

La nozione di «autorità pubblica» nell'accesso all'informazione ambientale

Corte di giustizia UE, Sez. IX 10 settembre 2026, in causa C-330/25 - Condinanzi, pres. ed est.; Kokott, avv. gen. - Raidió Teilifís Éireann (RTÉ) c. Commissioner for Environmental Information ed a.

Ambiente – Convenzione di Aarhus – Direttiva 2003/4/CE – Diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche – Articolo 2, punto 2, primo comma, lettera a) – Nozione di “autorità pubblica” – Persona giuridica incaricata del servizio pubblico di radiodiffusione.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 2, punti 1 e 2, nonché dell'articolo 6, paragrafi 1 e 2, 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 e rettifica in GU 2025, L 90422, pag. 1), dell'articolo 9, paragrafi 1 e 4, della 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»), e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Raidió Teilifís Éireann (RTÉ) e il Commissioner for Environmental Information (commissario per l'informazione ambientale, Irlanda) in merito a una richiesta di accesso alle informazioni ambientali presentata dalla Right to Know CLG (in prosieguo: la «RTK») alla RTÉ.

Contesto normativo

Diritto internazionale

3 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della Convenzione di Aarhus, si intende per:
«“autorità pubblica”:

- a) l'amministrazione pubblica a livello nazionale, regionale o ad altro livello;
- b) le persone fisiche o giuridiche che, in base al diritto nazionale, esercitano funzioni amministrative pubbliche, ivi compresi compiti, attività o servizi specifici aventi attinenza con l'ambiente;
- c) qualsiasi altra persona fisica o giuridica che abbia responsabilità o funzioni pubbliche o presti servizi pubblici aventi attinenza con l'ambiente sotto il controllo degli organi o delle persone di cui alla lettera a) o b);
- d) le istituzioni di qualsiasi organizzazione regionale di integrazione economica di cui all'articolo 17 che sia Parte della presente convenzione.

La presente definizione non comprende gli organi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo».

4 L'articolo 4, paragrafo 1, di tale convenzione prevede che, fatto salvo un certo numero di riserve e condizioni, ciascuna parte di detta convenzione deve provvedere affinché, nel quadro della legislazione nazionale, le autorità pubbliche mettano a disposizione del pubblico le informazioni ambientali loro richieste.

5 L'articolo 9 di detta convenzione, intitolato «Accesso alla giustizia», ai paragrafi 1 e 4 così dispone:

«1. Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché chiunque ritenga che la propria richiesta di informazioni formulata ai sensi dell'articolo 4 sia stata ignorata, immotivatamente respinta in tutto o in parte, non abbia ricevuto una risposta adeguata o comunque non sia stata trattata in modo conforme alle disposizioni di tale articolo, abbia accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge.

(...)

4. Fatto salvo il paragrafo 1, le procedure di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 devono offrire rimedi adeguati ed effettivi, ivi compresi, eventualmente, provvedimenti ingiuntivi, e devono essere obiettive, eque, rapide e non eccessivamente onerose. Le decisioni prese in virtù del presente articolo sono emanate o registrate per iscritto. Le decisioni degli organi giurisdizionali e, ove possibile, degli altri organi devono essere accessibili al pubblico».

Diritto dell'Unione

6 Il considerando 5 della direttiva 2003/4 enuncia quanto segue:

« (...) Le disposizioni di diritto comunitario devono essere compatibili con quelle della Convenzione di Aarhus] in vista della sua conclusione da parte della Comunità europea».

7 L'articolo 1 di tale direttiva così dispone:

«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».

8 Ai sensi dell'articolo 2, punti 1 e 2, di detta direttiva:

«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:

(...)

- 2) “autorità pubblica”:

- a) il governo o ogni altra amministrazione pubblica, compresi gli organi consultivi pubblici, a livello nazionale, regionale o locale;

- b) ogni persona fisica o giuridica svolgente funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale, compresi incarichi, attività o servizi specifici connessi all'ambiente; e

- c) ogni persona fisica o giuridica avente responsabilità o funzioni pubbliche o che fornisca servizi pubblici connessi con l'ambiente, sotto il controllo di un organismo o di una persona di cui alla lettera a) o b).

Gli Stati membri possono stabilire che questa definizione non comprende gli organismi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio di competenze giurisdizionali o legislative. Se alla data di adozione della presente direttiva nessuna disposizione costituzionale prevede procedure di riesame ai sensi dell'articolo 6, gli Stati membri possono escludere detti organismi o istituzioni da tale definizione».

9 L'articolo 3, paragrafo 1, della medesima direttiva dispone quanto segue:

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

10 L'articolo 6 della direttiva 2003/4, intitolato «Accesso alla giustizia», ai paragrafi 1 e 2 prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché il richiedente, allorché reputa che la sua richiesta di informazioni sia stata ignorata o infondatamente respinta (in tutto o in parte), non abbia ricevuto una risposta adeguata o non sia stata trattata ai sensi delle disposizioni degli articoli 3, 4 e 5, possa esperire una procedura mediante la quale gli atti o le omissioni della pubblica autorità interessata sono riesaminati dalla stessa o da un'altra autorità pubblica o in via amministrativa da un organo indipendente e imparziale istituito dalla legge. In entrambi i casi le procedure sono celeri e gratuite o non dispendiose.

