

## La nozione di richiedente nell'accesso alle informazioni ambientali: osservazioni alla sentenza Coillte (C-129/24)\*

Sara Todeschini

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La vicenda irlandese ed il rinvio alla Corte di Giustizia. – 3. La nozione di richiedente tra anonimato, limiti nazionali e principi di equivalenza ed effettività. – 4. Il quadro giurisprudenziale e i modelli nazionali: criticità di Irlanda e Italia nell'attuazione della direttiva 2003/4/CE. – 5. La giurisprudenza (amministrativa) italiana in tema di accesso alle informazioni ambientali: focus sulla legittimazione attiva. – 6. La doppia dimensione dell'informazione ambientale: attiva e passiva. – 7. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Con la sentenza del 15 gennaio 2026 (C-129/24, *Coillte Cuideachta Gbniombaiochta Ainmnithe* contro *Commissioner for Environmental Information*), la quinta sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha offerto un contributo significativo alla giurisprudenza della stessa in tema di accesso alle informazioni ambientali, introducendo profili particolarmente innovativi. Questi profili concernono in particolare la nozione di richiedente e il tema delle risorse delle autorità pubbliche per assicurare l'accesso alle informazioni ambientali in tempi e modalità coerenti con quanto previsto dalla direttiva, mettendo in luce come l'effettività del diritto di accesso dipenda non solo dalla definizione chiara dei soggetti coinvolti ma anche dalla capacità organizzativa delle amministrazioni di gestire richieste massicce senza compromettere la tutela del pubblico interesse. La vicenda evidenzia la tensione tra l'esigenza di trasparenza e i limiti strutturali delle autorità, sollevando interrogativi su come gli Stati membri possano adottare procedure che garantiscano il rispetto dei principi di equivalenza ed effettività prevenendo al contempo possibili abusi del diritto.

La sentenza trae origine da una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta ai sensi dell'art. 267 TFUE dalla *High Court* (Alta Corte d'Irlanda) nel procedimento tra *Coillte Cuideachta Gbniombaiochta Ainmnithe* contro *Commissioner for Environmental Information*, deciso in data 24 gennaio 2024. L'occasione ha permesso alla Corte di pronunciarsi e contribuire alla

---

\* Il contributo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double blind peer review*.

giurisprudenza e dottrina sia in materia di legittimazione all'accesso ad informazioni ambientali sia in relazione alla gestione da parte delle autorità pubbliche di richieste potenzialmente idonee a perturbare la propria attività. Approfondendo la nozione di richiedente e sollevando, seppur indirettamente, interessanti riflessioni sul tema delle risorse delle autorità pubbliche per assicurare l'accesso alle informazioni ambientali in tempi e modalità coerenti con quanto previsto dalla direttiva, questa sentenza apre la strada per una potenziale evoluzione delle prassi amministrative degli Stati Membri e offrendo alla dottrina nuovi spunti di riflessione sulla portata effettiva del principio di trasparenza ambientale.

La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 2, punto 5, dell'articolo 3, paragrafo 1, dell'articolo 3, paragrafo 5, lettera c), dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), e dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2003/4/CE, letti alla luce della Convenzione di Aarhus firmata il 25 giugno 1998 e ratificata dalla Comunità Europea con la decisione 2005/370/CE.

Al fine di garantire una migliore comprensione del caso di specie, la presente nota si apre con alcune considerazioni preliminari relative alle due fonti normative di riferimento - la Convenzione di Aarhus e la direttiva 2003/4/CE - indispensabili per inquadrare correttamente le questioni interpretative sollevate dal rinvio. Il secondo paragrafo ripercorre la vicenda fattuale e processuale che ha condotto al rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia, mentre il terzo esamina le questioni pregiudiziali poste e l'interpretazione offerta dalla Corte, con particolare attenzione alla nozione di richiedente ed al bilanciamento tra diritto di accesso alle informazioni ambientali e tutela della operatività amministrativa. Muovendo da tali coordinate, il quarto paragrafo allarga la prospettiva in chiave comparata, analizzando le criticità emerse nell'attuazione della direttiva in Irlanda ed in Italia. Il quinto approfondisce specificatamente il contributo della giurisprudenza amministrativa italiana sul tema della legittimazione attiva. Il sesto paragrafo affronta il tema del doppio profilo dell'informazione ambientale - attiva e passiva - ed, infine, le conclusioni vengono tratte nel settimo paragrafo.

La Convenzione ONU/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, meglio nota come Convenzione di Aarhus<sup>1</sup>, consacra

---

<sup>1</sup> La Convenzione è stata definita come la 'più compiuta codificazione dei diritto di partecipazione del pubblico a livello internazionale' (A. Angeletti, *Partecipazione, accesso e*

un principio già esplicitamente affermato nel 1992 nella Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo.<sup>2</sup> Ratificata da 45 Stati e dalla allora Comunità Europea, la Convenzione si fonda su tre pilastri: il diritto di accesso alle informazioni (artt. 4 e 5), il diritto di partecipazione del pubblico ai processi decisionali (artt. 6–8) e l'accesso alla giustizia (art. 9). La distinzione tra pilastri è di fondamentale importanza non solo perché questi operano in momenti diversi (informazione prima, partecipazione durante e accesso alla giustizia poi) ma anche perché identificano e determinano diritti e modalità di esercizio differenti alla base di ognuno dei tre.<sup>3</sup> Di

---

*giustizia nel diritto ambientale*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, p.15). La Convenzione si pone tuttavia come 'a floor, not a ceiling' ammettendo, se non auspicando, che i governi possano prevedere misure anche più incisive e tutelanti nei confronti di cittadini e, di conseguenza, dell'ambiente (S e C. Lefkowitz, *The Aarhus Convention: in implementation guide*, Nazioni Unite, New York-Ginevra, 45, 2000). Nonostante questo livello minimo di tutela, la Convenzione è divenuta il più importante punto di riferimento per i diritti dei cittadini in materia ambientale nonché il primo accordo ambientale internazionale a concentrarsi esclusivamente sugli obblighi delle nazioni verso la società civile (S. Kravchenko, *The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements Compliance Mechanisms*, in *Yearbook of European Environmental Law* n. 7, 2007; J. Jendroska, *Citizen's Rights in European Environmental Law: Stock-Taking of Key Challenges and Current Developments in Relation to Public Access to Information, Participation and Access to Justice*, in *Journal of European Environmental and Planning Law*, n. 9, 2012, p. 71; F. Carpita, *L'accesso alle informazioni ambientali nel Quadro della Convenzione di Aarhus: sfide ancora aperte*, in *Revista Espanola de la Transparencia*, n. 8, 2019; S. Whittaker, *The Right to Access Environmental Information*, 2021; S. Whittaker - J. Mendel - C. Reid, *Back to Square One: Revisiting How We Analyse the Right of Access to Environmental Information*, in *Journal of Environmental Law*, vol.31, n.3, 2019, p. 465 ss.).

<sup>2</sup> Il principio 10 della Dichiarazione di Rio affermava che 'Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo.'; sul radicamento del diritto di accesso nel Principio 10 della Dichiarazione di Rio, si veda L. Pineschi, *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1994, p. 493 ss.

