

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

22 dicembre 2010 *

Nel procedimento C-524/09,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal tribunal administratif de Paris (Francia), con decisione 6 novembre 2009, pervenuta in cancelleria il 12 novembre 2009, nella causa

Ville de Lyon

contro

Caisse des dépôts et consignations,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. J.-C. Bonichot, presidente di sezione, dai sigg. K. Schiemann, L. Bay Larsen, dalle sig.re C. Toader (relatore) e A. Prechal, giudici,

* Lingua processuale: il francese.

avvocato generale: sig.ra J. Kokott
cancelliere: sig.ra R. Șereș, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 ottobre 2010,

considerate le osservazioni presentate:

- per la ville de Lyon, dall'avv. C. Enckell, avocat;
- per la Caisse des dépôts et consignations, dagli avv.ti T. Garancher e L. Deruy, avocats;
- per il governo francese, dai sigg. G. de Bergues e S. Menez, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, dal sig. E. Riedl, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, dalla sig.ra O. Beynet e dal sig. E. White, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 ottobre 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione, nel contesto del sistema istituito dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 2003, 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275, pag. 32), nel testo risultante dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 ottobre 2004, 2004/101/CE (GU L 338, pag. 18; in prosieguo: la «direttiva 2003/87»), delle modalità di accesso alle informazioni riguardanti le operazioni in materia di quote di emissioni di gas a effetto serra detenute dall'amministratore del registro nazionale, quali definite dal regolamento (CE) della Commissione 21 dicembre 2004, n. 2216, relativo ad un sistema standardizzato e sicuro di registri a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e della decisione n. 280/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 386, pag. 1), e ciò in connessione con la 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 la ville de Lyon (Comune di Lione) e la Caisse des dépôts et consignations (in prosieguo: la «CDC»), in merito al diniego di quest'ultima di comunicare a detto ente locale i dati relativi ai volumi delle quote di emissioni di gas a effetto serra cedute da taluni operatori nel corso del 2005.

Contesto normativo

Il diritto internazionale

- ³ La convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, detta «convenzione di Aarhus», è stata sottoscritta il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con decisione del Consiglio 17 febbraio 2005, 2005/370/CE (GU L 124, pag. 1).
- ⁴ L'art. 4, n. 4, di tale convenzione così recita:

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

(...)

- d) la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, qualora essa sia tutelata dalla legge a salvaguardia di legittimi interessi economici; tuttavia devono essere divulgate le informazioni sulle emissioni rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente;

(...)

- f) la riservatezza dei dati personali e/o dei dossier riguardanti una persona fisica che non abbia acconsentito alla divulgazione delle informazioni al pubblico, qualora tale riservatezza sia tutelata 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».

La normativa dell'Unione

La direttiva 2003/4

- ⁵ L'art. 2 della direttiva 2003/4, rubricato «Definizioni», dispone al punto 1, lett. a)-c), quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

- 1) "informazione ambientale" qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale concernente:

- a) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali (...);
- b) fattori quali (...) le emissioni, gli scarichi e altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente di cui alla lettera a);
- c) le misure (comprese quelle amministrative) quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori di cui alle lettere a) e b), nonché le misure o attività intese a proteggere i suddetti elementi».

6 A termini dell'art. 3, n. 1, di detta direttiva, «[g]li 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». Inoltre, il successivo n. 3, dispone che «se la richiesta è formulata in modo eccessivamente generico, l'autorità pubblica chiede al più presto e non oltre il termine di cui al paragrafo 2, lett. a), al richiedente di specificarla e lo assiste in tale compito, ad esempio fornendo informazioni sull'uso dei registri pubblici di cui al paragrafo 5, lett. c). (...)».

7 L'art. 4 della direttiva medesima, rubricato «Eccezioni», dispone al n. 2 quanto segue:

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

(...)

- 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;

(...)

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.

(...)».

La direttiva 2003/87

- ⁸ La direttiva 2003/87, come affermato al suo art. 1, è volta ad istituire un sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione europea al fine di promuovere la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, in particolare di biossido di carbonio, secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica.

