

Sentenza Corte di Giustizia Ue 21 aprile 2005, causa C-186/04 (Libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente - Richiesta di informazioni - Obbligo di motivazione in caso di rifiuto - Termine perentorio - Silenzio di un'autorità pubblica durante la decorrenza del termine per la risposta - Silenzio-rigetto - Diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva)

Corte di Giustizia Ue, Seconda Sezione - Sentenza 21 aprile 2005 (1)

Direttiva 90/313/Cee - Libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente - Richiesta di informazioni - Obbligo di motivazione in caso di rifiuto - Termine perentorio - Silenzio di un'autorità pubblica durante la decorrenza del termine per la risposta - Silenzio-rigetto - Diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva

Nel procedimento C-186/04,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 234 Ce, dal Conseil d'État (Belgio) con decisione 1° aprile 2004, pervenuta in cancelleria il 22 aprile 2004, nella causa
Pierre Housieaux

contro

Délégués du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale,

in presenza di

Société de développement régional de Bruxelles(SDRB),
Batipont Immobilier SA (BPI),
Immomills Louis de Waele Development SA (ILDWD),

La Corte (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmemans, presidente di sezione, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. P. Kuris, G. Arestis, e J. Kluc(ka (relatore), Giudici,
avvocato generale: sig.ra J. Kokott
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 gennaio 2005,
viste le osservazioni presentate:

- per il sig. Pierre Housieaux, dai sigg. J. Sambon e P. Reyniers, avocats;
 - per i Délégués du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, dai sigg. P. Coenraets e C. Lepinois, avocats;
 - per la Société de développement régional de Bruxelles (SDRB), dai sigg. F. Krenc e P. Lambert, avocats;
 - per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. U. Wölker e dalla sig.ra F. Simonetti, in qualità di agenti,
- sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 gennaio 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 3, n. 4, e 4 della direttiva del Consiglio 7 giugno 1990, 90/313/Cee, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente (GU L 158, pag. 56).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Housieaux e il Collège des délégués du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (in prosieguo: il "Collège") relativamente a una decisione di quest'ultimo concernente l'accesso ai documenti relativi a un accordo di riassetto urbano.

Ambito normativo

La normativa comunitaria

3. L'articolo 3, n. 1, della direttiva 90/313 prevede:

"Fatte salve le disposizioni del presente articolo, gli Stati membri provvedono a che le autorità pubbliche siano tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a qualsiasi persona, fisica o giuridica, che ne faccia richiesta, senza che questa debba dimostrare il proprio interesse.

Gli Stati membri definiscono le modalità pratiche secondo le quali dette informazioni sono rese effettivamente disponibili".

4. L'articolo 3, nn. 2 e 3, della stessa direttiva elenca i motivi che possono giustificare il rigetto di una richiesta di informazioni.

5. L'articolo 3, n. 4, della detta direttiva è così formulato:

"L'autorità pubblica risponde al richiedente nei più brevi termini possibili e comunque entro due mesi. Il rifiuto di fornire le informazioni richieste deve essere motivato".

6. L'articolo 4 della direttiva 90/313 stabilisce:

"Chiunque ritenga che la sua richiesta di informazioni sia stata infondatamente respinta o ignorata, o reputi inadeguata la risposta fornita da un'autorità pubblica, può chiedere un riesame giudiziario o amministrativo della decisione in conformità del sistema giuridico nazionale pertinente".

La normativa nazionale

7. Con ordinanza 29 agosto 1991 sull'accesso alle informazioni relative all'ambiente nella regione Bruxelles-Capitale (Moniteur belge del 1° ottobre 1991, pag. 21505; in prosieguo: l'"ordinanza del 1991"), le disposizioni pertinenti della direttiva 90/313 sono state recepite nell'ordinamento giuridico di questa Regione.

8. L'articolo 7 dell'ordinanza del 1991 recita:

"L'Esecutivo compila la lista delle categorie di documenti che le amministrazioni interessate hanno l'obbligo di lasciar consultare immediatamente sul posto".