<sup>3</sup> P. Oliver, *Access to Information and to Justice in EU Environmental Law: the Aarhus Convention*, in *Fordham International Law Journal*, n. 36, 2013; E. Barrit, *The foundations of the Aarhus Convention, Environmental Democracy, Rights and Stewardship*, Oxford, 2020; M. Lee - C. Abbot, *The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention*, in *Modern Law*

conseguenza, ogni pilastro prevede anche differenze in termini di obblighi per le autorità.<sup>4</sup>

Rilevante per la sentenza in oggetto è in particolar modo il primo pilastro, nel quale, oltre all'adozione di una definizione particolarmente ampia di informazione ambientale<sup>5</sup>, si stabilisce che chiunque ha diritto di accedere alle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche senza essere tenuto a dichiarare il proprio interesse<sup>6</sup>, e che le autorità sono tenute a renderle disponibili entro specifici e brevi termini<sup>7</sup>, nonché proattivamente ed in modo sistematico<sup>8</sup>, anche attraverso strumenti elettronici<sup>9</sup>.

L'Unione Europea (allora Comunità Europea), in quanto parte della Convenzione, al fine di adempiere agli obblighi di conformità e compatibilità con disposizioni internazionali ratificate dalla stessa, ha pubblicato la direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale. Come deducibile, questa direttiva si inserisce nel primo pilastro della Convenzione abrogando la precedente direttiva 90/313/CEE al fine da un lato di ampliare quanto già previsto da quest'ultima e dall'altro di fornire agli interessati un testo legislativo unico chiaro e coerente.<sup>10</sup> Il rafforzamento dell'accesso del pubblico

---

*Review*, vol. 66, 2003, p.80; S. Whittaker - C. T. Reid - J. Mendel, *Freedom of Environmental Information: Aspirations and Practice*, Intersentia, 2023.

<sup>4</sup> C. Smyth, *Marking out the Interpretative Possibilities of the Aarhus Convention*, in *Journal of Environmental Law* n. 34, 2022, p. 541.

<sup>5</sup> Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, Aarhus, 1998, art. 2 par. 3.

<sup>6</sup> Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, Aarhus, 1998, art. 4 par. 1 a).

<sup>7</sup> Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, Aarhus, 1998, art. 4 par. 2.

<sup>8</sup> Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, Aarhus, 1998, art. 5.

<sup>9</sup> Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, Aarhus, 1998, art. 5 par. 3.

<sup>10</sup> Direttiva 2003/4/CE, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, considerando 2 e 6; E. Pelosi, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2004. Si vedano altresì C. Aliberti - N. Colacino - P. Falletta, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, G. Recchia (a cura di), 2007; G. Morandi, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1992.

all'informazione ambientale e la diffusione di questa tipologia di informazioni previste in questa direttiva hanno uno scopo precipuo: sensibilizzare maggiormente il pubblico alle questioni ambientali favorendo il libero scambio di opinioni ed una più ampia ed efficace partecipazione del pubblico al processo decisionale, con l'obiettivo ultimo di migliorare l'ambiente<sup>11</sup>.

## *2. La vicenda irlandese ed il rinvio alla Corte di Giustizia*

La controversia da cui scaturisce la domanda pregiudiziale alla Corte di Giustizia vede contrapporsi, da una lato, la *Coillte Cuideachta Ghniomhaiochta Ainmnithe*, un'impresa commerciale di gestione forestale che appartiene parzialmente allo Stato irlandese (e che è dunque inquadrabile come autorità pubblica ai sensi della direttiva 2003/4/CE) e, dall'altro, il *Commissioner for Environmental Information*. Quest'ultimo sosteneva il trattamento ingiustificato da parte della *Coillte* di diverse richieste di accesso a informazioni ambientali come invalide.

In particolare, tra il 10 marzo 2022 e il 7 giugno 2022 la *Coillte* riceveva 130 richieste di accesso a informazioni ambientali, di cui 97 provenivano da richiedenti anonimi o che utilizzavano pseudonimi ispirati a personaggi cinematografici e si presentavano in un formato identico o quasi identico senza che fosse fornito un indirizzo fisico. Il massiccio volume e la modalità con cui erano presentate queste richieste è alla base del problema – centrale nella valutazione operata dalla Corte – del confine tra legittimo esercizio del diritto di accesso e potenziale uso abusivo e/o distortivo dello stesso.

*Coillte*, infatti, ritenendo che le richieste anonime o sotto pseudonimi non fossero realmente finalizzate ad ottenere informazioni ambientali ma facessero parte di una campagna organizzata condotta per potenzialmente perturbare il suo funzionamento, chiedeva ai richiedenti di indicare i loro indirizzi attuali e di confermare che, nelle richieste fatte, erano stati utilizzati i veri nomi legali. Non ricevendo alcuna risposta, *Coillte* respingeva le richieste e conseguentemente non forniva l'informazione ambientale richiesta entro il termine stabilito dalla normativa. È in questo passaggio che emerge il nodo interpretativo alla base dell'intero rinvio: se, e in che misura, un'autorità possa subordinare l'accesso all'identificazione anagrafica del richiedente quando sospetti un uso scorretto del procedimento.

---

<sup>11</sup> Direttiva 2003/4/CE, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, considerando 1.

A quel punto, i richiedenti procedevano con una richiesta a *Coillte* di riesame interno relativamente a tali decisioni di rigetto, cui la *Coillte* rispondeva chiedendo nuovamente ai richiedenti di confermare o indicare i loro nomi legali e di comunicare i loro indirizzi attuali precisando che, in caso contrario, avrebbe dovuto emettere una nuova decisione di rigetto. Precisava tuttavia che non veniva richiesto di indicarle la ragione o l'interesse sotteso alle richieste. Poiché anche in questo caso non riceveva alcuna risposta, le richieste di riesame venivano respinte. 81 di queste divenivano oggetto di ricorsi amministrativi proposti tra il 13 giugno e il 4 luglio 2022 dinanzi al *Commissioner*. Il 29 agosto 2022 il *Commissioner*, pronunciandosi sui primi 58 casi, constatava che la *Coillte* non era legittimata a trattare le richieste di informazione ambientale come invalide alla luce dell'articolo 6 paragrafo 1 lettera c) della normativa irlandese.

La *Coillte* impugnava allora tale decisione dinanzi alla *High Court* (Alta Corte d'Irlanda) quale giudice del rinvio. Tale giudice riteneva che per il numero e le modalità con cui queste richieste erano pervenute – ad esempio, il fatto che erano cessate bruscamente nello stesso momento – queste provenissero da un'unica fonte o facessero parte di una campagna coordinata, e che pertanto l'anonimato poteva essere stato utilizzato da alcuni richiedenti per abusare intenzionalmente del procedimento di accesso alle informazioni ambientali al fine di perturbare il buon funzionamento delle autorità pubbliche. Tale giudice rinveniva dunque che la *Coillte* avesse agito ragionevolmente. Tuttavia, esprimeva dubbi relativamente alla conformità della normativa nazionale irlandese con la direttiva 2003/4/CE letta alla luce della Convenzione di Aarhus e ciò perché secondo la normativa irlandese, i termini 'nome' e 'indirizzo' designano rispettivamente il nome reale del richiedente ed un indirizzo fisico attuale al quale il richiedente può essere contattato. Il dubbio interpretativo nasceva quindi dall'esigenza di bilanciare due valori potenzialmente confliggenti: da un lato la prevenzione di abusi procedurali, dall'altro l'obbligo sovranazionale di garantire un accesso ampio e non discriminatorio alle informazioni ambientali.