2. Oltre alla procedura di riesame di cui al paragrafo 1, gli Stati membri provvedono affinché il richiedente possa presentare ricorso, per chiedere il riesame degli atti o delle omissioni dell'autorità pubblica in questione, dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge le cui decisioni possano diventare definitive. Gli Stati membri possono inoltre prevedere che terzi messi sotto accusa per effetto della divulgazione dell'informazione possano ugualmente presentare ricorso».

Diritto irlandese

Norme nazionali irlandesi del 2007

11 L'articolo 3, paragrafo 1, degli European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 [regolamento del 2007 – Comunità europee (accesso all'informazione ambientale)] (in prosieguo: le «norme nazionali irlandesi del 2007»), che recepiscono la direttiva 2003/4 nel diritto irlandese, così prevede:

«(...)

Ai fini di tale regolamento (...):

(...)

“autorità pubblica” è definita come (...)

- (a) il governo o ogni altra amministrazione pubblica, compresi gli organi consultivi pubblici, a livello nazionale, regionale o locale;

- (b) ogni persona fisica o giuridica svolgente funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale, compresi incarichi, attività o servizi specifici connessi all'ambiente; e

- (c) ogni persona fisica o giuridica avente responsabilità o funzioni pubbliche o che fornisca servizi pubblici connessi con l'ambiente, sotto il controllo di un organismo o di una persona di cui alla lettera a) o b);

e comprende:

(...)

- (vi) un consiglio o un altro ente (ad esclusione della società ai sensi delle leggi sulle società) istituito da o in virtù di una legge,

- (vii) una società, ai sensi delle leggi sulle società, in cui tutte le quote sono detenute:

- (I) da o per conto di un ministro del governo,
 - (II) da direttori nominati da un ministro del governo,
 - (III) da un consiglio o da un altro ente ai sensi del punto (vi), oppure
 - (IV) da una società a cui si applicano i paragrafi (I) o (II), che ha funzioni e responsabilità di pubblica amministrazione e che è in possesso di informazioni ambientali;
- (...)).

12 L'articolo 7 delle norme nazionali irlandesi del 2007 prevede quanto segue:

«(1) In deroga a ogni altra disposizione di legge e fatto salvo solamente il presente regolamento, l'autorità pubblica mette a disposizione del richiedente tutte le informazioni ambientali oggetto della richiesta e in suo possesso o detenute per suo conto.

(2) (a) L'autorità pubblica si pronuncia sulla richiesta e, se del caso, mette quanto prima le informazioni a disposizione del richiedente e, fatti salvi la lettera b) e il paragrafo (10), al più tardi entro un mese dalla data in cui la richiesta è pervenuta all'autorità pubblica interessata.

(...)

(4) Qualora decida di respingere, in tutto o in parte, una richiesta di informazioni ambientali, l'autorità pubblica interessata:

(a) notifica la decisione al richiedente al più tardi entro un mese dal ricevimento della richiesta (...);

(...)

(c) motiva il suo rifiuto;

(d) informa il richiedente del diritto al riesame interno e del diritto di ricorso di cui esso dispone conformemente al presente regolamento, compreso il termine entro il quale tali diritti possono essere esercitati.

(5) Qualora un'autorità pubblica riceva una richiesta e le informazioni domandate non siano in possesso dell'autorità interessata o detenute per suo conto, tale autorità informa il richiedente, quanto prima, che le informazioni non sono in suo possesso o detenute per suo conto.

(...)).

13 L'articolo 11 di tali norme prevede quanto segue:

«(1) Qualora la richiesta sia stata respinta in tutto o in parte ai sensi dell'articolo 7, il richiedente può, al più tardi entro un mese dal ricevimento della decisione dell'autorità pubblica interessata, chiedere a quest'ultima di riesaminare, in tutto o in parte, la decisione.

(2) A seguito del ricevimento di una domanda di riesame ai sensi del paragrafo 1, l'autorità pubblica interessata designa una persona che non abbia alcun collegamento con la decisione iniziale e il cui grado sia pari o superiore a quello dell'autore della decisione iniziale affinché riesamini la decisione; a tale persona spetta:

(a) confermare, riformare o annullare la decisione, e

(b) se del caso, imporre all'autorità pubblica di mettere le informazioni ambientali a disposizione del richiedente in conformità del presente regolamento.

(3) La decisione adottata ai sensi del paragrafo 2 deve essere notificata al richiedente entro un mese dal ricevimento della domanda di riesame interno.

(...)).

14 L'articolo 12 di dette norme così dispone:

«(1) È istituita la carica di commissario per l'informazione ambientale; il suo titolare è denominato "commissario per l'informazione ambientale" ed è indipendente nell'esercizio delle sue funzioni.

(...)

(4) (a) Il ricorso ai sensi del presente articolo è proposto:

(i) entro un mese dal ricevimento della decisione di cui all'articolo 11, paragrafo 3; oppure

(ii) qualora l'autorità pubblica non abbia notificato alcuna decisione, entro un mese dalla data in cui la decisione avrebbe dovuto essere notificata in applicazione dell'articolo 11, paragrafo 3.

(...)

(5) A seguito del ricevimento del ricorso proposto ai sensi del presente articolo, il commissario:

(a) riesamina la decisione dell'autorità pubblica,

(b) conferma, riforma o annulla la decisione in questione, precisando i motivi della sua decisione, e

(c) se del caso, impone all'autorità pubblica di mettere le informazioni ambientali a disposizione del richiedente, in conformità del presente regolamento.

