



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 3 dicembre 2020¹

Causa C-470/19

**Friends of the Irish Environment Ltd
contro
Commissioner for Environmental Information,
con l'intervento di:
The Courts Service of Ireland**

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

«Rinvio pregiudiziale – Accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche – Convenzione di Aarhus – Direttiva 2003/4/CE – Nozione di “azione nell'esercizio di competenze giurisdizionali”»

I. Introduzione

1. Friends of the Irish Environment Ltd è un'organizzazione non governativa. Essa ha richiesto l'accesso di terzi agli atti giudiziari di un procedimento concluso avente ad oggetto la concessione di un'autorizzazione per la costruzione di impianti eolici nella contea di Cork (Irlanda). Tale richiesta è stata respinta. Nella decisione di rigetto risultava che l'istituzione che deteneva gli atti giudiziari – in forza del diritto nazionale, il Courts Service of Ireland – agiva nell'«esercizio di competenze giurisdizionali» per conto del potere giudiziario. Quando agiva in tale qualità, detta istituzione non era un'«autorità pubblica» ai sensi della direttiva 2003/4/CE².

2. È in tale contesto che la High Court (Alta Corte, Irlanda) chiede di accertare la portata della nozione di «competenze giurisdizionali» ai fini della definizione della nozione di «autorità pubblica», ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4. Più in generale, si pone la questione di stabilire in che misura gli organi giurisdizionali siano soggetti agli obblighi imposti da tale direttiva, e di conseguenza anche a quelli imposti dalla Convenzione di Aarhus, di concedere al pubblico, su richiesta, l'accesso alle informazioni ambientali.

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU 2003, L 41, pag. 26).

II. Contesto normativo

A. Diritto internazionale

3. La Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (in prosieguo: la «Convenzione di Aarhus») è una convenzione internazionale che mira ad accordare diritti pubblici e impone ai suoi firmatari e alle loro autorità pubbliche alcuni obblighi per quanto riguarda l'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Essa è stata sottoscritta nel 1998 dalla Comunità europea all'epoca ed è stata poi approvata con la decisione 2005/370/CE del Consiglio³.

4. Il preambolo della convenzione stabilisce, in parte, quanto segue:

«Mirando in tal modo ad accrescere la responsabilità e la trasparenza nel processo decisionale e a rafforzare il sostegno del pubblico alle decisioni in materia ambientale,

Riconoscendo l'opportunità di promuovere la trasparenza in tutti i settori della pubblica amministrazione e invitando gli organi legislativi ad applicare i principi della presente convenzione alle proprie procedure».

5. L'articolo 2, punto 2, della Convenzione di Aarhus definisce la nozione di «autorità pubblica» nei seguenti termini:

«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».

B. Diritto dell'Unione

6. La direttiva 2003/4 ha sostituito la direttiva 90/313/CEE⁴ del Consiglio per allineare il diritto dell'Unione al testo della Convenzione di Aarhus ed eliminare le disparità tra le normative vigenti negli Stati membri in tema di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche⁵.

³ Decisione del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU 2005, L 124, pag. 1) (in prosieguo: la «decisione di Aarhus»).

⁴ Direttiva del Consiglio, del 7 giugno 1990, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente (GU 1990, L 158, pag. 56).

⁵ Considerando 6 e 7 della Direttiva 2003/4/CE.

7. Ai sensi del suo articolo 1, la direttiva 2003/4 mira, da un lato, 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»; e, dall'altro, «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».

8. Ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della direttiva in parola, si intende per:

«“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».

C. Diritto nazionale

9. Gli European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007-2018 [Regolamenti delle Comunità europee (accesso alle informazioni in materia ambientale) 2007-2018] (S.I. n. 133 del 2007 e S.I. n. 309 del 2018) (in prosieguito: i «regolamenti AIE») recepiscono le disposizioni della direttiva 2003/4 nel diritto irlandese. In sostanza, l'articolo 3, paragrafo 1, di tali regolamenti recepisce l'articolo 2, punto 2, di detta direttiva.

10. Ai sensi della regola 3, punto 2, dei regolamenti AIE, l'Irlanda esclude dalla nozione di «autorità pubblica» «qualsiasi organismo che agisca nell'esercizio di competenze giurisdizionali o legislative».

III. Fatti, procedimenti dinanzi ai giudici nazionali e questioni pregiudiziali

11. Il 25 febbraio 2016 la High Court (Alta Corte, Irlanda) ha emesso la sua sentenza nel procedimento Balz & Heubach/An Bord Pleanala ([2016] IEHC 134). Detto procedimento riguardava un ricorso avverso una decisione di un organismo pubblico di rilasciare un'autorizzazione urbanistica per la costruzione di impianti eolici nella contea di Cork (Irlanda).

12. Il 9 luglio 2016 la Friends of the Irish Environment (in prosieguito: la «ricorrente») ha scritto all'Ufficio centrale della High Court (Alta Corte) richiedendo copie delle memorie, delle dichiarazioni giurate, dei reperti e delle osservazioni scritte depositate dalle parti, nonché delle decisioni definitive emesse in relazione al procedimento (in prosieguito: gli «atti giudiziari»). La richiesta è stata presentata ai sensi della Convenzione di Aarhus, della direttiva 2003/4 e dei regolamenti AIE. Alla data di tale domanda non era pendente alcuna impugnazione avverso la sentenza Balz & Heubach/An Bord Pleanala.

13. La gestione dell'Ufficio centrale della High Court (Alta Corte) è affidata a un funzionario giudiziario designato dal Courts Service of Ireland (in prosieguo: il «Courts Service»). A seguito di consultazione del presidente della High Court (Alta Corte), il 13 luglio 2016 il Courts Service ha respinto la domanda della ricorrente. In particolare, esso ha fondato tale decisione sul fatto che i regolamenti AIE non erano applicabili ai «procedimenti giurisdizionali o agli atti giudiziari depositati nell'ambito di un procedimento giurisdizionale».

14. Il 18 luglio 2016 la ricorrente ha chiesto al Courts Service di riesaminare tale decisione. Non avendo ricevuto risposta entro il termine stabilito, è maturato in capo alla ricorrente il diritto di proporre ricorso dinanzi al Commissioner for Environmental Information (in prosieguo: il «resistente»). Essa ha proposto ricorso il 15 settembre 2016.

15. Il 19 giugno 2017 il resistente scriveva alla ricorrente che una decisione era già stata emessa in una causa analoga (causa CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service). Pur sottolineando che ogni caso sarebbe stato esaminato nel merito, il resistente ha chiesto alla ricorrente di individuare motivi che avrebbero giustificato una decisione diversa in merito alla sua domanda di accesso agli atti della causa Balz & Heubach/An Bord Pleanala.

16. Con risposta del 26 luglio 2017, la ricorrente ha presentato i motivi del mantenimento del ricorso.

17. Il 31 luglio 2017 il resistente ha respinto il ricorso. Esso ha dedotto che il Courts Service detiene gli atti richiesti, inclusi quelli relativi a procedimenti conclusi, agendo nell'«esercizio di competenze giurisdizionali» per conto del potere giudiziario. Pertanto, il Courts Service non era un'«autorità pubblica» ai sensi dell'articolo 3, punto 1, dei regolamenti AIE.

18. La ricorrente ha impugnato tale decisione dinanzi alla High Court (Alta Corte). Essa ritiene che la deroga, prevista all'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4 e recepita nell'articolo 3, paragrafo 1, dei regolamenti AIE, a favore degli organismi o delle istituzioni che agiscono nell'«esercizio di competenze giurisdizionali» non riguardi gli atti di procedimenti conclusi.

19. Nutrendo dubbi in ordine alla corretta interpretazione dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4, la High Court (Alta Corte) ha deciso di sospendere il procedimento e sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«Se il controllo sull'accesso agli atti giudiziari relativi a procedimenti in cui è stata pronunciata una decisione definitiva, è decorso il termine per proporre un'impugnazione e non è stata presentata alcuna impugnazione né risultino pendenti ulteriori azioni, essendo tuttavia esperibili, in circostanze particolari, ulteriori azioni, costituisca esercizio di “competenze giurisdizionali” ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della [direttiva 2003/4/].».

20. Hanno presentato osservazioni scritte la ricorrente, il resistente, il Courts Service, l'Irlanda e il governo polacco, nonché la Commissione europea. Dette parti hanno anche svolto osservazioni orali all'udienza che ha avuto luogo il 16 settembre 2020.

IV. Analisi

21. Le presenti conclusioni sono articolate come segue. Inizierò esaminando la nozione di cui all'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4 (A). Mi occuperò poi della questione se un'«autorità pubblica» agisca nell'«esercizio di competenze giurisdizionali» (B). Alla luce di ciò, esaminerò la questione sollevata dal giudice del rinvio (C). Infine, concluderò con varie osservazioni sul contesto più ampio (D).

22. Il caso di specie riguarda un organismo piuttosto specifico di uno Stato membro: il Courts Service of Ireland. Nelle osservazioni presentate dinanzi alla Corte, tale organismo si è descritto come una «persona giuridica dotata di personalità giuridica e competenze ben distinte e separate» dagli uffici giudiziari irlandesi. Le sue attività comprendono la memorizzazione, l'archiviazione e la gestione degli atti giudiziari dei procedimenti (aperti o conclusi).

