizioni che disciplinano l'esercizio del diritto di accesso. La portata di tale limitazione dev'essere valutata sulla base di un'interpretazione del detto articolo, collocato nel suo contesto.

20. La Germania ha sostenuto che l'art. 5 della direttiva non autorizzava gli Stati membri a prelevare un diritto, poiché né l'art. 130 S, né alcun'altra disposizione del Trattato autorizzava la Commissione a dare agli Stati membri orientamenti sui diritti percepibili per gli adempimenti amministrativi. L'art. 5 della direttiva potrebbe pertanto limitare i diritti e le spese esigibili solo nella misura in cui questi sono talmente elevati da diventare irragionevoli e da costituire in pratica ostacolo all'accesso all'informazione. La regolamentazione tedesca sulle spese amministrative si basa sul loro carattere ragionevole: l'importo dei diritti, che tiene in conto gli sforzi dell'amministrazione, ivi compreso il costo del lavoro effettuato e il tempo che ha richiesto, deve essere ragionevole rispetto al valore dell'informazione per il richiedente.

L'art. 5 non vieta agli Stati membri di percepire un diritto in caso di rifiuto di accesso; siccome nessuna disposizione di diritto comunitario disciplina questo settore, trova applicazione la legge nazionale. Le norme tedesche non sono di ostacolo all'accesso all'informazione, come prescritto dalla direttiva. Ad ogni modo, precisa, ragioni di equità possono indurre a ridurre l'importo del diritto, o anche a rinunciare alla sua riscossione.

21. L'argomento relativo alla competenza della Comunità non sembra essere particolarmente pertinente, poiché la Germania non ha contestato la validità dell'art. 5. Ad ogni modo, la Germania ammette che la direttiva possa limitare i diritti e le spese imposte nella misura in cui essi sono irrazionalmente elevati e tali da frapporre ostacoli all'accesso all'informazione.

22. Come rilevato dalla Corte nella sentenza Mecklenburg, «la necessità di un'interpretazione uniforme delle direttive comunitarie esclude che, in caso di dubbio, il testo di una disposizione sia considerato isolatamente e esige al contrario che esso sia interpretato e applicato alla luce delle versioni redatte nelle altre lingue ufficiali» [11]. A scapito delle loro divergenze, le differenti versioni dell'art. 5 hanno in comune l'idea che dal cittadino possa essere preteso solo un importo ragionevole quale contropartita della comunicazione dell'informazione.

23. La nozione di «ragionevole» deve, a mio avviso, essere interpretata alla luce dell'economia generale dell'obiettivo della direttiva come pure del contesto nel quale esso è utilizzato. Come è già stato rilevato, la direttiva parte dall'assunto che l'accesso alle informazioni relative all'ambiente «migliorerà la protezione dell'ambiente». Il suo primo obiettivo è quello di assicurare «il libero accesso alle informazioni disponibili» ed è intesa a realizzare tale obiettivo obbligando gli Stati membri a fare in modo che una siffatta informazione sia effettivamente «resa disponibile (...) a qualsiasi persona fisica o giuridica che ne faccia richiesta, senza che questa debba dimostrare il proprio interesse». Alla luce di questo obiettivo e dei mezzi scelti per realizzarlo la questione se il diritto al quale è subordinata la comunicazione dell'informazione è «ragionevole» deve essere esaminata dal punto di vista di un singolo che chiede l'informazione, piuttosto che da quello delle autorità pubbliche. Per quanto la direttiva non vieti espressamente ad uno Stato membro di prelevare un diritto correlato al tempo trascorso e al lavoro svolto dai pubblici dipendenti, un siffatto modo di affrontare tale aspetto mi sembra fondamentalmente incompatibile con le caratteristiche essenziali della direttiva.

