

Il diritto all'ambiente come diritto fondamentale dell'individuo. Il nuovo regolamento europeo sulla Convenzione di Aarhus e alcuni contrastanti esiti giurisprudenziali in materia di accesso agli atti e di "atto amministrativo nell'ambito del diritto ambientale"

di
Raffaele Titomanlio *

Sommario: 1. Le novità introdotte dalla Convenzione di Aarhus e dal regolamento n. 1767/2021 di modifica del regolamento n. 1367/2006. - 2. Il regolamento n. 1367/2006 sull'applicazione della Convenzione di Aarhus. - 3. Le modifiche al regolamento n. 1367/2006 introdotte dal regolamento n. 1767/2021. - 4. Alcune contrastanti novità giurisprudenziali.

1. Le novità introdotte dalla Convenzione di Aarhus e dal regolamento n. 1767/2021 di modifica del regolamento n. 1367/2006

L'attuazione della Convenzione di Aarhus¹ nell'ordinamento europeo ha rappresentato un momento significativo con riguardo ad istituti centrali del diritto amministrativo quali l'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia. L'avvento delle relative disposizioni ha infatti mutato - in relazione alle problematiche ambientali - il rapporto tra

*Professore Associato di Diritto amministrativo – Università Tor Vergata

¹ La "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale" firmata ad Aarhus (Danimarca), nel 1998, da un alto numero di Stati dell'Europa e dell'Asia Centrale (sotto egida dell'UNECE, Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite), ratificata dal nostro Paese con legge n. 108 del 2001 (e dalla Comunità Europea il 17 febbraio 2005), costituisce un significativo passaggio nella tutela dell'ambiente. La Convenzione recepisce il decimo principio della Dichiarazione di Rio (1992) secondo cui: "Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli". La Convenzione tutela l'accesso alle informazioni, la partecipazione al processo decisionale e l'accesso alla giustizia e questi diritti vengono ad essere i "tre pilastri" su cui la Convenzione fonda la relativa disciplina. In dottrina v. L. Iapichino, *La Convenzione di Aarhus e il diritto dell'Unione europea*, in *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, a cura di A. Tanzi, F. Fasoli, e L. Iapichino, Padova, 2011, 55 ss.; F. Rolando, *La tutela del diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale nell'Unione europea*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauo*, vol. II, Napoli, 2014, 1219 ss.;

cittadini ed istituzioni giacché in tale Convenzione i soggetti firmatari si sono impegnati a garantire, nei rispettivi ordinamenti, il diritto dell'individuo a vivere in un ambiente salubre ed adatto ad assicurare il benessere di ognuno, nell'interesse delle generazioni presenti e future, attraverso l'instaurazione di un nuovo sistema di *governance* ambientale basato sui diritti di partecipazione del pubblico (*public participation rights*: diritti di accesso all'informazione, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia).

La Convenzione di Aarhus – definita la più compiuta codificazione dei diritti di partecipazione del pubblico a livello internazionale² - sviluppa i propri contenuti attraverso due fondamentali linee direttrici: l'inserimento fra i diritti fondamentali del diritto individuale all'ambiente e l'introduzione di una disciplina procedimentale volta a garantire tale diritto mediante la tutela dei c.d. «*public participation rights*». Con riguardo alla normativa europea di attuazione della Convenzione si sono registrate, negli ultimi mesi, alcune significative novità sia dal punto di vista giurisprudenziale che da quello normativo. A quest'ultimo proposito va segnalata in particolare l'approvazione del regolamento UE n. 1767/2021 che, modificando il regolamento CE n. 1367/2006 (c.d. regolamento Aarhus), ha ampliato le possibilità di tutela ambientale. Ma vanno ricordati (v. *infra*, par. 4) alcuni esiti, anche contraddittori della recente giurisprudenza europea.

La disciplina dei diritti procedurali previsti dalla Convenzione di Aarhus ha come obiettivo il perseguimento della massima trasparenza in campo ambientale mediante l'eliminazione di ogni barriera all'accesso alle informazioni e la partecipazione dei soggetti interessati ai relativi procedimenti decisionali. Il contenuto della Convenzione, se si pone all'attenzione della dottrina per il collegamento fra protezione dell'ambiente e diritti fondamentali, al tempo stesso riveste un peculiare significato per il diritto amministrativo per le modalità «procedurali» prescelte quale presidio di garanzia dei diritti in essa riconosciuti. In dottrina, come noto, ampio è stato il dibattito relativo alla nozione giuridica di

² A. Angeletti, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, 2011, 2.

“ambiente”³, ma va rilevato che negli ultimi decenni è cresciuta l’attenzione per la interrelazione tra tutela dell’ambiente e tutela dei diritti umani (di cui appunto la Convenzione di Aarhus costituisce un esempio significativo). La qualità dell’ambiente, quale luogo di proiezione della persona ed in cui questi si realizza, viene ad essere un aspetto essenziale della qualità della vita dell’individuo medesimo (e di qui il collegamento anche con il diritto a vivere in un ambiente salubre). E la tutela della dimensione procedurale, così cara al diritto amministrativo, è funzionale ad assicurare l’effettività del diritto alla tutela dell’ambiente. I c.d. “diritti procedurali ambientali” vengono ad essere strumento di garanzia della conoscenza (o conoscibilità) dello stato dell’ambiente in cui il singolo vive (e dunque di consapevolezza di tale stato), ma anche strumento di controllo delle - e di partecipazione alle - decisioni che incidono sull’ambiente⁴. L’influenza sul decisore pubblico, mediante i relativi procedimenti amministrativi, avviene ad opera di soggetti eterogenei (ong, associazioni ambientaliste, associazioni di categoria, organizzazioni *non-profit*, ecc.), e questa interazione ha