(...)

(7) L'autorità pubblica deve conformarsi alla decisione del commissario adottata ai sensi del paragrafo 5 entro tre settimane dal suo ricevimento.

(...)).

15 L'articolo 13, paragrafo 1, delle norme nazionali irlandesi del 2007 stabilisce che una parte di un ricorso proposto ai sensi dell'articolo 12 o qualsiasi altra persona interessata dalla decisione del commissario possono proporre alla High

Court (Alta Corte, Irlanda) un ricorso avverso tale decisione invocando motivi di diritto.

Legge del 2009 sulla radiotelevisione

16 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del Broadcasting Act 2009 (legge del 2009 sulla radiotelevisione):

«Si intende per “ente”: la RTÉ, il TG4, o entrambi, a seconda dei casi;

(...)

“Raidió Teilifís Éireann”: l'autorità istituita sulla base dell'articolo 3 del [Broadcasting Authority Act 1960 (legge del 1960 sull'autorità radiotelevisiva)] (...);

(...)

“RTÉ”: Raidió Teilifís Éireann;

(...))».

17 L'articolo 81, paragrafo 1, della legge del 2009 sulla radiotelevisione stabilisce che il numero dei membri del consiglio di amministrazione di un ente è dodici, i quali sono di norma nominati dal governo, eventualmente su proposta del ministro.

18 L'articolo 114, paragrafo 1, di tale legge prevede quanto segue:

«Gli obiettivi della RTÉ sono:

(a) istituire, mantenere e gestire un servizio nazionale televisivo e di radiodiffusione che abbia il carattere di un servizio pubblico, che sia un servizio in chiaro e, nella misura in cui sia realizzabile, sia messo a disposizione di tutta la comunità dell'isola d'Irlanda,

(b) creare e mantenere un sito web connesso ai servizi della RTÉ di cui alle lettere (a), (c), (d), (e), (f), (g), (h) e (i),

(c) istituire e mantenere un'orchestra sinfonica e altri gruppi culturali connessi ai servizi della RTÉ di cui alle lettere (a), (f), (g) e (h),

(d) assistere e cooperare con gli enti pubblici nella preparazione e nell'esecuzione della diffusione al pubblico di informazioni pertinenti in caso di emergenza grave,

(e) istituire e mantenere archivi e biblioteche contenenti documenti pertinenti ai fini degli obiettivi della RTÉ di cui al presente paragrafo,

(f) istituire, mantenere e gestire un servizio di trasmissione televisiva e un servizio di radiodiffusione che abbiano il carattere di un servizio pubblico, servizi che saranno messi a disposizione delle comunità irlandesi che si trovano fuori dall'isola d'Irlanda, nella misura in cui la RTÉ lo ritenga ragionevolmente realizzabile,

(g) fatto salvo l'accordo del ministro, espresso previa consultazione dell'autorità radiotelevisiva, istituire, mantenere e gestire, nella misura in cui ciò sia ragionevolmente realizzabile, servizi radiotelevisivi comunitari, locali o regionali che abbiano il carattere di un servizio pubblico e che siano disponibili in chiaro,

(h) fatto salvo l'accordo del ministro, espresso previa consultazione dell'autorità radiotelevisiva, istituire e mantenere, nella misura in cui ciò sia ragionevolmente realizzabile, servizi di media audiovisivi *on demand* che abbiano il carattere di un servizio pubblico radiotelevisivo [tale accordo non è richiesto per i servizi accessori a un servizio radiotelevisivo fornito ai sensi delle lettere (a), (d), (f) e (g)],

(i) istituire, mantenere e gestire uno o più multiplex nazionali,

(j) nella misura in cui ciò sia ragionevolmente realizzabile, sfruttare le opportunità commerciali che possono presentarsi nel perseguimento degli obiettivi di cui alle lettere da (a) a (i))».

19 L'articolo 123 di detta legge dispone che:

«(1) Il ministro, con l'approvazione del ministro delle Spese pubbliche e delle Riforme, può versare alla RTÉ (...), a valere su fondi stanziati [dall'Oireachtas (Parlamento irlandese)], per ogni esercizio finanziario (...), un importo pari al totale delle entrate dell'anno in questione percepite a titolo di canone televisivo (...)

(...)

(2) L'importo versato alla RTÉ nel corso di ciascun esercizio finanziario a norma del paragrafo 1 del presente articolo è da questa utilizzato unicamente per:

(a) perseguire i suoi obiettivi di servizio pubblico (...)

(...)

(3) Il ministro, con l'accordo del ministro delle Finanze, può versare periodicamente alla RTÉ un importo che ritiene ragionevole per coprire le spese da questa sostenute nell'ambito del perseguimento dei suoi obiettivi di servizio pubblico. (...))».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

20 La RTÉ è l'ente pubblico radiotelevisivo in Irlanda. Essa è una persona giuridica di diritto pubblico istituita dalla legge del 1960 sull'autorità radiotelevisiva. I principali obiettivi e poteri della RTÉ, quali previsti all'articolo 114 della legge del 2009 sulla radiotelevisione, consistono nell'istituire, mantenere e gestire un servizio nazionale televisivo e di radiodiffusione che abbia il carattere di un servizio pubblico, che sia messo a disposizione di tutta la comunità dell'isola d'Irlanda.

