

# Diritto di accesso all'informazione ambientale (dati relativi all'ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per l'elaborazione di un inventario delle foreste)

Corte di giustizia UE, Sez. IV 7 marzo 2024, in causa C-234/22 - Lycourgos, pres.; Bonichot, est.; Kokott, avv. gen. - Roheline Kogukond MTÜ ed a. c. Keskkonnaagentuur.

**Ambiente - Convenzione di Aarhus - Direttiva 2003/4/CE - Diritto di accesso all'informazione ambientale - Eccezioni - Dati relativi all'ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per l'elaborazione di un inventario delle foreste.**

*(Omissis)*

## **Sentenza**

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 2, punto 1, lettere a) e b), dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera d), e paragrafo 2, primo comma, lettere a), b) e h), e dell'articolo 8 della 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).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la Roheline Kogukond MTÜ, la Eesti Metsa Abiks MTÜ, la Päästame Eesti Metsad MTÜ e la Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus e, dall'altro, la Keskkonnaagentuur (Agenzia per l'ambiente, Estonia) in merito al rifiuto di quest'ultima di accogliere la loro domanda di accesso a taluni dati utilizzati per l'elaborazione dell'inventario statistico nazionale delle foreste.

## **Contesto normativo**

### ***Diritto internazionale***

3 La Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU 2005, L 124, pag. 1; in prosieguo: la «Convenzione di Aarhus»), all'articolo 4 così dispone:

«1. Fatti salvi i paragrafi che seguono, ciascuna Parte provvede affinché, nel quadro della legislazione nazionale, le autorità pubbliche mettano a disposizione del pubblico le informazioni ambientali loro richieste, ivi compreso il rilascio, ove richiesto e ferma restando la lettera b), di copie dei documenti contenenti tali informazioni

(...)

3. 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.

4. 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;

b) le relazioni internazionali, la difesa nazionale o la sicurezza pubblica;

(...)

h) l'ambiente cui si riferiscono le informazioni, ad esempio i luoghi di riproduzione di specie rare.

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.

(...))».

### ***Diritto dell'Unione***

4 Ai sensi dei considerando 16, 20 e 21 della direttiva 2003/4:

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



essere comunicate al richiedente entro il periodo stabilito dalla presente direttiva.

(...)

(20) Le autorità pubbliche dovrebbero sforzarsi di garantire che l'informazione ambientale, quando è raccolta da loro o per loro conto, sia comprensibile, precisa e confrontabile. Poiché rappresenta un fattore importante per valutare la qualità dell'informazione fornita, anche il metodo utilizzato per la raccolta dell'informazione dovrebbe essere divulgato su richiesta.

(21) Per sensibilizzare maggiormente il pubblico alle questioni ambientali e migliorare la protezione dell'ambiente, le autorità pubbliche dovrebbero, se del caso, rendere disponibili e diffondere informazioni sull'ambiente nell'ambito delle loro funzioni, in particolare mediante le tecnologie di telecomunicazione informatica e/o le tecnologie elettroniche, se disponibili».

5 Ai sensi dell'articolo 1 di detta direttiva:

«Gli obiettivi della presente direttiva sono i seguenti:

- a) garantire il diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche o per conto di esse e stabilire i termini e le condizioni di base nonché modalità pratiche per il suo esercizio;
- b) garantire che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, in modo da ottenere la più ampia possibile sistematica disponibilità e diffusione al pubblico dell'informazione ambientale. A tal fine è promosso l'uso, in particolare, delle tecnologie di telecomunicazione e/o delle tecnologie elettroniche, se disponibili».

6 L'articolo 2 della suddetta direttiva, intitolato «Definizioni», prevede 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, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica e i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, nonché le interazioni tra questi elementi;
- b) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni o i rifiuti, compresi quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi e altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente di cui alla lettera a);

(...))».

7 L'articolo 4 della medesima direttiva, intitolato «Eccezioni», è così formulato:

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

(...)

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

(...)

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

- a) alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche qualora essa sia prevista dal diritto;
- b) alle relazioni internazionali, alla sicurezza pubblica o alla difesa nazionale;

(...)

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

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

(...))».

8 Ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 2003/4, intitolato «Qualità dell'informazione ambientale»:

«1. Gli Stati membri provvedono, nella misura del possibile, affinché tutte le informazioni raccolte dagli stessi o per loro conto siano aggiornate, precise e confrontabili.

2. Qualora venga loro richiesto, nella risposta a una richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 2, punto 1, lettera b), le autorità pubbliche indicano al richiedente dove possono essere reperite le informazioni, se disponibili, relative al procedimento di misurazione, compresi i metodi di analisi, di prelievo di campioni e di preparazione degli stessi utilizzati per raccogliere l'informazione, ovvero fanno riferimento alla procedura normalizzata utilizzata».