³ Sulla nozione di ambiente, la dottrina è oramai sterminata; si vedano, senza pretese di esaustività, A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, n. 2, 69 ss.; A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*, vol. II, Firenze, 1969, 381 ss.; M.S. Giannini, *Difesa dell’ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1122 ss.; Id., “Ambiente”: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.; F. Merusi, Art. 9, in *Comm. Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. 1, *Principi fondamentali (art. 1-12)*, Bologna-Roma, 1975; A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 507 ss.; F.G. Scoca, *Tutela dell’ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell’interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. soc.*, 1985, 4, 637 ss. Id., *Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell’ambiente*, in *Dir. soc.*, 1993, 3, 399 ss.; V. Caputi Jambrenghi, *Tutela dell’ambiente e beni pubblici (Provocazioni per uno studio sul dominio ambientale eminente)*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, t. I, Milano, 1996, 311 ss.; G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell’ambiente*, *ibidem*, 1121 ss.; F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. ec.*, 2002, 215 ss.; F. De Leonardis, *L’ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *federalismi.it*, 2004, n. 3; S. Grassi, *Tutela dell’ambiente (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, I, Milano 2007; W. Giulietti, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012; P. Dell’Anno – E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Padova, 2012; R. Ferrara – M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Milano, 2014; B. Caravita, L. Casseti, A. Morrone, *Diritto dell’ambiente*, Bologna, 2016; A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, N. (a cura di), *Introduzione al diritto ambientale*, Bari-Roma, 2018.

⁴ S. Rodriquez, *Law-making e policy-formulation: il ruolo della società civile nell’Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 1, 125; Id., *Accesso agli atti, partecipazione e giustizia: i tre volti della Convenzione di Aarhus nell’ordinamento italiano*, in A. Angeletti, *op. ult. cit.*, 71 ss.; R. Montanaro, *L’ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, in A. Crosetti e F. Fracchia, *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, 2002, 108 ss.; S. Cassese, *Un giusto procedimento globale?*, in S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Bari-Roma, 2006, 120 ss.

determinato (e continua a determinare) un generale processo di modificazione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione.

Per lo studioso di diritto amministrativo è agevole evidenziare che le disposizioni della Convenzione di Aarhus (ratificata con la legge n. 108 del 2001) non pongono contenuti assolutamente nuovi, giacché vengono riaffermati principi già vigenti nella legislazione italiana, ma è indubbio che si registra un avanzamento, in termini di tutela, sotto molteplici aspetti a partire dall'assicurazione della partecipazione del pubblico sin dall'inizio della procedura, «quando tutte le opzioni e le soluzioni sono ancora possibili e quando il pubblico può esercitare una vera e propria influenza» (art. 6, comma 4)⁵.

Nell'ordinamento italiano il principio di accesso ai documenti amministrativi ad opera della legge n. 241 del 1990 segna, come noto, «un totale cambiamento di prospettiva, perché comporta che se finora il segreto era la regola e la pubblicità l'eccezione, ora è vero il contrario. Di fronte all'esercizio del diritto di accesso, è la pubblica amministrazione che deve giustificare il proprio rifiuto, motivandolo con la necessità di proteggere mediante il segreto uno o più degli interessi previsti dal legislatore»⁶. E la dottrina ha più volte sottolineato che, fra gli istituti introdotti dalla legge n. 241/1990, quello relativo al diritto di accesso è l'istituto che forse ha maggiormente inciso nei rapporti tra soggetto privato e pubblica amministrazione, aprendo la strada ad una specifica forma di controllo sull'azione del potere pubblico. L'applicazione di tale istituto nel settore ambientale assume un'ulteriore, particolarmente significativa, importanza⁷. Sempre nel 1990, con riguardo al diritto d'accesso in materia ambientale, una specifica disciplina era prevista dalla direttiva 90/313/CEE⁸, la quale prevedeva – non un semplice accesso ai documenti

⁵ Al riguardo v. P.M. Vipiana (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre*, Padova, 2005.

⁶ Cons. St., Ad. gen., 11 maggio 1992, n. 75, in *Foro amm.* 1993, 1477.

⁷ La Corte costituzionale già con la sentenza n. 183 del 1987 individuava il contenuto della protezione dell'ambiente nel rispetto e nella valorizzazione delle peculiarità del territorio e nella preservazione della salubrità e delle condizioni oggettive del suolo dell'aria, e delle acque a fronte delle varie forme di inquinamento.

⁸ Su tale direttiva (e sulle discipline nazionali di attuazione) v. *Association européenne de droit de l'environnement, Le droit à l'information en matière d'environnement dans les Pays de l'Union européenne*, PULIM, 1997; sull'accesso in materia ambientale, v. R. Caranta, *Il diritto di accesso in materia ambientale secondo il diritto comunitario*, in R. Ferrara e P.M. Vipiana (a cura di), *I «nuovi diritti» nello Stato sociale in trasformazione*, Padova, 2002, 151 ss.

amministrativi bensì - un generale accesso all'informazione. Ed è proprio su questo indirizzo che si pone la Convenzione di Aarhus che all'art. 4, par. 1, lett. a), specifica che il pubblico può accedere alle informazioni in materia ambientale detenute dalle autorità pubbliche «senza far valere un interesse al riguardo»⁹, confermando la strutturazione del diritto di accesso quale diritto avente una propria, specifica, identità giuridica garantito a qualunque consociato¹⁰.