La Corte decideva dunque di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti cinque questioni pregiudiziali.

Con la prima, si chiedeva se il termine 'richiesta' di cui all'articolo 6 paragrafo 1 della direttiva 2003/4/CE, letto alla luce dell'articolo 4 paragrafo 1 della Convenzione di Aarhus, designasse esclusivamente una richiesta valida ai sensi di detta direttiva e della legge nazionale di recepimento dello stato interessato, l'Irlanda in questo caso.

Con la seconda, si chiedeva se il termine ‘richiedente’ di cui all’articolo 2, punto 5, della direttiva 2003/4/CE, letto alla luce dell’articolo 4 paragrafo 1 lettera b) e/o dell’articolo 6 paragrafi 1 e/o 2 dell’articolo 2 paragrafo 5 e dell’articolo 4 paragrafi 1 e 3 lettera b) della convenzione di Aarhus fosse da intendersi come una persona fisica o giuridica identificata con il proprio nome reale e/o con un indirizzo fisico attuale e non potendo dunque qualificarsi come richiedente una persona anonima o sotto pseudonimo e/o richiedente i cui recapiti siano costituiti solo da una email.

Con la terza, si chiedeva se l’articolo 3 par. 1 e/o par. 5 lettera c) della direttiva 2003/4/CE ostasse ad una normativa nazionale (quale quella irlandese) che impone ad un richiedente di fornire il proprio nome reale e/o il suo indirizzo fisico attuale per poter presentare una richiesta.

Con la quarta, si chiedeva se, nell’ipotesi in cui l’autorità pubblica avendo un dubbio *prima facie* sull’autenticità delle informazioni fornite da un richiedente in merito alla propria identità, all’autorità stessa fosse precluso di chiedere conferma del nome reale e/o dell’indirizzo fisico attuale del richiedente al fine di verificarne l’identità. Sebbene infatti questa informazione non venga richiesta per stabilire l’interesse del medesimo, potrebbe indirettamente dare adito a deduzioni o speculazioni da parte dell’autorità pubblica o di altri in merito all’interesse del ricorrente.

Infine, si chiedeva se fosse preclusa all’autorità pubblica la possibilità di chiedere conferma del nome reale e/o dell’indirizzo fisico del richiedente al fine di stabilire se una determinata richiesta fosse manifestamente irragionevole in relazione al volume, alla natura ed alla frequenza delle altre richieste presentate dallo stesso richiedente. Considerando però che sebbene non si chieda l’interesse, la richiesta di queste informazioni da parte delle autorità potrebbe dare adito a speculazioni indirette sull’interesse del richiedente.

Il giudice del rinvio chiedeva in sostanza se la nozione di ‘richiedente’ prevista dalla direttiva e letta alla luce della convenzione di Aarhus dovesse essere interpretata nel senso di persona fisica o giuridica da identificarsi mediante il proprio nome reale e/o indirizzo fisico attuale o se invece, una normativa nazionale che chiedesse questo, si ponesse sostanzialmente in contrasto con quanto previsto dalla direttiva e dalla Convenzione relativamente alla nozione di richiedente da queste contemplata.

Le cinque questioni, nel loro complesso, mostrano come l’incertezza non riguardi un profilo marginale, bensì l’ossatura stessa del sistema di accesso: la definizione di chi possa essere legittimamente considerato ‘richiedente’ e quali limiti possano essere posti per ragioni di funzionalità amministrativa.

*3. La nozione di richiedente tra anonimato, limiti nazionali e principi di equivalenza ed effettività*

Queste domande pregiudiziali hanno dato modo alla Corte di Giustizia di pronunciarsi sul tema dell'accesso alle informazioni ma, come si diceva all'inizio, da una prospettiva peculiare. La Corte ha infatti avuto l'occasione di offrire una definizione più chiara della nozione di richiedente, ponendo le basi per futuri inquadramenti più agili all'interno di tale concetto. Al contempo, essa ha potuto distinguere in modo ancora più netto la figura del richiedente da quella dell'interessato. Ed infine si è pronunciata rispetto ai principi di equivalenza ed effettività.

Per quanto riguarda la nozione di richiedente, l'articolo 2 punto 5 della direttiva 2003/4/CE stabilisce che esso è 'ogni persona fisica o giuridica che chiede l'informazione ambientale'. Ai fini dell'inquadramento in questa nozione non è dunque richiesta l'identificazione della persona fisica o giuridica mediante l'indicazione del nome reale e/o dell'indirizzo fisico attuale, né tale requisito può essere ricavato in via interpretativa dal contesto della disposizione. Non a caso, l'articolo successivo stabilisce che l'autorità pubblica è tenuta a rendere disponibile l'informazione a chiunque ne faccia richiesta, senza dichiarare il proprio interesse e senza alcun richiamo alla necessità di identificare il richiedente. Di conseguenza, la Corte statuisce che è da considerarsi valida una richiesta di accesso ad informazioni ambientali proposta da un richiedente, inteso come persona fisica o giuridica che richiede l'informazione ambientale, senza che tale richiesta sia subordinata alla individuazione del nome reale e/o indirizzo fisico del richiedente e che, pertanto, uno Stato membro non può introdurre un obbligo generalizzato in tal senso.

L'assenza di tale obbligo, chiarisce la Corte, non compromette gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2003/4/CE di garantire il diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche e di garantire che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa in modo da ottenere la più ampia disponibilità possibile nei confronti del pubblico. Essa non incide neppure sull'obiettivo centrale di dare attuazione alla Convenzione di Aarhus nel diritto dell'Unione.

A sostegno di tale interpretazione, la Corte richiama esplicitamente anche la Convenzione di Aarhus, in particolare il suo articolo 2 punto 4 in cui si definisce come pubblico 'una o più persone fisiche o giuridiche e, ai

sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni i gruppi costituiti da tali persone'. Tale disposizione, infatti, non impone affatto che le persone fisiche o giuridiche debbano identificarsi quando presentano una richiesta di accesso alle informazioni ambientali, confermando dunque la lettura non formalistica sostenuta dalla Corte.

Dopo questi chiarimenti preliminari, la Corte precisa tuttavia che la direttiva non impone alle autorità pubbliche di mettere a disposizione di entità diverse dalle persone fisiche o giuridiche l'informazione ambientale detenuta da esse o per loro conto, né impone di rinnovare l'accesso a tale informazione in un brevissimo lasso di tempo quando una persona fisica o giuridica presenti un numero considerevole di richieste identiche. La Corte riconosce infatti che richieste multiple, ravvicinate e identiche possono incidere negativamente sulla possibilità di altre persone fisiche o giuridiche di accedere alle informazioni ambientali, dato che le autorità pubbliche non dispongono di risorse illimitate.

Al contempo, posto che l'Unione non definisce precisamente le modalità pratiche di accesso all'informazione ambientale, spetta agli Stati Membri definire, nei rispettivi ordinamenti giuridici, modalità che consentano di assicurarsi che le richieste di accesso siano realmente effettuate da persone fisiche e giuridiche. Tali modalità non devono però essere meno favorevoli di quelle applicabili a situazioni analoghe di natura interna – nel rispetto del principio di equivalenza – né rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione – nel rispetto del principio di effettività.

