Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 17 maggio 2023 [1]

Causa C-84/22

Right to Know CLG
contro
An Taoiseach

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla High Court (Alta Corte), Irlanda]

«Rinvio pregiudiziale – Accesso del pubblico all'informazione ambientale – Eccezioni – Comunicazioni interne – Deliberazioni interne delle autorità pubbliche – Verbali delle discussioni del consiglio dei ministri di un governo – Assoggettamento dei verbali a un'eccezione per effetto di una precedente decisione giudiziaria – Disapplicazione del principio dell'autorità di cosa giudicata»

I. Premessa

1. In attuazione della convenzione di Aarhus [2], la direttiva sull'informazione ambientale [3] sancisce un diritto di accesso alle informazioni ambientali. Al contempo, sia la convenzione, sia la direttiva, prevedono eccezioni a tale diritto, che consentono, in particolare, di tutelare le comunicazioni e le deliberazioni interne delle autorità pubbliche.

2. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale mira a chiarire se i verbali relativi alle discussioni di gabinetto di un governo rientrino nell'eccezione relativa alle comunicazioni interne o nell'eccezione relativa alle deliberazioni interne delle autorità pubbliche. Occorre inoltre esaminare se tale questione possa essere riesaminata, qualora sia già stata oggetto di decisione in una precedente sentenza avente autorità di cosa giudicata, riguardante la medesima richiesta di accesso.

[1] Lingua originale: il tedesco.

[2] Convenzione del 1988 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU 2005, L 124, pag. 4), adottata con decisione del Consiglio del 17 febbraio 2005, 2005/370/CE (GU 2005, L 124, pag. 1).

[3] Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU 2003, L 41, pag. 26).

II. Contesto normativo

A. Convenzione di Aarhus

3. Il diritto di accesso all'informazione ambientale è sancito dall'articolo 4, della convenzione di Aarhus.

4. L'articolo 4, paragrafo 3, lettera c), di detta convenzione prevede una deroga per le comunicazioni interne:

«Una richiesta di informazioni ambientali può essere respinta

(…)

c) se riguarda documenti ancora in corso di elaborazione o comunicazioni interne delle autorità pubbliche, qualora tale deroga sia prevista dalla legge o dalla prassi nazionale, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni».

5. La segretezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche può essere tutelata ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, lettera a), della convenzione di Aarhus:

«Una richiesta di informazioni ambientali può essere respinta, qualora la divulgazione di tali informazioni possa pregiudicare:

a) la segretezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, ove sia prevista dal diritto nazionale;

(…)

I motivi di diniego di cui sopra devono essere interpretati in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni nonché dell'eventuale attinenza delle informazioni con le emissioni nell'ambiente».

B. Direttiva sull'informazione ambientale

6. L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva sull'informazione ambientale sancisce il diritto di accesso all'informazione ambientale:

«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 essi o per loro conto a chiunque ne faccia richiesta, senza che il richiedente debba dichiarare il proprio interesse».

7. L'articolo 4 di detta direttiva prevede diverse eccezioni a tale diritto.

8. L'eccezione per le comunicazioni interne si trova nell'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), della direttiva:

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

(…)

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

9. Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sull'informazione ambientale contiene un'eccezione per le deliberazioni interne delle autorità pubbliche:

«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;

(…)

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».

C. Diritto irlandese

10. L'articolo 28.4.3 della Costituzione irlandese prevede la riservatezza delle discussioni e delle riunioni del governo irlandese. Sono previste eccezioni solo per le indagini svolte da organi giurisdizionali o istituzioni analoghe.

11. L'Irlanda ha recepito la direttiva sull'informazione ambientale attraverso gli European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 [Regolamenti del 2007 sulle Comunità europee (accesso alle informazioni in materia ambientale)] (S.I. n. 133/2007) (28 marzo 2007).

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

12. In data 8 marzo 2016 la Right to Know CLG (in prosieguo: la «Right to Know»), un'organizzazione senza scopo di lucro di diritto irlandese, ha presentato al Taoiseach (Primo Ministro irlandese) una domanda di accesso a tutti i documenti che riportavano le discussioni del consiglio dei ministri relative alle emissioni di gas a effetto serra in Irlanda dal 2002 al 2016. Il Taoiseach ha respinto la domanda nel giugno 2016 a seguito di una procedura di riesame interno. La Right to Know ha quindi avviato un procedimento dinanzi alla High Court (Alta Corte, Irlanda) per ottenere un controllo giurisdizionale di tale decisione.

13. Con sentenza del 1º giugno 2018, Right to Know CLG/An Taoiseach [(2018) IEHC 372], la High Court ha rinviato la decisione al Taoiseach ai fini del riesame. Basandosi su un caso precedente discusso tra le parti [4], la High Court ha stabilito, in particolare, che le riunioni del governo irlandese devono essere qualificate come «comunicazioni interne» di un'autorità pubblica, cosicché l'obbligo di divulgazione dei verbali relativi alle informazioni sulle emissioni nell'ambiente (articolo 4, paragrafo 2, terza frase della direttiva sull'informazione ambientale) non sarebbe applicabile. Il Taoiseach, tuttavia, non avrebbe effettuato una ponderazione tra l'interesse pubblico alla divulgazione e l'interesse alla riservatezza (articolo 4, paragrafo 2, seconda frase).