Dal punto di vista del diritto amministrativo, va rilevato come tale Convenzione venga a porsi all'interno di quel più ampio processo che mira a rendere l'azione della pubblica amministrazione non solo più trasparente ma anche sempre più aperta alle istanze del pubblico¹¹. La Convenzione si fonda sull'idea che l'ampliamento delle informazioni a disposizione del cittadino consente a quest'ultimo di poter decidere in maniera più consapevole e di avere un peso nelle decisioni assunte dai decisori politici a tutela del proprio diritto a vivere in un ambiente che rispetti il proprio benessere e la propria salute. E le modifiche del c.d. "regolamento di Aarhus" (regolamento n. 1367/2006) introdotte nell'ottobre 2021 (dal regolamento n. 1767/2021) sono indirizzate ad accrescere la tutela dei tre "pilastri" della Convenzione (accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale). Le modifiche introdotte, semplificando la richiesta di revisione degli atti amministrativi nei confronti delle istituzioni dell'UE, rafforzano il diritto dei cittadini di chiedere il riesame degli stessi. Ma, prima di approfondire tali aspetti, va ricordato che tali modifiche sono state approvate con il dichiarato intento di superare alcune criticità evidenziate dal Comitato per l'osservanza della

⁹ Si conferma così che la Convenzione di Aarhus è stata anche ispirata dalla normativa comunitaria preesistente ed in particolare dalla direttiva 90/313/CEE (recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 24 febbraio 1997, n. 39; su cui v. F. Fonderico, *Libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente*, in *Giorn. dir. amm.* 1997, 1005 ss.; D. Borgonovo Re, *Informazione ambientale e diritto d'accesso*, in S. Nespore e A.L. De Cesaris, *Codice dell'ambiente*, Milano, 1999, 946 ss.) e dalla direttiva 85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale (al riguardo v. B. Lorz, *Verso l'applicazione della Convenzione di Aarhus nell'UE. Disposizioni di attuazione e progressi realizzati*, in *Riv. Giur. ambiente*, 2006, 1047). Sulla direttiva 90/313/CEE, v. Corte giust. CE, 17 giugno 1998 (causa C-321/96), *Mecklenburg*, in *Racc.* 1998, I-3809, che include nella nozione di «informazione relativa all'ambiente» qualsiasi informazione relativa allo stato dei vari settori dell'ambiente «ivi compresi misure amministrative e programmi di gestione dell'ambiente».

¹⁰ Al riguardo V. Sarcone, *La «specialità» del diritto all'informazione ambientale*, nota a T.A.R. Veneto, 30 ottobre 2003, n. 5371, in *Foro amm.*, Tar, 2004, 77.

¹¹ Al riguardo v. N. Longobardi; *Il diritto amministrativo in trasformazione*, Torino, 2016.

Convenzione di Aarhus¹². La riforma del 2021 risponde dunque all'esigenza di assicurare la piena conformità del diritto dell'UE alla Convenzione. A questo fine è stato esteso il novero degli atti impugnabili ed ampliato l'elenco dei soggetti che possono chiedere il c.d. "riesame interno" e sono stati rimossi alcuni ostacoli che escludevano la possibilità azioni legali contro atti di "portata generale". Ma prima di approfondire le novità introdotte dal regolamento n. 1767/2021, appare opportuno spendere alcune riflessioni sulla precedente normativa posta dal regolamento n. 1367/2006.

2. Il regolamento n. 1367/2006 sull'applicazione della Convenzione di Aarhus.

Nell'ordinamento europeo è sempre stata riconosciuta la tutela della qualità dell'ambiente e la protezione della salute umana, mediante uno sviluppo sostenibile. E' sufficiente ricordare che già il sesto Programma di azione per l'ambiente ("*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*", relativo al periodo 2002-2012) sottolineava l'importanza di fornire adeguate informazioni sull'ambiente e di offrire al pubblico effettive possibilità di partecipare al processo decisionale in materia ambientale, quale strumento imprescindibile per accrescere la trasparenza del processo decisionale e contribuire a rafforzare la consapevolezza e il sostegno della collettività nei confronti delle decisioni adottate.

Il c.d. regolamento Aarhus (n. 1367/2006)¹³ detta una definizione ampia di «autorità pubblica». La Convenzione prevede la possibilità di escludere dall'ambito di applicazione della stessa le istituzioni e gli organi che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo, ma, con riguardo all'ordinamento europeo, la disciplina già posta dal regolamento n. 1049/2001 (relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione) consente l'applicazione delle disposizioni relative all'accesso a informazioni ambientali anche alle istituzioni ed agli organi comunitari che agiscono nell'esercizio del potere legislativo. Il regolamento n. 1367/2006 ricomprende nella definizione di

¹² Vedi *infra*, par. 3.

¹³ Il regolamento di Aarhus è stato a sua volta applicato con le due decisioni della Commissione 2008/50/CE e 2008/401/CE Euratom.

«informazioni ambientali» le informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili in qualsiasi forma¹⁴. E i «piani e programmi in materia ambientale» sono definiti in relazione al loro contributo al conseguimento degli obiettivi e delle priorità della politica ambientale comunitaria o alla loro capacità di incidere significativamente sulla realizzazione di tali obiettivi e priorità.

La Convenzione di Aarhus impone di adottare disposizioni che consentano al pubblico di partecipare all'elaborazione dei piani e dei programmi in materia ambientale. Per essere effettiva, la partecipazione del pubblico – che presuppone che lo stesso sia informato - deve avvenire nella fase iniziale del relativo procedimento. E la Convenzione (art. 9, par. 3) prevede l'accesso a procedure di ricorso di natura giurisdizionale e non, avverso gli atti e le omissioni dei privati e delle pubbliche autorità che violano le norme di diritto ambientale. L'art. 1 del regolamento n. 1367/2006 dichiara esplicitamente che l'obiettivo dello stesso è di “contribuire all'adempimento degli obblighi derivanti dalla Convenzione” e, a questo fine, il regolamento: “garantisce al pubblico¹⁵ il diritto di accesso alle informazioni ambientali¹⁶ ricevute o elaborate dalle istituzioni o dagli organi comunitari e da essi detenute, e definisce le condizioni generali e le modalità pratiche per l'esercizio di tale diritto”. Il regolamento assicura la diffusione al pubblico delle informazioni ambientali e prevede la partecipazione del pubblico all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale¹⁷; garantendo anche

¹⁴ La definizione, che è stata armonizzata con quella adottata nella direttiva 2003/4/CE, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE, ha lo stesso contenuto della definizione prevista dalla Convenzione di Aarhus.