21 Tutti i membri del consiglio di amministrazione della RTÉ sono nominati dal governo e sono tenuti, secondo la

decisione di rinvio, a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni al Minister for the Environment, Climate and Communications (ministro dell'Ambiente, del Clima e delle Comunicazioni, Irlanda), al Parlamento irlandese nonché al pubblico.

22 Ai sensi dell'articolo 123, paragrafo 1, della legge del 2009 sulla radiotelevisione, il ministro competente può, per ogni esercizio finanziario successivo all'adozione di tale legge, versare alla RTÉ, a valere su fondi stanziati dal Parlamento irlandese, un importo pari al totale delle entrate dell'anno in questione percepite a titolo di canone televisivo, dedotte le spese e i versamenti effettuati a favore del Broadcasting Fund (fondo radiotelevisivo). La RTÉ è inoltre tenuta a riscuotere proventi commerciali. Ai sensi dell'articolo 114, paragrafo 1, lettera j), di tale legge, la RTÉ è tenuta in particolare a sfruttare le opportunità commerciali che possono presentarsi nel perseguimento dei suoi obiettivi di servizio pubblico.

23 Il 19 luglio 2021 la RTK, organizzazione senza scopo di lucro di diritto irlandese, ha presentato alla RTÉ una richiesta di accesso a tre categorie di informazioni ambientali, vale a dire, in primo luogo, le copie degli orientamenti, delle formazioni o di altri consigli forniti ai giornalisti della RTÉ sul modo di comunicare circa il cambiamento climatico nei confronti del pubblico, richiesta che, per tale parte, riguardava il periodo compreso tra il 1° gennaio 2020 e il 19 luglio 2021; in secondo luogo, il registro del numero di osservazioni ricevute dalla RTÉ in ordine alla sua copertura del cambiamento climatico per lo stesso periodo; in terzo luogo, una copia delle osservazioni o della corrispondenza ricevute dalla RTÉ relativamente alla sua copertura delle questioni legate al cambiamento climatico per il 2021, con la precisazione che, nel caso in cui il volume delle informazioni fosse stato significativo, un campione rappresentativo di circa 25 elementi di corrispondenza sarebbe stato accettabile. Tale richiesta era motivata dal fatto che la RTÉ avrebbe fatto ricorso, nei suoi servizi dedicati al cambiamento climatico, alla pratica detta del «falso equilibrio», consistente nel presentare anche i punti di vista di coloro che contestano il cambiamento climatico nonostante l'esistenza di un ampio consenso circa l'esistenza di tale fenomeno e i danni che esso comporta.

24 Dalla decisione di rinvio risulta che, impiegando diverse centinaia di giornalisti e diffondendo numerosi programmi, ciascuno con propri dati di contatto, la RTÉ ha limitato le proprie ricerche ai suoi principali canali di comunicazione. Essa ha quindi effettuato ricerche in due caselle di posta in arrivo corrispondenti ai suoi due principali indirizzi di posta elettronica di contatto, nonché nel suo registro telefonico, mediante il termine di ricerca «cambiamento climatico».

25 Con decisione del 17 agosto 2021, la RTÉ ha indicato di non essere in possesso di alcun documento rientrante nelle prime due categorie di informazioni ambientali menzionate al punto 23 della presente sentenza. Essa ha comunicato parzialmente, volontariamente e senza riconoscere l'esistenza di un obbligo giuridico al riguardo, taluni documenti rientranti nella terza categoria di informazioni ambientali menzionata al medesimo punto, precisando che essi non costituivano un campione «rappresentativo», in quanto non tutti i documenti oggetto della richiesta della RTK erano stati esaminati.

26 A seguito di un riesame interno presso la RTÉ, tale decisione è stata confermata con decisione del 14 settembre 2021. La RTÉ ha inoltre ritenuto che le informazioni rientranti in detta terza categoria non fossero «informazioni ambientali», ai sensi della normativa nazionale di recepimento della direttiva 2003/4.

27 Il 29 settembre 2021 la RTK ha adito il commissario per l'informazione ambientale proponendo un ricorso amministrativo avverso tale decisione. Nell'ambito di tale procedura, la RTÉ ha sostenuto, in particolare, che essa non costituiva un'«autorità pubblica», ai sensi dell'articolo 3 delle norme nazionali irlandesi del 2007.

28 Con decisione del 30 novembre 2023, il commissario per l'informazione ambientale ha ritenuto, in sostanza, che la RTÉ dovesse essere qualificata come «autorità pubblica» e che le informazioni richieste costituissero «informazioni ambientali», ai sensi delle norme nazionali irlandesi del 2007.

29 Il 30 gennaio 2024 la RTÉ ha adito la High Court (Alta Corte), giudice del rinvio, proponendo un ricorso volto all'annullamento di tale decisione.

30 In tale contesto, al fine di valutare la fondatezza di detta decisione, il giudice del rinvio si chiede, in primo luogo, se la RTÉ debba essere qualificata come «autorità pubblica», ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2003/4, per tutte le sue attività o solo per quelle che non rientrano nell'attività giornalistica propriamente detta, nei processi editoriali, nell'assunzione delle decisioni editoriali e nell'esercizio del diritto alla libertà di espressione.