La normativa nazionale irlandese non collide, secondo la Corte, con il principio né di equivalenza né di effettività, in quanto la comunicazione del nome reale e/o dell'indirizzo fisico attuale del richiedente non appare tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di accesso alle informazioni ambientali. Inoltre, qualora le autorità utilizzassero tali informazioni per presumere un interesse all'accesso, ciò non potrebbe comunque incidere sull'esito della richiesta, dal momento che l'interesse non può costituire motivo di rigetto, come già ricordato sulla base dell'art. 4, par. 1, lett. b) della Convenzione di Aarhus e dell'art. 3, par. 1, della direttiva 2003/4/CE.

La Corte risponde dunque al giudice del rinvio affermando che 'la nozione di richiedente ai sensi dell'articolo 2 punto 5 della direttiva 2003/4/CE letto alla luce della Convenzione di Aarhus deve essere interpretata nel senso che essa non richiede l'identificazione di una persona fisica o giuridica mediante il suo nome reale e/o indirizzo fisico attuale ma

non osta a una normativa nazionale che impone una tale identificazione del richiedente, nel rispetto dei principi di equivalenza e di effettività'.

#### 4. Criticità irlandesi nell'attuazione della direttiva 2003/4/CE

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea si era già pronunciata più volte sull'accesso alle informazioni ambientali ben prima dell'adozione della direttiva 2003/4/CE, in particolare nell'interpretare la direttiva 90/313/CEE, precursora della disciplina attuale. Una parte consistente di tale giurisprudenza riguardava l'individuazione dei limiti alla discrezionalità degli Stati membri in sede di attuazione, e molti di questi precedenti mantengono piena rilevanza interpretativa anche rispetto alla direttiva attuale.<sup>12</sup> L'orientamento della Corte, già allora, era volto a evitare che i legislatori nazionali introducessero ostacoli procedurali o requisiti formali idonei a svuotare di contenuto il diritto di accesso.

In questo quadro, l'Irlanda rappresenta uno dei casi studio più significativi per comprendere le difficoltà degli Stati membri nell'implementare la direttiva 2003/4/CE.<sup>13</sup> La sentenza *Coillte* è infatti soltanto una delle numerose pronunce della Corte che hanno riguardato il sistema irlandese in materia di accesso ambientale. Il paese ha trasposto la direttiva tramite gli *European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations* ('AIE Regulations', o 'Regolamento AIE'), entrati in vigore il 1° maggio 2007, due anni dopo il termine ultimo fissato per l'attuazione. Di conseguenza, il 3 maggio 2007 la Corte dichiarò

---

<sup>12</sup> A. Ryall, *Access to Environmental Information in Ireland: Implementation Challenges*, in *Journal of Environmental Law*, n. 23, 2011; A. Ryall, *Beyond Aarhus Ratification: What Lies Ahead for Irish Environmental Law?*, in *Irish Planning and Environmental Law Journal*, vol. 20, 2013, p. 19 ss; A. Ryall, *Access to Justice in Environmental Matters in the Member States of the EU: the Impact of the Aarhus Convention*, Jean Monnet Working Paper Series 5/16, New York University School of Law, 2016; A. Berthier - L. Krämer, *The Aarhus Convention: Implementation and Compliance in EU Law*, ClientEarth, 2014. Per una ricostruzione sistematica dell'evoluzione del diritto ambientale dell'Unione e dei limiti alla discrezionalità degli Stati Membri in sede di attuazione, si veda L. Krämer, *EU Environmental Law*, 2015; per un bilancio dell'integrazione tra la Convenzione e il diritto derivato dell'Unione nel primo decennio di applicazione, si veda M. Pallemarts (eds.), *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2011.

<sup>13</sup> Per un'analisi comparata della trasposizione delle Convenzione di Aarhus in diversi ordinamenti di common law, si veda C. Banner (eds.), *The Aarhus Convention: A guide for UK Lawyers*, 2015; S. Whittaker, *The Right to Access to Environmental Information*, 2021.

formalmente l'inadempimento dell'Irlanda per mancata trasposizione nei termini (C-215/06). Quest'ultimo caso mette in luce come la mera prospettiva di una decisione sfavorevole della CGUE sia spesso insufficiente a indurre Stati riluttanti a conformarsi tempestivamente agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.<sup>14</sup>

Tra le innovazioni più significative introdotte dal Regolamento AIE vi è la creazione dell'*Office of the Commissioner for Environmental Information* (OCEI), un organo indipendente con funzioni di filtro e di risoluzione delle controversie. Il sistema irlandese si struttura infatti su un meccanismo *two-tier*, che prevede dapprima un riesame interno presso l'autorità detentriche dell'informazione e, successivamente, la possibilità di proporre appello al *Commissioner*. La decisione del *Commissioner* è vincolante e deve essere attuata dall'autorità pubblica entro tre settimane; in caso contrario, il *Commissioner* può adire l'Alta Corte per ottenere un ordine esecutivo. Questa figura riveste un ruolo cruciale nella deflazione del contenzioso e presenta analogie con istituti esistenti in altri ordinamenti: l'*Information Commissioner's Office* nel Regno Unito (attivo anche in materia di privacy e libertà di informazione), la *Commission d'Accès aux Documents Administratifs* (CADA) in Francia, e il *Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit* (BfDI) in Germania.<sup>15</sup>

L'analisi delle *AIE Regulations* mostra tuttavia diversi profili critici rispetto all'impianto della direttiva 2003/4/CE. Un primo elemento problematico riguarda i requisiti formali imposti alle richieste di accesso: l'art. 6(1)(a) richiede obbligatoriamente la forma scritta o elettronica. Questo requisito, non previsto né dall'art. 3(1) della direttiva né dall'art. 4(1) della Convenzione di Aarhus, costituisce un onere aggiuntivo difficilmente

---

<sup>14</sup> A. Ryall, *Access to Environmental Information in Ireland: Implementation Challenges*, cit.

<sup>15</sup> Si veda B.G. Mattarella - M. Savino (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, 2018; J. Darpö, *Effective Justice? Synthesis Report of the Study on the Implementation of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, Report per la Commissione Europea, 2013. Relativamente al sistema francese, sul ruolo di filtro della CADA e sulla giurisprudenza in materia ambientale, si veda H. Delzangles, M. Fleury, L. Monnier, *Droit à l'information environnementale vs. secret industriel et commercial : une conciliation à l'épreuve en droit nucléaire*, in *Revue juridique de l'environnement*, vol. 43, 2018. Per la Germania, si veda A. Scheidler, *Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen - zur Neufassung des Umweltinformationsgesetzes*, in *Umwelt- und Planungsrecht*, vol. 26, n. 1, 2006, p. 13 ss.; J. Fluck - K. Fischer - T. Fetzer, - M. Martini, *Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IFG/UIG/VIG/IWG/GeoZG : Kommentar*, Heidelberg, 2014; S. Matthes - F. Sperfeld - M. Zschiesche, *Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland. Empirische Evaluation als retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung*, Berlin, 2013.

conciliabile con l'orientamento espresso dalla Corte in *Fish Legal* (C-279/12), decisione nella quale la Corte sottolineava la necessità di facilitare al massimo l'accesso del pubblico. L'introduzione di tale formalismo, come osservato da A. Ryall, rappresenta un possibile eccesso di discrezionalità nazionale nell'attuazione.<sup>16</sup>