¹⁵ Il regolamento precisa che per «pubblico» si intende “una o più persone fisiche o giuridiche, nonché le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone”.

¹⁶ Per il regolamento, «informazione ambientale» è qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale riguardante: lo stato degli elementi dell'ambiente quali l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali ...; fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni o i rifiuti, compresi quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi e altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente; le misure (compresi i provvedimenti amministrativi) quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori sopra illustrati, nonché le misure o le attività intese a proteggere i suddetti elementi; i rapporti sull'attuazione della normativa ambientale; le analisi costi-benefici ed altre analisi e ipotesi economiche utilizzate nell'ambito delle misure e attività di cui sopra; lo stato di salute e la sicurezza umana.

¹⁷ Per il regolamento, «piani e programmi in materia ambientale» sono i piani e i programmi: elaborati ed eventualmente adottati da un'istituzione o da un organo comunitario; previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative; e che contribuiscono o possono incidere significativamente sulla realizzazione degli obiettivi della politica ambientale comunitaria. Il regolamento specifica che tale

L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Tale disposizione ha posto (e continua a porre) numerose questioni interpretative, rese paradossalmente ancora più complesse dalle definizioni poste dall'art. 2 del regolamento medesimo. E così, ad esempio, è definito «atto amministrativo» “qualsiasi provvedimento di portata individuale nell'ambito del diritto ambientale adottato da un'istituzione o da un organo comunitari e avente effetti esterni e giuridicamente vincolanti” ed «omissione amministrativa» è “la mancata adozione di un atto amministrativo da parte di un'istituzione o organo comunitario”¹⁸. E «diritto ambientale» indica “la normativa comunitaria che, a prescindere dalla base giuridica, contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della politica comunitaria in materia ambientale, stabiliti nel trattato: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale”.

In merito al coordinamento con la disciplina posta dal regolamento n. 1049/2001, l'art. 3 del regolamento n. 1367/2006 dispone che il regolamento n.1049/2001 “si applica a tutte le richieste di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle istituzioni e dagli organi comunitari senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, la nazionalità o la residenza del richiedente e, qualora si tratti di persone giuridiche, sull'ubicazione della sede legale o del centro effettivo delle loro attività”.

A tutela della partecipazione del pubblico a piani e programmi in materia ambientale, l'art. 9 del regolamento dispone che le istituzioni e gli organi comunitari prevedono “tempestivamente” forme concrete per il pubblico di partecipazione all'elaborazione, alla modifica o alla revisione di programmi o piani

espressione non comprende i piani e i programmi finanziari o di bilancio, in particolare quelli che stabiliscono come debbano essere finanziati progetti o attività particolari o quelli relativi ai bilanci annuali proposti, i programmi di lavoro interni delle istituzioni o organi comunitari o i piani e programmi di emergenza destinati esclusivamente a scopi di protezione civile.

¹⁸ Il regolamento precisa che gli atti e le omissioni di natura amministrativa non comprendono le misure adottate dalle istituzioni o dagli organi comunitari o le loro omissioni, in qualità di organi di controllo amministrativo, in applicazione degli articoli 81, 82, 86 e 87 (regole di concorrenza) TFUE, degli articoli 226 e 228 (procedura di infrazione) TFUE e dell'articolo 195 (ricorsi al mediatore) TFUE e dell'articolo 280 (procedimenti dinanzi all'OLAF) TFUE.

in materia ambientale “quando tutte le possibilità sono ancora aperte”. A questo fine le istituzioni e gli organi comunitari devono individuare il “pubblico” che subisce (o può subire) gli effetti di un piano o di un programma o che ha un interesse in relazione ad essi. Le istituzioni e gli organi comunitari garantiscono che il pubblico (come individuato) sia informato tramite un avviso pubblico (o altro mezzo appropriato) in merito: al progetto di proposta; alle informazioni o valutazioni ambientali relative al piano o al programma in preparazione; alle modalità pratiche di partecipazione (tra cui l’indicazione dell’entità amministrativa presso cui possono essere ottenute le informazioni pertinenti e dell’entità amministrativa a cui possono essere sottoposti commenti, pareri o quesiti, nonché di scadenze ragionevoli che diano tempo sufficiente al pubblico di essere informato, prepararsi e partecipare in modo effettivo al processo decisionale in materia ambientale)¹⁹. Ed il regolamento precisa che nel decidere riguardo ad un piano o ad un programma in materia ambientale, le istituzioni e gli organi comunitari tengono debitamente conto dell’esito della partecipazione del pubblico. Il regolamento n. 1367/2006 disciplina inoltre (art. 10) il c.d. “riesame interno degli atti amministrativi”, prevedendo che qualsiasi organizzazione non governativa che soddisfi determinati criteri²⁰ “può presentare una richiesta di riesame interno all’istituzione o all’organo comunitario che ha adottato un atto amministrativo ai sensi del diritto ambientale o, in caso di presunta omissione amministrativa, che avrebbe dovuto adottarlo²¹. L’ong che ha formulato la richiesta di riesame interno, qualora ritenga lesi i suoi diritti oppure qualora l’istituzione o l’organo comunitario ometta di agire può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. A differenza

¹⁹ Il regolamento prevede un termine di almeno otto settimane entro cui far pervenire commenti e specifica che quando si organizzano riunioni o audizioni, se ne deve dare l’avviso con almeno quattro settimane di anticipo. Tali termini possono essere ridotti in caso di urgenza o qualora il pubblico abbia già avuto la possibilità di formulare commenti sul piano o sul programma in questione.