31 A tal riguardo, detto giudice indica che, nella sua decisione, il commissario per l'informazione ambientale aveva qualificato la RTÉ come «autorità pubblica», ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2003/4, per tutte le sue funzioni, applicando il criterio tratto dalla sentenza del 19 dicembre 2013, *Fish Legal e Shirley* (C-279/12, EU:C:2013:853).

32 Tuttavia, detto giudice considera che la RTÉ presenti caratteristiche miste, in quanto esercita un'attività giornalistica privilegiata, che include in particolare la facoltà di interagire con le fonti e di effettuare comunicazioni editoriali interne relative alle fonti, svolgendo, parallelamente, compiti di interesse pubblico in virtù del diritto pubblico. Esso ritiene quindi che la RTÉ possa costituire un'«autorità pubblica», ai sensi di tale articolo 2, punto 2, primo comma, lettera a), per quanto riguarda le sue funzioni diverse dall'attività giornalistica privilegiata.

33 In secondo luogo, il giudice del rinvio si interroga sulla definizione della nozione di «informazione ambientale», di cui all'articolo 2, punto 1, della direttiva 2003/4, e più in particolare sulla portata dell'espressione «in qualunque altra forma materiale» contenuta in tale definizione. Esso chiede quindi di stabilire se detta definizione debba essere intesa nel

senso che impone all'ente pubblico interessato l'obbligo di creare un registro in forma materiale che elenchi le informazioni domandate nell'ambito di una richiesta di informazioni presentata ai sensi di tale direttiva, in circostanze in cui, peraltro, tali informazioni non esistono in tale forma. In proposito, detto giudice ritiene che sia necessaria una risposta negativa, salvo creare obblighi non previsti dalla direttiva 2003/4.

34 In terzo luogo, il giudice del rinvio rileva che, se dovesse ritenere la RTÉ un'autorità pubblica, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2003/4, esso non potrebbe tuttavia risolvere definitivamente la controversia principale, in quanto, nel caso di specie, sarebbe tenuto, in forza del diritto processuale nazionale, come interpretato dalla Supreme Court (Corte suprema, Irlanda), a rinviare la controversia principale dinanzi al commissario per l'informazione ambientale affinché esso proceda a nuovi accertamenti di fatto o a nuove valutazioni. Un siffatto rinvio potrebbe comportare un ritardo incompatibile con l'esigenza di un ricorso celere e gratuito o non dispendioso, derivante dall'articolo 6 della direttiva 2003/4, dall'articolo 9 della Convenzione di Aarhus nonché dall'articolo 47 della Carta. Di conseguenza, tale giudice considera che, ogni volta che un giudice nazionale ritenga che un rinvio per nuovi accertamenti di fatto o nuove valutazioni comporti un ritardo contrario a tali disposizioni, dovrebbe essergli consentito, dopo aver proceduto a un esame completo di tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti dedotti dalle parti, accertare esso stesso i fatti e/o procedere a dette valutazioni, anche in presenza di una norma processuale nazionale che vi si opponga.

35 In tali circostanze, la High Court (Alta Corte) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la definizione di "autorità pubblica" di cui all'articolo 2, [punto] 2, [primo comma,] lettera a), della direttiva 2003/4 abbia per effetto che una persona giuridica di diritto pubblico, soggetta a controllo giurisdizionale, istituita dallo Stato per legge, che solo lo Stato può estinguere, ma il cui scopo principale è la radiodiffusione, il giornalismo, i processi editoriali nonché il processo decisionale e/o l'esercizio del diritto alla libertà di espressione, che è designata e responsabile pubblicamente ma è indipendente nelle sue funzioni e finanziata sia da proventi commerciali che da fondi pubblici:

- a) debba essere assimilata ad un'autorità pubblica per quanto riguarda tutte le sue funzioni;
- b) debba essere assimilata ad un'autorità pubblica per quanto riguarda le sue funzioni diverse dall'attività giornalistica privilegiata, come l'interazione con le fonti e le funzioni in grado di influire sul privilegio associato ad un'attività come le comunicazioni editoriali interne relative alle fonti;
- c) debba essere assimilata ad un'autorità pubblica per quanto riguarda le sue funzioni diverse da quelle riguardanti la radiodiffusione, il giornalismo, i processi editoriali nonché il processo decisionale e/o l'esercizio del diritto alla libertà di espressione; oppure
- d) non debba essere assimilata ad un'autorità pubblica.

2) In caso di risposta alla prima questione nel senso delle lettere a) o b) di tale questione, se la definizione di "informazione ambientale" di cui all'articolo 2, [punto] 1, della direttiva 2003/4, e in particolare dell'espressione "forma materiale", abbia per effetto che, quando viene presentata una richiesta volta ad ottenere un'informazione sul numero di documenti di un tipo particolare, l'ente pubblico interessato è tenuto a contare il numero di tali documenti e a costituire un registro di tale numero che riporti in forma materiale l'informazione richiesta, qualora l'informazione non esista già in forma materiale, salvo nella misura in cui essa possa essere estrapolata effettuando un conteggio dei documenti di cui trattasi.