23. Il fatto che la presente causa riguardi una struttura istituzionale non propriamente comune in uno Stato membro, in cui gli organi giurisdizionali nazionali sono assistiti da un organismo di diritto privato creato per un fine specifico, non dovrebbe offuscare il fatto che la questione posta è di natura generale. La gestione dei fascicoli giudiziari, in corso o conclusi, può essere affidata, nei vari Stati membri, a entità diverse, dalla gestione diretta e dall'archiviazione dei fascicoli da parte di ciascun organo giurisdizionale all'amministrazione centralizzata dei fascicoli da parte di altre istituzioni. Fra queste ultime istituzioni, a loro volta, si potrebbero annoverare il Ministero della Giustizia o il Consiglio nazionale della magistratura o ancora altri organi o istituzioni specializzati. Vi potrebbe essere anche una competenza istituzionale a seconda dello stato del fascicolo, per cui i fascicoli in corso vengono gestiti dagli organi giurisdizionali stessi e i fascicoli chiusi vengono trasmessi, dopo un certo tempo, a una struttura di archiviazione centralizzata.

24. In altri termini, l'amministrazione degli atti giudiziari può avere diversi aspetti. Per questo motivo sarebbe sconsigliabile affrontare la presente causa e le questioni da essa sollevate attraverso un'approfondita discussione tecnica sullo status del Courts Service (disciplinato sostanzialmente dalla normativa nazionale) e della sua specifica posizione in seno alla struttura giudiziaria nazionale. Tale questione, infatti, è secondaria.

25. La questione principale da affrontare nella presente causa è precisamente stabilire in cosa consista, nell'economia della direttiva 2003/4, la gestione dei fascicoli giudiziari (in particolare, la tipologia e la natura di tale attività), e se lo svolgimento di detta attività possa qualificarsi come «agi[re] nell'esercizio di competenze giurisdizionali», in un primo momento *a prescindere da quale specifico organo* dello Stato membro svolga detta attività. All'interno di tale questione, tuttavia, si nasconde un'altra problematica: in che modo la precisazione (o deroga) relativa alle «competenze giurisdizionali» di cui all'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4 si riferisca al nucleo essenziale della definizione di «autorità pubblica» di cui alle lettere da a) a c), del primo comma della medesima disposizione. Quali organi o parti di strutture degli Stati membri dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/4? A quel punto, si perviene all'elemento cruciale della presente causa: gli organi giurisdizionali sono «autorità pubbliche», ai sensi dell'articolo 2, punto 2, di tale direttiva, e sono, quindi, potenzialmente assoggettati all'obbligo di dare accesso all'«informazione ambientale» ai sensi dell'articolo 1 e dell'articolo 3 della direttiva 2003/4?

26. È necessario scomporre questa matryoska di definizioni, proprio come si farebbe con le bambole russe: un involucro alla volta, operazione che ora mi accingo a compiere.

A. Sulla portata dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4

27. L'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4 stabilisce la nozione di «autorità pubblica». Nel primo comma, esso stabilisce, nelle lettere a) e b), gli organi e le istituzioni dello Stato cui si applicano gli obblighi che incombono alle «autorità pubbliche». Ciò ruota intorno alla nozione di «governo», di cui alla lettera a), e a quella di persone «svolgent[i] funzioni di pubblica amministrazione (...) conness[e] all'ambiente», di cui alla lettera b). La direttiva contiene poi, alla lettera c), una clausola «residuale» per le «person[e] fisic[he] o giuridic[he] (...) sotto il controllo di un organismo o di una persona», di cui alla lettera a) o b).

28. La suddetta definizione di cui al primo comma è quindi articolata in un elenco positivo di entità. Tale elenco è seguito da un secondo comma che, nella prima frase, prevede una deroga all'ambito di applicazione della direttiva per gli organismi o le istituzioni «che agiscono nell'esercizio di competenze giurisdizionali o legislative». Nella seconda frase, gli organi e le istituzioni che agiscono nell'esercizio di tali competenze possono quindi, in talune circostanze, essere esclusi anche dall'ambito di applicazione delle disposizioni della direttiva relative al controllo giurisdizionale.

29. È pacifico tra tutte le parti nel procedimento principale che il controllo del fascicolo in pendenza di giudizio implica l'esercizio di una «competenza giurisdizionale». Fintantoché il fascicolo resta «aperto», gli organi giurisdizionali rimangono sottratti all'ambito di applicazione della direttiva 2003/4.

30. La questione controversa è se gli atti giudiziari, successivamente alla pronuncia della decisione definitiva e all'esaurimento dei mezzi di impugnazione, siano detenuti dal Courts Service nell'esercizio di una «competenza giurisdizionale». Se così fosse, tali atti resterebbero esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2003/4.

31. Basandosi sulla sentenza Flachglas⁶ della Corte, la ricorrente fa valere che la nozione di «autorità pubblica» di cui all'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4 dovrebbe essere considerata come riferita, in linea di principio, a tutti gli organismi o istituzioni dello Stato, a condizione che le funzioni siano svolte al momento del deposito della domanda di accesso. In altri termini, secondo questa interpretazione, il primo periodo del secondo comma prevale su qualsiasi altra determinazione strutturale ai sensi del primo comma. Secondo la ricorrente, qualsiasi attività condotta nell'«esercizio di competenze giurisdizionali» è soggetta a una limitazione temporale, nel senso che gli organismi o le istituzioni possono essere considerati esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2003/4 solo nei limiti in cui si rivelino effettivamente agire nell'esercizio di tali competenze. La Commissione condivide ampiamente tale posizione, ma raccomanda una «valutazione caso per caso» delle singole domande di accesso.

32. Il resistente, il Courts Service, l'Irlanda e il governo polacco sostengono un'interpretazione configurabile sostanzialmente come un approccio piuttosto «istituzionale» alla definizione dell'organismo interessato. Il primo comma e la prima frase del secondo comma dovrebbero essere letti congiuntamente alla definizione istituzionale di cui al primo comma. Pertanto, in base a tale definizione, gli organi giurisdizionali, in quanto istituzioni, sarebbero sempre esclusi dal primo comma e, quindi, dall'ambito di applicazione della direttiva 2003/4 poiché essi agiscono sempre nell'esercizio di «competenze giurisdizionali».

33. Benché non sia stata espressamente invocata dall'una o dall'altra parte del procedimento, esiste anche una terza possibilità, che attenua leggermente l'approccio istituzionale. Si tratta di un'interpretazione che consente una qualificazione immediata, sulla base del primo periodo del secondo comma, delle conclusioni formulate relativamente alla designazione istituzionale del primo comma in ragione delle specifiche attività espletate dall'organismo interessato in un dato momento. Questa interpretazione, pertanto, potrebbe essere definita come primariamente istituzionale con un adeguamento o correttivo funzionale.

34. Sembrerebbero dunque esservi tre possibili interpretazioni della nozione di «competenze giurisdizionali», figurante all'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4, applicabili pertanto complessivamente a tutte le definizioni figuranti all'articolo 2, punto 2, di tale direttiva: i) una lettura di tale nozione «puramente funzionale», ii) una «principalmente istituzionale» e iii) una «istituzionale con un correttivo funzionale».

⁶ Sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:2012:71).

35. Al fine di suggerire quali di questi tre approcci privilegiare, occorre affrontare alcuni passaggi logici preliminari. In primo luogo, quale sia precisamente il rapporto tra il primo e il secondo comma dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4 (1). Ciò implica una valutazione della logica e della struttura del primo comma, prima di poter ricorrere alla deroga per le attività rientranti nelle «competenze giurisdizionali» ai sensi del secondo comma (2). In seguito, è necessario esaminare in dettaglio la sentenza Flachglas⁷, sulla quale tutte le parti si basano per giustificare le proprie interpretazioni (divergenti) della nozione di «competenze giurisdizionali» (3). Solo a questo punto mi potrò dedicare a una disamina delle tre interpretazioni possibili della nozione di «competenze giurisdizionali» figurante nella direttiva 2003/4 (4).

1. Sul rapporto tra il primo e il secondo comma

36. Nelle loro osservazioni, tutte le parti del presente procedimento si concentrano in maniera dettagliata sull'interpretazione della nozione di «competenze giurisdizionali». Ciò è certamente comprensibile, dal momento che la questione sollevata dal giudice del rinvio è principalmente incentrata su tale nozione. Tuttavia, la nozione di «competenze giurisdizionali» è solo un elemento della più ampia definizione di «autorità pubblica» di cui all'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4. Essa funge da precisazione, chiarimento, o forse addirittura da deroga al secondo comma di tale disposizione. Occorre anzitutto esaminare il rapporto meno evidente tra il primo e il secondo comma dell'articolo 2, punto 2, di tale direttiva.

37. In via preliminare, occorre chiarire la relazione tra l'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4 e la seconda frase di tale comma. La prima frase del secondo comma figura al termine di una clausola contenente una definizione di autorità pubblica e rinvia espressamente al primo comma per precisarne l'ambito di applicazione. La seconda frase del medesimo comma rinvia, dal canto suo, alla prima frase di quest'ultimo per delimitare la portata dell'esclusione dalla procedura di riesame di cui all'articolo 6 della direttiva. Ciò che non è chiaro dalla disposizione di cui trattasi è il modo in cui occorre leggere queste due frasi: se occorra procedere a una lettura isolata relativamente alla portata del primo comma, oppure se occorra, come sostenuto dalla ricorrente in udienza, leggere insieme le due frasi per attribuire al secondo comma un significato globale (e prevalente).