#### **Diritto estone**

9 L'articolo 34, paragrafo 1, della riikliku statistika seadus (legge sulle statistiche nazionali), del 10 giugno 2010, prevede che i dati che consentono l'identificazione diretta o indiretta di un'unità statistica e, quindi, la divulgazione di dati personali sono dati riservati.

10 L'articolo 35, paragrafo 1, punti 3 e 19, e paragrafo 2, punto 2, dell'avaliku teabe seadus (legge sull'informazione pubblica), del 15 novembre 2000, così dispone:

«(1) Il detentore delle informazioni è tenuto a riconoscere come informazioni ad uso esclusivamente interno:

(...)

3) le informazioni la cui divulgazione rechi pregiudizio alle relazioni internazionali;

(...)

19) altre informazioni previste dalla legge.

(2) La persona a capo di un'autorità pubblica o di un ente territoriale, o di una persona giuridica di diritto pubblico, può qualificare come informazioni ad uso interno:

(...)

2) un progetto di documento e i documenti di accompagnamento, prima della loro adozione o firma».

11 La direttiva 2003/4 è stata recepita nell'ordinamento estone dalla keskkonnaseadustiku üldosa seadus (legge recante la parte generale del codice dell'ambiente), del 16 febbraio 2011.

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

12 Le ricorrenti nel procedimento principale, quattro associazioni senza scopo di lucro operanti nel settore della tutela dell'ambiente in Estonia, hanno chiesto all'Agenzia per l'ambiente di comunicare loro i dati relativi ai posti di campionamento permanenti utilizzati per l'elaborazione dell'inventario statistico nazionale delle foreste, ivi comprese le coordinate della loro ubicazione, sostenendo in sostanza che, senza detti dati, le misurazioni effettuate a partire da tali posti di campionamento non avrebbero potuto essere interpretate correttamente né avrebbero potuto consentire di trarre conclusioni sullo stato della foresta.

13 L'Agenzia per l'ambiente ha accolto parzialmente tale richiesta, ma non ha comunicato alle associazioni ricorrenti nel procedimento principale i dati relativi all'ubicazione dei posti di campionamento permanenti, poiché, a suo avviso, tali dati erano soggetti a restrizioni di accesso ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 1, della legge sulle statistiche nazionali e dell'articolo 35, paragrafo 1, punto 3, e paragrafo 2, punto 2, della legge sull'informazione pubblica. Essa ha confermato il rifiuto di divulgare tali dati relativi all'ubicazione dopo che l'Andmekaitseinspektsioon (Autorità garante della protezione dei dati, Estonia) le ha ingiunto, il 7 dicembre 2020, di riesaminare tale richiesta e di consentire alle ricorrenti nel procedimento principale l'accesso alle informazioni richieste.

14 Il 19 aprile 2021 le ricorrenti nel procedimento principale hanno proposto ricorso avverso il rifiuto dell'Agenzia per l'ambiente di divulgare i dati di cui trattasi relativi all'ubicazione dinanzi al Tallinna Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tallin, Estonia), giudice del rinvio, affinché fosse ingiunto a detta agenzia di comunicare loro tali dati.

15 Il giudice del rinvio afferma che, da un lato, l'Agenzia per l'ambiente sostiene che la divulgazione di detti dati comprometterebbe l'affidabilità dell'inventario statistico nazionale delle foreste e nuocerebbe, di conseguenza, alla capacità della Repubblica di Estonia di produrre statistiche affidabili e riconosciute a livello internazionale. Dall'altro lato, le ricorrenti nel procedimento principale invocano l'impossibilità di sincerarsi dell'affidabilità di tali statistiche in assenza di pubblicazione dei medesimi dati. Tale giudice rileva che l'accesso all'informazione ambientale è disciplinato dalla direttiva 2003/4 e dalla Convenzione di Aarhus, che ha forza vincolante, cosicché un'interpretazione del diritto dell'Unione è necessaria per statuire sul ricorso di cui è investito.

16 In tale contesto, il Tallinna Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tallinn) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se dati quali quelli relativi all'ubicazione dei posti di campionamento permanenti dell'inventario statistico delle foreste di cui al procedimento principale siano qualificabili come informazione ambientale ai sensi dell'articolo 2, punto 1, lettere a) o b), della direttiva [2003/4].