24. L'obiettivo sul quale riposa la direttiva è chiaramente d'interesse generale, cioè migliorare la tutela dell'ambiente garantendo ai singoli il diritto di accedere alle informazioni senza dover giustificare un qualsiasi interesse diretto. Tenuto conto del carattere d'interesse generale delle informazioni relative all'ambiente, l'accesso a queste può essere distinto tanto da un diritto generale di accesso alle informazioni dete-

11 — Causa C-321/96, citata alla nota 9 supra.

nute dalle pubbliche autorità [12], per le quali i vantaggi rivestono un carattere più generale e immateriale, tanto da un diritto d'accesso alle informazioni amministrative riservate alle persone aventi un interesse diretto alla loro diffusione [13]. In particolare, il confronto operato dalla Germania tra l'accesso alle informazioni relative all'ambiente e la comunicazione di altre informazioni amministrative, quale disciplinata dalla Verwaltungskostengesetz del 23 giugno 1970 [14], non mi pare affatto pertinente. Questa legge riposa sul principio di equivalenza, secondo il quale deve esistere un ragionevole rapporto tra, da un lato il diritto che deve tener conto del lavoro svolto dall'amministrazione, e dall'altro l'importanza, il valore economico o ogni altro interesse del richiedente. Poiché l'accesso alle informazioni relative all'ambiente è di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche e, in definitiva, alla collettività, tramite il bilancio dello Stato, sopportare tale parte degli oneri derivanti dalla messa a disposizione delle informazioni, e che sono legati al tempo necessario e al lavoro svolto dai funzionari.

25. Limitando l'importo di ogni diritto o somma dovuti a un importo o a un costo ragionevole, la direttiva riconosce che spese irrazionalmente elevate avrebbero un effetto dissuasivo sull'esercizio del diritto che, a sua volta, potrebbe recare pregiudizio alla realizzazione degli obiettivi medesimi della direttiva. A differenza della maggior parte delle altre categorie di informazioni detenute dalle autorità pubbliche, il costo probabile avrà inevitabilmente un'influenza diretta sulla misura in cui i singoli eserciteranno il diritto di accesso loro conferito dalle disposizioni nazionali di trasposizione: esigere da un singolo richiedente che egli sopporti ciò che effettivamente costituisce il costo totale prodotto dalla lavorazione della sua domanda equivarrebbe a restringere in pratica, se non già per legge, il godimento del diritto di accesso alle persone che hanno un interesse diretto a disporre dell'informazione, in violazione della esplicita esclusione della necessità di un siffatto interesse.

26. Riconoscere agli Stati membri la possibilità di imporre diritti che coprono una parte del costo globale legato al tempo che i pubblici servizi hanno dovuto impiegare, sarebbe, a mio avviso, pure incompatibile con l'economia generale della direttiva. In primo luogo, se il diritto poteva conglobare siffatti costi indiretti, il cui importo dipende ampiamente dall'amministrazione, sarebbe alquanto sorprendente che l'art. 4 della direttiva non abbia predisposto la possibilità di un controllo giudiziario degli importi dei diritti, come ricorre nel caso del rifiuto o della mancanza di adeguata risposta a una domanda. In secondo luogo, un siffatto approccio contraddirebbe la chiara intenzione sancita dall'art. 1 della direttiva, intesa a che gli Stati membri organizzano i loro servizi amministrativi in modo da «garantire la libertà di accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche». Un esempio di ciò viene fornito da un argomento presentato dall'agente della Germania all'udienza, secondo il quale i costi di lavorazione potrebbero, per esempio, conglobare quelli connessi con l'obbligo che avrebbe un funzionario di intraprendere un viaggio.

12 — La cui importanza è stata ulteriormente riconosciuta a livello comunitario (v. sentenza 30 aprile 1996, causa C-58/94, Paesi Bassi/Consiglio, Racc. pag. I-2169, punti 34 e 35, e conclusioni dell'avvocato generale Tesauro, come pure il testo dell'art. 191 A/225, che è stato inserito nel Trattato CE dal Trattato di Amsterdam).

13 — Nell'adottare la direttiva, il Consiglio non ha seguito la proposta del Comitato economico e sociale, che era intesa ad obbligare il richiedente a indicare i motivi della sua richiesta di informazione (GU 1989, C 139, pag. 47).

14 — BGBl. I, pag. 821, e successive modifiche.

In quest'ottica, potrebbe essere chiesto a un singolo di farsi carico dei costi di trasporto e di soggiorno come pure di quelli legati al tempo trascorso da tale funzionario per andare, prendendo un esempio ipotetico, da Kiel a Monaco al fine di trattare una domanda presentata nella prima città relativa all'informazione che, per comodità dell'amministrazione tedesca sarebbero state centralizzate nella seconda. Che un singolo possa essere tenuto a sopportare tali costi, anche in parte, apparirà senza dubbio «ragionevole» per le autorità pubbliche; mi sembra difficile ammettere che il richiedente l'informazione segua il medesimo ragionamento o che la direttiva intenda porgli a carico tali costi. In terzo luogo, molteplici disposizioni della direttiva stanno a dimostrare che le autorità pubbliche sono tenute ad effettuare compiti importanti in materia di ambiente che comportano evidenti conseguenze finanziarie. L'art. 7, ad esempio, obbliga gli Stati membri a pubblicare periodicamente relazioni descrittive contenenti «informazioni di carattere generale sullo stato dell'ambiente». L'art. 3, n. 1, impone loro di «[definire] le modalità pratiche secondo i quali le dette informazioni sono rese effettivamente disponibili».