38. A me sembra che queste due frasi dell'articolo 2, punto 2, secondo comma, della direttiva 2003/4 debbano essere lette indipendentemente l'una dall'altra.

39. Oltre al fatto che le due frasi del secondo comma si riferiscono agli stessi organi o istituzioni, non vi è alcuna congiunzione o alcun nesso che unisca le due frasi. Esse riguardano – e sono applicabili a – situazioni distinte. Peraltro, la Corte ha già precisato che la seconda frase non ha né per oggetto né per effetto la limitazione della facoltà degli Stati membri, di cui alla prima frase, di escludere dall'ambito di applicazione della direttiva 2003/4 gli organismi e le istituzioni «che agiscono nell'esercizio di competenze giurisdizionali o legislative»⁸. Tale seconda frase mirava piuttosto a far fronte alla situazione particolare di talune autorità nazionali le cui decisioni, alla data di adozione della direttiva 2003/4, non potevano, secondo il diritto nazionale in vigore, costituire oggetto di riesame conformemente ai requisiti di tale direttiva. Come confermato dall'Irlanda in udienza, per tale Stato membro non si presenta una situazione del genere, circostanza che tuttavia spetta ancora al giudice del rinvio verificare.

⁷ Sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

⁸ Sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punto 48).

40. Chiarita la struttura interna del secondo comma, occorre ora esaminare il rapporto tra il secondo comma, prima frase (qualificazione delle «competenze giurisdizionali») e il primo comma dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4. Tenuto conto della posizione della prima frase del secondo comma all'interno della disposizione, è evidente che i suoi effetti dipendono dall'applicabilità del primo comma. In altri termini, il requisito di essere qualificabile come un'«autorità pubblica», ai sensi del primo comma, si pone logicamente *prima* della questione se tale «autorità pubblica» benefici dell'esclusione di cui al secondo comma, prima frase.

41. Pertanto, si impone un chiarimento sulla logica e sulla struttura dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4. Del resto, se i giudici non rientrassero nella definizione di «autorità pubblica» ai sensi del primo comma di tale disposizione, gli eventuali effetti restrittivi o di neutralizzazione espliciti dal secondo comma su tale definizione diventerebbero irrilevanti.

2. I giudici sono «autorità pubbliche» ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4?

42. La ricorrente e la Commissione ritengono che i giudici (di uno Stato membro) rientrino nella nozione di «autorità pubblica» ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4.

43. In via preliminare, occorre ricordare che, sebbene la direttiva 2003/4 non potesse forse essere considerata come una trasposizione completa della Convenzione di Aarhus al momento dell'adozione della direttiva, essendo anteriore all'approvazione della Convenzione di Aarhus da parte dell'Unione nel 2005, quest'ultima forma ormai parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione⁹. La Corte ha così riconosciuto che i colegislatori hanno inteso garantire la «compatibilità» tra la direttiva 2003/4 e la Convenzione di Aarhus¹⁰. Pertanto, ai fini dell'interpretazione della direttiva 2003/4, occorre tener conto del testo e dell'obiettivo della Convenzione di Aarhus¹¹.

44. Nel caso di specie, ciò implica che l'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4 va interpretato alla luce dell'articolo 2, punto 2, della Convenzione di Aarhus. Entrambe le disposizioni contengono la definizione della nozione di «autorità pubblica». Esse delimitano quindi il loro ambito di applicazione in modo analogo. Tuttavia, un esame più attento mostra che esse lo fanno, in parte, in misura diversa.

45. La lettera a) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4 fa riferimento al «governo o ogni altra amministrazione pubblica, compresi gli organi consultivi pubblici, a livello nazionale, regionale o locale». Al contrario, la lettera a) dell'articolo 2, punto 2, della Convenzione di Aarhus menziona l'«amministrazione pubblica a livello nazionale, regionale o ad altro livello». La ragione di tale differenza di formulazione non emerge né dal testo né dai lavori preparatori di tali strumenti.

46. Per contro, nella versione inglese, la lettera b) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4 e la lettera b) dell'articolo 2, punto 2, della Convenzione di Aarhus sono pressoché copie identiche. Entrambi fanno riferimento a persone fisiche o giuridiche che, in base al diritto nazionale, esercitano funzioni di pubblica amministrazione, ivi compresi incarichi, attività o servizi specifici aventi attinenza con l'ambiente. Lo stesso vale se si confrontano le lettere c) dei due strumenti. Anche in questo caso, la formulazione è largamente equivalente. Si riferisce a qualsiasi persona fisica o giuridica che abbia responsabilità o funzioni pubbliche o che presti servizi pubblici aventi attinenza con l'ambiente, sotto il controllo di un organismo o di una persona di cui alle lettere a) o b). In altri termini, tale disposizione contiene una «clausola di non esternalizzazione».

⁹ Sentenza dell'8 marzo 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punto 30).

¹⁰ Sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punto 31 e giurisprudenza ivi citata). V. anche considerando 5 della direttiva 2003/4 e dichiarazione allegata alla decisione di Aarhus.

¹¹ Sentenza del 19 dicembre 2013, Fish Legal e Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

47. Per completezza, nella versione in lingua inglese, emergono altre due differenze di portata. Da un lato, il secondo comma dell'articolo 2, punto 2, della Convenzione di Aarhus ricorda che la definizione positiva dell'articolo 2, punto 2, della medesima Convenzione, «non comprende» gli organi o le istituzioni che agiscono nell'«esercizio del potere giudiziario o legislativo». Si tratta di una formulazione *imperativa*. L'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4 si avvale tuttavia della forma *facoltativa* («possono stabilire»). Essa attribuisce quindi agli Stati membri la facoltà di istituire, nel loro diritto nazionale, una restrizione di portata. Dall'altro, l'articolo 2, secondo comma, seconda frase, di detta direttiva, seppure non decisivo riguardo al caso di specie¹², non ha alcun equivalente nella Convenzione di Aarhus.

48. Come incide tutto questo sulla questione se i giudici, in quanto istituzioni, rientrino in una delle tre lettere di cui all'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4?

49. Nessuna delle parti ha preso posizione su tale questione. All'udienza, la ricorrente e la Commissione si sono limitate a collocare gli organi giurisdizionali nella lettera a) come rientranti nella nozione di «governo». Il Courts Service ha invece spiegato che gli organi giurisdizionali non esercitano, di norma, «funzioni governative» nel senso tradizionale di tale espressione né esercitano «funzioni di pubblica amministrazione (...) conness[e] all'ambiente» ai sensi del punto b) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva. Inoltre, dato che la lettera c) della medesima disposizione riguarda qualsiasi persona «sotto il controllo» di un'autorità di cui alla lettera a) o b), difficilmente i giudici potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione di quest'ultima.

50. Nutro una certa difficoltà nel ricondurre gli «organi giurisdizionali» all'ambito di applicazione della lettera a) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4. È vero che, in taluni casi piuttosto limitati, i giudici potrebbero effettivamente essere «person[e] giuridich[e] svolgent[i] funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale», di cui alla lettera b).

51. Da un lato, considerata isolatamente, la nozione di «amministrazione pubblica», di cui alla lettera a) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della Convenzione di Aarhus, potrebbe essere intesa restrittivamente, nel senso di includere solo il potere esecutivo, con palese esclusione del potere giudiziario e legislativo. Se, tuttavia, si dovesse enfatizzare, in modo più analitico, la nozione di «governance», inerente alla nozione di «amministrazione pubblica», e ciò alla luce del preambolo della convenzione, ai fini della necessità di trasparenza in «tutti i settori della pubblica amministrazione», si potrebbe ritenere che la nozione di «amministrazione pubblica» debba includere tutti i sistemi di principi e regole che determinano il modo in cui uno Stato è regolamentato¹³. Se tale interpretazione fosse accolta, la Convenzione di Aarhus potrebbe eventualmente essere letta, almeno per quanto riguarda il testo, nel senso che si applica a qualsiasi autorità pubblica all'interno di uno Stato, compresi gli organi giurisdizionali.

52. Dall'altro, sarebbe difficile leggere la lettera a) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4 conformemente a tali implicazioni più ampie della nozione di «governance», dato che la sua definizione collega specificamente il «governo» a «ogni altra amministrazione pubblica, compresi gli organi consultivi pubblici, a livello nazionale, regionale o locale». Che senso avrebbe aggiungere «governo o ogni altra amministrazione pubblica», se la nozione di «governo» dovesse essere intesa nel

¹² Come esposto dettagliatamente al paragrafo 39 delle presenti conclusioni.

¹³ V. anche considerando 7 del regolamento (CE) n. 1367/2006, che applica la convenzione di Aarhus alle istituzioni e agli organi dell'Unione europea, e ricorda che la «convenzione di Aarhus detta una definizione molto ampia di "autorità pubblica"» – regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU 2006, L 264, pag. 13).

senso di includere già tutti i poteri di uno Stato? L'altra categoria «ogni altra amministrazione pubblica, compresi gli organi consultivi pubblici, a livello nazionale, regionale o locale» sarebbe del tutto ridondante. Analogamente, la guida all'applicazione della Convenzione di Aarhus associa la nozione di «governo» al «potere politico»¹⁴.