Un ulteriore elemento critico emerge sul piano sostanziale: gli artt. 8 e 9 delle *AIE Regulations* distinguono tra motivi di rifiuto obbligatori e motivi di rifiuto discrezionali. Tale distinzione risulta del tutto estranea alla direttiva 2003/4/CE, il cui art. 4 non prevede alcuna eccezione automatica ma impone, in ogni caso, un bilanciamento mediante il *public interest test*.<sup>17</sup> Sebbene l'art. 10 delle *Regulations* cerchi di mitigare questo automatismo imponendo un'interpretazione restrittiva, la struttura normativa rischia di indurre le autorità pubbliche ad applicare i motivi di rigetto obbligatori senza una reale valutazione comparativa degli interessi, come denunciato dallo stesso *Commissioner of Environmental Information* in varie occasioni.<sup>18</sup>

Anche la disciplina dei costi costituisce un punto di frizione significativo. L'art. 15 delle *AIE Regulations* prevede una tassa di €150 per proporre ricorso al *Commissioner*, importo che ha suscitato ampie critiche poiché ritenuto dissuasivo nei confronti dei richiedenti.<sup>19</sup> La Corte di Giustizia, già nella causa Commissione c. Irlanda (C-216/05), aveva ammesso la legittimità di contributi amministrativi minimi purché non ostacolassero il diritto di partecipazione. Tuttavia, l'entità della tariffa

---

<sup>16</sup> A. Ryall, *Access to Environmental Information in Ireland: Implementation Challenges*, cit.; si veda anche S. Whittaker - C.T. Reid - J. Mendel, *Freedom of Environmental Information: Aspirations and Practice*, Intersentia, 2023, che analizza le criticità operative dei regimi nazionali di accesso.

<sup>17</sup> Il tema della struttura delle eccezioni e del bilanciamento imposto dall'art. 4 della direttiva è stato ampiamente analizzato dalla dottrina, che ha evidenziato come qualsiasi meccanismo di rifiuto automatico sia incompatibile con l'impianto della direttiva stessa. Si vedano, in particolare, M. Lee, *EU Environmental Law, Governance and Decision-Making*, 2014; J. Ebbesson - H. Gaugitsch - J. Jendroška - F. Marshall - S. Stec, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Nazioni Unite, 2014, p. 83 ss., che costituisce il documento interpretativo ufficiale della Convenzione e viene costantemente richiamato dalla Corte di Giustizia.

<sup>18</sup> *Commissioner, 2007 Annual Report* (Office of the Information Commissioner 2008), p. 58; *2008 Annual Report* (Office of the Information Commissioner 2009), p. 76.

<sup>19</sup> *Information Commissioner, 2008 Annual Report* (Office of the Information Commissioner 2009), p. 77; *Information Commissioner, 2009 Annual Report* (Office of the Information Commissioner 2010), p. 58. Sulla questione dei costi come barriera all'accesso nell'ambito della direttiva, si veda anche la Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'esperienza acquisita nell'applicazione della direttiva 2003/4/CE, COM(2012) 774 final, che documenta le criticità di trasposizione in numerosi Stati membri.

irlandese appare difficilmente conciliabile con l'art. 6(2) della direttiva, che richiede procedure di revisione non eccessivamente onerose.

Le criticità del sistema irlandese non si limitano alla fase di recepimento. Numerose controversie relative all'applicazione della direttiva sono state sottoposte alla Corte di Giustizia. Tra queste, la causa C-167/17, nella quale furono censurati i costi eccessivi imposti ai richiedenti; la causa C-365/21 (*'Right to Know'*), che ha chiarito che la riservatezza delle informazioni richieste non può essere invocata come eccezione generalizzata; nonché una serie di pronunce relative alla nozione di autorità pubblica, tra cui *Fish Legal* (C-279/12), *NAMA* (C-470/12) e *Friends of the Irish Environment* (C-470/19).

#### 5. Criticità italiane nell'attuazione della direttiva 2003/4/CE

L'Italia presenta un quadro a sua volta caratterizzato da ritardi e criticità.<sup>20</sup> Anche il legislatore italiano ha recepito tardivamente la direttiva, adottando il d.lgs. 195/2005 il 19 agosto invece che entro la scadenza del 14 febbraio 2005.<sup>21</sup> Successivamente, il Codice dell'Ambiente (d.lgs. 152/2006) ha raccolto e sistematizzato buona parte della normativa di settore.

Il quinto rapporto sull'attuazione della Convenzione di Aarhus in Italia (2021) evidenzia numerosi ostacoli nell'implementazione dell'art. 4, rilevando in particolare: la mancanza di informazioni aggiornate sullo stato dell'attuazione della normativa a livello nazionale; il numero molto elevato di autorità pubbliche competenti, che determina prassi applicative non omogenee; la difficoltà di garantire un coordinamento centralizzato; e

---

<sup>20</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione della normativa italiana in materia di accesso alle informazioni ambientali, si vedano M. Libertini, *Il diritto all'informazione in materia ambientale*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, 1989, p. 640 ss.; U. Salanitro, *Il diritto all'informazione in materia ambientale alla luce della recente normativa sull'accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1992; più in generale, N. Lugaresi, *Diritto dell'Ambiente*, 2008.

<sup>21</sup> Il recepimento italiano e i suoi profili critici sono stati oggetto di attenzione dottrinale sin dall'adozione del decreto. Si vedano in tal senso F. Fonderico, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006; G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, 2021. Per un'analisi del rapporto tra il d.lgs. 195/2005 e il successivo d.lgs. 33/2013 in materia di trasparenza, R. Porrato, *Informazione ambientale e trasparenza: due discipline a confronto*, in *Piemonte Autonomie*, 2017.

l'esigenza, più volte segnalata, di potenziare la digitalizzazione della pubblica amministrazione.<sup>22</sup>

Pur prevedendo che l'informazione ambientale debba essere fornita 'a chiunque' senza necessità di dimostrare un interesse qualificato, la giurisprudenza amministrativa italiana ha introdotto il criterio dell'inerenza: il richiedente deve dimostrare che le informazioni richieste siano effettivamente afferenti al settore ambientale. Tale requisito è stato ribadito, tra le altre, dal Consiglio di Stato<sup>23</sup>, dal TAR Brescia<sup>24</sup> e dal TAR Campania<sup>25</sup>. L'inerenza, pur presentata come un criterio oggettivo e distinto dall'interesse operante come filtro volto a evitare richieste eccessivamente generiche, rischia di avvicinarsi, nella sostanza, ad una limitazione non prevista dalla direttiva.<sup>26</sup>

Nonostante il margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri nella trasposizione della direttiva 2003/4/CE sia complessivamente ridotto, Irlanda e Italia offrono due modelli nazionali nei quali persistono divergenze rispetto all'impostazione europea, testimoniando la difficoltà degli Stati nel conformarsi pienamente alla logica di apertura e accessibilità che caratterizza la Convenzione di Aarhus e la direttiva 2003/4/CE. Tra queste difficoltà, particolare rilievo assume la trasparenza effettiva, poiché limitata sia dalla informazione passiva (nel caso di richieste massive) sia dalla scarsa attuazione della informazione attiva.