27. Tale interpretazione dell'art. 5 è altresì compatibile con l'interpretazione generale praticata nel diritto comunitario della nozione di «costo ragionevole» in materia di accesso del cittadino ai documenti amministrativi in possesso delle istituzioni comunitarie. Nel loro «Codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione», del 6 dicembre 1993, le istituzioni interessate hanno convenuto che il richiedente avrebbe «accesso ai documenti (...) sia con una consultazione sul posto, sia con il rilascio di una copia a spese del richiedente a condizione che le tariffe applicate per il pagamento dei diritti siano ragionevoli» [15]. Nella loro attuazione di tale codice, ciascuna delle due istituzioni come pure la maggior parte delle altre istituzioni comunitarie e organi ausiliari che hanno adottato norme sull'accesso ai loro documenti ispirandosi più o meno fedelmente alle disposizioni del codice hanno optato per il pagamento di un diritto basato sulle spese di fotoriproduzione [16]. Se è vero che tali disposizioni sono di qualche anno successive a quelle della direttiva è altresì chiaro che il ragionamento del Consiglio e della Commissione, come risulta dalla formulazione del codice di condotta e dal contenuto delle decisioni di applicazione, presenta un'evidente rassomiglianza con quella della proposta originaria della Commissione dalla quale è scaturita la direttiva, e che disponeva che «l'accesso ai dati incorporati in documenti iscritti (...) si esercita (...) sia a mezzo consultazione gratuita su posto sia a mezzo rilascio di copie, al prezzo di costo effettivo, a carico del richiedente» [17].

28. La Germania si è vigorosamente opposta ad un'interpretazione della direttiva che vieterebbe la presa in considerazione delle spese di personale. In particolare una siffatta soluzione violerebbe, a suo avviso, le enormi differenze esistenti tra le varie domande di informazione, alcune delle

15 — GU 1993, L 340, pag. 41.

16 — «Per la fornitura di una copia di un documento su supporto cartaceo di oltre 30 pagine sarà richiesto un diritto di 10 ECU, più 0,036 ECU per foglio. Per supporti diversi, l'importo del diritto verrà stabilito caso per caso, sempre comunque entro i limiti ragionevoli» (decisione della Commissione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom, GU L 46, pag. 58; decisione 96/C 74/02 del segretario generale del Consiglio, GU 1996, C 74, pag. 3).

17 — GU 1998, C 355, punto 5.

quali comprendono fino a 50 quesiti molto dettagliati. Inoltre, ciò impedirebbe agli Stati membri di tener conto delle differenze tra le informazioni che possono essere utilizzate a fini commerciali e quelle che hanno solo un debole valore, nonché differenze esistenti tra le informazioni relative a vecchi progetti, la cui ricerca può mobilizzare importanti risorse amministrative e quelle che sono digitalizzate e per le quali l'accesso è ritenuto essere più agevole.

29. A mio avviso, nulla nella direttiva giustifica la distinzione dedotta dalla Germania tra le domande di informazione dettagliate e quelle che lo sono meno. La direttiva si applica «a qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati per quanto riguarda lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio degli spazi naturali, nonché alle attività (...) o misure destinate a proteggerla» senza distinzioni per quanto riguarda il livello del dettaglio delle informazioni. Inoltre, è possibile che, in numerose situazioni, solo la comunicazione di informazioni dettagliate contribuisce ad assicurare una migliore protezione dell'ambiente.