14. Con decisione del 16 agosto 2018, il Taoiseach ha accordato un accesso parziale ai documenti richiesti. La Right to Know ha pertanto nuovamente presentato una domanda di controllo giurisdizionale di tale seconda decisione dinanzi alla High Court, presso la quale, nel frattempo, non è più competente il giudice che aveva pronunciato la sentenza del 1º giugno 2018. Il nuovo giudice sottopone alla Corte le seguenti questioni:

1) Se i verbali di riunioni formali del potere esecutivo di uno Stato membro, nel corso delle quali i membri del governo sono tenuti a riunirsi e ad agire in qualità di autorità collettiva, debbano essere qualificati, ai fini di una domanda di accesso all'informazione ambientale in essi contenuta, come «comunicazioni interne» o come «deliberazioni interne» di un'autorità pubblica nel significato attribuito a tali nozioni, rispettivamente, dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), e dall'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera a), della direttiva sull'informazione ambientale.

2) Se il principio dell'autorità di cosa giudicata (come esaminato nella causa Köbler, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513 e giurisprudenza successiva) si estenda oltre il dispositivo della sentenza precedente e includa, inoltre, constatazioni di fatto e di diritto contenute nella sentenza precedente. In altri termini: se il principio dell'autorità di cosa giudicata sia limitato alla [«*cause of action estoppel*» (motivo già sollevato e oggetto di una decisione precedente sul merito)] o si estenda anche all'[«*issue estoppel*» (questioni di fatto e di diritto già oggetto di una decisione precedente sul merito)].

3) Se, in un procedimento pendente tra le parti in merito all'asserita inosservanza della direttiva sull'informazione ambientale relativamente a una specifica richiesta di informazioni ambientali, qualora il ricorrente/richiedente abbia ottenuto l'annullamento di una decisione a seguito dell'accoglimento di determinati motivi di impugnazione fondati sul diritto dell'Unione e del rigetto di altri, il diritto dell'Unione e, in particolare, il principio di effettività ostino a una norma nazionale sull'autorità di cosa giudicata fondata sull'«issue estoppel» che impone a un giudice nazionale, nell'ambito di un nuovo procedimento avente ad oggetto un'ulteriore decisione sulla medesima domanda, di precludere a tale ricorrente/richiedente la possibilità di impugnare detta ulteriore decisione in base a motivi fondati sul diritto dell'Unione che siano stati precedentemente respinti ma che, in tali circostanze, non siano stati oggetto di appello dinanzi a un giudice di grado superiore.

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

[4] Sentenza della High Court of Ireland del 4 giugno 2012, An Taoiseach/Commission for Environmental Information ([2010] IEHC 241).

15. Hanno presentato osservazioni scritte la Right to Know, l'Irlanda e la Commissione europea. La Corte ha rinunciato allo svolgimento di un'udienza orale ai sensi dell'articolo 76, paragrafo 2, del regolamento di procedura, ritenendo di essere stata sufficientemente edotta per statuire.

IV. Valutazione giuridica

16. Adottando la direttiva sull'informazione ambientale, il legislatore dell'Unione ha inteso garantire la compatibilità del diritto dell'Unione con la convenzione di Aarhus, prevedendo un regime generale. Essa è volta a garantire che ogni richiedente abbia un diritto di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche o per conto di queste ultime, senza che sia obbligato a far valere un interesse [5].

17. All'articolo 4 della direttiva sull'informazione ambientale, esso ha previsto la possibilità per gli Stati membri di prevedere eccezioni a tale diritto. Nei limiti in cui tali eccezioni siano state effettivamente recepite nel diritto nazionale, le autorità pubbliche possono invocarle per opporsi alle richieste di informazioni ad esse pervenute [6].

18. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte, da un lato, sulla questione se le informazioni controverse rientrino nell'eccezione relativa alle comunicazioni interne, o nell'eccezione relativa alla tutela della riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche [v., sul punto, sub A)]. Dall'altro, si tratta di sapere se, e in quale misura, l'applicabilità di tali eccezioni nel procedimento principale sia già stata decisa con la sentenza definitiva del 1º giugno 2018 [v., sul punto, sub B)].

A. Interpretazione dei motivi di eccezione discussi (prima questione)

19. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terza frase, della direttiva sull'informazione ambientale, talune eccezioni al diritto di accesso alle informazioni ambientali non giustificano il rifiuto di accesso a informazioni sulle emissioni nell'ambiente. Una di tali eccezioni è prevista all'articolo 4, paragrafo 2, lettera a). Essa consente di tutelare la riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche. Poiché i verbali delle discussioni del consiglio dei ministri relative alle emissioni di gas a effetto serra possono essere considerati informazioni sulle emissioni nell'ambiente, è dubbio se tale eccezione possa giustificare il rifiuto di accesso.

20. Se, per contro, l'eccezione relativa alle comunicazioni interne di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), della direttiva sull'informazione ambientale è applicabile, allora le emissioni nell'ambiente devono essere prese in considerazione nell'ambito della ponderazione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, seconda frase, in quanto rientranti nell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione, ma possono rivestire un ruolo anche interessi in senso contrario.

21. Pertanto, la prima questione mira a determinare quale delle due eccezioni sia applicabile. Essa si fonda peraltro sul presupposto che le due eccezioni non possano essere applicate contemporaneamente. In prosieguo dimostrerò che tale presupposto non è corretto.