2) Qualora, in base alla risposta fornita alla prima questione, si tratti di informazione ambientale:

a) Se l'articolo 4, paragrafo 1, [primo comma,] lettera d), della direttiva [2003/4] debba essere interpretato nel senso che nel materiale in corso di completamento ovvero nei documenti o nei dati incompleti rientrino anche i dati relativi all'ubicazione dei posti di campionamento permanenti dell'inventario statistico delle foreste.

b) Se l'articolo 4, paragrafo 2, [primo comma,] lettera a), della direttiva [2003/4] debba essere interpretato nel senso che la condizione prevista da detta disposizione – vale a dire che la relativa riservatezza sia prevista dal diritto – sia soddisfatta qualora il requisito della riservatezza non sia previsto dal diritto per una particolare categoria di informazioni, ma risulti, in via interpretativa, da una disposizione di un atto giuridico di carattere generale, quale la legge sulle informazioni pubbliche o la legge sulle statistiche ufficiali.

c) Se, ai fini dell'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, [primo comma,] lettera b), della direttiva [2003/4], sia necessario accertare la sussistenza di un effettivo pregiudizio per le relazioni internazionali dello Stato, determinato dalla divulgazione delle informazioni richieste o se sia sufficiente accertare la sussistenza di un rischio corrispondente.

d) Se il motivo relativo alla "tutela dell'ambiente" di cui all'articolo 4, paragrafo 2, [primo comma,] lettera h), della direttiva [2003/4] giustifichi una restrizione dell'accesso all'informazione ambientale al fine di garantire l'affidabilità delle statistiche ufficiali.

3) Qualora, in base alla risposta fornita alla prima questione, dati quali quelli relativi all'ubicazione dei posti di campionamento permanenti dell'inventario statistico delle foreste di cui al procedimento principale non costituiscano



informazione ambientale, se una richiesta di informazioni relativa a tali dati debba essere considerata una richiesta di informazioni di cui all'articolo 2, punto 1, lettera b), della direttiva [2003/4], da trattarsi conformemente all'articolo 8, paragrafo 2, della medesima direttiva.

4) In caso di risposta affermativa alla terza questione: Se dati quali quelli relativi all'ubicazione dei posti di campionamento permanenti dell'inventario statistico delle foreste di cui al procedimento principale debbano essere considerati informazioni relative ai metodi di analisi, di prelievo di campioni e di preparazione degli stessi utilizzati per raccogliere l'informazione ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva [2003/4].

5) a) In caso di risposta affermativa alla quarta questione, se l'accesso a tali informazioni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva [2003/4] possa essere limitato per qualsiasi motivo serio derivante dalla normativa nazionale.

b) Se il rifiuto di divulgare le informazioni in forza dell'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva [2003/4] possa essere mitigato da altre misure, ad esempio misure che concedono a enti di ricerca e sviluppo o, a fini di controllo, alla Riigikontroll (Corte dei conti[, Estonia]) di accedere alle informazioni richieste.

6) Se il rifiuto di divulgare dati quali quelli relativi all'ubicazione dei posti di campionamento permanenti dell'inventario statistico delle foreste di cui al procedimento principale possa essere giustificato dall'obiettivo di garantire la qualità dell'informazione ambientale nell'accezione dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva [2003/4].

7) Se il considerando 21 della direttiva [2003/4] fornisca una base giuridica per la divulgazione dei dati sull'ubicazione dei posti di campionamento permanenti dell'inventario statistico delle foreste».

## **Sulle questioni pregiudiziali**

### ***Sulla prima questione***

17 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte se l'articolo 2, punto 1, lettera a) o b), della direttiva 2003/4 debba essere interpretato nel senso che le coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per l'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste costituiscono informazioni ambientali ai sensi dell'una o dell'altra di tali disposizioni.

18 Ai sensi dell'articolo 2, punto 1, lettera a), della direttiva 2003/4, costituiscono informazioni ambientali tutte le informazioni relative allo «stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali, (...) la diversità biologica e i suoi elementi costitutivi (...), nonché l'interazione tra questi elementi».

19 Dalla decisione di rinvio risulta che i posti di campionamento permanenti, le cui coordinate di ubicazione sono richieste dalle ricorrenti nel procedimento principale, sono unità di campionamento utilizzate per la raccolta periodica di dati al fine di redigere, per estrapolazione, relazioni statistiche sui popolamenti forestali in Estonia nonché sulla destinazione dei suoli e sulla loro evoluzione. Tali posti di campionamento si trovano ai lati di parcelle quadrate di una superficie di 64 ettari, scelte per il loro carattere rappresentativo dello stato della foresta e del suolo.

20 Come indicato dalle parti interessate che hanno presentato osservazioni nell'ambito del presente procedimento, occorre rilevare che i dati raccolti a partire dai posti di campionamento permanenti costituiscono informazioni ambientali ai sensi dell'articolo 2, punto 1, lettera a), della direttiva 2003/4, in quanto riguardano lo stato dell'ambiente e, più in particolare, lo stato del suolo, dei siti naturali e della diversità biologica, ai sensi di tale disposizione.

21 Contrariamente a quanto sostengono il governo estone e l'Agenzia per l'ambiente, lo stesso vale per le coordinate di ubicazione di tali posti di campionamento permanenti, che sono indispensabili per l'interpretazione dei dati raccolti a partire da tali posti di campionamento e sono, di conseguenza, inscindibili da questi ultimi.