- 9 Tale direttiva è quindi diretta a dare attuazione agli obblighi di riduzione incombenti all'Unione in base al protocollo di Kyoto allegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. Tale protocollo è stato approvato, a nome della Comunità europea, con decisione del Consiglio 25 aprile 2002, 2002/358/CE (GU L 130, pag. 1).
- 10 L'art. 11 della direttiva 2003/87 prevede un primo periodo di assegnazione e rilascio di quote intercorrente dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2007, successivamente periodi di concessione quinquennali, di cui il primo con inizio fissato al 1° gennaio 2008.
- 11 Le modalità e le procedure con cui, nel corso di tali periodi di assegnazione, le competenti autorità nazionali concedono, sulla base di un piano nazionale di assegnazione, quote ai gestori di impianti, sono precisate negli artt. 9-11 di detta direttiva. A norma dei successivi artt. 12, n. 3, e 14, n. 3, gli Stati membri garantiscono peraltro, da un lato, che, entro il 30 aprile di ogni anno, il gestore di ciascun impianto restituisca un numero di quote di emissioni pari alle emissioni totali di tale impianto nel corso dell'anno civile precedente, come verificato a norma dell'art. 15, e che tali quote vengano successivamente cancellate, nonché, dall'altro, che ogni gestore di un impianto comunichi all'autorità competente le emissioni rilasciate dall'impianto medesimo in ciascun anno civile, successivamente alla fine dell'anno interessato.
- 12 A termini del tredicesimo «considerando» della direttiva medesima, «[p]er assicurare la trasparenza, il pubblico dovrebbe avere accesso alle informazioni relative all'assegnazione delle quote e ai risultati del controllo delle emissioni, fatti salvi unicamente i limiti previsti dalla direttiva 2003/4 (...)».
- 13 L'art. 17 della direttiva 2003/87, intitolato «Accesso all'informazione», così recita:

«Le decisioni concernenti l'assegnazione delle quote di emissioni, le informazioni sulle attività di progetto alle quali gli Stati membri partecipano, o per le quali autorizzano la partecipazione di entità private o pubbliche, nonché le notifiche delle emissioni previste dall'autorizzazione all'emissione di gas ad effetto serra e che sono detenute dall'autorità competente, vengono messe a disposizione del pubblico ai sensi della direttiva 2003/4/CE».

¹⁴ Il successivo art. 19, n. 2, prevede, da un lato, che qualsiasi persona possa possedere quote di emissioni e, dall'altro, che il registro è accessibile al pubblico e contiene una contabilità separata per registrare le quote di emissioni possedute da ciascuna persona alla quale siano state rilasciate o dalla quale siano state trasferite quote di emissioni.

¹⁵ A termini dell'art. 19, n. 3, della direttiva medesima, «[a]i fini dell'attuazione della presente direttiva la Commissione adotta, secondo la procedura di cui all'articolo 23, paragrafo 2, un regolamento relativo ad un sistema standardizzato e sicuro di registri sotto forma di banche di dati elettroniche standardizzate, contenenti elementi di dati comuni che consentano di controllare il rilascio, il possesso, il trasferimento e la cancellazione delle quote di emissioni, nonché di assicurare l'accesso al pubblico e la riservatezza, ove necessario, e di garantire che ogni cessione sia compatibile con gli obblighi risultanti dal protocollo di Kyoto. (...)».

¹⁶ Il successivo art. 20, nn. 1 e 2, così dispone:

«1. La Commissione designa un amministratore centrale incaricato di tenere un catalogo indipendente nel quale sono registrati gli atti di rilascio, trasferimento e cancellazione delle quote di emissioni.

2. L'amministratore centrale esegue un controllo automatico sui singoli atti inseriti nei registri mediante il catalogo indipendente degli atti, onde verificare che il rilascio, il trasferimento e la cancellazione delle quote di emissioni non siano viziati da irregolarità».

Il regolamento n. 2216/2004

- ¹⁷ L'art. 8 del regolamento n. 2216/2004, sotto la rubrica «Amministratori dei registri», così recita:

«1. Ciascuno Stato membro e la Commissione designano un amministratore incaricato della gestione e della tenuta del rispettivo registro in conformità del disposto del presente regolamento.

(...)

3. Gli Stati membri e la Commissione mantengono la responsabilità e la competenza finali per la gestione e la tenuta dei rispettivi registri.

4. La Commissione coordina l'applicazione delle disposizioni del presente regolamento con gli amministratori dei registri di ciascuno Stato membro e con l'amministratore centrale».

- ¹⁸ Il successivo art. 9, collocato nella sezione 1, intitolata «Comunicazione delle informazioni e riservatezza», del capo III del regolamento n. 2216/2004, riguardante il «Contenuto dei registri», dispone, sotto la rubrica «Comunicazione delle informazioni», quanto segue:

«1. L'amministratore di ciascun registro rende accessibili in modo trasparente e organizzato, tramite il sito web del proprio registro, le informazioni di cui all'allegato XVI ai destinatari e con la frequenza ivi indicati. Gli amministratori dei registri non possono rendere pubbliche le altre informazioni contenute nei rispettivi registri.

2. L'amministratore centrale rende accessibili in modo trasparente e organizzato, tramite il sito web del CITL [Community Independent Transaction Log (catalogo indipendente comunitario delle operazioni)], le informazioni di cui all'allegato XVI ai destinatari e con la frequenza ivi indicati. L'amministratore centrale non può rendere pubbliche le altre informazioni contenute nel CITL.

3. Ciascun sito web consente ai destinatari delle relazioni di cui all'allegato XVI di consultare tali relazioni mediante l'utilizzo di strumenti di ricerca.

4. Gli amministratori dei registri sono responsabili dell'accuratezza delle informazioni provenienti dai rispettivi registri e rese pubbliche tramite il sito web del CITL.