[5] Sentenze del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punto 31), e del 20 gennaio 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicazioni interne) (C-619/19, EU:C:2021:35, punto 28).

[6] Sentenza del 20 gennaio 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicazioni interne) (C-619/19, EU:C:2021:35, punto 31).

1. Comunicazioni interne

22. La nozione di «comunicazioni interne» comprende le informazioni che circolano all'interno di un'autorità pubblica e che, alla data della domanda di accesso, non hanno lasciato la sfera interna di quest'ultima, in particolare in seguito alla loro divulgazione a terzi o alla loro messa a disposizione del pubblico [7]. Tale eccezione mira a rispondere all'esigenza delle autorità pubbliche di disporre di uno spazio protetto al fine di proseguire il lavoro di riflessione e condurre dibattiti interni [8].

23. L'articolo 2, punto 2, lettera a), della direttiva sull'informazione ambientale definisce il governo un'autorità pubblica ai sensi della direttiva. Secondo la domanda di pronuncia pregiudiziale, i documenti che riportano le discussioni del consiglio dei ministri del governo irlandese restano nella sfera interna del governo irlandese. Essi non devono essere resi accessibili a terzi né al pubblico, conformemente all'articolo 28.4.3, della Costituzione irlandese, che prevede la riservatezza delle discussioni e delle riunioni del governo irlandese.

24. Di conseguenza, i documenti richiesti sono comunicazioni interne. L'accesso a tali documenti può essere rifiutato se non esiste un interesse pubblico prevalente alla loro divulgazione.

25. I verbali di riunioni formali del potere esecutivo irlandese devono quindi essere qualificati, ai fini di una domanda di accesso all'informazione ambientale in essi contenuta, come «comunicazioni interne» di un'autorità pubblica nell'accezione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), della direttiva sull'informazione ambientale.

2. Deliberazioni interne delle autorità pubbliche

26. Inoltre, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), della medesima direttiva, gli Stati membri possono disporre che la richiesta di informazione ambientale sia respinta qualora la divulgazione di tale informazione rechi pregiudizio alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, qualora detta riservatezza sia prevista dal diritto.

27. Se si considera solo la versione tedesca di tale normativa, le discussioni del consiglio dei ministri del governo irlandese appaiono manifestamente come deliberazioni interne di un'autorità pubblica in tal senso.

28. Pertanto, appare innanzitutto sorprendente che la High Court abbia considerato l'applicazione di tale eccezione artificiosa e forzata («artificial and strained») [9]. Questa interpretazione potrebbe essere riconducibile alla versione inglese della direttiva sull'informazione ambientale. Come in molte altre versioni linguistiche, in tale versione non si trovano termini che dovrebbero necessariamente tradursi con «deliberazioni interne». Viene

7 Sentenza del 20 gennaio 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicazioni interne) (C-619/19, EU:C:2021:35, punto 47).

8 V. sentenza del 20 gennaio 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicazioni interne) (C-619/19, EU:C:2021:35, punti 44 e 46). Analogamente, sentenza del 17 dicembre 2020, De Masi e Varoufakis/BCE (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, punti 51 e 52), sulle regole di accesso ai documenti della BCE.V. già la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale [COM(2000)402 definitivo] presentata dalla Commissione e «Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2013/93 concerning compliance by Norway» (conclusioni e raccomandazioni relative alla comunicazione ACCC/C/2013/93 riguardante l'osservanza delle disposizioni della convenzione da parte della Norvegia), dell'Aarhus Convention Compliance Committee (comitato di controllo dell'osservanza della convenzione di Aarhus; in prosieguo: il «comitato di controllo di Aarhus») del 19 giugno 2017, n. 71.

9 Sentenza della High Court of Ireland del 4 giugno 2012, An Taoiseach/Commission for Environmental Information [(2010) IEHC 241, punto 83].

piuttosto utilizzato il termine «*proceedings*» [10], che evoca la tutela della riservatezza dei procedimenti. Solo le versioni francese [11] e italiana [12] della direttiva corrispondono al termine tedesco, mentre le altre versioni linguistiche si riferiscono alle attività delle autorità pubbliche [13], segnatamente, alla trattazione alla gestione dei casi [14].

29. Tali divergenze si riscontrano anche nelle versioni linguistiche facenti fede dell'articolo 4, paragrafo 4, lettera a), della Convenzione di Aarhus, recepito dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sull'informazione ambientale. Le versioni inglese e francese della convenzione sono, al riguardo, identiche alle versioni linguistiche corrispondenti della direttiva. La versione russa della convenzione, anch'essa facente fede, fa riferimento alla riservatezza dei lavori dell'autorità pubblica [15].

30. Le diverse versioni linguistiche di una norma dell'Unione, in questo caso in particolare la direttiva sull'informazione ambientale, vanno interpretate in modo uniforme [16], senza che a nessuna versione linguistica sia attribuito carattere prioritario [17]. Occorre quindi esaminare l'impianto sistematico della normativa e la sua finalità [18].

