SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

28 luglio 2011 *

Nel procedimento C-71/10,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dalla Supreme Court of the United Kingdom (Regno Unito) con decisione 27 gennaio 2010, pervenuta alla Corte l'8 febbraio 2010 nel procedimento

Office of Communications

contro

Information Commissioner,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dal sig. D. Šváby, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. E. Juhász (relatore) e T. von Danwitz, giudici,

* Lingua processuale: l'inglese.

avvocato generale: sig.ra J. Kokott
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 27 gennaio 2011,

considerate le osservazioni presentate:

— per l'Information Commissioner, dal sig. C. Lewis, barrister, delegato dal sig. M. Thorogood, solicitor,

— per il governo del Regno Unito, dal sig. S. Ossowski, in qualità di agente, assistito dal sig. D. Beard, barrister,

— per il governo svedese, dalle sig.re A. Falk e C. Meyer-Seitz, in qualità di agenti,

— per la Commissione europea, dal sig. P. Oliver e dalla sig.ra C. ten Dam, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 marzo 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 4 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2003, 2003/4/CE, 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 tra l'Office of Communications e l'Information Commissioner in merito ad una richiesta d'informazioni relativa all'esatta ubicazione delle stazioni radio base di telefonia mobile nel Regno Unito.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Il primo «considerando» della direttiva 2003/4 è formulato come segue:

«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».

4 L'ottavo «considerando» di detta direttiva così recita:

«È necessario garantire che qualsiasi persona fisica o giuridica abbia il diritto di accedere all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche o per conto di esse senza dover dichiarare il proprio interesse».

5 Ai termini del sedicesimo «considerando» della medesima direttiva:

«Il diritto all'informazione implica che la divulgazione dell'informazione sia ritenuta un principio generale e che alle autorità pubbliche sia consentito respingere una richiesta di informazione ambientale in casi specifici e chiaramente definiti. Le ragioni di rifiuto dovrebbero essere interpretate in maniera restrittiva, ponderando l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni con l'interesse tutelato dal rifiuto di divulgarle. Le ragioni del rifiuto dovrebbero essere comunicate al richiedente entro il periodo stabilito dalla presente direttiva».

6 L'art. 3, n. 1, della direttiva 2003/4 prevede che:

«Gli Stati membri provvedono affinché le autorità pubbliche siano tenute, ai sensi delle disposizioni della presente direttiva, a rendere disponibile l'informazione ambientale detenuta da ess[e] o per loro conto a chiunque ne faccia richiesta, senza che il richiedente debba dichiarare il proprio interesse».

7 L'art. 4, nn. 1 e 2, di detta direttiva dispone che:

«1. Gli Stati membri possono disporre che una richiesta di informazione ambientale sia respinta nei seguenti casi:

a) se le informazioni richieste non sono detenute dall'autorità pubblica alla quale è rivolta la richiesta o per suo conto. In tal caso, se detta autorità è al corrente che l'informazione è detenuta da o per conto di un'altra autorità pubblica, trasmette il più presto possibile la richiesta a quest'ultima autorità e ne informa conseguentemente il richiedente o comunica a quest'ultimo l'autorità pubblica dalla quale ritiene sia possibile ottenere l'informazione richiesta;

b) se la richiesta è manifestamente infondata;

c) se la richiesta è formulata in termini troppo generici, alla luce dell'articolo 3, paragrafo 3;

d) se la richiesta riguarda materiale in corso di completamento ovvero documenti o dati incompleti;

e) se la richiesta riguarda comunicazioni interne, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione.

Qualora una richiesta venga respinta sulla base del fatto che riguarda materiale in corso di completamento, l'autorità pubblica riporta il nome dell'autorità che prepara il materiale e la data approssimativa entro la quale sarà pronto.

2. Gli Stati membri possono disporre che la richiesta di informazione ambientale sia respinta qualora la divulgazione di tale informazione rechi pregiudizio:

a) alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche qualora essa sia prevista dal diritto;

b) alle relazioni internazionali, alla sicurezza pubblica o alla difesa nazionale;

c) allo svolgimento di procedimenti giudiziari, alla possibilità per ogni persona di avere un processo equo o alla possibilità per l'autorità pubblica di svolgere indagini di carattere penale o disciplinare;

d) alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali qualora la riservatezza sia prevista dal diritto nazionale o comunitario per tutelare un legittimo interesse economico, compreso l'interesse pubblico di mantenere la riservatezza statistica ed il segreto fiscale;

e) ai diritti di proprietà intellettuale;

f) alla riservatezza dei dati personali e/o dei dossier riguardanti una persona fisica qualora tale persona non abbia acconsentito alla divulgazione dell'informazione al pubblico, laddove detta riservatezza sia prevista dal diritto nazionale o comunitario;

g) agli interessi o alla protezione di chiunque abbia fornito le informazioni richieste di sua propria volontà, senza che sussistesse alcun obbligo legale reale o potenziale in tal senso, a meno che la persona interessata abbia acconsentito alla divulgazione delle informazioni in questione;

h) alla tutela dell'ambiente cui si riferisce l'informazione, come nel caso dell'ubicazione di specie rare.