22 Poiché costituiscono informazioni ambientali ai sensi dell'articolo 2, punto 1, lettera a), della direttiva 2003/4, tali coordinate di ubicazione non possono, per contro, essere considerate come rientranti anche nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, punto 1, lettera b), di tale direttiva, il quale riguarda i fattori che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente di cui a tale articolo 2, punto 1, lettera a), dato che queste due disposizioni si escludono a vicenda.

23 Dalle considerazioni sin qui svolte risulta che occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 2, punto 1, lettera a), della direttiva 2003/4 deve essere interpretato nel senso che le coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per la raccolta periodica di dati ai fini dell'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste, insieme ai dati raccolti a partire da tali posti di campionamento, da cui sono inscindibili, costituiscono informazioni ambientali ai sensi di tale disposizione.

### ***Sulla seconda questione***

24 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte se l'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera d), e paragrafo 2, primo comma, lettere a), b) e h), della direttiva 2003/4 debba essere interpretato nel senso che un'autorità amministrativa può, sulla base dell'una o dell'altra delle eccezioni previste da tale disposizione, rifiutare di divulgare al pubblico le coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per l'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste.

25 La Commissione europea sostiene che gli interrogativi formulati nell'ambito della seconda questione siano irricevibili nella parte in cui riguardano l'interpretazione delle eccezioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, primo comma,



lettere a) e b), della direttiva 2003/4, relative all'informazione ambientale la cui divulgazione recherebbe pregiudizio, rispettivamente, alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche e alle relazioni internazionali degli Stati membri.

26 In forza di una giurisprudenza costante, le domande di pronuncia pregiudiziale rivolte alla Corte godono di una presunzione di rilevanza. Il diniego della Corte di statuire su una questione pregiudiziale posta da un giudice nazionale è possibile solo quando appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia di cui al procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte (v., in tal senso, sentenza del 24 luglio 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punto 62 e giurisprudenza ivi citata).

27 Occorre altresì ricordare che, qualora, come nel caso di specie, non sia evidente che l'interpretazione di una disposizione di diritto dell'Unione non abbia alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia di cui al procedimento principale, l'obiezione relativa all'inapplicabilità di tale disposizione al procedimento principale non riguarda la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, ma rientra nel merito delle questioni sollevate (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2023, BMW Bank e a., C-38/21, C-47/21 e C-232/21, EU:C:2023:1014, punto 114 nonché giurisprudenza ivi citata).

28 Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che la controversia di cui al procedimento principale verte sul diniego di accesso, opposto a varie associazioni operanti nel settore della tutela dell'ambiente, alle coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per la raccolta di dati al fine dell'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste in Estonia, e che, nell'ambito di tale controversia, viene in particolare dibattuta la portata di diverse eccezioni al diritto di accesso all'informazione ambientale previsto dalla direttiva 2003/4.

29 In tale contesto, il fatto che le coordinate di ubicazione la cui comunicazione è controversa nel procedimento principale non rientrino manifestamente, secondo la Commissione, nell'ambito di applicazione delle eccezioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettere a) e b), della direttiva 2003/4 non è idoneo a confutare la presunzione di rilevanza di cui gode la questione sollevata, ma si riferisce all'analisi della fondatezza delle argomentazioni adottate.

30 Ne consegue che la seconda questione è ricevibile nel suo complesso.

31 Per quanto riguarda la risposta da fornire a tale questione, in via preliminare occorre ricordare che, adottando la direttiva 2003/4, il legislatore ha inteso garantire la compatibilità del diritto dell'Unione con la Convenzione di Aarhus prevedendo un regime generale volto a garantire che ogni richiedente, a norma dell'articolo 2, punto 5, di tale direttiva, 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 [v., in tal senso, 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].

32 L'articolo 1 della direttiva 2003/4 precisa, in particolare, che essa mira a garantire il diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche e a che tale informazione sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa (sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punto 39).

33 Il legislatore dell'Unione ha tuttavia previsto che gli Stati membri possano introdurre eccezioni al diritto di accesso all'informazione ambientale nei casi tassativamente elencati all'articolo 4 di tale direttiva, come si evince dal considerando 16 di quest'ultima. Nei limiti in cui tali eccezioni siano state effettivamente recepite nell'ordinamento nazionale, le autorità pubbliche possono invocarle per negare l'accesso a talune di tali informazioni [v., in tal senso, sentenza del 20 gennaio 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicazioni interne), C-619/19, EU:C:2021:35, punto 31].