53. Inoltre, se si pone maggiormente l'accento sulla «trasparenza nel processo decisionale» e sull'interpretazione che la Corte dà di tale espressione nel senso che essa riguarda unicamente le «autorità amministrative»¹⁵, è difficile concepire un'interpretazione della lettera a) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, come compare nella direttiva 2003/4, se raffrontata con gli obiettivi della Convenzione di Aarhus, come esulante dal processo decisionale a livello politico (e amministrativo). Di conseguenza, se è possibile ammettere che la lettera a) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, si applichi alle attività amministrative degli organi giurisdizionali, è molto più difficile interpretare la stessa lettera nel senso che essa si applica agli organi giurisdizionali stessi.

54. Per contro, ritengo che la lettera b) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4 si presti ad un'interpretazione più flessibile. Tale lettera mirava a ricomprendere «ogni persona fisica o giuridica svolgente funzioni di pubblica amministrazione (...), compresi incarichi, attività o servizi specifici connessi all'ambiente». L'impiego del termine «compresi» indica che la persona che svolge siffatte funzioni non deve necessariamente operare nel settore dell'ambiente¹⁶. Detta persona può farlo, ma non esiste alcun obbligo in tal senso. È pur vero che le «funzioni di pubblica amministrazione» tendono a essere associate ad atti ordinari dell'autorità pubblica piuttosto che alla risoluzione delle controversie da parte del potere giudiziario di uno Stato. Tuttavia, in funzione della struttura giudiziaria di uno Stato membro, possono esservi situazioni in cui gli organi giurisdizionali esercitano attività tali per cui un organo o un'istituzione, sebbene istituzionalmente inquadrato come organo giurisdizionale, di fatto non esercita una funzione giurisdizionale per quanto riguarda una determinata attività¹⁷.

55. Nel complesso, presumo che l'obiettivo e lo spirito generali della Convenzione di Aarhus dovrebbero limitare qualsiasi creatività interpretativa riguardo alla nozione di «autorità pubblica». Se è vero che lo strumento mira, nel suo insieme, ad aumentare la partecipazione del pubblico e la responsabilità nel processo decisionale *in materia ambientale* (come ricordato nel preambolo della Convenzione di Aarhus), esso dovrebbe logicamente coprire i tipi di organismi o istituzioni dinanzi ai quali si svolge effettivamente tale processo decisionale. A priori, e da un punto di visto astratto sul piano istituzionale, ciò non avviene né a monte nell'ambito del potere legislativo (dove le norme di tale processo decisionale sono elaborate), né a valle in caso di controllo giurisdizionale (dove la legittimità di una decisione, una volta adottata, può essere oggetto d'impugnazione e, in caso di irregolarità, è solitamente rinviata all'autorità pubblica per una nuova decisione).

56. Tuttavia, se dovesse essere effettuata una suddivisione in categorie, riterrei che la lettera b) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4 sia quella che soddisfa al meglio i requisiti. Ciò vale a maggior ragione se si considera la formulazione molto più restrittiva della lettera a) della stessa disposizione. Non sono convinto che la ricorrente o la Commissione abbiano corroborato a sufficienza la loro tesi per rispondere alla domanda se l'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4 sia stato effettivamente predisposto per considerare i giudici degli Stati membri come «autorità pubbliche». Tuttavia, sono pronto a riconoscere che, in talune delle loro attività, le istituzioni sul cui ingresso sta scritta la parola «tribunale» possono effettivamente essere incaricate di «svolgere funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale».

14 V. Convenzione di Aarhus: Guida all'applicazione, pag. 47. Sullo status della guida, v. sentenza del 19 dicembre 2013, *Fish Legal e Shirley* (C-279/12, EU:C:2013:853, punto 38).

15 V. sentenza del 14 febbraio 2012, *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71, punto 40).

16 V. anche Convenzione di Aarhus: Guida all'applicazione, pag. 46.

17 V., ad esempio, sentenza del 27 aprile 2006, *Standesamt Stadt Niebüll* (C-96/04, EU:C:2006:254, punto 17).

57. Cosa aggiunge il secondo comma dell'articolo 2, punto 2, secondo comma, della direttiva 2003/4 a tale quadro, interpretato finora esclusivamente sulla base del primo comma di tale disposizione? Prima di affrontare questo tema, poiché tutte le parti citano la sentenza Flachglas per stabilire il significato del secondo comma, e in particolare la nozione di «competenze giurisdizionali», occorre analizzare anzitutto detta sentenza in dettaglio.

3. Sulla sentenza Flachglas

58. I fatti all'origine della sentenza Flachglas della Corte sono i seguenti. Il legislatore tedesco aveva invocato l'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4 per prevedere, nel suo diritto nazionale, che i *ministeri* federali, quando intervengono nell'ambito di un procedimento legislativo, non sono tenuti a divulgare informazioni ambientali relative a tale processo. La Corte è stata invitata a verificare tale attuazione nel diritto tedesco e a precisare fino a che punto un siffatto ministero possa essere sottratto all'ambito di applicazione del diritto di accesso alle informazioni ambientali conferito dalla direttiva 2003/4.

59. La Corte ha dichiarato che il contesto, l'oggetto e le finalità tanto della Convenzione di Aarhus quanto della direttiva 2003/4 attestano che tali strumenti intendevano riguardare le «autorità pubbliche» solo nella misura in cui esse agiscono in quanto autorità amministrative che detengono, nell'esercizio delle loro funzioni, informazioni ambientali¹⁸. Ciò deriverebbe dall'articolo 2, punto 2, secondo comma, della direttiva 2003/4, dal momento che la prima frase di tale disposizione, letta congiuntamente alla Convenzione di Aarhus, aveva lo scopo di autorizzare gli Stati membri ad escludere dall'ambito delle «autorità pubbliche» gli organismi o le istituzioni che agiscono nell'«esercizio di competenze giurisdizionali o legislative»¹⁹. Per spiegare la pluralità di processi sottesi alla specificità degli organi legislativi e giudiziari degli Stati membri²⁰, tale deroga alle regole generali di accesso deve essere interpretata in modo «funzionale»²¹.

60. Nel caso di una deroga prevista dal diritto tedesco per un ministero che partecipa all'iter legislativo, tale funzionalità cessa «alla conclusione del detto procedimento». In quel momento, la deroga al principio del diritto di accesso all'«informazione ambientale» sancito all'articolo 1 della direttiva, non sarebbe più giustificata²².

61. La ricorrente e la Commissione suggeriscono una «lettura incrociata» di quest'ultimo elemento temporale alla deroga relativa all'esercizio della «competenza giurisdizionale». In altri termini, a loro avviso, «i legislatori sono tali solo finché il procedimento legislativo è in corso», così come «il giudice è tale solo in pendenza di causa».

62. Tuttavia, un simile ragionamento non terrebbe conto di un elemento di fatto piuttosto importante della sentenza Flachglas. Il ministero federale di cui trattasi, al momento del deposito della richiesta di informazioni, era certamente un'«autorità pubblica» ai sensi della definizione di cui all'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4. L'aspetto *istituzionale* della disposizione era manifestamente presente. Solo attraverso la deroga a titolo della «competenza legislativa» esso poteva, in via temporanea, «sottrarsi» a tale portata. Pertanto, a un organismo chiaramente «all'interno dell'ambito di applicazione» era permesso stare «al di fuori dell'ambito di applicazione», e si poneva la

18 Sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punti 40 e 48).

19 Ibidem, punti da 40 a 42.

20 Ibidem, punti 44, 49 e 50.

21 Ibidem, punto 49.

22 Ibidem, punti 55 e 56.

questione di «quanto a lungo» gli fosse consentito rimanere così. È in tale contesto che la Corte ha sottolineato l'«interpretazione funzionale» dell'articolo 2, punto 2, secondo comma, prima frase, della suddetta direttiva posto che, nel momento in cui agiva nell'«esercizio di una competenza legislativa», il ministero non agiva in qualità di «autorità amministrativa»²³.

63. È questa «doppia identità» o «status misto» del ministero che la Corte ha inteso riconoscere. Vale a dire che un organismo potrebbe essere considerato *strutturalmente* come un ramo del potere esecutivo, e quindi soggetto alla direttiva 2003/4, pur esercitando *funzionalmente* attività che rientrano nell'ambito del «processo legislativo» riservato ed esulano dal suo ambito di applicazione. In parole semplici, la sentenza Flachglas ha indicato, in sostanza, che ciò che era «istituzionalmente compreso» poteva temporaneamente essere «funzionalmente escluso».

64. Tuttavia, come sostenuto dalla ricorrente e dalla Commissione, è del tutto diverso interpretare la nozione di «autorità pubblica» ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4 (e, del resto, anche ai sensi della Convenzione di Aarhus) nel senso che essa impone per sua natura un'«interpretazione funzionale», indipendentemente dalla natura «strutturale» dell'organismo. Seguire tale interpretazione equivarrebbe a trascurare l'elenco delle disposizioni positive contenute nell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4. Infatti, essa ridurrebbe qualsiasi valutazione ai sensi di tale disposizione all'applicazione di un solo criterio di «funzionalità», elevando l'eccezione al rango di unica condizione affinché si possa pervenire alla conclusione definitiva sullo status dell'istituzione o dell'organismo interessato. In altri termini, la prima frase del secondo comma sarebbe applicata esattamente in maniera diametralmente opposta rispetto alla causa che ha dato luogo alla sentenza Flachglas: non la concessione di un'esclusione temporanea e funzionale, bensì un'estensione istituzionale radicale dell'ambito di applicazione della direttiva 2003/4.