I motivi di rifiuto di cui ai paragrafi 1 e 2 sono interpretati in modo restrittivo tenendo conto nel caso specifico dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione. In ogni caso specifico l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione è ponderato con l'interesse tutelato dal rifiuto. Gli Stati membri non possono, in virtù del paragrafo 2, lettere a), d), f), g) e h), disporre che una richiesta sia respinta se quest'ultima concerne informazioni sulle emissioni nell'ambiente.

In questo quadro e ai fini dell'applicazione della lettera f), gli Stati membri garantiscono che siano rispettati i requisiti della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati [GU L 281, pag. 31]».

Causa principale e questione pregiudiziale

8 Su richiesta del Department of Health, è stata condotta una perizia indipendente sui rischi legati alla telefonia mobile. Il rapporto relativo a tale perizia, intitolato «Telefoni cellulari e salute», ha indicato che l'ubicazione delle stazioni radio base e le procedure di autorizzazione di dette stazioni costituivano questioni di interesse pubblico.

9 In seguito, il governo del Regno Unito ha creato un sito Internet, denominato «Sitefinder», gestito fino alla fine del 2003 dall'Office of Communications, al fine di fornire le informazioni relative all'ubicazione delle stazioni radio base di telefonia mobile nel Regno Unito. Detto sito Internet si compone di informazioni volontariamente fornite dagli operatori di telefonia mobile a partire dalle loro banche dati. Esso consente a qualsiasi privato, introducendo un codice postale, un nome di città o di strada, di cercare su una mappa a riquadri informazioni relative alle stazioni radio base che vi sono indicate.

10 Il sito Internet Sitefinder mostra l'ubicazione approssimativa di ogni stazione radio base all'interno di ciascun riquadro, ma non indica né l'ubicazione precisa con l'approssimazione di un metro, né se sia stata installata a livello della strada, o occultata all'interno o sulla sommità di una struttura o di un edificio.

11 L'11 gennaio 2005, un responsabile delle informazioni presso lo Health Protection Scotland (agenzia scozzese di protezione della salute), che è una sezione del National Health Service (Servizio sanitario nazionale), ha chiesto all'Office of Communications le coordinate di ciascuna stazione radio base, apparentemente per fini epidemiologici.

12 L'Office of Communications ha respinto sia la domanda iniziale sia la domanda di riesame proposta dal medesimo, basandosi su due motivi di rifiuto. In primo luogo, l'Office of Communications ha sostenuto che la divulgazione di tali informazioni arrecherebbe pregiudizio alla sicurezza pubblica ai sensi dell'art. 4, n. 2, lett. b), della direttiva 2003/4, poiché la comunicazione dell'ubicazione di tali siti comprenderebbe l'ubicazione dei siti usati per fornire le reti radio della polizia e dei servizi d'urgenza e potrebbe pertanto favorire i criminali. In secondo luogo, l'Office of Communications ha fatto valere l'impatto negativo della diffusione di tali elementi per quanto riguarda i diritti di proprietà intellettuale degli operatori di telefonia mobile che hanno fornito le informazioni.

13 Il funzionario dello Health Protection Scotland ha poi adito l'Information Commissioner. Quest'ultimo ha ordinato all'Office of Communications di divulgare le informazioni. L'Office of Communications ha quindi proposto un ricorso dinanzi all'Information Tribunal.

14 L'Information Tribunal ha affermato che, per quanto riguarda il primo motivo di rifiuto, la protezione della sicurezza pubblica potrebbe essere pregiudicata se una parte della rete di telefonia mobile fosse messa fuori uso a causa di attività criminali. Tuttavia, esso ha ritenuto che, data la quantità di informazioni già accessibili al pubblico, l'impatto sulla pubblica sicurezza fosse poco rilevante e non prevalesse sull'interesse pubblico alla divulgazione di dette informazioni. L'interesse pubblico alla divulgazione risulterebbe dalle raccomandazioni della perizia, dall'importanza generale attribuita alla comunicazione di informazioni ambientali, dalla particolare importanza di tale comunicazione per il pubblico, che si tratti di individui o di membri del gruppo interessato, e dall'informazione specifica per fini epidemiologici.