34 Come emerge dal sistema generale della direttiva 2003/4 e, segnatamente, dal suo articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, il diritto all'informazione significa che la divulgazione delle informazioni dovrebbe essere la regola generale e che le autorità pubbliche dovrebbero essere autorizzate ad opporre un rifiuto ad una richiesta di informazioni ambientali solo in taluni casi specifici chiaramente definiti. Le eccezioni al diritto di accesso devono, di conseguenza, essere oggetto di un'interpretazione restrittiva e l'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione deve, in ciascun caso specifico, essere ponderato con l'interesse tutelato dal rifiuto di divulgare, salvo nelle situazioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, terza frase, della direttiva 2003/4 riguardante le informazioni sulle emissioni nell'ambiente [v., in tal senso, sentenza del 20 gennaio 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicazioni interne), C-619/19, EU:C:2021:35, punto 33 e giurisprudenza ivi citata].

35 L'attuazione delle eccezioni previste all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2003/4 presuppone, peraltro, che la divulgazione al pubblico delle informazioni richieste sia tale da recare concretamente ed effettivamente pregiudizio agli interessi tutelati da tale direttiva, e che il rischio di un siffatto pregiudizio deve essere ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico [v., in tal senso, sentenza del 20 gennaio 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicazioni interne), C-619/19, EU:C:2021:35, punto 69].

36 E alla luce di tali considerazioni che occorre rispondere alla questione sollevata, suddivisa in quattro sottoquestioni.

37 Il giudice del rinvio si chiede, in primo luogo, se la divulgazione delle coordinate di ubicazione dei posti di



campionamento permanenti utilizzati per raccolta periodica di dati ai fini dell'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste possa essere negata sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera d), della direttiva 2003/4, che consente agli Stati membri di respingere una richiesta di informazione ambientale riguardante materiale in corso di completamento ovvero documenti o dati incompleti.

38 Sebbene le nozioni di «materiale in corso di completamento» e di «documenti o dati incompleti» non siano definite da tale direttiva, dalle spiegazioni relative all'articolo 4 della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, presentata dalla Commissione il 29 giugno 2000 [COM(2000) 402 definitivo] (GU 2000, C 337 E, pag. 156), risulta che 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 [v., in tal senso, sentenza del 20 gennaio 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicazioni interne), C-619/19, EU:C:2021:35, punto 44]. La Corte ha peraltro dichiarato che, a differenza del motivo di rifiuto di accesso previsto all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva 2003/4 relativo alle comunicazioni interne, quello previsto all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera d), di detta direttiva si riferisce al completamento o alla redazione di documenti e ha, di conseguenza, carattere temporaneo [v., in tal senso, sentenza del 20 gennaio 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicazioni interne), C-619/19, EU:C:2021:35, punto 56].

39 Tale interpretazione è corroborata da quella dell'articolo 4, paragrafo 3, lettera c), della Convenzione di Aarhus, che prevede una deroga al diritto di accesso alle informazioni ambientali per quanto riguarda i documenti in corso di elaborazione, e dalle spiegazioni contenute nel documento intitolato «La Convenzione di Aarhus, guida all'applicazione» (seconda edizione, 2014) pubblicato dalla Commissione economica per l'Europa dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, che, pur essendo privo di valore normativo, fa parte degli elementi che possono orientare l'interpretazione di tale convenzione (v., in tal senso, sentenza del 16 febbraio 2012, Solvay e a., C-182/10, EU:C:2012:82, punto 27).

40 Orbene, le coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per la raccolta di dati ai fini dell'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste non possono essere considerate come materiale in corso di completamento oppure come documenti o dati incompleti dal momento che si riferiscono allo stato della foresta a una determinata data.

41 La circostanza che, per misurare l'evoluzione dello stato delle risorse forestali e dei suoli, tali posti di campionamento siano utilizzati per l'elaborazione di inventari statistici successivi o per altre relazioni non mette in discussione tale conclusione. Un'interpretazione diversa equivarrebbe a consentire l'applicazione senza limiti temporali dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, lettera d), della direttiva 2003/4, mentre quest'ultima riveste, come sopra ricordato, carattere temporaneo.

42 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il motivo di diniego di accesso relativo alla tutela della riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, previsto all'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2003/4, il giudice del rinvio chiede se la condizione secondo cui tale riservatezza deve essere prevista dal diritto sia soddisfatta qualora tale riservatezza risulti non da disposizioni specifiche, bensì da un atto di carattere generale, come una legge sull'informazione pubblica o una legge sulle statistiche.

43 Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che, così facendo, detto giudice muove dalla premessa secondo cui tale motivo di diniego potrebbe applicarsi a informazioni quali le coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per la raccolta di dati ai fini dell'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste.