3) Se l'articolo 6, paragrafo 1, e/o paragrafo 2, della direttiva 2003/4 e/o l'articolo 9, paragrafo 1, e/o paragrafo 4, della Convenzione di Aarhus e/o l'articolo 47 della [Carta] - nella misura in cui essi riguardino il requisito che i mezzi di ricorso siano tempestivi e/o celeri e/o effettivi - abbia per effetto che l'organo giurisdizionale che agisce ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2003/4 e/o dell'articolo 9, paragrafo 1, e/o paragrafo 4, della Convenzione di Aarhus e/o dell'articolo 47 della [Carta] ha il diritto o l'obbligo di interpretare il diritto nazionale nella massima misura del possibile (e/o di disapplicare qualsiasi norma procedurale nazionale che vi osterebbe) in modo da consentire a tale organo giurisdizionale di adottare una decisione definitiva sulla richiesta a cui si riferisce la procedura di ricorso o il procedimento giurisdizionale, anche effettuando accertamenti di fatto e valutazioni, dopo aver proceduto ad un esame completo, *ex nunc*, di tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti dedotti dalle parti, nei casi in cui il rinvio della causa dinanzi all'ente pubblico o ad un organo di ricorso subordinato per ulteriori accertamenti di fatto, valutazioni o per una nuova decisione rischierebbe, secondo tale organo giurisdizionale, di provocare un ulteriore ritardo che potrebbe compromettere la tempestiva e/o celere finalizzazione dell'esito della richiesta di informazioni».

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

36 Occorre ricordare che, divenendo parte della Convenzione di Aarhus, l'Unione europea si è impegnata a garantire, nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, l'accesso, in linea di principio, alle informazioni ambientali detenute dalla pubblica amministrazione o per conto di essa (sentenza del 19 dicembre 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, punto 35 e giurisprudenza citata).

37 Come confermato dal considerando 5 della direttiva 2003/4, adottando tale direttiva il legislatore dell'Unione ha inteso garantire la compatibilità del diritto dell'Unione con tale convenzione prevedendo un regime generale volto a



garantire che qualsiasi persona fisica o giuridica di uno Stato membro abbia il diritto di accedere alle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche o per conto di esse, senza che tale persona sia obbligata a far valere un interesse (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, punto 36 e giurisprudenza citata).

38 Ne discende che, ai fini dell'interpretazione della direttiva 2003/4, occorre tenere conto del testo e dell'obiettivo della Convenzione di Aarhus che tale direttiva mira ad attuare nel diritto dell'Unione (sentenza del 19 dicembre 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, punto 37 e giurisprudenza citata).

39 Peraltro, la Corte ha già dichiarato che, se è vero che il documento pubblicato dalla Commissione economica per l'Europa dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, intitolato «La Convenzione di Aarhus, guida all'applicazione» (in prosieguo: la «guida all'applicazione della Convenzione di Aarhus») può essere considerato un documento esplicativo, idoneo eventualmente ad essere preso in considerazione, tra altri elementi rilevanti, al fine di interpretare tale convenzione, tuttavia le analisi che esso contiene non hanno alcuna forza vincolante e sono prive della portata normativa propria delle disposizioni della Convenzione di Aarhus (sentenza del 19 dicembre 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, punto 38 e giurisprudenza citata).

40 Da ultimo, occorre inoltre sottolineare che il diritto di accesso garantito dalla direttiva 2003/4 si applica solo ove le informazioni richieste rientrino nelle prescrizioni relative all'accesso del pubblico previste da tale direttiva, il che presuppone in particolare che esse costituiscano «informazioni ambientali» ai sensi dell'articolo 2, punto 1, di detta direttiva, circostanza che nel procedimento principale spetta al giudice del rinvio verificare (sentenza del 19 dicembre 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, punto 39 e giurisprudenza citata).

Sulla prima questione

41 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la sola disposizione dell'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2003/4 debba essere interpretata nel senso che una persona giuridica di diritto pubblico istituita dallo Stato in forza di una legge e che può essere estinta solo da quest'ultimo, i cui membri del consiglio di amministrazione sono nominati dal governo, che è finanziata sia da fondi pubblici che da proventi commerciali, e che esercita principalmente attività di radiodiffusione e di giornalismo, pur rimanendo indipendente nell'esercizio delle sue funzioni e beneficiando della tutela connessa alla libertà di espressione, deve essere qualificata come «autorità pubblica», ai sensi di tale disposizione, e se, in caso di risposta affermativa, debba esserlo per tutte le sue funzioni o solo per alcune di esse, vale a dire solo per le funzioni diverse da quelle direttamente connesse all'attività giornalistica, ai processi editoriali, alla tutela delle fonti e all'esercizio del diritto alla libertà di espressione.

42 Secondo una costante giurisprudenza, dalla necessità di garantire tanto l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto il principio di uguaglianza discende che una disposizione del diritto dell'Unione, la quale non contenga alcun rinvio espresso al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del proprio significato e della propria portata, quale l'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4, deve di norma essere oggetto, nell'intera Unione, di un'interpretazione autonoma ed uniforme, da effettuarsi tenendo conto non soltanto della formulazione della medesima, ma anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte [sentenza del 21 maggio 2026, *FZ AR e SX (Congelamento dei beni conferiti nel trust)*, C-428/24 e C-476/24, EU:C:2026:409, punto 85].

43 Ebbene, l'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2003/4 non opera alcun rinvio ai diritti nazionali per quanto riguarda il significato dei termini che sono ivi utilizzati. Ne risulta che questi ultimi devono essere considerati, ai fini dell'applicazione di tale direttiva, come designanti una nozione autonoma del diritto dell'Unione, che deve essere interpretata in modo uniforme nel territorio di tutti gli Stati membri.