9. L'articolo 8 della detta ordinanza è così formulato:

"Per quel che conceme i dati diversi dai documenti di cui all'articolo 7 [quelli consultabili sul posto], e senza pregiudizio della facoltà per un'amministrazione di lasciarli consultare immediatamente sul posto, l'amministrazione alla quale la richiesta è stata indirizzata dispone di un mese per rispondere per iscritto al richiedente.

Quando, alla scadenza del termine indicato, non è stato dato seguito alla richiesta, il silenzio dell'amministrazione è reputato costituire una decisione di rifiuto d'accesso. In questo caso, il richiedente può, in deroga all'articolo 12, par. 2, adire direttamente i delegati del Consiglio, che decideranno sulla richiesta".

10. Ai sensi dell'articolo 12 della stessa ordinanza:

"1. Solo i delegati del Consiglio sono competenti a rifiutare l'accesso a un dato detenuto dall'amministrazione (...). Essi esercitano questa competenza collegialmente e nei limiti definiti all'articolo 9.

2. (...) l'amministrazione che rifiuta di divulgare un dato per il quale sia stata presentata una richiesta d'accesso deve informare il richiedente e adire allo stesso tempo i delegati

del Consiglio. Il rinvio ai delegati del Consiglio avviene mediante trasmissione della richiesta d'accesso, accompagnata da un esemplare o da una copia del dato e dei motivi che, secondo l'amministrazione, giustificano il rifiuto d'accesso. Il termine di cui all'articolo 8, par. 1, è prolungato di un mese dalla notifica al richiedente del rinvio ai delegati del Consiglio".

11. L'articolo 13 dell'ordinanza del 1991 stabilisce:

"Qualsiasi decisione di rifiuto, totale o parziale, d'accesso deve indicare in maniera chiara, precisa, completa e veritiera, i motivi con cui si intende giustificarla".

12. L'articolo 14 della detta ordinanza prevede:

"I delegati del Consiglio comunicano al richiedente il documento richiesto o gli notificano il rifiuto d'accesso nei due mesi seguenti la richiesta. Trascorso questo termine, il silenzio è reputato costituire una decisione di rifiuto di accesso. La loro decisione è ugualmente comunicata all'amministrazione a cui è stata rivolta la richiesta d'accesso".

13. L'ordinanza del 1991 non introduce, per quanto riguarda l'accesso alle informazioni relative all'ambiente, nessuna procedura specifica di ricorso contro le decisioni del Collegio e pertanto i mezzi di ricorso ordinari del contenzioso amministrativo trovano applicazione in materia.

14. Pertanto, in applicazione dell'articolo 14, n. 1, delle leggi coordinate sul Conseil d'État (Moniteur belge del 21 marzo 1973, pag. 3459), "la sezione [(amministrativa del Consiglio di Stato)] statuisce con sentenza sui ricorsi di annullamento per violazione delle forme sia sostanziali sia prescritte sotto pena di nullità, per eccesso o sviamento di potere, presentati contro gli atti e i regolamenti delle diverse autorità amministrative".

15. Il decreto del Régent del 23 agosto 1948, relativo al procedimento dinanzi alla sezione amministrativa del Consiglio di Stato precisa, all'articolo 4, terzo comma, che, "il termine per la presentazione dei ricorsi di cui all'articolo [14] della legge scade sessanta giorni dopo che gli atti, i regolamenti o le decisioni impugnati sono stati pubblicati o notificati. Se essi non devono essere né pubblicati né notificati, il termine decorre dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza".

Causa principale e questioni pregiudiziali

16. Nel febbraio 1991 la Région de Bruxelles-Capitale ha espropriato l'area di un ex ospedale militare a favore della société de développement régional de Bruxelles (società di sviluppo regionale di Bruxelles; in prosieguo: la "SDRB"), designata come l'operatore per la riconversione di questa area. La SDRB ha successivamente concluso un accordo in seguito a trattativa privata (in prosieguo: l'"accordo") con l'associazione temporanea costituita dalle società Batipont Immobilier SA. e Immomills Louis de Waele Development (in prosieguo: la "Batipont"). Con questo accordo la Batipont si è impegnata ad erigere sulla detta area un insieme di costruzioni e opere conformemente a un piano predisposto dalla SDRB.