31. Il punto di partenza deve essere che le eccezioni al diritto di accesso, ai sensi dell'all'articolo 4, paragrafo 2, seconda frase, della direttiva e all'articolo 4, paragrafo 4, seconda frase, della convenzione, devono essere interpretate restrittivamente [19]. Al fine di conferire all'eccezione relativa alle deliberazioni interne una funzione distinta da quella dell'eccezione relativa alle «comunicazioni interne», essa deve essere circoscritta al processo deliberativo propriamente detto nell'ambito di processi decisionali, mentre resta esclusa la base fattuale su cui si fonda l'adozione della decisione [20]. Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che l'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sull'informazione ambientale e l'articolo 4, paragrafo 4, lettera a), della convenzione di Aarhus facciano riferimento alle fasi finali del processo decisionale delle autorità pubbliche [21], vale a dire che tutelano la segretezza delle deliberazioni interne (finali) delle autorità pubbliche e non l'intero procedimento amministrativo in esito al quale tali autorità deliberano [22].

[10] Corrispondentemente: in spagnolo: «procedimientos»; in ceco: «řízení»; in greco: «διαδικασιών»; in croato: «postupaka»; in lituano: «procesinių veiksmų»; in maltese: «tal-proċedimenti»; in portoghese: «procedimentos»; in rumeno: «procedurilor»; in sloveno: «postopkov»; in svedese: «förfaranden».

[11] Deliberations.

[12] Deliberazioni.

[13] In bulgaro: «дейностите»; in estone: «töö»; in olandese: «handlingen»; in polacco: «działań»; in slovacco: «konania»; in finlandese: «toiminnan».

[14] In lettone: «lietu».

[15] «[K]онфиденциальность работы государственных органов в тех случаях, когда такая конфиденциальность предусматривается национальным законодательством».

[16] Sentenze del 27 ottobre 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punti 13 e 14), del 27 marzo 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, punto 19), e del 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punto 43).

[17] Sentenze del 27 marzo 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, punto 18), del 26 gennaio 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 e C-423/19, EU:C:2021:63, punto 65), e del 17 gennaio 2023, Spagna/Commissione (C-632/20 P, EU:C:2023:28, punto 40).

[18] Sentenze del 27 ottobre 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punti 13 e 14), del 26 gennaio 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 e C-423/19, EU:C:2021:63, punto 65), e del 17 gennaio 2023, Spagna/Commissione (C 632/20 P, EU:C:2023:28, punto 42).

[19] V. sentenze del 23 novembre 2016, Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890, punto 56), e del 20 gennaio 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicazioni interne) (C-619/19, EU:C:2021:35, punti 33 e 48), nonché conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, paragrafo 83).

[20] V. conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, paragrafo 83) e dell'avvocato generale Szpunar nella causa Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissione (C-60/15 P, EU:C:2016:778, paragrafo 76 e paragrafi 57 e segg.) nonché «Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/51 concerning compliance by Romania» (conclusioni e raccomandazioni relative alla comunicazione ACCC/C/2010/51 riguardante l'osservanza delle disposizioni della convenzione da parte della Romania), del comitato di controllo di Aarhus, del 28 marzo 2014, paragrafo 89.

[21] Sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punto 63).

[22] Sentenza del 13 luglio 2017, Saint-Gobain Glass Germania/Commissione (C-60/15 P, EU:C:2017:540, punto 81).

32. Pertanto, quando le deliberazioni del governo irlandese vengono ricondotte alla fase finale di un procedimento, fatto che spetterebbe al giudice nazionale valutare, esse costituiscono deliberazioni interne di un'autorità pubblica ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sull'informazione ambientale.

3. Applicazione contemporanea di più eccezioni

33. Con la sua prima questione, tuttavia, il giudice del rinvio chiede se i verbali di riunioni formali del potere esecutivo di uno Stato membro, nel corso delle quali i membri del governo sono tenuti a riunirsi e ad agire in qualità di autorità collettiva, debbano essere qualificati come «deliberazioni interne» *o* come «comunicazioni interne». Pertanto, contrariamente alle considerazioni che precedono, le due eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), e all'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sull'informazione ambientale, dovrebbero essere distinte. Tale premessa è tuttavia errata. Piuttosto, le due eccezioni si sovrappongono [23].

34. Esse si fondano, infatti, sulla medesima esigenza delle autorità pubbliche di disporre di uno spazio protetto al fine di proseguire il lavoro di riflessione e condurre dibattiti interni.

35. L'eccezione al diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione, prevista all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001 [24], lo rende particolarmente evidente. Ai sensi di tale disposizione, l'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione può essere rifiutato nel caso in cui la sua divulgazione pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione.

36. Inoltre, nell'ambito dell'applicazione delle norme dell'Unione sull'accesso ai documenti, il rifiuto di concedere l'accesso a determinate informazioni si basa spesso su diversi motivi di eccezione contemporaneamente, senza che ciò sia contestato dalla Corte [25].

37. Alla prima questione occorre quindi rispondere che i verbali di riunioni formali del potere esecutivo di uno Stato membro, nel corso delle quali i membri del governo sono tenuti a riunirsi e ad agire in qualità di autorità collettiva, devono essere qualificati, ai fini di una domanda di accesso all'informazione ambientale in essi contenuta, come «comunicazioni interne» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), della direttiva sull'informazione ambientale. Qualora tali riunioni vadano ricondotte alla fase finale di un procedimento, esse costituiscono al contempo «deliberazioni interne» di un'autorità pubblica ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera a).

[23] V. sentenze del 28 luglio 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, punto 30), e del 17 dicembre 2020, De Masi e Varoufakis/BCE (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, punto 62).

[24] Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43).