#### *6. La giurisprudenza (amministrativa) italiana in tema di accesso alle informazioni ambientali: focus sulla legittimazione attiva.*

---

<sup>22</sup> Ministero della Transizione Ecologica, *Quinto Aggiornamento del Rapporto Nazionale per l'attuazione della Convenzione di AARHUS in ITALIA*, 2021. Sulle difficoltà di coordinamento multilivello nell'attuazione della normativa ambientale in Italia, si veda altresì M.C. Alberton - F. Palermo (a cura di), *Environmental Protection in Multi-Layered Systems*, 2014.

<sup>23</sup> Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4636/2015. Sul criterio dell'inerenza e le sue criticità rispetto alla direttiva, si veda M. Lipari, *L'accesso alle informazioni ambientali e la nuova trasparenza amministrativa*, in *federalismi.it*, n. 13, 2023, p. 354.

<sup>24</sup> TAR Brescia, Sez. II, n. 1638/2016.

<sup>25</sup> TAR Campania, Sez. IV, n. 3976/2017.

<sup>26</sup> Sul tema della legittimazione allargata nell'accesso ambientale e sui rischi di introduzione di filtri non previsti dalla direttiva, si veda altresì S. Whittaker - C.T. Reid - J. Mendel, *Freedom of Environmental Information: Aspirations and Practice*, Intersentia, 2023, p. 140 ss.

La giurisprudenza italiana, in particolar modo quella amministrativa, ha avuto modo di pronunciarsi in varie occasioni in tema di accesso alle informazioni ambientali. Due diversi e contrapposti orientamenti della giurisprudenza sono emersi: il primo cd. 'sospettoso' ed il secondo cd. 'ampliativo'.<sup>27</sup>

Il primo orientamento si fonda su un atteggiamento 'sospettoso' nei confronti di richieste di accesso ambientale in quanto tali richieste vengono reputate come finalizzate ad eludere i limiti generali dalla legittimazione all'accesso previsti dalla L. 241/1990. La giurisprudenza che esprime tale preoccupazione si avvale di due principali argomenti limitativi. Il primo consiste nel richiedere che il richiedente dimostri uno specifico collegamento tra l'istanza e la 'matrice' ambientale della stessa. In assenza di tale collegamento la richiesta viene fatta rientrare nell'alveo dell'accesso ordinario o dunque valutata secondo i più restrittivi criteri della L. 241/1990.<sup>28</sup> In tal senso, il TAR Lazio ha ritenuto che l'istanza di accesso ambientale debba specificatamente individuare le matrici ambientali, non potendo essere formulata in termini generici.<sup>29</sup> Il secondo argomento riguarda la prossimità del richiedente rispetto alla situazione ambientale in questione: il TAR Napoli ha così negato il diritto di accesso ambientale nel caso di informazioni relative ad attività edilizie di un soggetto terzo, richieste da un privato in lite con quest'ultimo, che non riguardavano aree prossime a quelle di proprietà dell'istante.<sup>30</sup> Pronuncia paradigmatica di questo orientamento è il TAR Lazio Sez. I Quater 4 marzo 2021, n. 2652. che, pur evidenziando la sussistenza del diritto del cittadino di accedere ai sensi del d. lgs. 195/2005 nonché, ove occorra, dell'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2003, agli atti di un progetto di derivazione di acqua pubblica ad uso di approvvigionamento idropotabile da un fiume, va implicitamente ad aggiungere un criterio ulteriore per la legittimazione attiva all'accesso nella

---

<sup>27</sup> M. Lipari, *L'accesso alle informazioni ambientali e la nuova trasparenza amministrativa*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023, p.346 ss.; per un inquadramento dogmatico del diritto di accesso, si veda anche L. Bertonazzi, *Note sulla consistenza del cd. Diritto di accesso e sul suo regime sostanziale*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 2007, p. 156-234.

<sup>28</sup> Si vedano in tal senso TAR Napoli, Sez. VI, 22 ottobre 2019, n. 5511; TAR Lazio Latina Sez. I, 16 gennaio 2019, n. 12.

<sup>29</sup> TAR Lazio Latina Sez. I, 16 gennaio 2019, n. 12, ove si afferma che l'istanza di accesso alle informazioni ambientali "necessita di una domanda tutt'altro che generica ma specifica nell'individuare le matrici ambientali ovvero i fattori, quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti".

<sup>30</sup> TAR Napoli, Sez. VI, 22 ottobre 2019, n. 5511, ove si negava l'accesso poiché non emergeva alcun reale 'interesse ambientale'.

parte in cui afferma che tale diritto sussiste in capo ad un cittadino residente nel territorio di ubicazione dell'impianto di potabilizzazione.<sup>31</sup>

Il secondo orientamento viene, invece, definito 'ampliativo', in quanto basato sull'ampliamento del diritto di accesso ambientale. Quindi, esaltando la lettera della normativa, tale giurisprudenza tende ad assicurare la massima tutela alla richiesta di accesso senza introdurre criteri limitativi. Si consideri, ad esempio, la pronuncia del TAR Catania con cui si è sottolineato come la richiesta di informazioni ambientali debba essere sempre garantita a chiunque ne faccia richiesta posto che l'interesse alla tutela ambientale è prevalente su eventuali interessi antagonisti.<sup>32</sup> Tale orientamento pone poi, e non a caso, un accento sul tema della trasparenza ambientale.<sup>33</sup> Sul piano della legittimazione attiva, le pronunce riconducibili a questo filone confermano coerentemente che il diritto di accesso alle informazioni ambientali prescinde dalla verifica di qualsivoglia posizione differenziata, e che la speciale rilevanza del bene giuridico in questione giustifica un regime di accessibilità svincolato dai presupposti della disciplina generale.<sup>34</sup>

Tra le varie questioni sorte intorno al tema del diritto di accesso alle informazioni ambientali, la giurisprudenza italiana si è concentrata principalmente su due aspetti: primo, in tema di legittimazione attiva, sulla questione del (non necessario) interesse sotteso alla richiesta; secondo, in relazione all'oggetto dell'accesso, ossia sulla definizione di 'informazione ambientale'.

Per quanto concerne il primo aspetto, in quanto specificatamente rilevante nell'analisi della sentenza oggetto della presente nota, vari TAR hanno infatti avuto modo di sottolineare come il riconoscimento dell'accesso alle informazioni ambientali prescinda dall'esistenza e della

---

<sup>31</sup> TAR Lazio Sez. I Quater 4 marzo 2021, n. 2652.

<sup>32</sup> TAR Catania 30 novembre 2020 n. 3195.

<sup>33</sup> TAR Catanzaro, sez. I, 19 novembre 2015, n.1747; TAR Palermo, sez. I, 17 marzo 2014, n. 809. In senso conforme Consiglio di Stato, Sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2557, che ha qualificato il regime di pubblicità in materia ambientale come 'tendenzialmente integrale' sia sotto il profilo della legittimazione attiva sia sotto quello oggettivo.