17. Con lettera 21 marzo 1993, indirizzata al presidente della SDRB, il sig. Housieaux ha chiesto di consultare l'accordo e di ottenerne una copia. Con decisione 5 aprile 1994 la SDRB ha respinto la domanda con la motivazione che, secondo l'ordinanza del 1991, è l'esecutivo che "decreta, amministrazione per amministrazione, le modalità organizzative dell'accesso alla documentazione".

18. Il 22 aprile 1994 il sig. Housieaux ha presentato un ricorso contro questa decisione dinanzi al Collegio e ha reiterato la sua richiesta di accesso all'accordo.

19. Dopo diversi scambi di corrispondenza con il sig. Housieaux, il Collegio, con una delibera del 1° febbraio 1995, ha adottato la decisione di comunicare al ricorrente gli allegati H e I dell'accordo, che riguardavano l'ambiente e la cui comunicazione non pregiudicava alcun interesse commerciale o industriale. Con lettera 3 febbraio 1995 il Collegio ha comunicato al sig. Housieaux e alla SDRB questa decisione.

20. Non essendo soddisfatto della detta decisione, il sig. Housieaux, in data 31 marzo 1995, ha proposto un ricorso mirante all'annullamento di tale decisione dinanzi al Consiglio di Stato.

21. Dinanzi a tale Giudice il Collegio ha sollevato un'eccezione di irricevibilità del ricorso, basata sul fatto che la decisione del 1° febbraio 1995 è solo una decisione confermativa la quale, in quanto tale, non può essere impugnata. Il Collegio ha fatto valere che, prescindendo dalla comunicazione degli allegati H e I dell'accordo, questa decisione si limita a confermare la decisione implicita di rigetto intervenuta precedentemente a causa del silenzio che aveva mantenuto per più di due mesi sulla richiesta di informazioni presentata il 22 aprile 1994 dal sig. Housieaux. Questa decisione implicita di rigetto sarebbe divenuta definitiva in quanto non è stata impugnata entro il termine di sessanta giorni previsto dall'articolo 14, n. 1, delle leggi coordinate sul Consiglio di Stato. Di conseguenza, il Collegio sostiene che il 31 marzo 1995, nei confronti del sig. Housieaux, era intervenuta la decadenza per presentare un ricorso mirante all'annullamento della decisione di rigetto del 1° febbraio 1995.

22. In tale contesto il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

"1) Se il termine di due mesi di cui all'articolo 3, n. 4, della direttiva (...) sia un termine ordinatorio, ossia un termine semplicemente indicativo per l'autorità alla quale è stata indirizzata una richiesta d'informazione, o un termine perentorio il cui il rispetto s'impone a questa autorità.

2) Qualora il termine di due mesi sia un termine perentorio e, alla sua scadenza, l'autorità alla quale una richiesta d'informazioni è stata indirizzata non abbia preso alcuna decisione, quale sia la "decisione", menzionata all'articolo 4, ultima frase, della direttiva citata, contro cui si può esperire un ricorso giurisdizionale o amministrativo "in conformità del sistema giuridico nazionale pertinente".

3) Se gli articoli 3, n. 4, e 4 della direttiva citata vietino che un "sistema giuridico nazionale pertinente" interpreti il silenzio dell'autorità cui è stata indirizzata una richiesta d'informazione, silenzio mantenuto durante i due mesi indicati all'articolo 3, n. 4, della direttiva, come una decisione implicita di rigetto della richiesta, decisione che non è dunque motivata, ma che può costituire oggetto del ricorso giurisdizionale o amministrativo di cui all'articolo 4.

4) Qualora il termine di due mesi di cui all'articolo 3, n. 4, sia un termine ordinatorio, se gli articoli 3, n. 4, e 4 della direttiva impediscano che un "sistema giuridico nazionale pertinente" possa offrire a colui che chiede l'informazione la facoltà di ingiungere all'autorità di rispondere alla sua richiesta d'informazione entro un certo termine, prevedendo che, in assenza di risposta, il silenzio persistente dell'autorità varrà decisione implicita di rifiuto di comunicare l'informazione, decisione che potrà essere oggetto di un ricorso giurisdizionale o amministrativo".

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

23. Con la prima questione il Giudice del rinvio chiede in sostanza se il termine previsto all'articolo 3, n. 4, della direttiva 90/313 sia un termine ordinatorio o perentorio.