[25] Sentenze del 21 luglio 2011, Svezia/MyTravel e Commissione (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punti 77 e segg. e 109 e segg.), del 28 novembre 2013, Jurašinović/Consiglio (C-576/12 P, EU:C:2013:777, punti 28 e 38), e del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, punti 62, 63 e 79).

B. Sull'autorità di cosa giudicata

1. Irrilevanza delle questioni relative all'autorità di cosa giudicata

38. Con le altre questioni, la High Court chiede se il principio dell'autorità di cosa giudicata precluda alla stessa di rimettere in discussione le constatazioni di cui alla sua sentenza del 1º giugno 2018 sulla base della presente domanda di pronuncia pregiudiziale. Infatti, secondo la prima sentenza definitiva, del 1º giugno 2018, le informazioni controverse rientrano nell'eccezione per le comunicazioni interne di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), della direttiva sull'informazione ambientale [26], ma non nell'eccezione per la tutela delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera a) [27].

39. Il giudice del rinvio intende ora statuire in senso contrario, facendo quindi rientrare le informazioni controverse non nell'eccezione prevista per le comunicazioni interne, bensì nell'eccezione per le deliberazioni interne. L'eccezione relativa alla tutela delle deliberazioni interne potrebbe tuttavia non essere applicabile, in quanto non permette, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terza frase, della direttiva sull'informazione ambientale, di mantenere riservate le informazioni sulle emissioni nell'ambiente. Per contro, tale restrizione non si applica alla tutela delle comunicazioni interne.

40. Dalla risposta alla prima questione risulta, tuttavia, che i presupposti delle due eccezioni possono sussistere contemporaneamente e che, in ogni caso, secondo le informazioni disponibili sulle informazioni controverse, si tratta di comunicazioni interne. Di conseguenza, l'eccezione relativa alla tutela delle comunicazioni interne può essere opposta alla divulgazione di informazioni, anche se tali informazioni hanno per oggetto le emissioni nell'ambiente e riguardano le deliberazioni interne di autorità pubbliche.

41. Per tale ragione, l'autorità di cosa giudicata della constatazione per cui si tratterebbe di comunicazioni interne e non di deliberazioni interne delle autorità pubbliche, non è più rilevante. Le considerazioni che seguono valgono quindi, in via subordinata, nell'ipotesi in cui la Corte intenda comunque pronunciarsi su tali questioni.

2. In subordine, risposta alle questioni relative all'autorità di cosa giudicata

42. In assenza di una normativa dell'Unione sull'autorità di cosa giudicata delle decisioni degli organi giurisdizionali nazionali, tale questione rientra nell'autonomia procedurale degli Stati membri. Si applicano, tuttavia, i principi di equivalenza e di effettività [28].

a) Portata dell'autorità di cosa giudicata (seconda questione pregiudiziale)

43. La seconda questione pregiudiziale è volta a chiarire se sia compatibile con il principio di effettività la circostanza che l'autorità di cosa giudicata non sia limitata al dispositivo di una sentenza, ma si estenda alla sua motivazione.

[26] Sentenza della High Court irlandese del 1º giugno 2018, Right to Know CLG/An Taoiseach ([2018] IEHC 372, punto 65).

[27] Sentenza della High Court irlandese del 1º giugno 2018, Right to Know CLG/An Taoiseach ([2018] IEHC 372, punto 76).

[28] Sentenze del 3 settembre 2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, punto 24), e del 7 aprile 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273, punto 100).

44. Il principio di effettività non è violato, in ogni caso, se la portata dell'autorità di cosa giudicata nel diritto nazionale è conforme ai principi applicati al riguardo nel diritto dell'Unione. In tal senso, l'autorità di cosa giudicata si estende alle parti della motivazione che costituiscono il fondamento del suo dispositivo e sono, di conseguenza, *indissociabili* dallo stesso [29]. Per contro, le parti della motivazione che non costituiscono il necessario fondamento del suo dispositivo non rientrano nel principio dell'autorità di cosa giudicata previsto dal diritto dell'Unione [30].

45. Se tale linea di demarcazione dell'autorità di cosa giudicata fosse applicata al procedimento principale, la sussunzione delle informazioni controverse nel quadro dell'eccezione relativa alla tutela delle comunicazioni interne avrebbe autorità di cosa giudicata in quanto fondamento del dispositivo della sentenza del 1º giugno 2018. Essa era necessaria per annullare il rigetto della domanda di accesso e rinviare quest'ultima all'amministrazione affinché essa statuisse nuovamente.

46. Per contro, la questione se il rigetto dell'eccezione a tutela della riservatezza delle deliberazioni interne sia anch'essa indissociabile dal dispositivo è meno chiara. Dal punto di vista della High Court, tale rigetto era legato indissolubilmente all'applicazione dell'eccezione relativa alle comunicazioni interne, partendo essa dall'assunto che si possa applicare una sola eccezione alla volta. Nondimeno, in base alle considerazioni relative alla prima questione, le due eccezioni possono essere applicabili contemporaneamente.

47. In ultima analisi, tuttavia, la separabilità non assume rilievo. Infatti, il principio di effettività non impone agli Stati membri di adeguare la portata dell'autorità di cosa giudicata ai sensi del diritto interno ai criteri di diritto dell'Unione in materia. Esso ammette anche una portata più estesa dell'autorità di cosa giudicata, a condizione che non renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

48. Fatte salve le considerazioni che seguono, in particolare con riferimento alla possibilità di proporre un'impugnazione [31], non risulta che l'estensione dell'autorità di cosa giudicata ai motivi ad abundantiam di una decisione giudiziaria renderebbe eccessivamente difficile l'esercizio di tali diritti.