65. In sintesi, nella sentenza Flachglas, la Corte non ha precisato, a mio avviso, che l'intera definizione dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4 è meramente «funzionale», senza tenere conto della dimensione istituzionale del primo comma di tale disposizione. Tale aspetto della definizione semplicemente non era rilevante nel caso di specie, poiché un ministero era evidentemente un'«autorità pubblica» nell'accezione dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4. L'utilizzo funzionale della deroga della competenza legislativa è stato impiegato solo in un secondo tempo, per escludere temporaneamente ciò che altrimenti sarebbe stato incluso, ma non nella prima fase, per definire ciò che in primo luogo sarebbe rientrato nella definizione.

4. Sulle opzioni

66. Pertanto, letti nel loro proprio contesto, né la sentenza Flachglas né, di fatto, il testo dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4 forniscono le basi per l'approccio «meramente funzionale» auspicato dalla ricorrente e dalla Commissione, quale esposto al paragrafo 31 delle presenti conclusioni. L'articolo 2, paragrafo 2, secondo comma, prima frase, della direttiva 2003/4 non può essere letto come prevalente sulla definizione «strutturale» del primo comma.

67. Ciò lascia aperte le restanti due opzioni, illustrate ai paragrafi 32 e 33 delle presenti conclusioni: «istituzionale» o «istituzionale con un correttivo funzionale». Gli organi giurisdizionali possono essere compresi nella prima parte della definizione, vale a dire come «autorità pubbliche» ai sensi di una delle lettere di cui all'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4? Non si tratta di una differenza di mera facciata: se gli organi giurisdizionali non fossero «strutturalmente» inclusi in una qualsiasi delle lettere del primo comma, non vi sarebbero motivi per escluderli «funzionalmente» per effetto del secondo comma.

²³ Ibidem, punti 40 e 49.

68. La differenza pratica tra i due approcci risiede nel fatto che, secondo l'approccio cosiddetto «istituzionale», gli organi giurisdizionali sarebbero sempre esclusi, in quanto istituzioni, dall'ambito di applicazione della direttiva 2003/4. Secondo l'approccio «istituzionale con un correttivo funzionale», la funzione esercitata da un organo giurisdizionale sarebbe già rilevante per la sua definizione ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4.

69. Pertanto, conformemente a quest'ultimo approccio, se la nozione di «funzioni di pubblica amministrazione», di cui alla lettera b) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4 (e alla Convenzione di Aarhus) fosse interpretata estensivamente in modo da comprendere anche gli organi giurisdizionali, tali istituzioni rientrerebbero nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/4 solo quando *non* esercitano il loro ruolo ordinario in quanto potere giudiziario. In altri termini, essi rientrerebbero nell'ambito di applicazione della direttiva solo quando svolgono «funzioni di pubblica amministrazione». Tuttavia, tali organismi si vedrebbero allora riconoscere anche uno «status misto», di modo che essi potrebbero talvolta rientrare nell'ambito di applicazione di tale direttiva quando svolgono, ai sensi del diritto interno, funzioni di pubblica amministrazione.

70. In generale, quest'ultimo approccio appare preferibile.

71. In primo luogo, l'«approccio istituzionale con un correttivo funzionale» fornirebbe una prospettiva flessibile della diversità istituzionale degli Stati membri. Esso riconosce la molteplicità di funzioni che gli organi giurisdizionali svolgono nell'ambito di taluni sistemi nazionali e consente così di includere nell'ambito di applicazione della direttiva gli organi giurisdizionali degli Stati membri per quanto concerne tutti gli «atti amministrativi» compiuti da tali organismi. Esso tutela, a sua volta, il processo giurisdizionale mantenendo al di fuori di tale ambito di applicazione tutte le attività rientranti nell'ambito dei loro poteri in quanto organi giurisdizionali²⁴, dal momento che tale funzione semplicemente non consiste nell'esercizio di «funzioni di pubblica amministrazione».

72. In secondo luogo, contrariamente all'approccio suggerito dal resistente, dal Courts Service, dall'Irlanda e dal governo polacco, un siffatto approccio non è vincolato dalle designazioni strutturali formali previste dal diritto nazionale degli Stati membri, che non possono individuare pienamente le attività dell'organismo interessato. Esso riconosce la realtà pratica secondo cui talune istituzioni che strutturalmente sono indicate come organi giurisdizionali possono talvolta, per una parte della loro attività, esercitare effettivamente «funzioni di pubblica amministrazione», ivi comprese quelle relative all'ambiente, ai sensi della lettera b) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4.

73. Per illustrare tale situazione, si consideri un organo giurisdizionale che decida di costruire un nuovo edificio per la sua sede. Un intero palazzo, ad esempio. Una costruzione di tale portata richiederà probabilmente che sia rispettato un certo numero di requisiti ambientali. Tale attività non rientra nella «competenza giurisdizionale», bensì in quella amministrativa, e in quanto tale probabilmente comporta una «funzione di pubblica amministrazione (...) conness[a] all'ambiente». Ciò può anche comprendere l'obbligo di soddisfare ogni richiesta di accesso agli atti ai sensi della direttiva 2003/4, nonché eventuali obblighi supplementari derivanti da tale direttiva.

74. È vero che tutto ciò dipenderebbe dallo specifico assetto istituzionale di uno Stato membro. È possibile che si tratti, in termini tecnici, non già dell'organo giurisdizionale che costruisce le nuove strutture, bensì di un ministero o di un'altra autorità pubblica che agisce per suo conto. Tuttavia, anche supponendo che i nuovi locali siano costruiti dall'organo giurisdizionale in quanto persona giuridica, per tale *specifica attività* si può certamente esigere che esso divulghi le «informazioni ambientali» relative a quella costruzione, dal momento che agisce nell'esercizio di una competenza amministrativa.

²⁴ V., a proposito di una discussione simile relativa all'articolo 15, paragrafo 3, TFUE, le conclusioni da me presentate nella causa Commissione/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, paragrafi da 52 a 64).

75. In terzo luogo, un siffatto approccio tiene conto dell'ampia formulazione della nozione di «autorità pubblica», ma interpreta tale formulazione in modo ragionevole, restando legato alla logica e allo spirito della Convenzione di Aarhus. Come tale, esso incoraggia e garantisce la partecipazione del pubblico nelle situazioni in cui il processo decisionale in materia ambientale ha *effettivamente* luogo.

5. Conclusione provvisoria

76. In sintesi, la definizione dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4 non dovrebbe essere interpretata nel senso che implica un'interpretazione meramente «funzionale» o un'interpretazione puramente «istituzionale». Piuttosto, viene suggerita *una definizione istituzionale con un correttivo funzionale*.

77. Questo significa, in sostanza, che gli organi giurisdizionali, o il potere giudiziario di uno Stato membro, *sono esclusi* dall'ambito di applicazione della definizione di cui all'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4, *a meno che* un organo giurisdizionale svolga di fatto funzioni di pubblica amministrazione, più probabilmente ai sensi della lettera b) di tale disposizione.

78. Tale valutazione è tuttavia già insita nella ripartizione tra «funzioni di pubblica amministrazione» (e, a contrario, «competenze giurisdizionali») di cui alla lettera b) di detto articolo 2, punto 2, primo comma. A tal riguardo, la riserva relativa alle «competenze giurisdizionali» di cui al secondo comma della medesima disposizione confermerebbe tutt'al più il risultato già raggiunto, ma non costituirebbe un'altra esclusione, contrariamente alla situazione nella causa Flachglas. In altri termini, ciò che è già escluso (in modo permanente) dall'ambito di applicazione non necessita di essere escluso di nuovo (temporaneamente).

B. Fascicoli giudiziari e funzione giurisdizionale

79. Tale conclusione solleva un'altra serie di problematiche. La prima problematica verte sulla distinzione tra le attività di natura «giurisdizionale» e le attività svolte nell'esercizio di «competenze amministrative». In particolare, gli atti giudiziari sono sempre custoditi o gestiti nell'ambito dell'esercizio di competenze giurisdizionali? La seconda problematica attiene al modo in cui detta distinzione debba essere interpretata in via generale, in particolare precisando quale sia la funzione di base del giudice, vale a dire quale sia la regola e quale l'eccezione. La terza problematica riguarda il decorso del tempo e le sue conseguenze sull'accesso.

80. In primo luogo, quando una funzione è *giurisdizionale*? Né la nozione di «funzioni di pubblica amministrazione» né, del resto le «competenze giurisdizionali» sono definite nella direttiva 2003/4 o nella Convenzione di Aarhus. Tali strumenti non forniscono neppure spiegazioni riguardo all'intenzione del legislatore all'origine della distinzione tra funzioni «di pubblica amministrazione»²⁵ e funzioni nell'«esercizio di competenze giurisdizionali»²⁶.