44 Orbene, a tal riguardo, occorre ricordare che il termine «deliberazioni interne» utilizzato all'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2003/4 rinvia alle fasi finali del processo decisionale delle autorità pubbliche che sono chiaramente designate come deliberazioni dal diritto nazionale e la cui riservatezza deve essere prevista dal diritto (v., in tal senso, sentenze del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau C-204/09, EU:C:2012:71, punti 63 e 64, nonché del 23 novembre 2023, Right to Know, C-84/22, EU:C:2023:910, punto 43).

45 Nel caso di specie, le coordinate di ubicazione richieste dalle ricorrenti nel procedimento principale – sebbene riguardino i posti di campionamento utilizzati per la raccolta di dati ai fini dell'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste e presentino quindi un nesso indiretto con il processo decisionale pubblico in materia ambientale – non si riferiscono, in quanto tali, alle fasi finali dei processi decisionali in tale materia e quindi a «deliberazioni interne», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2003/4.

46 Ne consegue che una richiesta diretta all'accesso a siffatte coordinate di ubicazione non può, in ogni caso, rientrare nell'ambito di applicazione dell'eccezione prevista da tale disposizione, senza che sia necessario esaminare se la riservatezza di tali informazioni possa essere considerata prevista dal diritto, ai sensi della stessa disposizione, qualora essa risulti da un testo di portata generale, quale una legge sull'informazione pubblica o una legge sulle statistiche.

47 In terzo luogo, il giudice del rinvio si interroga sulla portata dell'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva 2003/4, in forza del quale gli Stati membri possono respingere una richiesta di informazioni ambientali la cui divulgazione rechi pregiudizio alle relazioni internazionali, alla sicurezza pubblica o alla difesa nazionale. A tal riguardo esso chiede, in sostanza, se il deterioramento dell'affidabilità dei dati che fungono da base per l'elaborazione di un siffatto inventario delle foreste, derivante dalla divulgazione di tali coordinate, sia tale da recare pregiudizio alle relazioni internazionali di uno Stato membro, ai sensi di tale disposizione.



48 L'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva 2003/4 mira a garantire la compatibilità del diritto dell'Unione con l'articolo 4, paragrafo 4, lettera b), della Convenzione di Aarhus, secondo il quale possono essere escluse dal diritto di accesso alle informazioni ambientali quelle informazioni la cui divulgazione possa «pregiudicare» le relazioni internazionali, la difesa nazionale o la sicurezza pubblica dello Stato parte interessato.

49 Dai termini dell'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva 2003/4, così come da quelli dell'articolo 4, paragrafo 4, lettera b), della Convenzione di Aarhus, non risulta che l'applicazione di tale eccezione presupponga, in ogni caso, che la divulgazione di un'informazione ambientale sia, di per sé, contraria a un impegno internazionale.

50 Come ricordato ai punti 34 e 35 della presente sentenza, l'attuazione di tale eccezione è invece subordinata alla ponderazione dell'interesse pubblico che giustifica la divulgazione dell'informazione ambientale di cui trattasi con l'interesse tutelato dal rifiuto di divulgarla, nonché alla constatazione che una siffatta divulgazione può recare concretamente ed effettivamente pregiudizio agli interessi tutelati dalla direttiva 2003/4, e il rischio di un siffatto pregiudizio deve essere ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico.

51 Spetterà al giudice del rinvio compiere tali valutazioni nel caso di specie. In tale contesto, spetterà in particolare al giudice del rinvio verificare se l'eventuale violazione degli impegni internazionali della Repubblica di Estonia derivante dalla divulgazione delle coordinate di ubicazione di cui trattasi nel procedimento principale avrebbe conseguenze sfavorevoli sufficientemente concrete e prevedibili da arrecare effettivamente pregiudizio ai suoi interessi o alla cooperazione internazionale in materia forestale, o se, come fanno pensare gli elementi sottoposti alla Corte, siffatte conseguenze siano, nel caso di specie, soltanto ipotetiche.

52 In quarto luogo, il giudice del rinvio chiede in sostanza se la divulgazione di coordinate di ubicazione di posti di campionamento permanenti possa rientrare nell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera h), della direttiva 2003/4, relativa al caso in cui la divulgazione delle informazioni richieste rechi pregiudizio alla tutela dell'ambiente a cui queste ultime si riferiscono. Esso chiede, più in particolare, se il deterioramento dell'affidabilità dei dati che fungono da base per l'elaborazione di un siffatto inventario delle foreste, derivante dalla divulgazione di tali coordinate, sia tale da recare pregiudizio alla tutela dell'ambiente, ai sensi di tale disposizione.

53 Dalla formulazione stessa dell'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera h), della direttiva 2003/4 risulta che, adottando tale eccezione, il legislatore dell'Unione ha autorizzato gli Stati membri ad astenersi dal divulgare informazioni ambientali la cui diffusione costituirebbe un pericolo per l'ambiente, come i dati che consentono la localizzazione di specie rare.