<sup>34</sup> M.L. Avellis, *Il Consiglio di Stato sul diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in *Cammino Diritto*, n. 8, 2023; L. Salamone, *La nuova disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali alla luce del d.lgs. n. 195/2005*, in *www.diritto.it*; G.L. Ballabio, *L'informazione ambientale. Strumento di tutela di un diritto fondamentale*, in *Cultura e diritti*, 2012, 1, p. 75 ss. Per una recente analisi del limite rappresentato dal principio di ragionevolezza e proporzionalità dell'istanza, con specifico riferimento al tema dell'abuso del diritto di accesso, si veda C. Guarisco, *L'abuso del diritto nell'accesso alle informazioni ambientali*, in *RGA Online*, 2025 (nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 9470/2024)

verifica di una qualsivoglia posizione di interesse differenziato, sia esso qualificabile come diritto soggettivo, interesse legittimo, interesse diffuso, mera aspettativa o interesse di fatto.<sup>35</sup> Non vi è dunque alcuna limitazione sotto il profilo soggettivo<sup>36</sup> e, a dimostrazione di ciò, legittimate all'accesso sono anche le associazioni od organizzazioni di protezione ambientale e non solo quindi i singoli cittadini.<sup>37</sup> Tali associazioni non sono pertanto tenute a dimostrare a loro volta né la propria legittimazione, né di essere portatrici di un interesse particolare e qualificato.<sup>38</sup>

Se da un lato non vi sono limitazioni sotto il profilo soggettivo, dall'altro lato vi sono limitazioni all'accesso, per quanto interpretarsi restrittivamente, di natura oggettiva, rinvenibili all'art. 5 d. lgs. 195/2005.<sup>39</sup>

Oltre ai casi indicati in questa norma, tuttavia, vi possono essere dei casi in cui il diritto di accesso viene negato sulla base del rispetto del principio di proporzionalità e ragionevolezza. Si tratta di casi in cui le istanze di accesso risultano essere di carattere 'massivo'<sup>40</sup>, ossia quanto hanno ad oggetto 'un numero elevatissimo ed assolutamente indefinito di atti e documenti'.<sup>41</sup> Queste richieste sono state considerate travalicanti i limiti della possibilità pratica e della proporzionalità e dunque contrastanti con il principio di ragionevolezza.<sup>42</sup> Sebbene si tratti di carattere 'massivo' con riferimento ad atti e documenti, è difficile non cogliere lo stretto collegamento con la vicenda irlandese, in cui il carattere 'massivo' riguarda il numero delle richieste e non il loro contenuto.<sup>43</sup> Anche in quest'ultimo

---

<sup>35</sup> L. Salamone, *La nuova disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali alla luce del d. lgs. N. 195/2005*, p.5 [www.diritto.it](http://www.diritto.it); G. L. Ballabio, *L'informazione ambientale. Strumento di tutela di un diritto fondamentale*, in *Cultura e diritti*, 2012, 1, p. 75 ss.

<sup>36</sup> M. L. Avellis, *Il Consiglio di Stato sul diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in *Cammino Diritto*, n.8, 2023.

<sup>37</sup> TAR Campania, Sez II, Sent 8 luglio 2008, n.2095

<sup>38</sup> TAR Liguria, Sez I, sent. 27 ottobre 2007, n.1870.

<sup>39</sup> M. L. Avellis, *Il Consiglio di Stato sul diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in *Cammino Diritto*, n.8, 2023. Sull'assenza di limitazioni sotto il profilo soggettivo si vedano anche P. Bertolini, *Contenzioso sui cambiamenti climatici: la giurisdizione italiana alle prese con il caso del diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in *RGA Online*, 2023 (nota a Consiglio di Stato, n. 6611/2023); P. Brambilla, *L'accesso ambientale a rapporti di audit o due diligence su progetti e investimenti ad alto impatto ambientale*, in *RGA Online* (nota a Consiglio di Stato n. 2635/2023).

<sup>40</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 9470/2020.

<sup>41</sup> TAR Lombardia, Sez II, sent. 12 febbraio 2024, n. 347.

<sup>42</sup> TAR Campania, Sez V, sent 12 gennaio 2010, n.68.

<sup>43</sup> Il problema della tensione tra massificazione delle richieste e capacità operativa delle autorità è stato peraltro analizzato in una prospettiva più ampia dalla dottrina europea, che ne ha evidenziato la rilevanza crescente nel contesto dell'emergenza climatica. In tal

caso, infatti, la questione ruota attorno al superamento dei limiti della possibilità pratica delle autorità pubbliche.

Da queste vicende emerge un chiaro problema di mancanza di risorse a disposizione delle amministrazioni che si riverbera anche su un altro tema legato all'accesso alle informazioni ambientali, ossia la differenza tra informazione attiva e passiva. Le autorità pubbliche sono, infatti, tenute non solo a rispondere alle richieste di accesso formulate ma anche a fornire spontaneamente le informazioni ambientali al pubblico.

### *7. La doppia dimensione dell'informazione ambientale: attiva e passiva*

La direttiva 2003/4/CE identifica infatti due tipologie di processi informativi: da un lato l'informazione c.d. passiva, ossia da fornire su richiesta (art. 3) e, dall'altro, l'informazione attiva, spontaneamente, su iniziativa della stessa pubblica autorità (art. 7). La distinzione tra informazione ambientale attiva e informazione ambientale passiva costituisce un nodo centrale nel sistema di trasparenza delineato dalla direttiva 2003/4/CE e dalle norme nazionali di recepimento.<sup>44</sup> La direttiva richiede una trasparenza effettiva, non meramente potenziale, da attuarsi tramite entrambi questi due processi informativi, tra loro complementari. La ratio della disciplina è quella non solo di rispondere ad esigenze conoscitive specifiche relative ad una determinata richiesta ma quella di consentire un controllo diffuso su tematiche ambientali da parte della popolazione. La complementarità tra questi due processi informativi è essenziale, e questa essenzialità si manifesta chiaramente in ipotesi di richieste c.d. massive, alle quali la pubblica autorità non è in grado di garantire, nei tempi e nei modi previsti, la visibilità e la conoscibilità delle informazioni richieste. È anche e soprattutto per questa ragione che assume primaria importanza il processo di informazione attiva, la cui caratteristica

---

senso, si vedano C. Armeni - M. Lee, *Participation in a Time of Climate Emergency*, in *Journal of Law and Society*, vol. 48, 2021, p. 560 ss.; M. Lee, *EU Environmental Law, Governance and Decision-Making*, cit.

<sup>44</sup>Tale distinzione è stata oggetto di crescente attenzione da parte della dottrina, che ne ha evidenziato la centralità sistematica ma anche la persistente asimmetria nell'attuazione, con una netta prevalenza della dimensione passiva su quella attiva. Si veda, S. Whittaker - C.T. Reid - J. Mendel, *Freedom of Environmental Information: Aspirations and Practice*, Intersentia, 2023, in particolare il capitolo 6; M. Suškvics et al., *Access to Information and Public Participation: Evaluating the Implementation of the Aarhus Convention in Europe*, in *European Planning Studies*, vol. 32, n. 12, 2024, p. 2449 ss., che analizza comparativamente i rapporti nazionali di attuazione di 33 Paesi.