49. Di conseguenza, la risposta alla seconda questione è che il principio di effettività non richiede che l'autorità di cosa giudicata di una sentenza sia limitata ai motivi che ne costituiscono il fondamento.

b) Astensione da constatazioni aventi autorità di cosa giudicata (terza e quarta questione pregiudiziale)

50. Con la terza e la quarta questione, il giudice del rinvio chiede se sia compatibile con il principio di effettività il fatto che le constatazioni aventi autorità di cosa giudicata di cui alla sua sentenza del 1º giugno 2018, relativa alla medesima domanda di accesso, ostino al riesame della sussunzione delle informazioni controverse nell'eccezione relativa alle comunicazioni interne e

[29] Sentenze del 1º giugno 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) e Diputación Foral de Vizcaya/Commissione (C-442/03 P e C-471/03 P, EU:C:2006:356, punto 44), del 15 novembre 2012, Gothaer Allgemeine Versicherung e a. (C-456/11, EU:C:2012:719, punto 40), e del 17 settembre 2020, Alfamicro/Commissione (C-623/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:734, punto 37).

[30] In tal senso sentenze del 15 novembre 2012, Al-Aqsa/Consiglio (C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, punto 49), e dell' 11 novembre 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punti 43 e 46). Così anche conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak nelle cause riunite Al-Aqsa/Consiglio (C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:321, paragrafo 35).

[31] V. infra, paragrafi 56 e segg.

nell'eccezione relativa alle deliberazioni interne delle autorità pubbliche nel procedimento principale. In particolare, esso si chiede se il fatto che nell'ambito del primo procedimento non sia stata presentata una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte e che le parti non abbiano attirato l'attenzione del giudice sulla giurisprudenza della Corte in materia, sia pertinente ai fini della compatibilità dell'autorità di cosa giudicata di constatazioni contenute in una prima sentenza nell'ambito di un secondo procedimento giurisdizionale.

51. Di conseguenza, il giudice del rinvio desidera sapere se il diritto dell'Unione richieda di prescindere da constatazioni aventi autorità di cosa giudicata, qualora esse possano violare il diritto dell'Unione.

52. È vero che, secondo una giurisprudenza consolidata, il diritto dell'Unione non impone a un giudice nazionale di disapplicare le norme processuali interne nazionali in materia di autorità di cosa giudicata. Lo stesso vale anche quando questo permetterebbe di porre rimedio a una violazione di una disposizione del diritto dell'Unione [32].

53. La situazione è tuttavia diversa qualora le norme procedurali interne applicabili prevedano, a determinate condizioni, la possibilità per il giudice nazionale di ritornare su una decisione munita di autorità di giudicato per rendere la situazione derivante da tale decisione compatibile con il diritto nazionale. Il giudice deve quindi anche ricorrere a questa possibilità per ripristinare la conformità di tale situazione alla normativa dell'Unione, conformemente ai principi di equivalenza e di effettività [33].

54. Sebbene la domanda di pronuncia pregiudiziale non contenga indicazioni sulle disposizioni di diritto nazionale al riguardo, se ne trovano tuttavia in una sentenza allegata [34], con la quale il giudice del rinvio aveva deciso di sottoporre la domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte. In base a tale sentenza, in circostanze particolari i giudici irlandesi possono consentire a una parte di sollevare di nuovo una questione in un procedimento successivo, anche nell'ipotesi di una pronuncia sfavorevole alla stessa parte in un procedimento precedente. Nell'esercizio di tale potere discrezionale, il giudice deve bilanciare il diritto costituzionale di accesso alla giustizia, con l'interesse pubblico e il bene comune. È nell'interesse pubblico che una controversia sia risolta (in linea di principio) in via definitiva e che una persona non sia esposta a controversie ripetute o doppie relative a questioni già decise in precedenza.

55. Nell'esercizio di tale potere, sia il principio di equivalenza, sia il principio di effettività, possono comportare che il giudice del rinvio debba astenersi dal formulare constatazioni aventi forza di cosa giudicata nella sentenza del 1º giugno 2018.

56. Il *principio di equivalenza* esige che il giudice del rinvio eserciti il proprio potere discrezionale rispetto alle questioni di diritto dell'Unione in modo analogo a come lo esercita rispetto a cause puramente interne. È vero che il giudice del rinvio non ha fornito alcuna indicazione specifica sulla prassi irlandese. Tuttavia, nel *common law* inglese, dove lo stato della normativa sembra

[32] Sentenze del 1º giugno 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, punti 46 e 47), del 6 ottobre 2009, Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615, punto 37), e del 4 marzo 2020, Telecom Italia (C-34/19, EU:C:2020:148, punto 65).

[33] Sentenze del 10 luglio 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, punto 62), del 6 ottobre 2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, punto 30), e del 29 luglio 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punto 60).

[34] Sentenza della High Court del 23 aprile 2021, Right to Know/An Taoisach, ([2021] IEHC 233, punto 35).

essere simile a quello irlandese, riveste particolare importanza il fatto che la parte alla quale è opposto un accertamento definitivo contenuto in una precedente sentenza abbia avuto la possibilità di impugnare tale accertamento con un mezzo di ricorso [35].