81. È vero che alcuni spunti riguardanti tale distinzione potrebbero essere tratti da altri settori del diritto (dell'Unione europea), quali il settore dell'accesso ai documenti. In forza del regolamento (CE) n. 1049/2001²⁷, l'esclusione dei «documenti redatti dalla Commissione ai soli fini di un procedimento giudiziario» è stata interpretata nel senso che essa riguarda unicamente i documenti aventi «un nesso pertinente» con un procedimento giurisdizionale pendente dinanzi al giudice nazionale o dinanzi al

25 Come interpretate dalla Corte nella sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punto 46).

26 Benché la Guida indichi ambigualmente, senza spiegare, che la deroga è richiesta «a causa della diversa natura di un siffatto processo decisionale rispetto a molti altri tipi di processi decisionali». Convenzione di Aarhus: Guida all'applicazione, pag. 49.

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

giudice dell'Unione²⁸, a meno che tali documenti non siano stati redatti per una «pratica puramente amministrativa»²⁹. A sua volta, quest'ultima nozione di «pratica puramente amministrativa» è stata adottata per ricomprendere gli scambi di documenti al di fuori del procedimento giudiziario³⁰ nonché dei documenti di lavoro³¹.

82. Nozioni simili sono rinvenibili nel regolamento (UE) 2016/679³². Tale regolamento contiene diverse esclusioni dal suo ambito di applicazione oppure prevede la liceità del trattamento dei dati relativamente a «autorità giurisdizionali nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali». Pertanto, il trattamento di talune categorie di dati personali, compresi i dati sensibili, è ammissibile laddove «il trattamento è necessario (...) ogniquale volta le autorità giurisdizionali esercitano le loro funzioni giurisdizionali» [articolo 9, paragrafo 2, lettera f) di detto regolamento]. Analogamente, deve essere designato un responsabile della protezione dei dati ogniquale volta il trattamento è effettuato da un'autorità o da un organismo pubblico, «eccettuate le autorità giurisdizionali quando esercitano le loro funzioni giurisdizionali» [articolo 37, paragrafo 1, lettera a), di detto regolamento]. Allo stesso modo, le autorità di controllo incaricate della verifica dell'applicazione del regolamento 2016/679 non sono competenti per il controllo dei trattamenti effettuati dalle «autorità giurisdizionali nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali» (articolo 55, paragrafo 3, di detto regolamento). Questi esempi suggeriscono chiaramente che le medesime attività rientrerebbero nell'ambito di applicazione di detto regolamento quando sono svolte nell'esercizio di «funzioni di pubblica amministrazione».

83. Il governo polacco ha suggerito che dalla giurisprudenza che verte sui «criteri Dorsch» e dalla definizione della nozione di «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE si potrebbero trarre altri orientamenti³³. È vero che la giurisprudenza della Corte in materia rappresenta un'utile e ricca fonte di esempi di natura amministrativa, in quanto riguarda i criteri istituzionali che consentono di soddisfare i requisiti di cui all'articolo 267 TFUE. Tuttavia, tali sentenze possono fornire solo un'ispirazione piuttosto remota, poiché la logica sottesa alla Convenzione di Aarhus e alla direttiva 2003/4 è concepita intorno all'accesso, in linea di principio, all'informazione ambientale³⁴, indipendentemente dalla designazione istituzionale nell'ambito del sistema nazionale degli Stati membri, che attiene all'*attività* che implica la gestione delle «informazioni ambientali»³⁵. Tale inevitabile collegamento alla *ratione materiae* anziché alla *ratione institutionis* può quindi comportare un'esclusione più ampia di talune attività rispetto a quanto sarebbe previsto nell'ambito di un criterio incentrato meramente sull'attività in questione.

84. La sentenza Cartesio potrebbe illustrare questo punto. In tale sentenza, la Corte ha dichiarato che un tribunale, quando è incaricato della tenuta di un registro delle imprese e adotta decisioni amministrative a tale riguardo, non può essere considerato come un organo che esercita una funzione giurisdizionale³⁶. In altri termini, tale organo non sarebbe una «giurisdizione» (ai sensi dell'articolo 267 TFUE). Tuttavia, se il registro in questione contenesse informazioni relative a cause in materia ambientale pendenti dinanzi a tale organo giurisdizionale, un accesso ad informazioni relative alla denominazione di dette cause, richiesto ai sensi della direttiva 2003/4, non sarebbe concesso per il motivo che tale organismo agisce nell'esercizio di «competenze giurisdizionali», quand'anche il medesimo organismo non soddisfi ancora i criteri «Dorsch».

28 Sentenza del 6 febbraio 2020, *Compañía de Tranvías de la Coruña/Commissione* (T-485/18, EU:T:2020:35, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

29 Sentenza del 6 luglio 2006, *Franchet e Byk/Commissione* (T-391/03 e T-70/04, EU:T:2006:190, punto 91).

30 Sentenza dell'8 febbraio 2018, *POA/Commissione* (T-74/16, non pubblicata, EU:T:2018:75, punto 107).

31 Sentenza del 20 settembre 2019, *Dehousse/Corte di giustizia dell'Unione europea* (T-433/17, EU:T:2019:632, punto 97).

32 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1).

33 V. sentenza del 17 settembre 1997, *Dorsch Consult* (C-54/96, EU:C:1997:413, punti da 23 a 34).

34 Come statuito per la prima volta dalla Corte nella sentenza del 22 dicembre 2010, *Ville de Lyon* (C-524/09, EU:C:2010:822, punto 35).

35 Come applicato dalla Corte nella sentenza *Flachglas* alle attività del ministero di cui trattasi. V. paragrafo 59 delle presenti conclusioni.

36 Sentenza del 16 dicembre 2008, *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

85. In ultima analisi, valutare cosa sia «giurisdizionale» continuerà probabilmente ad essere piuttosto intuitivo³⁷: tutto ciò che è legato alla risoluzione imparziale delle controversie ha natura giurisdizionale e non rientra quindi nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2003/4.

86. Gli atti giudiziari in un fascicolo giudiziario, il loro assemblaggio, la loro gestione, il loro utilizzo e la loro conservazione costituiscono, a mio avviso, una parte evidente del procedimento giurisdizionale, dell'attività giurisdizionale. Naturalmente, nella predisposizione degli atti giudiziari confluirà una certa dose di lavoro amministrativo. Tuttavia, tali compiti non hanno natura amministrativa. Essi sono intrinsecamente legati a una determinata controversia e alla sua soluzione.

87. In secondo luogo, tornando alla questione della definizione globale, due elementi meritano considerazione: da un lato, per quanto riguarda i giudici, il carattere «giurisdizionale» delle loro attività è la regola, mentre le attività «amministrative» costituiscono l'eccezione. Dall'altro, la definizione delle nozioni di cui all'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4 riguarda la definizione della portata di uno strumento e non un'eccezione che dovrebbe essere interpretata restrittivamente.

88. Tali elementi implicano in primis che, se l'istituzione in questione è un organo giurisdizionale, la regola standard è che esso verosimilmente agisce nell'esercizio di competenze giurisdizionali, a meno che non sia dimostrato che l'attività specifica di cui trattasi ha effettivamente natura amministrativa. In secundis, entrambe le nozioni vanno interpretate in modo ragionevole: ovvero, più precisamente, ove qualcosa dovesse essere interpretato restrittivamente, questo qualcosa sarebbe la competenza amministrativa del giudice, rappresentando di fatto l'eccezione. Comunque, tutto ciò attiene alla definizione della nozione di «funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale» ai sensi del punto b) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4.

89. Nel cercare di stabilire quali attività di un organo giurisdizionale rientrino nell'una o nell'altra nozione, è probabile che, solitamente, ma non sempre, la regola pratica possa essere quella di guardare alla persona che adotta la decisione per conto dell'istituzione. Ad esempio, si potrebbe dire che il giudice che emette una sentenza lo fa agendo nell'esercizio di «competenze giurisdizionali». Per contro, si potrebbe descrivere il responsabile degli edifici di un tribunale o un'altra persona preposta alla stipula di un contratto per l'installazione di pannelli solari sul tetto degli edifici del tribunale come soggetto svolgente «funzioni di pubblica amministrazione (...) connesse all'ambiente».

90. In terzo luogo, e per ragioni analoghe, la logica «temporale» della sentenza Flachglas, sostenuta dalla ricorrente e dalla Commissione, non è affatto applicabile al caso di specie. Infatti, come ho spiegato al paragrafo 62 delle presenti conclusioni, tale argomentazione è stata sviluppata nel contesto di un'istituzione rientrante chiaramente nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/4, mentre gli organi giurisdizionali che agiscono nell'esercizio di competenze giurisdizionali non fanno parte dello stesso ambito. Nella sentenza Flachglas, la logica temporale era del tutto giustificata per quanto riguarda la durata di un'eccezione; nel presente caso, si tratta di una questione di definizione. Inoltre, nella sentenza Flachglas, la limitazione era necessaria per garantire che il principio di democrazia partecipativa, comune alle tradizioni degli Stati membri e sancito all'articolo 10, paragrafo 3, prima frase, TUE³⁸, si conciliasse con la possibilità di ostacolare *di fatto* il corretto funzionamento dell'iter legislativo³⁹.