30. Il Consiglio non è stato del resto insensibile al fatto che il trattamento delle domande d'informazione possa, in taluni casi, imporre un onere inaccettabile alle autorità pubbliche. Gli Stati membri sono pertanto abilitati, ai sensi dell'art. 3, n. 3, della direttiva a respingere qualsiasi domanda che comporti «la trasmissione di documenti o dati incompleti o di comunicazioni interne» o qualora sia «manifestamente infondata». Non ritengo, tuttavia, che il carattere dettagliato di una domanda la renda a prima vista irragionevole o idonea a giustificare l'inclusione delle spese di personale nel diritto percepito per la sua lavorazione: dopo tutto, gli Stati membri sono abilitati in misura eguale, dalla medesima disposizione a respingere qualsiasi domanda «formulata in termini troppo generali». Per di più, l'art. 7, il quale esige la pubblicazione periodica di informazioni generali sullo stato dell'ambiente sembra indicare che le domande individuali dovrebbero, in linea di principio, avere ad oggetto questioni di dettaglio. A mio avviso, la direttiva non impone obblighi irrealistici, eccessivi o irrazionali agli Stati membri. Le informazioni relative all'ambiente, sulle quali verte l'obbligo di comunicazione, attengono al disponibile e all'effettivo, e non semplicemente allo storico o al teorico e all'art. 5 si deve riservare una corrispondente interpretazione.

31. Né il valore economico stimato dall'informazione, né la personalità giuridica del richiedente appaiono pertinenti ai fini della questione se l'art. 5 autorizza la presa in considerazione delle spese operative incorse nella determinazione del diritto da corrispondere per la comunicazione. Rispondere alla domanda di un singolo che vuole ottenere informazioni che non presentano alcun valore economico può senz'altro esigere un lavoro amministrativo importante tanto quanto rispondere alla domanda di un colosso industriale che vuole ottenere informazione di portata economica considerevole.

32. L'accesso del cittadino all'informazione sull'ambiente, contemplato dalla direttiva, costituisce, ai miei occhi non già la prestazione di un servizio, bensì il riconoscimento di un diritto e il cui esercizio, inoltre, è di interesse generale. È pertanto errato, sia sul piano concettuale che legale assoggettare l'esercizio di tale diritto al pagamento di un tributo destinato a coprire, quantomeno in linea di principio, l'insieme dei costi subiti dalle pubbliche autorità, distintamente dalle spese direttamente imputabili alla domanda individuale. Ritengo che l'art. 5 debba essere interpretato nel senso che autorizza gli Stati membri a imporre o una tariffa standard, che non deve necessariamente essere direttamente basata sui costi diretti o un diritto direttamente basato su tali costi; in nessuno di questi due casi il diritto o la somma pretesa può eccedere un importo equivalente a costi diretti e ragionevoli o essere idoneo a consentire la presa in considerazione di una parte dei costi sostenuti o del tempo che si è reso necessario per l'autorità pubblica nell'espletamento di un compito di interesse generale.

33. Tali conclusioni non dirimono la questione se la prima parte di tale motivo della Commissione vada accolta. Quest'ultima afferma che un diritto può essere prelevato in casi eccezionali, qualora la ricerca la raccolta, la valutazione e la selezione delle informazioni non altrimenti accessibili, domandino molto tempo. Il diritto non deve pertanto essere proibitivo e deve corrispondere ad un importo che possa essere pagato dal pubblico. Secondo la Commissione, le aliquote alle quali il diritto può essere fissato in virtù della normativa tedesca sono tali che escludono l'accesso all'informazione; l'art. 10, n. 1, seconda frase dell'UIG dispone che i diritti debbono coprire i costi prevedibili, senza pertanto limitarli ai costi ragionevoli come preteso dall'art. 5 della direttiva. La Commissione ritiene inoltre in contrasto con l'art. 5 la possibilità prevista dalle disposizioni tedesche di percepire un diritto in caso di rigetto di una domanda di informazione.

34. Da tale interpretazione dell'art. 5 che ho qui sopra proposto, non ritengo che gli Stati membri possano subordinare il rilascio di informazioni in materia ambientale al pagamento di un diritto che copra (una frazione) delle spese globali di gestione dell'amministrazione. Non ravviso neanche nella direttiva elementi che depongano a favore della distinzione invocata dalla Commissione tra i casi «eccezionali» e gli altri, astrazione fatta dalla possibilità, sopra menzionata, di respingere una domanda «manifestamente abusiva» o formulata in modo troppo generale prevista dall'art. 3, n. 3. Inoltre, la proposta fatta dalla Commissione di ricorrere a questo criterio relativamente vago, implicito nell'espressione «molto tempo» potrebbe generare un'incertezza considerevole in un settore in cui la certezza del diritto è chiaramente idonea a svolgere un'influenza significativa sull'efficacia della misura.