57. Poiché la Right to Know, l'Irlanda e la citata sentenza del 23 aprile 2021, affrontano la questione se la Right to Know fosse legittimata a proporre un'impugnazione avverso la sentenza del 1º giugno 2018, è verosimile che tale aspetto rivesta un ruolo analogo nella prassi irlandese. Stando alle menzionate discussioni, appare dubbio che tale impugnazione fosse possibile.

58. Sebbene l'Irlanda affermi che la Right to Know avrebbe potuto impugnare la sentenza del 1º giugno 2018 con un mezzo di ricorso, la sentenza del 23 aprile 2021 e gli argomenti della Right to Know lo mettono in dubbio. Poiché nella sentenza del 1º giugno 2018 la Right to Know ha ottenuto l'annullamento del rifiuto contestato della sua domanda di accesso, sussisterebbe il rischio che l'impugnazione di parti della motivazione della sentenza sia respinta in quanto prematura [36].

59. Ciò corrisponderebbe, in definitiva, alla situazione giuridica dinanzi ai giudici dell'Unione. Ai termini dell'articolo 56, secondo comma, prima frase, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'impugnazione può essere proposta (solo) da qualsiasi parte che sia rimasta parzialmente o totalmente soccombente nelle sue conclusioni. Sono invece irricevibili le impugnazioni che si limitano a contestare la motivazione di una sentenza dall'esito favorevole al ricorrente [37]. Anche nell'ambito di un'impugnazione sostanzialmente ricevibile, alcune eccezioni sono irricevibili per mancanza di interesse ad agire quando sono rivolte unicamente avverso la motivazione di una decisione nel merito, se la parte interessata non si oppone allo stesso tempo a detta decisione nel merito [38].

60. Se la Right to Know non ha, di fatto, potuto impugnare la constatazione di cui alla sentenza del 1º giugno 2018, ciò sarebbe di rilievo non solo ai fini dell'applicazione del principio di equivalenza, ma anche per l'applicazione del *principio di effettività*.

61. A prima vista, la mancanza di un mezzo di ricorso non sembra rappresentare un ostacolo particolarmente grave all'esercizio dei diritti. Questo perché il principio della tutela giurisdizionale effettiva, che coincide ampiamente con il principio di effettività [39], attribuisce al singolo, in virtù del diritto dell'Unione, solo il diritto di adire un giudice, e non il diritto a più gradi di giudizio [40]. In questo caso, la sentenza del 1º giugno 2018 mostra che, in quest'ottica, era possibile adire un giudice.

35 Sentenza della Court of Appeal (England & Wales) [Corte d'appello (Inghilterra e Galles), Regno Unito] del 20 maggio 2021, Thomas/Luv One Luv All Promotions Ltd, (A3/2020/1485, [2021] EWCA Civ 732, punti da 44 a 48, 51 e 75).

36 Sentenza della High Court del 23 aprile 2021, Right to Know/An Taoisach, [2021] IEHC 233, punto 48.

37 Sentenza del 25 luglio 2018, Société des produits Nestlé e a./Mondelez UK Holdings & Services (C-84/17 P, C-85/17 P e C-95/17 P, EU:C:2018:596, punto 42), e ordinanza del 29 aprile 2022, Valvis Holding/Sun Stars & Sons e EUIPO (C-420/21 P, non pubblicata, EU:C:2022:340, punto 22).

38 In tal senso, sentenze del 6 ottobre 2009, GlaxoSmithKline Services/Commissione (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P e C-519/06 P, EU:C:2009:610, punti da 23 a 25), del 21 dicembre 2011, Iride/Commissione (C-329/09 P, non pubblicata, EU:C:2011:859, punti da 48 a 50), e del 9 novembre 2017, TV2/Danimarca/Commissione (C-649/15 P, EU:C:2017:835, punti da 61 a 63).

39 V. mie conclusioni nella causa Puškár (C-73/16, EU:C:2017:253, paragrafi da 49 a 51, con ulteriori rinvii).

40 Sentenze del 28 luglio 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punto 69), e del 17 luglio 2014, Sánchez Morcillo e Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, punto 36).

62. Nella fattispecie, tuttavia, la mancanza di un mezzo di ricorso implicherebbe una violazione del principio della parità delle armi. Si può infatti presumere che la parte avversa, il Taoiseach, avesse effettivamente la possibilità, in quanto parte soccombente, di impugnare la sentenza del 1º giugno 2018.

63. Il principio della parità delle armi costituisce parte integrante del principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, sancito dall'articolo 47 della Carta [41]. È un corollario logico della nozione stessa di processo equo e implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una possibilità ragionevole di esporre la propria posizione, comprese le proprie prove, in circostanze che non la pongano in una situazione di netto svantaggio rispetto all'avversario [42].

64. Tuttavia, il fatto che una parte sia vincolata da una constatazione che in seguito si rivela svantaggiosa, mentre la controparte, che trae un vantaggio da tale constatazione, abbia potuto scegliere se impugnarla o accettarla, costituisce un chiaro svantaggio.

65. I due aspetti evocati dal giudice del rinvio nella quarta questione, la rinuncia al rinvio pregiudiziale nella sentenza definitiva e le lacune negli argomenti delle parti, presentano interesse, ma non sono di per sé decisivi.