5. Il CITL e i registri non possono imporre ai titolari dei conti di fornire informazioni sui prezzi relativi alle quote o alle unità di Kyoto».

¹⁹ Il successivo art. 10, collocato nella stessa sezione 1 del capo III, è rubricato «Riservatezza» e nel testo applicabile ai fatti della causa principale prevede, ai nn. 1 e 2, quanto segue:

«1. Tutte le informazioni contenute nei registri e nel CITL, comprese le informazioni riguardanti la consistenza di tutti i conti e tutte le operazioni effettuate, si considerano riservate per qualsiasi fine diverso dall'applicazione delle disposizioni del presente regolamento, della direttiva 2003/87/CE o della legislazione nazionale.

2. Le informazioni contenute nei registri non possono essere utilizzate senza il preventivo consenso del titolare del conto a cui si riferiscono, salvo ai fini della gestione e della tenuta dei registri in conformità del disposto del presente regolamento».

²⁰ I punti 5 e 6 dell'allegato XV del regolamento n. 2216/2004, rubricati «Collegamento tra il CITL e il pubblico e tra ciascun registro e il pubblico», così recitano:

«5. Nell'area pubblica del sito web del CITL e nel sito web pubblico di un registro non è richiesta l'autenticazione degli utenti del pubblico.

6. L'area pubblica del sito web del CITL e l'area pubblica del sito web di un registro non devono consentire agli utenti del pubblico l'accesso diretto ai dati attraverso il database del CITL o il database del registro interessato. I dati accessibili al pubblico in conformità del disposto dell'allegato XVI devono essere consultati tramite un database separato».

²¹ L'allegato XVI del regolamento n. 2216/2004, intitolato «Obblighi di comunicazione imposti agli amministratori dei registri e all'amministratore centrale», contiene una parte relativa alle «Informazioni disponibili al pubblico a partire dal CITL» che dispone quanto segue:

«11. L'amministratore centrale pubblica e aggiorna le informazioni di cui al punto 12 relativamente al sistema dei registri sull'area pubblica del sito web del CITL, secondo le date specificate.

12. Le informazioni indicate di seguito relative a ciascuna operazione completata nell'ambito del sistema dei registri per l'anno X devono essere pubblicate a partire dal 15 gennaio dell'anno (X + 5):

(...)

c) nome del titolare del conto di partenza: il titolare del conto (persona fisica/giuridica, gestore, Commissione, Stato membro);

d) nome del titolare del conto di destinazione: il titolare del conto (persona fisica/giuridica, gestore, Commissione, Stato membro);

e) quote o unità di Kyoto interessate dall'operazione presentate in base al codice identificativo dell'unità, costituito dagli elementi di cui all'allegato VI;

(...)

g) data e ora alle quali l'operazione è stata completata (...).

(...)».

22 Detto allegato contiene parimenti una parte, intitolata «Informazioni di ciascun registro da mettere a disposizione dei titolari dei conti», che così recita:

«13. L'amministratore di ciascun registro pubblica e aggiorna le informazioni di cui al punto 14 relative al proprio registro sull'area riservata del sito web del registro, secondo i tempi indicati.

14. Gli elementi relativi a ciascun conto indicati di seguito, presentati in base al codice identificativo dell'unità costituito dagli elementi definiti nell'allegato VI, sono pubblicati su richiesta del titolare del conto e possono essere visualizzati unicamente da quest'ultimo:

a) quote o unità di Kyoto detenute attualmente nel conto;

b) elenco delle operazioni proposte avviate dal titolare del conto con l'indicazione, per ognuna, degli elementi di cui al punto 12, lettere da a) a f), della data e dell'ora alla quale è stata proposta l'operazione (ora di Greenwich — GMT), dello stato attuale dell'operazione proposta e di qualsiasi codice di risposta inviato dopo i controlli effettuati a norma dell'allegato IX;

- c) elenco delle quote o delle unità di Kyoto acquisite dal conto a seguito di operazioni completate, con l'indicazione, per ciascuna di esse, degli elementi di cui al punto 12, lettere da a) a g);

- d) elenco delle quote o delle unità di Kyoto trasferite dal conto a seguito di operazioni completate, con l'indicazione, per ciascuna di esse, degli elementi di cui al punto 12, lettere da a) a g)».

La normativa nazionale

- ²³ L'art. 1 della legge 17 luglio 1978, n. 78-753, recante varie misure per il miglioramento dei rapporti tra l'amministrazione e il pubblico nonché diverse disposizioni di natura amministrativa, sociale e fiscale (JORF del 18 luglio 1978, pag. 2851; in prosieguo: la «legge n. 78-753»), nel testo applicabile ai fatti della causa principale, dispone, all'art. 1, primo e secondo comma, quanto segue:

«Il diritto degli amministrati all'informazione viene precisato e garantito dalle disposizioni dei capi I, III e IV del presente titolo per quanto riguarda la libertà di accesso ai documenti amministrativi.