24. A tale riguardo, occorre rilevare, come ha fatto l'avvocato generale ai paragrafi 23 e 24 delle sue conclusioni, che sia dalla formulazione sia dalla ratio della detta disposizione risulta che il termine di due mesi da quest'ultima previsto dev'essere considerato un termine perentorio.

25. Infatti, da un lato, l'uso dell'espressione "nei più brevi termini possibili e comunque entro due mesi" indica chiaramente che l'autorità pubblica competente a pronunciarsi sulla

richiesta di informazioni (in prosieguo: l'"autorità pubblica") è tenuta a rispettare il termine così stabilito per esaminare la richiesta e risponderci.

26. D'altra parte, se questo termine avesse un carattere non perentorio ma semplicemente ordinatorio, l'articolo 4 della direttiva 90/313, il quale prevede la tutela giurisdizionale dell'individuo, sarebbe privo di effetto utile. Infatti, l'autore della richiesta di informazioni non saprebbe esattamente a decorrere da quale data può presentare un ricorso.

27. Questa interpretazione dell'articolo 3, n. 4, della direttiva 90/313 è corroborata dalla finalità di quest'ultima, quale risulta in particolare dall'undicesimo 'considerando', che è di comunicare attivamente al pubblico informazioni generali sullo stato dell'ambiente.

28. Ora, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 24 delle sue conclusioni, l'interesse di queste informazioni dipende in gran parte dal fatto che i singoli possano disporre al più presto possibile.

29. Sulla base di queste considerazioni, occorre risolvere la prima questione sottoposta nel senso che il termine di due mesi previsto dall'articolo 3, n. 4, della direttiva 90/313 è un termine perentorio.

Sulla terza questione

30. Con la terza questione, che occorre trattare prima della seconda questione, il Giudice del rinvio chiede in sostanza se gli articoli 3, n. 4, e 4 della direttiva 90/313 si oppongano a una normativa nazionale in base alla quale il silenzio mantenuto per un periodo di due mesi dall'autorità pubblica relativamente alla richiesta di informazioni sia considerato nel senso che fa venire in essere, alla scadenza di tale termine, una decisione implicita di rigetto di questa richiesta, decisione che non è certo motivata, ma che può costituire oggetto di un ricorso giurisdizionale o amministrativo ai sensi dell'articolo 4 della detta direttiva.

31. A tale riguardo, occorre ricordare che la Corte ha già dichiarato che la finzione secondo cui il silenzio mantenuto dall'amministrazione equivale a decisione di rigetto implicito non può, di per sé, essere considerata incompatibile con le disposizioni della direttiva 90/313 per il solo fatto che una decisione di rigetto tacito non comporta, per definizione, alcuna motivazione (sentenza 26 giugno 2003, causa C-233/00, Commissione/Francia, Racc. pag. I-6625, punto 111).

32. Al contrario, la Corte ha dichiarato che, nell'ipotesi di un rigetto implicito di una richiesta di informazioni relative all'ambiente, la comunicazione dei motivi di tale rigetto, anche in una data successiva a quella del rigetto implicito, deve intervenire nei due mesi seguenti l'introduzione della richiesta iniziale, poiché tale comunicazione deve, in tale ipotesi, essere considerata come una "risposta" ai sensi dell'articolo 3, n. 4, di tale direttiva (sentenza Commissione/Francia, cit., punto 118).

33. Solo una tale interpretazione dell'articolo 3, n. 4, della direttiva 90/313 consente di mantenere un effetto utile a questa disposizione la cui formulazione stessa comporta che l'autorità pubblica è tenuta a motivare qualsiasi decisione di rigetto di una richiesta di informazioni.

34. Contrariamente alla normativa nazionale che ha costituito oggetto della sentenza Commissione/Francia, cit., secondo la quale il silenzio mantenuto dall'autorità pubblica per un periodo di un mese nei confronti della richiesta di informazioni è considerato come una decisione implicita di rigetto di tale richiesta, la normativa di cui trattasi nella causa principale prevede che sussiste una decisione implicita di rigetto dopo un silenzio di due mesi successivamente alla presentazione della richiesta.