²⁰ L’ong deve: essere una persona giuridica indipendente senza fini di lucro; avere come obiettivo primario la promozione della tutela dell’ambiente; essere stata costituita da più di due anni e perseguire attivamente l’obiettivo di tutela ambientale. L’oggetto della richiesta di riesame interno deve rientrare nell’obiettivo e nelle attività dell’ong richiedente.

²¹ La richiesta dev’essere formulata per iscritto entro un termine massimo di sei settimane a decorrere dalla data più recente tra quelle di adozione, notifica o pubblicazione dell’atto amministrativo o, in caso di presunta omissione, entro sei settimane dalla data in cui lo stesso avrebbe dovuto essere adottato. L’istituzione o l’organo comunitario risponde per iscritto (con nota motivata) entro dodici settimane dal ricevimento della richiesta.

dell'accesso alle informazioni ambientali e della partecipazione del pubblico, che riguardano singoli cittadini e associazioni, il regolamento n. 1367/2006 circoscriveva soltanto alle ong la possibilità di richiesta di riesame interno (limite superato dal regolamento del 2021, v. *infra*). Chiunque può chiedere di poter accedere alle informazioni ambientali, senza essere obbligato a manifestare un interesse o a spiegare le ragioni della richiesta. Le ong possono richiedere informazioni anche se non possiedono personalità giuridica. In merito alla nozione di "informazioni di carattere ambientale", esse riguardano qualsiasi tipo di informazione relativa all'ambiente, ai suoi elementi (aria, acqua, suolo, territorio, paesaggio e siti naturali, zone marine, ecc.) e alle sue varie componenti, nonché le informazioni concernenti fattori che incidono o possono incidere sull'ambiente. La nozione di "informazione ambientale" è molto ampia e ricomprende anche le misure - quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi - e le attività che incidono (o possono incidere) sull'ambiente, nonché le misure o le attività intese a proteggere l'ambiente (ivi incluse le analisi costi-benefici ed altre analisi economiche realizzate per predisporre tali misure e attività). Rientrano nella nozione di "informazioni ambientali" anche le informazioni sullo stato di salute e la sicurezza umana, sulle condizioni di vita delle persone, sui siti e gli edifici di interesse culturale, nella misura in cui siano (o possano essere) influenzati dall'ambiente. Il rifiuto di accesso dev'essere fondato su una delle eccezioni previste dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 (o quando l'accesso alle relative informazioni può ripercuotersi negativamente sulla tutela dell'ambiente: ad esempio siti di riproduzione delle specie rare) e deve essere giustificato dal fatto che la divulgazione del documento produrrebbe danni.

4. - Le modifiche al regolamento n. 1367/2006 introdotte dal regolamento n. 1767/2021

Come detto, la procedura di riesame amministrativo come disciplinata dal regolamento n. 1367/2006 non è stata ritenuta adeguata alla Convenzione di Aarhus ed il regolamento n. 1767/2021 risponde proprio a questo scopo. Nel dicembre 2008,

L'ong *ClientEarth* interpellava il *Compliance Committee* (Comitato di controllo sull'osservanza della Convenzione di Aarhus) sostenendo il mancato rispetto da parte dell'UE degli obblighi previsti dal trattato, giacché la legislazione dell'UE e la giurisprudenza delle Corti europee sarebbero state di ostacolo all'accesso alla giustizia per le persone e le ong in materia ambientale. Il *Compliance Committee* (caso ACCC/C/2008/32) rilevava il mancato rispetto della Convenzione ritenendo che né il regolamento n. 1367/2006 né la giurisprudenza della Corte di giustizia ottemperassero pienamente a quanto disposto dalla Convenzione. Il Comitato dunque raccomandava all'UE l'adozione di provvedimenti volti a superare le illustrate carenze. Si apriva così una discussione all'interno delle istituzioni europee che ha portato alla decisione 2018/881²² con cui il Consiglio ha richiesto uno studio sulle opzioni per rispondere alle conclusioni del *Compliance Committee*. A sua volta, il Parlamento europeo in più occasioni²³ ha richiesto la modifica del regolamento n. 1367/2006. Nella Comunicazione dell'11 dicembre 2019 sul *Green Deal* europeo, la Commissione si è impegnata a prendere in considerazione la possibilità di rivedere il regolamento n. 1367/2006 al fine di ampliare le possibilità di ricorso²⁴ al riesame amministrativo e giudiziario concesso ai cittadini e alle organizzazioni non governative nei confronti di atti amministrativi che hanno effetti sull'ambiente.

La limitazione (contenuta nel regolamento n. 1367/2006) dell'utilizzo del riesame interno solo nei confronti degli atti amministrativi di portata individuale ha operato infatti come potente fattore di non ammissibilità delle richieste di riesame

²² Decisione (UE) 2018/881 del Consiglio, del 18 giugno 2018, che invita la Commissione a presentare uno studio sulle opzioni dell'Unione per rispondere alle conclusioni del Comitato di controllo dell'osservanza della convenzione di Aarhus relative al caso ACCC/C/2008/32 e, se del caso tenendo conto dei risultati dello studio, una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifichi il regolamento n. 1367/2006.

²³ Risoluzione del 15 novembre 2017 su un piano d'azione per la natura, i cittadini e l'economia; risoluzione del 16 novembre 2017 sul riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE; risoluzione del 15 gennaio 2020 sul Green Deal europeo.