Sono considerati documenti amministrativi, ai sensi dei capi I, III e IV del presente titolo, a prescindere dal supporto utilizzato per l'inserimento, la conservazione o la trasmissione delle informazioni che ne costituiscono il contenuto, i documenti elaborati o detenuti dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali e dalle altre persone di diritto pubblico o da persone di diritto privato incaricate di un pubblico servizio (...).

²⁴ Dall'art. 6 II di tale legge emerge che «possono essere comunicati solo all'interessato i documenti amministrativi (...) la cui diffusione pregiudicherebbe (...) il segreto in materia commerciale ed industriale».

²⁵ In materia di ambiente, il diritto di accesso all'informazione è disciplinato da specifiche disposizioni contenute nel Code de l'environnement (Codice francese dell'ambiente). A tal riguardo, l'art. L. 124-1 di detto codice così recita:

«Il diritto degli amministrati di accedere alle informazioni ambientali detenute, ricevute o raccolte dalle autorità pubbliche di cui all'art. L. 124-3 o per conto delle stesse si esercita alle condizioni definite dalle disposizioni del titolo I della legge n. 78-753 (...)».

²⁶ Il successivo art. L. 124-2 così recita:

«Si considera informazione ambientale ai sensi del presente capo qualsiasi informazione disponibile, a prescindere dal suo supporto, avente per oggetto:

- 1) lo stato degli elementi ambientali, in particolare l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, la terra, il paesaggio, i siti naturali, le zone costiere o marine e la diversità biologica, nonché le interazioni fra tali elementi;
- 2) le decisioni, le attività e i fattori, in particolare le sostanze, l'energia, i rumori, le radiazioni, le scorie, le emissioni, gli scarichi e altri rifiuti che possano influire sullo stato degli elementi di cui al comma 1);

(...)

- 5) le relazioni redatte dalle pubbliche autorità o per loro conto in ordine all'applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di ambiente».

27 L'art. L. 229-16, primo comma, del codice medesimo prevede l'istituzione e la tenuta di un registro nazionale delle quote di emissioni di gas a effetto serra in cui vengano contabilizzate le quote rilasciate, detenute, trasferite e cancellate (in prosieguo: il «registro nazionale»). Dal terzo comma di tale articolo risulta che detto registro è accessibile al pubblico secondo le modalità fissate mediante decreto.

28 A tal riguardo è stato adottato il decreto 23 dicembre 2004, n. 2004-1412, relativo al registro nazionale delle quote di emissioni di gas a effetto serra previsto dall'art. L. 229-16 del Codice dell'ambiente (JORF del 28 dicembre 2004, pag. 22123). Detto decreto prevede che la CDC è incaricata dell'istituzione della tenuta del menzionato registro nazionale. Inoltre, l'art. 2 del decreto medesimo dispone quanto segue:

«I. — Le funzioni della [CDC] ai sensi del presente decreto comprendono:

(...)

- 6) la messa a disposizione del pubblico, su un sito internet dedicato e alle condizioni definite dal regolamento di cui all'art. 19, n. 3, della direttiva [2003/87], delle informazioni che l'amministratore del registro è tenuto a rendere pubbliche;

(...)

II. — La [CDC] adotta i provvedimenti necessari per garantire la riservatezza delle informazioni raccolte nell'esercizio delle sue funzioni e prevenire qualsiasi utilizzo di dette informazioni, anche al suo interno, per attività estranee a tali funzioni.

(...)».

Causa principale e questioni pregiudiziali

- ²⁹ Con lettera 7 febbraio 2006, il Comune di Lione chiedeva alla CDC di comunicargli, da un lato, i volumi delle quote di emissioni di gas a effetto serra (in prosieguo: le «quote di emissioni») cedute nel corso dell'anno 2005 dai gestori di 209 impianti di teleriscaldamento ripartiti su tutto il territorio francese e ai quali erano state attribuite quote di emissioni e, dall'altro, la data delle operazioni nonché i relativi destinatari (in prosieguo: congiuntamente, le «informazioni relative alle operazioni»). Secondo il Comune di Lione, tali informazioni erano utili in un'ottica comparativa ai fini della rinegoziazione della concessione relativa al teleriscaldamento dell'impianto di La Duchère, situato nel circondario lionese.
- ³⁰ Con decisione 6 marzo 2006, la CDC rifiutava la comunicazione di tali informazioni, richiamandosi all'art. 10 del regolamento n. 2216/2004 nonché ai punti 11 e 12 dell'allegato XVI al regolamento medesimo. Adita dal Comune di Lione, la Commission d'accès aux documents administratifs (commissione per l'accesso ai documenti amministrativi; in prosieguo: la «CADA») esprimeva parere favorevole alla comunicazione dei documenti attinenti a dette informazioni relative alle operazioni.
- ³¹ Tuttavia, con decisione 10 novembre 2006, la CDC reiterava il proprio diniego di comunicazione. A parere di quest'ultima, che costituisce l'amministratore del registro nazionale, le informazioni relative alle operazioni richieste rientravano nella sfera di

competenza dell'amministratore centrale ed erano divulgabili da parte di quest'ultimo, sotto forma di messa a disposizione on-line su Internet, solamente alla scadenza del termine di cinque anni dopo l'effettuazione delle operazioni. Inoltre, le disposizioni della direttiva 2003/4 non sarebbero destinate a disciplinare la divulgazione di tali informazioni relative alle operazioni nel contesto del sistema delle quote di emissioni, per il quale il legislatore dell'Unione ha previsto regole specifiche, contenute nella direttiva 2003/87 e nel regolamento n. 2216/2004.