³⁷ Con un tipo di intuizione forse diversa da quella proposta dal giudice Stewart della Corte suprema di giustizia degli Stati Uniti d'America quale criterio fondamentale che permetta l'individuazione di materiale osceno: «I know it when I see it» [Lo so quando lo vedo]. V. *Jacobellis c. Ohio*, 378 U.S. 184 (1964).

³⁸ V., in tal senso, sentenza del 4 settembre 2018, *ClientEarth/Commissione* (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punto 84 e giurisprudenza ivi citata).

³⁹ V., in tal senso, sentenza del 14 febbraio 2012, *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71, punto 43).

91. Contrariamente alla giurisprudenza relativa all'articolo 4 del regolamento 1049/2001, tale valutazione non cambia dopo la chiusura del procedimento⁴⁰. L'eccezione prevista nel suddetto regolamento è connessa alla durata di una *controversia* («procedimento giurisdizionale»), mentre la deroga prevista dalla direttiva 2003/4 è connessa alla durata di un'*attività* («funzioni di pubblica amministrazione», da un lato, o «competenza giurisdizionale», dall'altro). Un organo o istituzione che altrimenti agisca nell'esercizio delle competenze giurisdizionali, di norma non cessa di farlo per il solo decorso del tempo. Lo spessore dello strato di polvere su di un fascicolo giudiziario, per così dire, non rende tale fascicolo meno «giurisdizionale». La magistratura non cambia funzioni né cessa di agire come magistratura in determinati momenti. Con le parole dell'avvocato generale Sharpston, la sua attività nell'esercizio di tali competenze «non ha né un inizio né una fine»⁴¹.

92. In ogni caso, in aggiunta agli argomenti normativi relativi alle ragioni per le quali l'argomento «temporale» non può applicarsi all'operato del potere giudiziario, tale conclusione è altresì rafforzata da argomenti di natura più operativa. Vero è che, come rilevato dal giudice del rinvio, sembra pacifico che la «fase attiva del procedimento» possa beneficiare della deroga dell'esercizio di «competenze giurisdizionali». Ma la linea dovrebbe essere tracciata prima, nel mezzo, o dopo? Il giudice del rinvio spiega che, nel diritto irlandese, l'adozione di decisioni definitive nonché la scadenza del termine per proporre impugnazione o l'emissione di decisioni definitive nell'ambito di qualsiasi impugnazione non corrispondono necessariamente alla conclusione definitiva del procedimento pertinente dinanzi ai giudici irlandesi. Quali norme si dovrebbero allora applicare alla procedura di ricevimento della causa, di verifica della sua completezza ed agli altri compiti amministrativi che non indicano ancora il carattere «attivo» del procedimento? Questa fase è meno di un'attività nell'esercizio di «competenze giurisdizionali»? Come qualificare una sospensione del procedimento nel corso dell'esame della causa? Del pari, una volta finalizzata la sentenza, esiste naturalmente un certo termine per prepararne la pubblicazione. Non vi è motivo perché le disposizioni relative all'accesso ai documenti contenute nella Convenzione di Aarhus o nella direttiva 2003/4 debbano applicarsi in questo caso. Pertanto, in quale fase le «competenze giurisdizionali» dell'organismo chiamato a pronunciarsi sulla controversia vengono meno?

93. Tutte queste considerazioni sottolineano ancora una volta le difficoltà insite nel tentativo di sostituire la definizione iniziale dell'ambito di applicazione di uno strumento, che dovrebbe essere stabile e in una certa misura permanente sul piano istituzionale, come nel caso della definizione di cui all'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4, con la logica di una deroga temporale posta come precisazione o eccezione nel secondo comma di tale disposizione.

94. A questo punto si possono aggiungere due ultime considerazioni generali.

95. In primo luogo, a livello degli obiettivi, non vedo come l'obiettivo di rafforzare la partecipazione democratica in materia ambientale, invocato a più riprese dalla ricorrente, possa applicarsi in pari misura al potere giudiziario. Come sottolineato dall'Irlanda, il potere giudiziario presenta generalmente credenziali di legittimazione diverse rispetto alle altre articolazioni dei pubblici poteri. Nell'ambito di un procedimento in contraddittorio, i parametri per aumentare legittimità non sono legati alla concessione di un accesso il più ampio possibile al fascicolo di causa. Essi derivano piuttosto da un dibattito giuridico critico di cui si dà conto, se del caso, nel corso di un'udienza pubblica e che viene esposto nella sentenza. La direttiva 2003/4 non è stata affatto ideata con lo scopo di modificare il dibattito in contraddittorio che costituisce il fulcro di un procedimento giurisdizionale.

40 V. sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punti 130 e 131).

41 Conclusioni presentate dall'avvocato generale Sharpston nella causa Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, paragrafo 73).

96. In secondo luogo, non credo neppure che la direttiva 2003/4 né, del resto, la Convenzione di Aarhus, fossero intese ad assoggettare il semplice possesso potenziale di documenti relativi all'ambiente all'obbligo assoluto di divulgazione. Se così fosse, qualsiasi ufficio informatico di un'autorità pubblica o di qualsiasi terzo, compresi forse anche gli organismi nazionali di sicurezza, sarebbe tenuto a divulgare, su richiesta, le «informazioni ambientali» in proprio possesso, con la sola riserva delle eccezioni previste agli articoli 4 della Convenzione di Aarhus e della direttiva 2003/4, senza tuttavia svolgere alcun ruolo nel processo decisionale sotteso, al quale tali informazioni afferiscono. Ciò svuoterebbe altresì di senso l'obiettivo stesso di una maggiore partecipazione del pubblico al processo decisionale *in materia ambientale*⁴². In effetti, dato che è l'autorità amministrativa ad adottare la decisione, non si vede come l'accesso alle informazioni ambientali eventualmente contenute negli atti giudiziari possa far progredire tale processo⁴³. Ciò vale a maggior ragione in quanto una limitazione dell'accesso condurrebbe ad un certo squilibrio informativo *all'interno* del «pubblico»⁴⁴. Di conseguenza, le «informazioni ambientali», ammesso che esistano, devono provenire dall'autorità pubblica al centro del processo decisionale o essere contenute nella motivazione di una decisione di carattere giurisdizionale pubblica.

C. Sul caso di specie

97. Come risulta dai paragrafi precedenti delle presenti conclusioni, i giudici agiscono normalmente nell'esercizio di competenze giurisdizionali, a meno che essi svolgano, per quanto riguarda una specifica attività, funzioni di pubblica amministrazione ai sensi dell'articolo 2, punto 2, primo comma, lettera b), della direttiva 2003/4. Per contro, per tutte le attività svolte nell'esercizio delle competenze giurisdizionali, tali organi o istituzioni sono esclusi dall'ambito di applicazione di detta direttiva.

98. Questa è la risposta generale. Orbene, la particolarità della presente causa è tuttavia che, mentre la domanda di accesso della ricorrente ha potuto essere depositata presso la High Court (Alta Corte), per motivi di struttura istituzionale del potere giudiziario irlandese, effettivamente era il Courts Service a detenere i documenti di cui trattasi⁴⁵.

99. Occorre quindi tornare adesso⁴⁶ a questa specifica articolazione strutturale e chiedersi se il Courts Service, un organo distinto dagli organi giurisdizionali nazionali, possa rientrare nella nozione di «autorità pubblica» laddove detenga i fascicoli di cause chiuse.

100. Il Courts Service, il resistente e l'Irlanda precisano che il Courts Service è un ente privato indipendente istituito e incaricato della custodia e della memorizzazione degli atti giudiziari per il potere giudiziario in Irlanda.

101. Pur trattandosi in effetti di una questione di diritto nazionale, dal punto di vista della sua struttura istituzionale, il Courts Service, un *ente privato* di diritto irlandese, non sembra quindi far parte del «governo o [di] ogni altra amministrazione pubblica», ai sensi della lettera a) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4. Dal momento che le sue funzioni non lo configurano neppure come «svolgente funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale»⁴⁷,

42 V. considerando 1 della direttiva 2003/4 e preambolo della Convenzione di Aarhus.

43 V. sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punto 40).

44 V., in tal senso, considerando 7 della direttiva 2003/4. Tali considerazioni si applicano prima di qualsiasi incidenza potenziale sui procedimenti delle autorità pubbliche ai sensi dell'articolo 4, lettera a), della Convenzione di Aarhus e dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2003/4.

45 V. paragrafi da 12 e 13 delle presenti conclusioni.

46 V. supra, paragrafi da 22 a 25 delle presenti conclusioni.

47 Almeno sotto il profilo dell'interpretazione del diritto nazionale fornita dal resistente nella causa CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, pag. 3.

nell'accezione sviluppata dalla giurisprudenza⁴⁸, esso sembra sfuggire anche alla definizione di cui alla lettera b) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della medesima direttiva. Ciò avviene sul piano istituzionale; per quanto riguarda la funzione specifica, tale risposta è quindi logicamente legata alla natura della gestione dei fascicoli giudiziari.

102. Ciò lascia spazio solo alla lettera c) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4, che riguarda «ogni persona (...) 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)».

103. Nella sua essenza, quest'ultima disposizione mira a ricomprendere la situazione di entità fisiche o giuridiche che svolgono compiti pubblici sotto il controllo di un organismo o di un'istituzione pubblica. Pertanto, entità che rientrano altrimenti nelle lettere a) e b) di tale disposizione non possono «sottrarsi» all'ambito di applicazione della direttiva 2003/4 delegando i loro compiti amministrativi pubblici ad un altro ente, anche privato.