15 Per quanto riguarda il secondo motivo di rifiuto, l'Information Tribunal ha riconosciuto che gli operatori di telefonia mobile godono di diritti relativi alle banche dati per quanto riguarda la totalità delle informazioni fornite all'Office of Communications, sulla cui base è stato elaborato il sito Internet Sitefinder. Tuttavia, detto giudice ha ritenuto che l'impatto negativo su diritti di proprietà intellettuale di tale tipo non potesse prevalere sull'interesse pubblico alla divulgazione di siffatti dati.

16 Poiché nessun motivo giustificava il rifiuto della divulgazione delle informazioni ambientali chieste dal funzionario della Health Protection Scotland, l'Information Tribunal ha ordinato la divulgazione delle medesime.

17 La High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) ha confermato la decisione dell'Information Tribunal e ha rilevato che esisteva un obbligo generale di divulgazione. Secondo la High Court, le eccezioni a tale obbligo sono strettamente limitate e la lettera della direttiva 2003/4 suggerisce che

esse debbano essere esaminate «eccezione per eccezione», conformemente anche agli obiettivi di tale direttiva.

18 Tuttavia, la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), adita in appello è giunta alla conclusione opposta. A suo avviso, i riferimenti ad «un'eccezione» devono essere intesi come riferiti a «una o più eccezioni» e la lettera delle disposizioni della direttiva 2003/4 corroborerebbe tale conclusione.

19 La Supreme Court of the United Kingdom, che esamina in appello le decisioni della detta Court of Appeal, considera che per poter fornire una soluzione alla controversia per la quale è adita occorre conoscere l'interpretazione della Corte per quanto riguarda le disposizioni di detta direttiva invocate nella presente controversia.

20 Ciò considerato, la Supreme Court of the United Kingdom ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se, ai sensi della direttiva [2003/4], ove un'autorità pubblica detenga informazioni ambientali la cui divulgazione arrecherebbe taluni pregiudizi ad interessi diversi, tutelati da più di un'eccezione [nel caso di specie gli interessi di pubblica sicurezza tutelati dall'art. 4, n. 2, lett. b), e i diritti di proprietà intellettuale tutelati dall'art. 4, n. 2, lett. e)], pregiudizio che tuttavia, nel caso di considerazione separata di ciascuna eccezione, non sarebbe assolutamente sufficiente per prevalere sull'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione, sia necessaria un'ulteriore verifica, che preveda il cumulo dei diversi interessi tutelati dalle due eccezioni e la loro ponderazione congiunta rispetto all'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione».

Sulla questione pregiudiziale

21 Con la sua questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se un'autorità pubblica, ove detenga informazioni ambientali o siffatte informazioni siano detenute per suo conto, possa, nel ponderare gli interessi pubblici tutelati dalla divulgazione con gli interessi tutelati dal rifiuto di divulgazione ai fini della valutazione di una richiesta diretta a che tali informazioni siano messe a disposizione di una persona fisica o giuridica, prendere in considerazione cumulativamente diversi motivi di rifiuto, indicati all'art. 4, n. 2, della direttiva 2003/4 o se debba procedere a tale ponderazione esaminando solo uno di tali interessi alla volta.

22 Occorre ricordare che, come emerge dall'economia della direttiva 2003/4 e, segnatamente dal suo art. 4, n. 2, secondo comma, nonché dal suo sedicesimo «considerando», il diritto alle informazioni significa che la divulgazione delle informazioni dovrebbe essere la regola generale e che le autorità pubbliche dovrebbero essere autorizzate ad opporre un rifiuto ad una richiesta di informazioni ambientali solo in taluni casi specifici chiaramente definiti. I motivi di rifiuto dovrebbero essere dunque interpretati restrittivamente in modo da ponderare l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione con l'interesse tutelato dal rifiuto di divulgare.

23 Occorre constatare che secondo i termini introduttivi di detto art. 4, n. 2, «Gli Stati membri possono disporre» eccezioni alla regola generale della divulgazione delle informazioni al pubblico. Qualora lo Stato membro preveda siffatte eccezioni, conformemente a tale disposizione, la lettera di quest'ultima non impone un metodo particolare di esame dei motivi di rifiuto.

24 A tal riguardo, occorre rilevare, in primo luogo, che, secondo il detto art. 4, n. 2, secondo comma, seconda frase, «[i]n ogni caso specifico l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione è ponderato con l'interesse tutelato dal rifiuto». Come ha rilevato l'avvocato generale nelle sue conclusioni, tale frase ha una funzione propria, indipendente dalla prima frase del medesimo comma. Infatti, la prima frase di detto secondo

comma esprime già l'obbligo di valutare il peso di ciascuno dei motivi di rifiuto nei confronti dell'interesse che presenterebbe per il pubblico la divulgazione dell'informazione. Qualora la determinazione di tale obbligo fosse l'unico oggetto di detta seconda frase, essa costituirebbe solo una ripetizione ridondante e superflua del senso della prima frase del medesima comma.