35. Siccome la Corte è tenuta a rispettare i limiti di azione della Commissione, quali definiti nella fase precontenziosa e nel ricorso, essa non può, a mio avviso, constatare un inadempimento della Germania per il semplice motivo che le disposi-

zioni tedesche sulla riscossione delle spese autorizzano l'amministrazione a pretendere un diritto in aggiunta ai costi diretti. Per contro va riconosciuto a suo favore il beneficio della constatazione, da lei richiesto nella prima parte del presente capo delle sue conclusioni, che, nella misura in cui autorizzano in tutti i casi la riscossione di un diritto correlato col tempo impiegato dai funzionari incaricati per trattare le domande di informazione in materia di ambiente, le disposizioni tedesche non assicurano che l'importo totale reclamato al cittadino per la comunicazione di siffatte informazioni non ecceda un importo ragionevole.

36. La seconda parte di questo motivo riguarda la possibilità, implicitamente prevista dall'art. 10, n. 1, dell'UIG come pure dal regolamento di applicazione, che autorizza l'amministrazione a pretendere il pagamento di un diritto in caso di rigetto della domanda. La Germania assume che la direttiva non restringe la libertà degli Stati membri di imporre un diritto qualora una domanda di informazione venga respinta. Nel corso dell'udienza, l'agente della Germania ha affermato che, se la comunicazione di informazione poteva essere assoggettata al pagamento di un diritto, il rigetto della domanda poteva esserlo altrettanto.

37. Mi riallaccio alla tesi della Commissione secondo la quale, tanto la formulazione dell'art. 5 quanto l'obiettivo della direttiva depongono in senso contrario all'interpretazione assunta dalla Germania. Su questo punto le versioni linguistiche sembrano concordare: la versione tedesca dell'art. 5 permette di prelevare un diritto per la comunicazione dell'informazione («für die Übermittlung der Informationen») e non per il compimento di operazioni amministrative («Amtshandlungen») relative ad una domanda, come previsto dall'art. 10, n. 1, dell'UIG. Secondo l'interpretazione molto letterale che la Germania opera dell'art. 5, gli Stati membri non avrebbero neppure l'obbligo di vigilare a che un diritto percepito in caso di rigetto della domanda di informazione non ecceda un importo ragionevole. Più significativamente, tuttavia, è l'obiettivo della direttiva, quale definito nel preambolo e nell'art. 1 come pure dalla sua sistematica generale, che mi porta a concludere che la direttiva non autorizza uno Stato membro ad imporre un diritto in caso di rigetto di una domanda di informazione. Suggerisco pertanto che a favore della Commissione sia riconosciuto il beneficio della constatazione da lei richiesta nella seconda parte di questo motivo.

38. Qualora la Corte decida di seguire le mie indicazioni nel merito, la Commissione vedrebbe accolta la maggior parte delle sue conclusioni. Ciò considerato suggerisco di condannare la Germania alle spese, come chiesto dalla Commissione.

III — Conclusione

39. Alla luce di quanto precede suggerisco alla Corte di:

1) constatare che,

— omettendo di includere nei suoi testi normativi di attuazione ogni disposizione che obblighi specificamente le autorità pubbliche a dare corso ad una comunicazione parziale quando sia possibile stralciare menzioni attinenti agli interessi contemplati nell'art. 3, n. 2, primo comma, della direttiva del Consiglio 7 giugno 1990, 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente,

— astenendosi dal limitare la deroga consentita all'art. 7, n. 1, punto 2, dell'Umweltinformationsgesetz 4 luglio 1994 ai procedimenti amministrativi che immediatamente precedono un procedimento contenzioso o quasi contenzioso e che presuppongono la necessità di acquisire prove o istruire un procedimento prima dell'apertura della fase procedurale propriamente detta, e

— astenendosi dal fare in modo che l'importo totale preteso da chi richieda informazioni in materia di ambiente non ecceda un importo ragionevole, e

autorizzando le autorità pubbliche ad imporre il pagamento di un diritto in caso di rigetto della domanda,

la Repubblica federale è venuta meno agli obblighi incombentile in virtù del primo comma, terzo trattino, e del secondo comma dell'art. 3, n. 2, nonché dell'art. 5 della direttiva 90/313/CEE;

2) condannare la Repubblica federale di Germania alle spese.