44 Relativamente alla formulazione dell'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2003/4, esso riguarda «il governo o ogni altra amministrazione pubblica, compresi gli organi consultivi pubblici, a livello nazionale, regionale o locale».

45 Per quanto riguarda il contesto in cui si inserisce tale disposizione, la Convenzione di Aarhus, di cui occorre tener conto per l'interpretazione del testo di tale direttiva, come ricordato al punto 38 della presente sentenza, definisce, al suo articolo 2, paragrafo 2, primo comma, lettera a), la nozione di «autorità pubblica» come «l'amministrazione pubblica a livello nazionale, regionale o ad altro livello», utilizzando quindi termini analoghi, sebbene non identici, a quelli di cui all'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4.

46 A tal riguardo, la guida all'applicazione della Convenzione di Aarhus precisa che i termini «amministrazione pubblica» di cui all'articolo 2, paragrafo 2, primo comma, lettera a), di tale convenzione inglobano le agenzie, le istituzioni, i dipartimenti, gli enti, ecc., che dispongono di un potere pubblico a tutti i livelli geografici o amministrativi. In generale, tali termini comprendono anche i ministeri e le agenzie nazionali, nonché i loro uffici regionali e locali, i ministeri e le agenzie federali, regionali o provinciali nonché i loro uffici regionali e locali e le amministrazioni locali o comunali, ad esempio nelle grandi città, nelle città di media grandezza o nei paesi. Inoltre, la guida all'applicazione della Convenzione di Aarhus spiega che, in forza di tale convenzione, le autorità pubbliche non si limitano alle «autorità aventi responsabilità in materia ambientale» in seno all'amministrazione. Tutte le autorità governative, a qualsiasi livello, sono contemplate dall'articolo 2, paragrafo 2, primo comma, lettera a), di detta convenzione.

47 Per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2003/4, l'articolo 1, lettere a) e b), di quest'ultima precisa



che essa mira a garantire il diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche o per conto di esse, a stabilire le condizioni di base e le modalità pratiche per il suo esercizio nonché a ottenere la più ampia possibile sistematica disponibilità e diffusione al pubblico di dette informazioni (sentenza del 19 dicembre 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, punto 66).

48 Pertanto, l'attuazione di tali obiettivi implica che le autorità pubbliche diano accesso al pubblico alle informazioni ambientali in loro possesso, al fine di rendere conto delle decisioni che esse adottano in tale materia e di associare i cittadini alla loro adozione (v., in tal senso, sentenza del 15 aprile 2021, *Friends of the Irish Environment*, C-470/19, EU:C:2021:271, punto 37).

49 Emerge tanto dalla Convenzione di Aarhus quanto dalla direttiva 2003/4 che, riferendosi alle «autorità pubbliche», i loro autori hanno inteso designare le autorità amministrative, poiché, all'interno degli Stati, sono queste che abitualmente si trovano a detenere, nell'esercizio delle loro funzioni, informazioni ambientali (v., in tal senso, sentenza del 14 febbraio 2012, *Flachglas Torgau*, C-204/09, EU:C:2012:71, punto 40).

50 In tal senso, definendo tre categorie di autorità pubbliche, l'articolo 2, punto 2, di detta direttiva mira a ricomprendere un insieme di enti, indipendentemente dalla loro forma giuridica, che devono essere considerati come rientranti nella sfera del potere pubblico, sia esso lo Stato medesimo, un ente autorizzato dallo Stato ad agire per suo conto o un ente controllato dallo Stato (sentenza del 19 dicembre 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, punto 67).

51 Più precisamente, ai sensi della definizione di cui all'articolo 2, punto 2, primo comma, lettere a) e b), della direttiva 2003/4, rientrano nella nozione di «autorità pubblica», e sono, a tale titolo, soggetti all'obbligo di dare accesso al pubblico alle informazioni ambientali da essi detenute, gli organismi e le istituzioni appartenenti al «governo o [ad] ogni altra amministrazione pubblica, compresi gli organi consultivi pubblici, a livello nazionale, regionale o locale», nonché le persone fisiche o giuridiche che, in forza del diritto nazionale, esercitano «funzioni di pubblica amministrazione (...) compresi incarichi, attività o servizi specifici connessi all'ambiente». Ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera c), di tale direttiva, rientrano altresì in tale nozione le persone fisiche o giuridiche «aventi responsabilità o funzioni pubbliche o che fornisca[no] servizi pubblici connessi con l'ambiente, sotto il controllo di un organismo o di una persona di cui alla lettera a) o b)» (v., in tal senso, sentenza del 15 aprile 2021, *Friends of the Irish Environment*, C-470/19, EU:C:2021:271, punto 30).

52 Chiamata a interpretare l'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4, la Corte ha già dichiarato che solo gli enti che, da un punto di vista organico, costituiscono autorità amministrative, ossia quelli che fanno parte dell'amministrazione pubblica o del potere esecutivo dello Stato a qualunque livello, sono autorità pubbliche, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera a), di tale direttiva. Questa categoria di autorità pubbliche comprende l'insieme delle persone giuridiche di diritto pubblico istituite dallo Stato e delle quali solo quest'ultimo può decidere la dissoluzione (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, punto 51).