66. Così, il fatto che nell'ambito del procedimento che ha portato alla sentenza del 1º giugno 2018 non sia stata presentata una domanda di pronuncia pregiudiziale dinanzi alla Corte, potrebbe piuttosto deporre a favore del riesame di una questione di diritto sulla quale è già stata emessa una decisione avente autorità di cosa giudicata. Tuttavia, in assenza di un obbligo di rinvio, tale circostanza ha un peso relativamente ridotto nella ponderazione [43].

67. D'altra parte, se nel procedimento che ha dato luogo alla sentenza del 1º giugno 2018 le parti e, in particolare la Right to Know, non hanno fatto riferimento alla giurisprudenza della Corte già esistente in materia, ciò depone piuttosto a favore dell'orientamento secondo cui le parti sarebbero vincolate alle constatazioni di tale sentenza. Infatti, in tal caso, esse non avrebbero compiuto ogni ragionevole sforzo per ottenere una decisione corretta a loro favorevole. Ciò è tanto più vero se il diritto processuale considerato è caratterizzato da un marcato principio dispositivo, che richiede alle parti di presentare i precedenti pertinenti. Tuttavia, anche questa tesi ha solo un peso limitato, dal momento che la mancanza di precedenti avrebbe rafforzato la necessità per la High Court di considerare una domanda di pronuncia pregiudiziale già nel primo procedimento. Inoltre, la sentenza fondamentale sull'interpretazione della nozione di comunicazione interna [44] è stata pronunciata solo dopo la sentenza del 1º giugno 2018.

68. Di conseguenza, occorre rispondere alla terza e alla quarta questione nel senso che, in forza dei principi di equivalenza e di effettività, il giudice nazionale è tenuto a discostarsi da constatazioni aventi autorità di cosa giudicata per ripristinare la compatibilità della situazione di cui trattasi con il diritto dell'Unione, se tale possibilità sussiste in base alle norme processuali

41 Sentenze del 6 novembre 2012, Otis e a. (C-199/11, EU:C:2012:684, punto 48), del 17 luglio 2014, Sánchez Morcillo e Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, punto 48), e del 16 ottobre 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, punto 61).

42 Sentenze del 6 novembre 2012, Otis e a. (C-199/11, EU:C:2012:684, punto 71), del 28 luglio 2016, Conseil des ministres (C-543/14, EU:C:2016:605, punto 40), del 16 maggio 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punto 96), e del 16 ottobre 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, punto 61).

43 Sulle conseguenze di una violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale, sentenza del 13 gennaio 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, punti 27 e 28). V., anche, sentenze del 4 ottobre 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, punti 77 e 78), e del 20 dicembre 2017, Incyte (C-492/16, EU:C:2017:995, punti 47 e 48).

44 Sentenza del 20 gennaio 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicazioni interne) (C-619/19, EU:C:2021:35, punto 28).

nazionali applicabili per una situazione puramente interna. Nella misura in cui il giudice dispone di un potere discrezionale, esso deve considerare, in particolare, se la parte sfavorita dalla constatazione avente autorità di cosa giudicata abbia avuto la possibilità di impugnare tale constatazione con un mezzo di ricorso e se le parti godessero di pari opportunità al riguardo. Il fatto che alla Corte sia stato presentato un rinvio pregiudiziale prima della constatazione avente autorità di cosa giudicata, o che le parti interessate abbiano sottoposto al giudice nazionale la pertinente giurisprudenza della Corte prima di tale constatazione, riveste invece minore importanza ai fini dell'esercizio del potere discrezionale.

V. Conclusione

69. Propongo pertanto alla Corte di pronunciarsi nei seguenti termini:

1) I verbali di riunioni formali del potere esecutivo di uno Stato membro, nel corso delle quali i membri del governo sono tenuti a riunirsi e ad agire in qualità di autorità collettiva, devono essere qualificati, ai fini di una domanda di accesso all'informazione ambientale in essi contenuta, come «comunicazioni interne» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2003/4/CE. Qualora tali riunioni vadano ricondotte alla fase finale del procedimento, esse costituiscono al contempo «deliberazioni interne» di un'autorità pubblica ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sull'informazione ambientale.

2) L'autorità di cosa giudicata delle decisioni degli organi giurisdizionali nazionali rientra nell'autonomia procedurale degli Stati membri. Si applicano, tuttavia, i principi di equivalenza e di effettività.

   a) Il principio di effettività non richiede che l'autorità di cosa giudicata di una sentenza sia limitata ai motivi che ne costituiscono il fondamento.

   b) In forza dei principi di equivalenza e di effettività, il giudice nazionale è tenuto a discostarsi da constatazioni aventi autorità di cosa giudicata per ripristinare la compatibilità della situazione di cui trattasi con il diritto dell'Unione, se tale possibilità sussiste in base alle norme processuali nazionali applicabili per una situazione puramente interna. Nella misura in cui il giudice dispone di un potere discrezionale, esso deve considerare, in particolare, se la parte sfavorita dalla constatazione avente autorità di cosa giudicata abbia avuto la possibilità di impugnare tale constatazione con un mezzo di ricorso e se le parti godessero di pari opportunità al riguardo. Il fatto che alla Corte sia stato presentato un rinvio pregiudiziale prima della constatazione avente autorità di cosa giudicata, o che le parti interessate abbiano sottoposto al giudice nazionale la pertinente giurisprudenza della Corte prima di tale constatazione, riveste invece minore importanza ai fini dell'esercizio del potere discrezionale.