54 La stessa facoltà risulta dall'articolo 4, paragrafo 4, lettera h), della Convenzione di Aarhus, che prevede la possibilità, per gli Stati parti di tale convenzione, di respingere le richieste relative a informazioni ambientali la cui divulgazione possa pregiudicare l'ambiente cui esse si riferiscono, ad esempio i luoghi di riproduzione di specie rare.

55 Nella presente causa, il governo estone e l'Agenzia per l'ambiente sostengono che la divulgazione delle coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti potrebbe nuocere alla rappresentatività e all'affidabilità dell'inventario statistico nazionale delle foreste, e quindi alla qualità del processo decisionale pubblico in materia ambientale. In particolare, a loro avviso tale divulgazione aprirebbe la strada a possibili manipolazioni dei dati statistici da parte dei diversi attori dell'economia forestale, che potrebbero, ad esempio, intervenire unicamente su particelle diverse da quelle a partire dalle quali vengono raccolti i dati, contribuendo così a fornire un'immagine falsata dello stato della foresta.

56 Nella misura in cui può recare pregiudizio alla qualità dell'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste, e quindi alla tutela dell'ambiente cui si riferiscono le informazioni richieste, un siffatto rischio è tale da giustificare l'applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera h), della direttiva 2003/4.

57 La circostanza che non sia in discussione l'ubicazione di specie rare non è tale da mettere in discussione tale conclusione, dato che l'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera h), della direttiva 2003/4 riguarda, in generale, tutti i casi in cui la divulgazione di informazioni ambientali può recare pregiudizio alla tutela dell'ambiente e menziona la tutela dell'ubicazione di specie rare solo a titolo di esempio.

58 Occorre tuttavia ricordare che, come l'insieme dei motivi di diniego di accesso enunciati all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, e paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/4, ad eccezione di quello di cui all'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, terza frase, di tale direttiva riguardante le informazioni sulle emissioni nell'ambiente, l'attuazione di tale eccezione è subordinata alla ponderazione, da parte delle autorità pubbliche, sotto il controllo del giudice, dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione con l'interesse tutelato dal rifiuto di divulgare, nonché alla constatazione che una siffatta divulgazione può recare concretamente ed effettivamente pregiudizio agli interessi tutelati da detta direttiva, e il rischio di un siffatto pregiudizio deve essere ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico.

59 Alla luce dell'insieme delle considerazioni sin qui svolte, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 4 della direttiva 2003/4 deve essere interpretato nel senso che:

– le coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per la raccolta periodica di dati ai fini dell'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste non costituiscono materiale in corso di completamento ovvero documenti o dati incompleti, ai sensi del suo paragrafo 1, primo comma, lettera d), o, in ogni caso, informazioni

ambientali la cui divulgazione potrebbe recare pregiudizio alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, ai sensi del suo paragrafo 2, primo comma, lettera a);

– il deterioramento dell'affidabilità dei dati che fungono da base per l'elaborazione di un siffatto inventario delle foreste, derivante dalla divulgazione di tali coordinate, è tale da recare pregiudizio alle relazioni internazionali ai sensi del suo paragrafo 2, primo comma, lettera b), o alla tutela dell'ambiente cui si riferiscono le informazioni richieste, ai sensi del suo paragrafo 2, primo comma, lettera h), purché tali rischi siano ragionevolmente prevedibili e non puramente ipotetici.

#### ***Sulla sesta questione***

60 Con la sua sesta questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte se l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2003/4 debba essere interpretato nel senso che un'autorità amministrativa, sulla base di tale disposizione, può rifiutare di divulgare al pubblico le coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per l'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste.

61 Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2003/4, «[g]li Stati membri provvedono, nella misura del possibile, affinché tutte le informazioni raccolte dagli stessi o per loro conto siano aggiornate, precise e confrontabili».

62 Dalla sua stessa formulazione risulta che tale disposizione enuncia soltanto un requisito di qualità delle informazioni ambientali. Essa non può, di per sé, fungere da fondamento per il rifiuto di accogliere una richiesta di informazioni ambientali dal momento che, come indicato al punto 33 della presente sentenza, le eccezioni al diritto di accesso a siffatte informazioni sono tassativamente elencate all'articolo 4 di tale direttiva.

63 L'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2003/4 non enuncia quindi un motivo ulteriore di eccezione al diritto di accesso alle informazioni ambientali rispetto a quelli enunciati all'articolo 4 di tale direttiva.

64 Spetta tuttavia alle autorità pubbliche tener conto del requisito di qualità delle informazioni ambientali enunciato all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2003/4 al fine di stabilire se la divulgazione di informazioni ambientali possa recare pregiudizio all'uno o all'altro degli interessi di cui all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2003/4, e più in particolare alla tutela dell'ambiente cui esse si riferiscono, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, lettera h), di tale direttiva.