²⁴ La Commissione si è impegnata anche ad adottare misure per migliorare l'accesso dei cittadini e delle ong dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali degli Stati membri. Ed infatti la Comunicazione del 14 ottobre 2020 («*Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri*»), afferma che «l'accesso alla giustizia in materia ambientale, sia attraverso la Corte di giustizia dell'UE che attraverso le autorità giurisdizionali nazionali in quanto unionali, è un'importante misura di sostegno per aiutare a realizzare la transizione del Green Deal europeo e un modo per rafforzare il ruolo che la società civile può svolgere come custode dello spazio democratico».

interno presentate negli anni scorsi dalle ong impegnate a favore dell'ambiente. Si era dunque resa palese la necessità di ampliare l'ambito di applicazione della procedura di riesame interno per includervi gli atti non legislativi di portata generale. E così è stata sottolineata la non piena conformità fra quanto disposto dal regolamento n. 1367/2006, il cui campo di applicazione comprende gli atti adottati "nell'ambito del diritto ambientale", e l'art. 9, par. 3, della Convenzione che concerne l'impugnazione di atti od omissioni compiuti "in violazione del diritto ambientale". Conseguentemente anche il riesame interno necessita di essere condotto al fine di accertare se un atto amministrativo configuri una "violazione del diritto ambientale". A questo proposito la valutazione circa la sussistenza, da parte di un atto amministrativo (o degli effetti dello stesso), di una violazione del diritto ambientale, discende dalla verifica se il relativo contenuto possa incidere²⁵ negativamente sul raggiungimento degli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale come elencati dall'articolo 191 TFUE²⁶.

Il sistema di riesame interno degli atti amministrativi di portata individuale (come previsto dal regolamento n. 1367/2006) è stato ritenuto ostativo ad un'effettiva funzionalità dell'istituto ed al raggiungimento degli obiettivi posti dalla Convenzione. E così è stata evidenziata la necessità di ampliare l'ambito di applicazione della procedura di riesame interno per includervi, nel caso di azione avanzata da una ong, anche gli atti amministrativi di portata generale. Di qui la

²⁵ A norma dell'articolo 263 TFUE, come interpretato dalla CGUE, un atto va considerato avente effetti esterni, e quindi in grado di essere oggetto di una richiesta di riesame, se è destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Gli atti preparatori, le raccomandazioni, i pareri e altri atti non vincolanti che non producono effetti giuridici nei confronti di terzi e che quindi non possono essere considerati aventi effetti esterni, secondo la giurisprudenza della CGUE, non sono considerati atti amministrativi ai sensi del regolamento n. 1367/2006; v. Corte di giustizia, sentenza 3 ottobre 2013, C-583/11, *Inuit Tapiriit Kanatami e altri/Parlamento europeo e Consiglio*. Vedi già Corte di giustizia Cee, sentenza 10 dicembre 1957, 1/57 e 14/57, *Usines à tubes de la Sarre/Alta autorità*; sentenza 15 luglio 1963, C-25/62, *Plaumann/Commissione*; sentenza 31 marzo 1971, 22/70, *Commissione/Consiglio*; sentenza 16 giugno 1993, C-325/91, *Francia/ Commissione*; sentenza 20 marzo 1997, C-57/95, *Francia/Commissione*; sentenza 13 ottobre 2011, C-463/10 e C-475/10, *Deutsche Post e Germania/Commissione*; sentenza 12 settembre 2019, C-82/17, *TestBioTech/Commissione*.

²⁶ L'art. 191 TFUE pone come obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale (par. 1) la salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, la protezione della salute umana, l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. Il par. 2 aggiunge che "La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»".

modifica all'art. 10 del regolamento n. 1367 (modifica che però sarà applicabile dal 29 aprile 2023), con la previsione che qualsiasi ong "o altro membro del pubblico che soddisfi i criteri di cui all'articolo 11"²⁷, qualora ritenga che l'atto o l'omissione configuri una violazione del diritto ambientale, ha il diritto di presentare una richiesta di riesame interno all'istituzione o all'organo dell'Unione che ha adottato l'atto amministrativo o, in caso di omissione amministrativa, che avrebbe dovuto adottarlo.

Le modifiche introdotte con il regolamento del 2021 ampliano, da un lato, i soggetti che possono richiedere il riesame amministrativo e, dall'altro lato, gli atti che possono essere oggetto di una richiesta di riesame amministrativo, giacché l'istituto non viene ad essere più circoscritto soltanto agli atti di portata individuale, ma ampliato anche a quelli di portata generale²⁸.

Il regolamento n. 1767/2021 (nel modificare il regolamento n. 1367/2006) introduce una nuova definizione di "atto amministrativo nell'ambito del diritto ambientale" (dichiarando tale "qualsiasi atto non legislativo adottato da un'istituzione o da un organo dell'Unione, avente effetti giuridici ed esterni e contenente disposizioni che potrebbero configurare una violazione del diritto ambientale") e di "omissione amministrativa" ("la mancata adozione da parte di un'istituzione o di un organo dell'Unione di un atto non legislativo avente effetti giuridici ed esterni, qualora tale mancata adozione possa violare il diritto ambientale").

Il regolamento del 2021 (modificando l'art. 10 del regolamento del 2006) amplia il novero dei soggetti (qualsiasi ong o altro membro del pubblico che soddisfi i criteri ivi previsti) che possono presentare una richiesta di riesame interno all'istituzione o all'organo dell'Unione che ha adottato l'atto amministrativo (o, in caso di presunta

²⁷ Vedi *infra*.