³² Con atto introduttivo del 10 gennaio 2007, il Comune di Lione proponeva innanzi al giudice del rinvio un ricorso volto, da un lato, all'annullamento delle decisioni di diniego 6 marzo e 10 novembre 2006 nonché, dall'altro, a far ingiungere alla CDC di comunicargli i documenti attinenti alle informazioni relative alle operazioni richieste.

³³ Ciò premesso, il tribunal administratif de Paris decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la comunicazione o il rifiuto di comunicazione delle informazioni di cui all'allegato XVI, n. 12, del regolamento (CE) n. 2216/2004 (...), spetti esclusivamente all'amministratore centrale, oppure anche all'amministratore del registro nazionale.

2) Nel caso in cui sia competente l'amministratore del registro nazionale, se tali informazioni debbano essere considerate "informazioni sulle emissioni nell'ambiente" ai sensi dell'art. 4 della direttiva 2003/4/CE (...), alle quali non possa opporsi la "riservatezza delle informazioni commerciali o industriali", o se la comunicazione di tali informazioni sia disciplinata da specifiche norme di riservatezza.

- 3) Nel caso in cui si applichino specifiche norme di riservatezza, se dette informazioni non possano essere comunicate prima della scadenza di un termine di cinque anni, o se tale termine riguardi solo il periodo quinquennale di assegnazione delle quote ai sensi della direttiva 2003/87/CE (...).
- 4) Nel caso in cui si applichi il detto termine quinquennale, se l'art. 10 del regolamento n. 2216/2004 (...) consenta di derogarvi e se il rifiuto di derogarvi possa essere opposto, sul fondamento di tale articolo, a un ente locale territoriale che voglia ricevere le informazioni in questione per negoziare una concessione relativa al servizio pubblico di teleriscaldamento».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla seconda questione

³⁴ Con la seconda questione, che appare opportuno esaminare per prima, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se la comunicazione di informazioni relative ad operazioni, come quelle richieste nella causa principale dal Comune di Lione, debba essere disciplinata da una delle eccezioni previste dall'art. 4 della direttiva 2003/4 ovvero dalle disposizioni della direttiva 2003/87 e del regolamento n. 2216/2004, emanato in applicazione di tale direttiva.

³⁵ Si deve rilevare, in limine, che, con la firma della convenzione di Aarhus, l'Unione si è impegnata a garantire, nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, l'accesso, in linea di principio, alle informazioni sull'ambiente detenute dalla pubblica amministrazione.

- 36 Con l'adozione della direttiva 2003/4, il legislatore dell'Unione ha inteso dare attuazione alla convenzione di Aarhus prevedendo un regime generale volto a garantire che ogni persona fisica o giuridica di uno Stato membro dell'Unione possieda il diritto di accesso alle informazioni ambientali detenute dalla pubblica amministrazione o per conto di essa, senza che tale persona sia obbligata a far valere un interesse.
- 37 Nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissioni istituito dall'Unione con la direttiva 2003/87, si deve rilevare che l'art. 17 di quest'ultima prevede, segnatamente, che le decisioni relative all'assegnazione di quote ai gestori degli impianti autorizzati ad emettere gas a effetto serra nonché le relazioni sulle emissioni, richieste conformemente all'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra e detenute dalle autorità competenti, sono messe a disposizione del pubblico ai sensi della direttiva 2003/4.
- 38 Se è vero che il legislatore dell'Unione ha in tal modo inserito, nel contesto della direttiva 2003/87, prescrizioni relative all'accesso del pubblico a tale genere di informazioni, si deve rilevare peraltro che il legislatore medesimo non ha con ciò inteso assoggettare alle prescrizioni della direttiva 2003/4 la comunicazione di tutte le informazioni o dati connessi con l'attuazione della direttiva 2003/87.
- 39 A tal riguardo, va osservato che le informazioni relative alle operazioni richieste dal Comune di Lione non ricadono nella sfera dell'art. 17 della direttiva 2003/87, che rinvia alla direttiva 2003/4. Tali informazioni sono riconducibili, per contro, a quelle previste dall'art. 19 della direttiva 2003/87, nella specie, informazioni relative alle quote trasferite che devono costituire oggetto di una contabilità precisa da parte degli Stati membri nei rispettivi registri nazionali, le cui caratteristiche tecniche e le cui regole relative alla tenuta, nonché quelle riguardanti la comunicazione e la riservatezza delle informazioni contenute nei detti registri, sono stabilite dal regolamento n. 2216/2004.
- 40 Considerato che l'art. 19 della direttiva 2003/87 non contiene un rinvio alla direttiva 2003/4, analogo a quello che figura nel detto art. 17, si deve ritenere che il legislatore

dell'Unione non abbia inteso assoggettare una domanda riguardante informazioni relative ad operazioni, come quelle oggetto della causa principale, alle disposizioni generali della direttiva 2003/4, bensì che, al contrario, abbia istituito, per quanto attiene a tali informazioni, un regime specifico ed esaustivo di riservatezza e di divulgazione al pubblico delle informazioni medesime.