65 Dalle considerazioni sin qui svolte risulta che occorre rispondere alla sesta questione dichiarando che l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2003/4 deve essere interpretato nel senso che un'autorità amministrativa non può rifiutare, sul solo fondamento di tale disposizione, di divulgare al pubblico le coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per l'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste.

#### ***Sulle questioni dalla terza alla quinta***

66 Con le sue questioni dalla terza alla quinta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza se, in caso di risposta negativa alla prima questione, le coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per l'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste rientrano tra le informazioni menzionate all'articolo 2, punto 1, lettera b), della direttiva 2003/4, le cui richieste devono essere trattate conformemente all'articolo 8, paragrafo 2, di tale direttiva. In caso affermativo, tale giudice chiede altresì alla Corte se tali dati costituiscano informazioni relative a procedimenti di misurazione, ai sensi di detto articolo 8, paragrafo 2, nonché, se così fosse, se motivi importanti previsti dal diritto nazionale consentano di sottrarli all'accesso del pubblico e se altre misure, quali la loro messa a disposizione di organismi di ricerca e di controllo, possano mitigare il rifiuto di procedere alla loro comunicazione.

67 Dalla risposta alla prima questione risulta che le coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti che servono alla raccolta di dati ai fini dell'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste costituiscono informazioni ambientali, ai sensi dell'articolo 2, punto 1, lettera a), della direttiva 2003/4 e che esse non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, punto 1, lettera b), di tale direttiva, al quale rinvia l'articolo 8, paragrafo 2, di quest'ultima. Alla luce di questa risposta, non è necessario rispondere alle questioni dalla terza alla quinta.

#### ***Sulla settima questione***

68 Con la sua settima ed ultima questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte se il considerando 21 della direttiva 2003/4 possa fungere da base giuridica autonoma per la comunicazione al pubblico delle coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per la raccolta di dati ai fini dell'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste.

69 Ai sensi del considerando 21 della direttiva 2003/4, al fine di sensibilizzare in merito alla protezione dell'ambiente, «le autorità pubbliche dovrebbero, se del caso, rendere disponibili e diffondere informazioni sull'ambiente nell'ambito delle loro funzioni».

70 Poiché i considerando di una direttiva hanno valore meramente interpretativo delle disposizioni di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2019, Puppinck e a./Commissione, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punto 76), il considerando 21 della direttiva 2003/4 non può fungere da base giuridica autonoma per un obbligo di accesso all'informazione ambientale o di diffusione al pubblico di tale informazione distinto da quelli previsti agli articoli 3 e 7 di tale direttiva.

71 Da quanto precede risulta che occorre rispondere alla settima questione dichiarando che il considerando 21 della





direttiva 2003/4 non può fungere da fondamento giuridico autonomo per la comunicazione al pubblico delle coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per la raccolta di dati ai fini dell'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste.

## **Sulle spese**

72 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa 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) L'articolo 2, punto 1, lettera a), della 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,**

**deve essere interpretato nel senso che:**

**le coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per la raccolta periodica di dati ai fini dell'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste, insieme ai dati raccolti a partire da tali posti di campionamento, da cui sono inscindibili, costituiscono informazioni ambientali ai sensi di tale disposizione.**

**2) L'articolo 4 della direttiva 2003/4**

**deve essere interpretato nel senso che:**

– **le coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per la raccolta periodica di dati ai fini dell'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste non costituiscono materiale in corso di completamento ovvero documenti o dati incompleti, ai sensi del suo paragrafo 1, primo comma, lettera d), o, in ogni caso, informazioni ambientali la cui divulgazione potrebbe recare pregiudizio alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, ai sensi del suo paragrafo 2, primo comma, lettera a;**

– **il deterioramento dell'affidabilità dei dati che fungono da base per l'elaborazione di un siffatto inventario delle foreste, derivante dalla divulgazione di tali coordinate, è tale da recare pregiudizio alle relazioni internazionali ai sensi del suo paragrafo 2, primo comma, lettera b), o alla tutela dell'ambiente cui si riferiscono le informazioni richieste, ai sensi del suo paragrafo 2, primo comma, lettera h), purché tali rischi siano ragionevolmente prevedibili e non puramente ipotetici.**

**3) L'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2003/4**

**deve essere interpretato nel senso che:**

**un'autorità amministrativa non può rifiutare, sul solo fondamento di tale disposizione, di divulgare al pubblico le coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per l'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste.**

**4) Il considerando 21 della direttiva 2003/4**

**deve essere interpretato nel senso che:**

**non può fungere da fondamento giuridico autonomo per la comunicazione al pubblico delle coordinate di ubicazione dei posti di campionamento permanenti utilizzati per la raccolta di dati ai fini dell'elaborazione di un inventario statistico nazionale delle foreste.**

*(Omissis)*