²⁸ Il regolamento n. 1767/2021 mira anche ad attuare i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE con riguardo alla necessità di integrare un elevato livello di protezione ambientale nelle politiche dell'Unione (articolo 37), al diritto a una buona amministrazione (articolo 41) e al diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47). Le modifiche introdotte con il regolamento del 2021, pur avendo come principale obiettivo il perseguimento dell'efficacia del sistema di riesame amministrativo e giudiziario dell'UE, rafforzano anche l'applicazione degli articoli 37, 41 e 47 della Carta ("contribuendo così allo Stato di diritto sancito dall'articolo 2 TUE").

omissione amministrativa, che avrebbe dovuto adottarlo)²⁹. L'ampliamento delle possibilità di utilizzo dello strumento del riesame interno consente di presentare una richiesta di riesame interno anche ad "altri membri del pubblico", purché gli stessi dimostrino o l'esistenza di un pregiudizio dei propri diritti discendente dalla violazione del diritto ambientale dell'Unione (pregiudizio che, diversamente dal pubblico in generale, incide direttamente sulla sfera degli interessati) oppure che la richiesta è giustificata da "un interesse pubblico sufficiente" ed è sostenuta da almeno 4 000 membri del pubblico residenti o stabiliti in almeno cinque Stati membri, con almeno 250 membri provenienti da ciascuno di tali Stati membri. E qualora l'istituzione o l'organo ometta di agire, l'ong o altro membro del pubblico che ha presentato la richiesta di riesame interno, può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia.

Il regolamento n. 1767/2021 inoltre ha introdotto l'obbligo per le istituzioni e gli organi dell'Unione di pubblicare le richieste di riesame interno, nonché le decisioni finali assunte (ed a questo fine il regolamento suggerisce l'istituzione di sistemi online per la ricezione delle richieste di riesame interno e concede la facoltà alle istituzioni ed organi dell'UE di esigere che le richieste di riesame interno siano presentate tramite sistemi online)³⁰.

4. - Alcune contrastanti novità giurisprudenziali.

In merito all'interpretazione delle disposizioni del regolamento n. 1367/2006, si sono registrate, in questi ultimi anni, significative pronunce che hanno chiarito diverse questioni connesse alla portata della disciplina attuativa della Convenzione di Aarhus. E così la Corte di giustizia³¹ ha confermato il giudizio di irricevibilità -

²⁹ Tali richieste sono formulate per iscritto entro un termine massimo di otto settimane a decorrere dalla data più recente tra quelle di adozione, notifica o pubblicazione dell'atto amministrativo o, in caso di presunta omissione amministrativa, entro otto settimane dalla data in cui lo stesso avrebbe dovuto essere adottato. La richiesta deve contenere una motivazione del riesame. Non appena possibile, e comunque entro sedici settimane dalla scadenza del predetto termine di otto settimane, l'istituzione o l'organo risponde per iscritto adducendo le sue motivazioni.

³⁰ Articolo 11-bis "Pubblicazione delle richieste e delle decisioni finali, e sistemi online per la ricezione delle richieste".

³¹ Corte di giustizia, 3 dicembre 2020, C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione*.

già dichiarato dal Tribunale UE³² - nei confronti del ricorso di annullamento presentato dalla Regione di Bruxelles-Capitale avverso il regolamento di esecuzione 2017/2324 che rinnovava l'approvazione della sostanza attiva glifosato. Per i giudici europei, la Regione ricorrente non poteva ritenersi "direttamente interessata" dal regolamento impugnato, giacché il presupposto dell'«incidenza diretta» dev'essere valutato unicamente alla luce degli effetti giuridici della misura controversa e non degli eventuali effetti politici della stessa. E la "incidenza diretta" si ha solo quando la misura produce direttamente effetti sulla situazione giuridica della persona fisica o giuridica interessata. E' interessante notare che la Regione di Bruxelles-Capitale sosteneva che nel caso specifico i presupposti di ricevibilità previsti dal TFUE avrebbero dovuto essere interpretati alla luce delle disposizioni della Convenzione di Aarhus, ma la Corte di giustizia replica che gli accordi internazionali dell'UE non possono prevalere sul suo diritto primario e, pertanto, le disposizioni della Convenzione di Aarhus non possono avere l'effetto di modificare i presupposti di ricevibilità dei ricorsi di annullamento fissati dal TFUE (art. 263 TFUE).

In direzione esattamente antitetica si è indirizzato il Tribunale UE con la sentenza del 21 gennaio 2021³³ che ha assegnato ad una delibera della Banca Europea per gli Investimenti (BEI)³⁴ diretta al finanziamento di una centrale a biomasse la qualità di "atto amministrativo accessibile nell'ambito del diritto ambientale". Secondo il giudice europeo, "le norme della BEI contenenti criteri di natura ambientale per la selezione dei progetti soggetti a finanziamento sono assimilabili a disposizioni legislative nell'ambito del diritto ambientale UE" e conseguenzialmente il Tribunale ha riconosciuto che una delibera della BEI "che tratti anche della compatibilità di un progetto di sviluppo di una centrale a biomasse con i criteri di natura ambientale inseriti nelle norme della BEI, si qualifica come provvedimento

³² Tribunale UE, ordinanza 28 febbraio 2019, T-178/18, *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione*.

³³ Causa T-9/19.