- ⁴¹ La seconda questione dev'essere quindi risolta nel senso che una richiesta di comunicazione di informazioni relative ad operazioni, come quelle oggetto della causa principale, con riferimento ai nominativi dei titolari dei conti di provenienza e di destinazione di trasferimenti di quote di emissioni, alle quote o unità di Kyoto oggetto di tali operazioni nonché alla data e ora delle operazioni medesime, ricade esclusivamente nella sfera delle specifiche regole di divulgazione al pubblico e di riservatezza contenute nella direttiva 2003/87 e di quelle contenute nel regolamento n. 2216/2004.

Sulle questioni terza e quarta

- ⁴² Con la terza e quarta questione, che appare opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza, da un lato, se la comunicazione di informazioni riguardanti le operazioni, come quelle oggetto della causa principale, ricada nella sfera delle specifiche regole di riservatezza dettate dagli artt. 9 e 10 del regolamento n. 2216/2004. Dall'altro, detto giudice chiede se la divulgazione delle informazioni attinenti alle operazioni, con riferimento a ciascuna operazione completata, di cui ai punti 11 e 12 dell'allegato XVI al detto regolamento, debba avvenire una volta scaduto il periodo di cinque anni seguenti la conclusione dell'operazione in questione ovvero se si tratti della divulgazione di informazioni, relative al complesso delle operazioni realizzate nel corso di un periodo quinquennale di assegnazione ai sensi della direttiva 2003/87, che debba aver luogo alla scadenza di tale periodo quinquennale.

- 43 Nell'ipotesi in cui tale divulgazione debba aver luogo alla scadenza del periodo quinquennale seguente l'effettuazione dell'operazione di cui trattasi, il giudice a quo chiede se la rinegoziazione di una concessione di servizio pubblico, come quella oggetto della causa principale, possa essere considerata diretta a realizzare i requisiti dettati dal regolamento n. 2216/2004, dalla direttiva 2003/87 ovvero dalla normativa nazionale ai sensi dell'art. 10, n. 1, del regolamento medesimo, dal che potrebbe derivare la conseguenza che la riservatezza non potrebbe essere più opposta alla comunicazione delle informazioni, che vengano richieste, relative alle operazioni.
- 44 Come già rilevato supra al punto 41, informazioni sulle operazioni come quelle chieste dal Comune di Lione, relative ai nominativi dei titolari dei conti di provenienza e di destinazione di trasferimenti di quote di emissioni, alle quote o unità di Kyoto oggetto di tali operazioni nonché alla data e all'ora delle operazioni medesime, ricadono nella sfera di applicazione della direttiva 2003/87 nonché del regolamento n. 2216/2004.
- 45 A tal riguardo, è pur vero che l'art. 19, n. 2, della direttiva 2003/87 prevede che tali informazioni siano conservate nei registri nazionali, che tali registri siano accessibili al pubblico e che essi contengano una contabilità separata per registrare le quote possedute da ciascuna persona alla quale siano state rilasciate o dalla quale siano state trasferite quote di emissioni. Tuttavia, come auspicato dal disposto del successivo n. 3, la Commissione ha adottato il regolamento n. 2216/2004, relativo ad un sistema di registri standardizzato e sicuro, necessario ai fini dell'attuazione della detta direttiva, con cui l'istituzione ha, segnatamente, definito le regole volte a garantire l'accesso del pubblico alle informazioni conservate in tale sistema e, laddove necessario, la riservatezza delle informazioni stesse.
- 46 Dall'art. 9 del regolamento n. 2216/2004 risulta che gli amministratori dei registri nazionali, quali la CDC in Francia, nonché l'amministratore centrale, designato dalla Commissione, mettono a disposizione dei destinatari indicati nell'allegato XVI del regolamento medesimo le informazioni previste in detto allegato e con la frequenza ivi indicata, in modo trasparente e organizzato tramite il loro sito Internet ovvero il sito Internet del CITL.