53 Da tale giurisprudenza discende quindi che, affinché una persona giuridica di diritto pubblico istituita dallo Stato e di cui solo quest'ultimo può decidere la dissoluzione possa rientrare nella nozione di «autorità pubblica», ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2003/4, occorre inoltre che tale persona giuridica costituisca un'autorità amministrativa che faccia parte, da un punto di vista organico, dell'amministrazione pubblica o del potere esecutivo dello Stato.

54 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che il procedimento principale verte sulla richiesta di accesso, presentata dalla RTK, che è un'organizzazione non governativa, a informazioni ambientali che sarebbero rilasciate, da un lato, nell'ambito degli orientamenti, delle formazioni o di altri consigli forniti ai giornalisti della RTÉ sul modo di comunicare al pubblico circa il cambiamento climatico e, dall'altro, nelle osservazioni o nella corrispondenza ricevute dalla RTÉ in merito alla sua copertura mediatica di tale fenomeno.

55 Spetterà, pertanto, al giudice del rinvio verificare, alla luce delle condizioni di cui ai punti 48 e 49 della presente sentenza, se la RTÉ debba essere considerata un'autorità pubblica, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2003/4, nel qual caso essa rientrerebbe nell'ambito di applicazione di tale direttiva per quanto riguarda in particolare l'accesso alle informazioni ambientali contenute nei documenti in suo possesso, o se, non essendo collegata da un punto di vista organico al governo o a qualsiasi altra amministrazione pubblica, essa non possa essere qualificata come tale e non possa, pertanto, rientrare nell'ambito di applicazione di tale articolo.

56 Tuttavia, la Corte, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, è competente, sulla base degli atti del procedimento principale a sua disposizione nonché delle osservazioni sottopostele, a fornire al giudice del rinvio indicazioni utili, in modo da consentirgli di dirimere la controversia di cui è investito (v., in tal senso, sentenza del 23 aprile 2026, *AXA Bank Belgium e a.*, C-761/24, EU:C:2026:339, punto 43 e giurisprudenza citata).

57 A tal riguardo, in primo luogo, dagli elementi di cui dispone la Corte, che spetta al giudice del rinvio verificare, emerge che, da un punto di vista organico, la RTÉ non costituisce un'autorità amministrativa e non fa parte dell'amministrazione pubblica né del potere esecutivo dello Stato. Essa non appartiene né ai servizi governativi a livello nazionale né alle autorità pubbliche a livello regionale o locale, e non sussiste alcun elemento nella decisione di rinvio che consenta di considerarla un organo consultivo pubblico.

58 In secondo luogo, secondo le informazioni contenute nella decisione di rinvio, la RTÉ non sembra partecipare al

processo decisionale a livello politico o amministrativo, nemmeno a titolo consultivo. Per loro stessa natura, le sue attività non consistono nell'adozione di decisioni amministrative. Sebbene siano qualificate come servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 114, paragrafo 1, lettera a), della legge del 2009 sulla radiotelevisione, le attività della RTÉ sembrano limitarsi alla radiotelevisione, al giornalismo nonché ad attività ausiliarie in tali settori.

59 In terzo luogo, sebbene sia stata istituita dallo Stato e il governo nomini i membri del suo consiglio di amministrazione, dalla decisione di rinvio risulta che la RTÉ rimane indipendente nel perseguimento dei suoi obiettivi, come previsto dall'articolo 98 della legge del 2009 sulla radiotelevisione. Infatti, conformemente all'articolo 87, lettera d), di tale legge, ciascun membro del suo consiglio di amministrazione esercita le proprie funzioni provvedendo a preservare l'indipendenza della RTÉ nei confronti delle influenze statali, politiche e commerciali.

60 Tenuto conto di tutti i motivi che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera a), della direttiva 2003/4 deve essere interpretato nel senso che una persona giuridica di diritto pubblico istituita dallo Stato in forza di una legge e che può essere estinta solo da quest'ultimo, i cui membri del consiglio di amministrazione sono nominati dal governo, che è finanziata sia da fondi pubblici che da proventi commerciali, e che esercita principalmente attività di radiodiffusione e di giornalismo, pur rimanendo indipendente nell'esercizio delle sue funzioni e beneficiando della tutela connessa alla libertà di espressione, ma che non fa parte, da un punto di vista organico, dell'amministrazione pubblica né del potere esecutivo dello Stato, non può essere qualificata come «autorità pubblica», ai sensi di tale disposizione.

Sulle questioni seconda e terza

61 In considerazione della risposta fornita alla prima questione, non occorre rispondere alla seconda e alla terza questione.

Sulle spese

62 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 (Nona Sezione) dichiara:

L'articolo 2, punto 2, primo comma, 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:

una persona giuridica di diritto pubblico istituita dallo Stato in forza di una legge e che può essere estinta solo da quest'ultimo, i cui membri del consiglio di amministrazione sono nominati dal governo, che è finanziata sia da fondi pubblici che da proventi commerciali, e che esercita principalmente attività di radiodiffusione e di giornalismo, pur rimanendo indipendente nell'esercizio delle sue funzioni e beneficiando della tutela connessa alla libertà di espressione, ma che non fa parte, da un punto di vista organico, dell'amministrazione pubblica né del potere esecutivo dello Stato, non può essere qualificata come «autorità pubblica», ai sensi di tale disposizione.

(Omissis)