104. Mi corre l'obbligo di chiarire che non vi è alcuna indicazione, e che neppure desidero lasciare intendere, che tale fosse l'intenzione dell'Irlanda quando ha istituito il Courts Service. La scelta di dove conservare gli atti giudiziari di procedimenti pendenti o definiti è materia di esclusiva competenza dei sistemi nazionali degli Stati membri. Vorrei solo spiegare che la terza possibilità prevista dal legislatore copre le «deleghe» a terzi, privati o pubblici, al fine di controllare la delega di attività.

105. Tuttavia, ciò che rileva è il fatto che, per rientrare nella lettera c), il «mandante» e le sue «attività» devono a loro volta rientrare nelle lettere a) e b) dell'articolo 2, punto 2, primo comma, della direttiva 2003/4. Dopo tutto, il «mandatario» deve far discendere il suo potere dal mandante, affinché questi sia coperto dal primo.

106. Come ho spiegato nelle sezioni precedenti delle presenti conclusioni, gli organi giurisdizionali non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/4, a meno che svolgano funzioni amministrative. La custodia degli atti giudiziari e la gestione dei fascicoli giudiziari non attengono manifestamente alla funzione amministrativa, ma sono di natura giurisdizionale. Pertanto, nella misura in cui ciò sia dimostrato, il «mandante», nel caso di specie la High Court (Alta Corte), non rientra nell'ambito di applicazione della suddetta direttiva, né lo sarà il suo mandatario per questo tipo di attività, purché sia mantenuta la natura di tale attività.

107. Sembra che ciò avvenga nel caso di specie. Come spiegato dal giudice del rinvio facendo riferimento a una copiosa giurisprudenza, alla legislazione, alle norme e alle linee guida, il Courts Service non svolge alcuna funzione autonoma nella gestione e custodia del fascicolo. Esso esercita la sua attività esclusivamente per conto e sotto il controllo del potere giudiziario⁴⁹. Nel fare questo, esso non può svolgere le proprie attività interferendo con il lavoro degli organi giurisdizionali⁵⁰. Un siffatto controllo non termina al momento della chiusura del procedimento⁵¹. Secondo le informazioni fornite dal giudice del rinvio, il Courts Service, benché sia formalmente un organismo distinto, funziona in modo molto simile a un servizio di archiviazione interna o ad una cancelleria facente parte della stessa struttura istituzionale di un organo giurisdizionale. In quanto tali, le sue attività di archiviazione e di gestione degli atti giudiziari esulerebbero, in ogni caso, dall'ambito di applicazione della direttiva.

48 Sentenza del 19 dicembre 2013, *Fish Legal e Shirley* (C-279/12, EU:C:2013:853, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

49 Come spiegato dal resistente nella sua decisione nella causa CEI/15/0008, *An Taisce e a./Consiglio & The Courts Service*, pagg. 5 e 6. V. anche giudice Baker, nella causa BPSG Limited trading as Stubbs Gazette/The court Service e a. [2017] 2 I.R. 243, punti 68 e 71.

50 Come sembra essere previsto all'articolo 9 del Courts Service Act 1998.

51 V. causa CEI/15/0008 *An Taisce & The Courts Service*, pag. 6.

108. Pertanto, in conclusione, rileva la natura dell'attività esercitata, e non necessariamente l'esatta struttura istituzionale di uno Stato membro. Se così non fosse, l'applicabilità della direttiva 2003/4 dipenderebbe dalla divisione strutturale piuttosto formale dei luoghi in cui i fascicoli sono fisicamente conservati e gestiti. Con tutta evidenza, a parte incentivare una certa articolazione strategica delle strutture istituzionali nazionali, una siffatta impostazione non risponderebbe neppure all'esigenza di uniformità di interpretazione e di applicazione della direttiva 2003/4 e della Convenzione di Aarhus⁵².

D. Postscriptum

109. Infine, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente e dalla Commissione, la conclusione che precede non rende impossibile l'accesso all'informazione ambientale a condizione che tali informazioni siano effettivamente contenute in un fascicolo giudiziario. Essa semplicemente dimostra che lo specifico strumento invocato dalla ricorrente non è il mezzo appropriato per tale accesso. Infatti, tale strumento non disciplina il tipo di accesso auspicato dalla ricorrente. Tuttavia, ciò non implica naturalmente che i normali canali di accesso non siano più disponibili.

110. In primo luogo, esistono le norme nazionali relative all'accesso agli atti e ai fascicoli giudiziari. Non spetta certamente a me commentare tali norme, ma è stato precisato che l'amministrazione trasparente della giustizia è un principio del diritto (costituzionale) irlandese⁵³. Certamente, come spiegato dalle parti intervenute nella presente causa, la giurisprudenza irlandese può divergere sulla questione della misura in cui terzi possano chiedere l'accesso a documenti nell'ambito di tale procedimento. Tale questione rientra tuttavia nell'ambito del diritto nazionale di competenza esclusiva degli organi giurisdizionali irlandesi. Dal punto di vista del diritto dell'Unione, tale aspetto non costituisce affatto un elemento da prendere in considerazione in sede di interpretazione della direttiva 2003/4.

111. In secondo luogo, l'autorità amministrativa nazionale che ha adottato la decisione/le decisioni impugnate dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali e successivamente oggetto di riesame resta naturalmente essa stessa soggetta alle norme relative all'accesso all'«informazione ambientale» di cui alla direttiva 2003/4, come recepite nei regolamenti AIE. Ai fini della decisione oggetto della causa Balz & Anor/An Bord Pleanála, si tratta del Consiglio della Contea di Cork (in quanto amministrazione locale competente in materia urbanistica), o dell'An Bord Pleanála (amministrazione incaricata del riesame). Sebbene tale valutazione spetti naturalmente ai giudici nazionali, si può supporre che dette istituzioni possano rientrare nelle definizioni di cui rispettivamente alle lettere a) e b) dell'articolo 2, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2003/4.

112. Con riferimento a quest'ultimo punto, non intendo suggerire che le normative degli Stati membri dovrebbero cercare di riprodurre la situazione, a mio avviso insoddisfacente, esistente nell'ambito del diritto dell'Unione, in base alla quale i singoli devono indirizzarsi a una parte istituzionale nel procedimento giudiziario al fine di ottenere l'accesso a elementi del fascicolo del procedimento giurisdizionale⁵⁴. Tuttavia, in situazioni come quella del caso di specie, una domanda di accesso riguardante informazioni ambientali relative al processo decisionale in materia ambientale può effettivamente essere depositata presso le istituzioni che effettivamente adottano le decisioni urbanistiche e di riesame. È precisamente questo, perlomeno nella mia concezione forse indebitamente restrittiva del processo, che la direttiva 2003/4 e la Convenzione di Aarhus sono intese a ottenere: la possibilità per i singoli di ottenere informazioni ed essere quindi eventualmente in grado di influenzare il processo decisionale *nella fase* in cui l'adozione delle decisioni ha luogo in concreto.

52 Sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punto 50).

53 V., in proposito, ad esempio, sentenza del giudice Hogan in Allied Irish Bank plc/Tracey (n. 2) [2013] IEHC 242, punti da 21 a 23.

54 V. sentenza del 18 luglio 2017, Commissione/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, punti 54 e 55).

113. Resto del parere che, in via generale, nelle *cause concluse* non vi sia alcuna ragione per negare l'accesso a un fascicolo a *qualsiasi* soggetto interessato, a meno che non sussistano, nel singolo caso, ragioni chiare e imperative contro tale divulgazione⁵⁵. Una siffatta apertura del potere giudiziario rafforza la legittimazione generale dei giudici e migliora la qualità dell'amministrazione della giustizia⁵⁶.

114. Tuttavia, un principio altrettanto importante è quello della competenza di attribuzione e l'imperativo di interpretare un testo legislativo nei limiti di ciò che esso potrebbe ragionevolmente significare. Interpretata in tal modo, la direttiva 2003/4, a mio avviso, tace sull'accesso ai fascicoli giudiziari. Tale questione riguarda il diritto nazionale. Forse, in futuro, il diritto dell'Unione potrebbe prevedere un siffatto accesso. Tuttavia, finché ciò non si verificherà, forzare una modifica del diritto o delle prassi nazionali in materia di accesso agli archivi delle cause chiuse mediante un'innaturale estensione del diritto dell'Unione europea, concepita per uno scopo diverso, potrebbe non rappresentare il modo migliore di procedere, e certamente non lo è per questa Corte.

V. Conclusioni

115. Propongo alla Corte di rispondere come segue alla questione pregiudiziale sollevata dalla High Court (Alta Corte, Irlanda):

«L'articolo 2, punto 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, deve essere interpretato nel senso che il controllo sull'accesso agli atti giudiziari, sia esso effettuato da un giudice, vale a dire da un organo formalmente integrato nel potere giudiziario, o da un ente privato costituito ai medesimi fini e agente per conto e sotto il controllo del potere giudiziario, rappresenta un'attività che esula dall'ambito di applicazione di detta disposizione».

⁵⁵ V., in dettaglio, le conclusioni da me presentate nella causa Commissione/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

⁵⁶ Ibidem, paragrafi da 93 a 104 e da 118 a 142.