- 47 A termini dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 2216/2004, tutte le informazioni contenute in tutti i registri, ivi comprese le informazioni riguardanti le operazioni effettuate, sono considerate riservate per qualsiasi fine diverso dall'applicazione delle disposizioni del regolamento stesso, della direttiva 2003/87 o della normativa nazionale. Inoltre, a termini del n. 2 del medesimo articolo, tali informazioni non possono essere utilizzate senza il previo consenso del titolare del conto interessato a fini diversi da quelli inerenti alla gestione e alla tenuta di tali registri.
- 48 Si deve peraltro rilevare, da un lato, che la rinegoziazione di una concessione di servizio pubblico da parte di un ente pubblico quale il Comune di Lione non costituisce, in linea di principio, un'attività volta ad attuare le prescrizioni del regolamento n. 2216/2004, della direttiva 2003/87 o della normativa nazionale.
- 49 Dall'altro è pacifico che il Comune di Lione non è titolare di un conto e che, conseguentemente, esso non ha accesso, secondo le modalità definite ai punti 13 e 14 dell'allegato XVI del regolamento n. 2216/2004, alle informazioni che possono essere esposte, nell'area non pubblica del registro nazionale, su eventuale richiesta dei gestori di teleriscaldamento di cui trattasi nella causa principale.
- 50 Ne consegue che, in presenza di circostanze come quelle della causa principale e, in ogni caso, in assenza di previo accordo dei titolari dei conti di cui trattasi, come postulato dall'art. 10, n. 2, del regolamento n. 2216/2004, per un'utilizzazione delle informazioni riguardanti i medesimi a fini diversi dalla gestione e dalla tenuta dei registri, informazioni, quali quelle relative alle operazioni richieste nella causa principale devono restare riservate, ragion per cui il Comune di Lione può unicamente aver diritto all'accesso alle informazioni riguardanti le operazioni relative alle quote di emissioni secondo le modalità previste per il pubblico, vale a dire tramite la libera consultazione, ai sensi dei punti 5 e 6 dell'allegato XV del regolamento n. 2216/2004, dell'area pubblica del sito Internet del CITL e dell'area pubblica del sito Internet dei registri nazionali, le quali sono distinte dalle banche dati di detto CITL e di detti registri.

- 51 Per quanto attiene alla frequenza con cui informazioni come quelle oggetto della causa principale vengono rese disponibili on-line nell'area pubblica dei registri, il giudice del rinvio chiede se sia possibile allineare cronologicamente tale frequenza ai periodi previsti dai piani nazionali di assegnazione, vale a dire, nella causa principale, i periodi intercorrenti dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2007 e dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2012, con la conseguenza che le informazioni relative alle operazioni effettuate sulle quote attribuite da un piano nazionale di assegnazione risulterebbero immediatamente accessibili per il pubblico alla scadenza di tali periodi, vale a dire, nel primo caso, nel 2008 e, nel secondo, nel 2013.
- 52 A tal riguardo, è sufficiente rilevare che i punti 11 e 12 dell'allegato XVI del regolamento n. 2216/2004 non prevedono un siffatto allineamento cronologico. Infatti, da tali punti e, segnatamente, dal punto 12, lett. c)-e) e g), risulta espressamente che informazioni come quelle richieste nella causa principale, riguardanti i nominativi dei titolari di conti di provenienza e di destinazione di trasferimenti di quote di emissioni, le quote o unità di Kyoto oggetto di tali operazioni nonché la data e l'ora delle operazioni medesime, sono rese disponibili on-line nell'area pubblica del sito Internet del CITL dall'amministratore centrale a decorrere dal 15 gennaio del quinto anno (X + 5) successivo all'anno (X) di completamento delle operazioni di cui trattasi.
- 53 La terza e la quarta questione devono quindi essere risolte nel senso che informazioni relative alle operazioni, come quelle richieste nella causa principale da un ente pubblico territoriale che intenda rinegoziare una concessione di servizio pubblico, costituiscono informazioni riservate ai sensi del regolamento n. 2216/2004 e, a termini degli artt. 9 e 10 del regolamento medesimo, nel combinato disposto con i punti 11 e 12 dell'allegato XVI al regolamento stesso, tali informazioni, in assenza di previo accordo dei titolari dei conti di cui trattasi, sono liberamente consultabili dal pubblico unicamente nell'area pubblica del sito Internet del CITL a decorrere dal 15 gennaio del quinto anno (X + 5) successivo all'anno (X) di completamento delle operazioni relative ai trasferimenti di quote di emissioni.