³⁴ La Bei è un organismo dell'Unione Europea, con personalità giuridica distinta da quella dell'UE, amministrata e gestita da propri organi e con risorse e bilancio propri, che (art. 309 TFUE) ha il compito di contribuire allo sviluppo del mercato interno nell'interesse dell'UE, mediante la concessione di prestiti e garanzie per finanziare diversi progetti in tutti i settori dell'economia di interesse comune per gli Stati membri.

di portata individuale adottato nell'ambito del diritto ambientale" e pertanto è "susceptibile dunque di procedura di riesame interno". Nel caso di specie, la BEI, con delibera del 2018, aveva approvato la richiesta di avvio della procedura di finanziamento di un progetto di sviluppo di una centrale elettrica a biomasse in Spagna. Nell'agosto 2018, *ClientEarth*, ong attiva nella tutela dell'ambiente, rivolgeva alla BEI istanza di riesame interno della delibera, contestando la valutazione secondo cui il progetto della centrale a biomasse contribuirebbe al raggiungimento degli obiettivi UE in materia ambientale. La BEI dichiarava irricevibile tale richiesta di accesso sull'assunto che la delibera in questione non fosse annoverabile tra gli "atti amministrativi" suscettibili di riesame interno giacché l'art. 2, par. 1, lett. g) del regolamento n. 1367/2006 definiva "atto amministrativo" i provvedimenti aventi "portata individuale" ed adottati da un'istituzione o da un organo comunitario ed "aventi effetti esterni e giuridicamente vincolanti". Il Tribunale UE ha ritenuto errata l'asserzione secondo cui tale atto non rientrerebbe tra gli "atti amministrativi" ai sensi del Regolamento di Aarhus (cioè come "atto amministrativo nell'ambito del diritto ambientale" suscettibile di accesso e riesame interno *ex art. 10* del regolamento medesimo) muovendo dalla preliminare considerazione della necessità che il Regolamento di Aarhus sia interpretato alla luce della Convenzione e pertanto anche il concetto di "atto amministrativo" - *ex art. 2, par. 1, lett. g) cit.* - deve essere inteso sulla base del requisito fondante la predetta Convenzione, ossia la garanzia per la parte ricorrente ad "un accesso effettivo alla giustizia". E, con riferimento allo specifico requisito di "atto di portata individuale adottato nell'ambito del diritto ambientale", il giudice europeo ha evidenziato che - ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. f) del Regolamento di Aarhus - per "diritto ambientale" si intende "la normativa comunitaria che, a prescindere dalla base giuridica, contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della politica comunitaria in materia ambientale". Il legislatore europeo ha dunque attribuito al concetto di "diritto ambientale" un significato ampio, da riferire a tutte quelle disposizioni legislative dell'UE che contribuiscano al concreto raggiungimento degli obiettivi della politica europea in materia ambientale. Non

assume dunque rilievo il fatto che la singola disposizione non sia finalizzata direttamente alla tutela ambientale in senso stretto o che non abbia come base giuridica, che ne giustifica l'adozione, gli articoli del Trattato (artt. 191 e ss. TFEU) dedicati all'ambiente. Poiché la Convenzione prevede la possibilità di contestare qualunque atto delle autorità pubbliche contrastante con le disposizioni del diritto ambientale, non può ritenersi corretto "limitare l'accesso alla giustizia in materia ambientale ai soli atti di autorità pubbliche che abbiano formalmente come base giuridica una disposizione di diritto ambientale". Ed il Tribunale conclude riconoscendo alla delibera controversa la qualifica di "atto amministrativo nell'ambito del diritto ambientale" suscettibile di accesso e riesame interno, poiché rilasciato sulla base di "criteri di natura ambientale adottati dalla BEI nell'esercizio della sua autonomia istituzionale e volti direttamente alla realizzazione degli obiettivi della politica dell'Unione nel settore dell'ambiente".

In posizione intermedia fra le due contrapposte pronunce sopra ricordate si pone la sentenza con cui la Corte di giustizia³⁵ si è pronunciata con riguardo alla nozione di "comunicazioni interne" ed alla sussistenza di una limitazione nel tempo della non accessibilità di siffatte comunicazioni. La Corte di giustizia, in questa occasione, compie una significativa ricostruzione del quadro normativo in materia di accesso agli atti, esaminando la portata, oltre che della direttiva 2003/4 (concernente rafforzamento dell'accesso del pubblico all'informazione ambientale e la diffusione di tale informazione), dell'art. 4, par. 3, della Convenzione di Aarhus³⁶, dell'art. 4, par. 3 del regolamento n. 1049/2001³⁷ e degli artt. 3 e 6 del regolamento n. 1367/2006. E, al termine di tale sistematica ricostruzione, rilevato che la direttiva

³⁵ Corte di giustizia, sez. I, sentenza 20 gennaio 2021, causa C-619/19.

³⁶ Secondo cui «Una richiesta di informazioni ambientali può essere respinta: ... se riguarda documenti ancora in corso di elaborazione o comunicazioni interne delle autorità pubbliche, qualora tale deroga sia prevista dalla legge o dalla prassi nazionale, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni».

³⁷ Secondo cui «L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione».

2003/4 non fornisce alcuna definizione delle «comunicazioni interne», la Corte di giustizia ritiene necessario operare “un'interpretazione autonoma” in conformità con gli esiti della giurisprudenza europea in materia ambientale. La nozione di «comunicazioni interne» deve dunque comprendere tutte le informazioni che circolano all'interno di un'autorità pubblica e che, alla data della domanda di accesso, non hanno lasciato la sfera interna di tale autorità, e purché non siano state o non avrebbero dovuto essere messe a disposizione del pubblico prima della loro ricezione. Ed in merito alla durata nel tempo della relativa limitazione, la Corte di giustizia afferma che l'applicabilità dell'eccezione al diritto di accesso alle informazioni ambientali da esso prevista per le comunicazioni interne di un'autorità pubblica non è limitata nel tempo, ma tale eccezione può applicarsi solo nel periodo in cui la tutela dell'informazione richiesta è giustificata³⁸.

³⁸ Vedi Corte di giustizia, sentenza 26 gennaio 2010, *Internationaler Hilfsfonds c. Commissione*, C-362/08; sentenza 16 dicembre 2010, *Stichting Natuur en Milieu e a.*, C-266/09; sentenza 28 luglio 2011, *Office of Communications*, C-71/10; sentenza 21 luglio 2011, *Svezia c. MyTravel e Commissione*, C-506/08; sentenza 19 giugno 2018, *Baumeister*, C-15/16.