25 In secondo luogo, occorre osservare che, in sede di ponderazione degli interessi contrapposti, una pluralità di interessi distinti può deporre, cumulativamente, a favore della divulgazione.

26 Infatti, il primo «considerando» della direttiva 2003/4 indica le diverse ragioni che giustificano la divulgazione, tra cui figurano tra l'altro «[una maggior sensibilizzazione del] pubblico alle questioni ambientali, (...) il libero scambio di opinioni, (...) una più efficace partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia e, (...) [il miglioramento del]l'ambiente».

27 Ne deriva che la nozione di «interesse pubblico tutelato dalla divulgazione» figurante all'art. 4, n. 2, secondo comma, seconda frase, di detta direttiva deve essere considerata come una nozione globale comprendente diversi motivi che giustificano la divulgazione delle informazioni ambientali.

28 Si deve pertanto concludere che detto art. 4, n. 2, secondo comma, seconda frase, ha per oggetto la ponderazione di due nozioni globali, circostanza che consente all'autorità pubblica competente di valutare cumulativamente i motivi di rifiuto di divulgazione in sede di siffatta ponderazione.

29 L'analisi precedente non è inficiata dall'accento posto, al detto art. 4, n. 2, secondo comma, seconda frase, sull'obbligo di una ponderazione degli interessi contrapposti «[i]n ogni caso specifico». Infatti, tale accento è diretto a sottolineare che tale ponderazione va effettuata non già sulla base di una misura di carattere generale adottata, ad esempio, dal legislatore nazionale, bensì sulla base di un esame effettivo particolare di ciascuna situazione sottoposta alle autorità competenti nell'ambito di una richiesta di accesso ad un'informazione ambientale presentata in base alla direttiva 2003/4 (v., in tal senso, sentenza 16 dicembre 2010, causa C-266/09, Stichting Natuur en Milieu e a., Racc. pag. I-13119, punti 55-58).

30 Peraltro, la circostanza che detti interessi siano indicati separatamente nell'art. 4, n. 2, della direttiva 2003/4 non osta al cumulo di tali eccezioni alla regola generale della divulgazione, dato che gli interessi tutelati dal rifiuto di divulgazione possono talvolta sovrapporsi gli uni agli altri in una medesima situazione o in una medesima fattispecie.

31 Va ancora sottolineato che, poiché i diversi interessi tutelati dal rifiuto di divulgazione rientrano, come nel procedimento principale, nei motivi di rifiuto di cui all'art. 4, n. 2, della direttiva 2003/4, la presa in considerazione di tali interessi in maniera cumulativa nell'ambito della loro ponderazione con gli interessi pubblici tutelati dalla divulgazione non è idonea a giustificare un'eccezione supplementare rispetto a quelle elencate in tale disposizione. Qualora una tale ponderazione con gli interessi pubblici tutelati dalla divulgazione dovesse comportare il rifiuto di quest'ultima occorrerebbe ammettere che tale restrizione all'accesso alle informazioni richieste è proporzionata e, pertanto, giustificata con riferimento all'interesse globale costituito congiuntamente dagli interessi tutelati dal rifiuto di divulgazione.

32 Ciò premesso, occorre risolvere la questione sollevata dichiarando che l'art. 4, n. 2, della direttiva 2003/4 deve essere interpretato nel senso che un'autorità pubblica, ove detenga informazioni ambientali o tali informazioni siano detenute per suo conto, può, nel ponderare gli interessi pubblici tutelati dalla divulgazione con gli interessi tutelati dal rifiuto di divulgazione, ai fini della valutazione di una richiesta diretta a

che tali informazioni siano messe a disposizione di una persona fisica o giuridica, prendere in considerazione cumulativamente diversi motivi di rifiuto previsti da tale disposizione.

Sulle spese

33 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, 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 (Terza Sezione) dichiara:

L'art. 4, n. 2, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2003, 2003/4/CE, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che un'autorità pubblica, ove detenga informazioni ambientali o tali informazioni siano detenute per suo conto, può, nel ponderare gli interessi pubblici tutelati dalla divulgazione con gli interessi tutelati dal rifiuto di divulgazione, ai fini della valutazione di una richiesta diretta a che tali informazioni siano messe a disposizione di una persona fisica o giuridica, prendere in considerazione cumulativamente diversi motivi di rifiuto previsti da tale disposizione.

Firme