35. Risulta pertanto dalla sentenza Commissione/Francia, cit., che, anche se la direttiva 90/313 non si oppone, ai fini della concessione di una tutela giurisdizionale effettiva, conformemente all'articolo 4 della direttiva, alla finzione di una decisione implicita di rigetto

di una richiesta di accesso all'informazione dopo un silenzio di due mesi, l'articolo 3, n. 4, della detta direttiva si oppone a che una tale decisione non sia accompagnata da una motivazione al momento della scadenza del termine di due mesi. In tale contesto la decisione implicita di rigetto costituisce certo una "risposta" ai sensi di quest'ultima disposizione, ma dev'essere considerata viziata da illegittimità.

36. Pertanto, occorre risolvere la terza questione nel senso che il combinato disposto dell'articolo 3, n. 4, e dell'articolo 4 della direttiva 90/313 non si oppone, in una situazione quale quella di cui alla causa principale, a una normativa nazionale secondo la quale, ai fini della concessione di una tutela giurisdizionale effettiva, si ritiene che il silenzio dell'autorità pubblica per un periodo di due mesi faccia sorgere una decisione implicita di rigetto che può costituire oggetto di un ricorso giurisdizionale o amministrativo in conformità dell'ordinamento giuridico nazionale. Tuttavia, detto articolo 3, n. 4, si oppone a che una tale decisione non sia accompagnata da una motivazione al momento della scadenza del termine di due mesi. In tale contesto la decisione implicita di rigetto dev'essere considerata viziata da illegittimità.

Sulla seconda questione

37. Con la seconda questione il Giudice del rinvio chiede quale sia la "decisione" che può costituire oggetto di un ricorso ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 90/313, allorché l'autorità pubblica non ha adottato alcuna decisione alla scadenza del termine di due mesi di cui all'articolo 3, n. 4, di tale direttiva.

38. La soluzione di tale questione deriva dalle osservazioni svolte relativamente alla terza questione, da cui risulta che si ritiene che il silenzio dell'autorità pubblica per un periodo di due mesi faccia sorgere una decisione che può essere impugnata in conformità all'ordinamento giuridico nazionale.

39. Di conseguenza occorre risolvere la seconda questione nel senso che la decisione di cui all'articolo 4 della direttiva 90/313, nei confronti della quale può essere proposto un ricorso giurisdizionale o amministrativo dall'autore della richiesta di informazioni, è la decisione implicita di rigetto che risulta dal silenzio mantenuto per un periodo di due mesi dall'autorità pubblica.

Sulla quarta questione

40. In considerazione della soluzione data alla prima questione, ossia che il termine previsto all'articolo 3, n. 4, della direttiva 90/313, è un termine perentorio, non è più necessario risolvere la quarta questione.

Sulle spese

41. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al Giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute per presentare osservazioni alla Corte, diverse da quelle delle dette parti, non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi,

la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

1) Il termine di due mesi previsto dall'articolo 3, n. 4, della direttiva del Consiglio 7 giugno 1990, 90/313/Cee, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, è un termine perentorio.

2) La decisione di cui all'articolo 4 della direttiva 90/313, nei confronti della quale può essere proposto un ricorso giurisdizionale o amministrativo dall'autore della richiesta di

informazioni, è la decisione implicita di rigetto che risulta dal silenzio mantenuto per un periodo di due mesi dall'autorità pubblica competente a pronunciarsi su tale richiesta.

3) Il combinato disposto dell'articolo 3, n. 4, e dell'articolo 4 della direttiva 90/313 non si oppone, in una situazione quale quella di cui alla causa principale, a una normativa nazionale secondo la quale, ai fini della concessione di una tutela giurisdizionale effettiva, si ritiene che il silenzio dell'autorità pubblica per un periodo di due mesi faccia sorgere una decisione implicita di rigetto che può costituire oggetto di un ricorso giurisdizionale o amministrativo in conformità dell'ordinamento giuridico nazionale. Tuttavia, detto articolo 3, n. 4, si oppone a che una tale decisione non sia accompagnata da una motivazione al momento della scadenza del termine di due mesi. In tale contesto la decisione implicita di rigetto dev'essere considerata viziata da illegittimità.