Sulla prima questione

- 54 Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'amministratore del registro nazionale, dal quale transitano informazioni come quelle oggetto della causa principale e la cui comunicazione ricade nella competenza dell'amministratore centrale, sia egli stesso legittimato a negare tale comunicazione nel caso in cui gli venga presentata una richiesta in tal senso.
- 55 Come già rilevato supra al punto 52, nel sistema istituito dal regolamento n. 2216/2004 e, in particolare, ai punti 11 e 12 dell'allegato XVI del regolamento stesso, è espressamente previsto che le informazioni riguardanti i nominativi dei titolari dei conti di provenienza e di destinazione di trasferimenti di quote di emissioni, le quote o le unità di Kyoto oggetto di tali operazioni nonché la data e l'ora delle operazioni medesime vengano divulgate al pubblico sotto forma di messa a disposizione on-line nell'area pubblica del sito Internet del CITL e che, a tal riguardo, l'amministratore centrale dispone di competenza esclusiva per procedere a tale divulgazione.
- 56 Detta pubblicazione on-line deve avvenire a decorrere dal 15 gennaio del quinto anno ($X + 5$) successivo all'anno (X) di completamento delle operazioni di trasferimento di quote di emissioni, data a partire dalla quale le informazioni relative alle operazioni cessano di beneficiare del regime di riservatezza istituito dal legislatore dell'Unione.
- 57 Conseguentemente, qualora una richiesta, rivolta ad un amministratore di un registro nazionale, riguardi la comunicazione di informazioni relative ai nominativi dei titolari, stabiliti sul territorio nazionale dell'amministratore medesimo, dei conti di provenienza e di destinazione di trasferimenti di quote di emissioni, alle quote o unità di Kyoto oggetto di tali operazioni nonché alla data e all'ora delle operazioni medesime, detto amministratore è tenuto, in assenza di previo accordo dei titolari dei conti di cui trattasi, a garantire la riservatezza di cui tali informazioni beneficiano, fintantoché esse non possano essere legalmente divulgate al pubblico dall'amministratore centrale. In una situazione di tal genere, l'amministratore del registro nazionale è tenuto a respingere egli stesso la domanda di comunicazione presentatagli.

- 58 Per contro, qualora tali informazioni siano state già state rese disponibili on-line, conformemente ai punti 11 e 12 dell'allegato XVI del regolamento n. 2216/2004, dall'amministratore centrale nell'area pubblica del sito Internet del CITL, l'amministratore del registro nazionale è legittimato a comunicare al richiedente tali informazioni ovvero ad indicargli il sito Internet sul quale tali informazioni sono legalmente disponibili.
- 59 La prima questione dev'essere quindi risolta nel senso che, sebbene, ai fini dell'attuazione del regolamento n. 2216/2004, l'amministratore centrale disponga di competenza esclusiva per procedere alla comunicazione al pubblico delle informazioni menzionate al punto 12 dell'allegato XVI del detto regolamento, spetta tuttavia all'amministratore del registro nazionale, a fronte di una richiesta riguardante la comunicazione di tali informazioni relative ad operazioni, respingere egli stesso la richiesta, dato che, in assenza di previo accordo dei titolari dei conti di cui trattasi, detto amministratore è tenuto a garantire la riservatezza di tali informazioni fintantoché esse non siano legalmente divulgabili al pubblico da parte dell'amministratore centrale.

Sulle spese

- 60 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 (Quarta Sezione) dichiara:

- 1) **Una richiesta di comunicazione di informazioni relative ad operazioni, come quelle oggetto della causa principale, con riferimento ai nominativi dei titolari dei conti di provenienza e di destinazione di trasferimenti di quote di emissioni, alle quote o unità di Kyoto oggetto di tali operazioni nonché alla data e ora delle operazioni medesime, ricade esclusivamente nella sfera**

delle specifiche regole di divulgazione al pubblico e di riservatezza contenute nella direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 2003, 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva del Consiglio 96/61/CE, nel testo risultante dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 ottobre 2004, 2004/101/CE, nonché di quelle contenute nel regolamento (CE) della Commissione 21 dicembre 2004, n. 2216, relativo ad un sistema standardizzato e sicuro di registri a norma della direttiva 2003/87 e della decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 280/2004/CE.

- 2) Informazioni relative ad operazioni, come quelle richieste nella causa principale da un ente pubblico territoriale che intende rinegoziare una concessione di servizio pubblico, costituiscono informazioni riservate ai sensi del regolamento n. 2216/2004 e, a termini degli artt. 9 e 10 del regolamento medesimo, nel combinato disposto con i punti 11 e 12 dell'allegato XVI al regolamento stesso, tali informazioni, in assenza di previo accordo dei titolari dei conti di cui trattasi, sono liberamente consultabili dal pubblico unicamente nell'area pubblica del sito Internet del catalogo indipendente comunitario delle operazioni a decorrere dal 15 gennaio del quinto anno ($X + 5$) successivo all'anno (X) di completamento delle operazioni relative ai trasferimenti di quote di emissioni.

- 3) Sebbene, ai fini dell'attuazione del regolamento n. 2216/2004, l'amministratore centrale disponga di competenza esclusiva per procedere alla comunicazione al pubblico delle informazioni menzionate al punto 12 dell'allegato XVI del detto regolamento, spetta tuttavia all'amministratore del registro nazionale, a fronte di una richiesta riguardante la comunicazione di tali informazioni relative ad operazioni, respingere egli stesso la richiesta, in quanto, in assenza di previo accordo dei titolari dei conti di cui trattasi, detto amministratore è tenuto a garantire la riservatezza di tali informazioni, fintantoché esse non siano legalmente divulgabili al pubblico da parte dell'amministratore centrale.

Firme