è precipuamente quella di coprire ambiti 'generalisti' essendo diretta a consentire un controllo diffuso.<sup>45</sup> L'informazione attiva implica dunque l'esistenza di un vero e proprio dovere di diffusione spontanea dell'informazione in capo alle autorità pubbliche, chiamate a rendere disponibili i dati ambientali in modo sistematico e proattivo. L'art. 7 della direttiva promuove, a tal fine, l'uso delle tecnologie di comunicazione e/o delle tecnologie elettroniche.<sup>46</sup>

Tale complementarità, tuttavia, risulta ancora largamente inattuata, poiché l'amministrazione opera prevalentemente in modalità passiva, limitandosi a fornire informazioni su richiesta dell'interessato. Le ragioni di questa inerzia vanno rinvenute, oltre che in una talvolta insufficiente consapevolezza degli obblighi normativi da parte degli uffici, nella mancanza di risorse economiche e organizzative necessarie a sostenere un flusso informativo strutturato e costante, tra cui anzitutto strumenti tecnologici adeguati come auspicato alla direttiva. Nonostante siano trascorsi molti anni dall'introduzione del quadro normativo europeo, la diffusione attiva rimane dunque residuale, rendendo auspicabili interventi formativi e un rafforzamento delle capacità amministrative.

L'accesso passivo rimane, in ogni caso, assoggettato ai principi di economicità, proporzionalità e ragionevolezza, che fungono da parametri di delimitazione dell'obbligo di ostensione. La giurisprudenza amministrativa ha più volte chiarito la portata di tali limiti. Il TAR Campania, con sentenza n. 68/2010, ha affermato che richieste aventi ad oggetto informazioni 'voluminose e massicce', o comunque caratterizzate da un contenuto oggettivamente molto ampio, dovrebbero essere soddisfatte mediante informazione attiva, anziché attraverso l'accesso documentale passivo, modalità questa più gravosa tanto per l'amministrazione quanto per il cittadino. Il principio è stato ulteriormente precisato dal TAR Lombardia<sup>47</sup>, secondo cui l'accesso ambientale, quale strumento di tutela dei diritti dei

---

<sup>45</sup> N. Brutti, *Le regole dell'informazione ambientale, tra pubblico e privato*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, n.3, 2022, p. 617. Sul tema si vedano anche C. Aliberti - N. Colacino - P. Falletta, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, G. Recchia (a cura di), 2007, in particolare la sezione sugli obblighi di diffusione proattiva; L. Krämer, *Citizens' Rights and the Protection of the Environment in the European Union*, in M. Pallemerts (eds.), *The Aarhus Convention at Ten*, cit.

<sup>46</sup> Il ruolo delle nuove tecnologie nell'attuazione del primo pilastro della Convenzione è peraltro al centro di un dibattito emergente, che ne esplora tanto le potenzialità quanto i rischi per l'effettività del diritto di accesso. In tal senso, S. Whittaker, *Dawn of a New Information Frontier? Artificial Intelligence, the Aarhus Convention, and the Right of Access to Environmental Information*, in *Law, Innovation and Technology*, 2025.

<sup>47</sup> TAR Lombardia, Sez. III, n. 1951/2017.

cittadini e di promozione della partecipazione amministrativa, non può essere esercitato in modo tale da risultare disfunzionale rispetto alla sua stessa finalità. Ne deriva la legittimità del rigetto delle richieste 'massive' che impongano un 'facere straordinario' idoneo ad aggravare l'ordinaria attività amministrativa. La valutazione deve essere condotta caso per caso, sulla base dei criteri della buona fede e del corretto bilanciamento tra interesse conoscitivo del richiedente e buon andamento della pubblica amministrazione.<sup>48</sup>

Tuttavia, la specificità dell'informazione ambientale incide sensibilmente su tali limiti. Il TAR Lazio<sup>49</sup> ha osservato che la 'copiosa mole' dei dati o la complessità della materia non possono essere invocate, soprattutto da parte delle agenzie tecniche e specializzate, quali argomenti idonei a eludere l'obbligo di ostensione, presupponendosi in capo a tali soggetti la disponibilità e la conoscenza del dato tecnico richiesto.

Sul piano sistemico, permane dunque il problema della copertura dei costi connessi alla gestione di un numero crescente e spesso complesso di richieste di informazione ambientale. La scarsità di risorse rischia quindi di compromettere proprio quel ruolo proattivo che la direttiva attribuisce alle autorità pubbliche, generando un divario strutturale tra modello normativo e prassi amministrativa.

#### 8. Conclusioni

In conclusione, la pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso *Coillte Cuideachta Ghniombaiochta Ainmnithe* rappresenta un significativo contributo alla definizione dei confini e dei contenuti del diritto di accesso alle informazioni ambientali nell'Unione Europea. La Corte chiarisce in modo inequivocabile che la nozione di 'richiedente' ai sensi della direttiva 2003/4/CE, letta alla luce della Convenzione di Aarhus, non richiede l'identificazione mediante nome reale o indirizzo fisico attuale. Tale principio rafforza la logica di apertura e di accessibilità universale prevista dalla direttiva e dalla Convenzione, ribadendo che il diritto di accesso non può essere subordinato a formalismi o requisiti che rischiano di limitarne l'efficacia sostanziale.

---

<sup>48</sup> F. Carpita, *L'accesso alle informazioni ambientali nel Quadro della Convenzione di Aarhus: sfide ancora aperte*, in *Revista Espanola de la Transparencia*, n. 8, 2019. Sul rapporto tra informazione attiva e passiva nella direttiva 2003/04/CE, si veda anche E. Pelosi, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/04/CE*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2004.

<sup>49</sup> TAR Lazio, Sez. III ter, n. 2141/2018.

Al contempo, la Corte riconosce la necessità per le autorità pubbliche di adottare misure ragionevoli per tutelarsi da possibili abusi, come nel caso di richieste massive o anonime suscettibili di perturbare l'attività amministrativa. In questo senso, il bilanciamento tra accesso universale e tutela dell'operatività delle autorità pubbliche è affidato al rispetto dei principi di equivalenza ed effettività: le misure nazionali non devono rendere impossibile o eccessivamente gravoso l'esercizio del diritto di accesso, ma possono prevedere strumenti di verifica dell'identità del richiedente per prevenire abusi.

L'analisi comparativa tra Irlanda e Italia evidenzia come le difficoltà di implementazione e gestione delle richieste di accesso non siano solo legate a questioni interpretative, ma anche a fattori strutturali e organizzativi. La gestione delle risorse, l'adeguamento tecnologico e la digitalizzazione dei flussi informativi appaiono determinanti per garantire l'effettività dell'accesso, sia nella modalità passiva sia in quella attiva. La distinzione tra informazione passiva, fornita su richiesta, e informazione attiva, diffusa spontaneamente dalle autorità, sottolinea l'importanza di un approccio proattivo, che consenta al pubblico di esercitare un controllo diffuso sulle tematiche ambientali.

In definitiva, la sentenza *Coillte* conferma e rafforza due principi fondamentali: da un lato, il diritto universale e 'immediato' di accesso alle informazioni ambientali da parte di ogni persona fisica o giuridica; dall'altro, la necessità di contemperare tale diritto con la capacità concreta delle autorità pubbliche di gestire le richieste in modo efficiente e ragionevole. L'innovazione interpretativa della Corte fornisce quindi strumenti utili non solo per il settore ambientale, ma anche per altre normative europee che pongono al centro la trasparenza e la partecipazione del pubblico, delineando un modello operativo che equilibra apertura, efficacia e sostenibilità amministrativa.

\*\*\*

**ABSTRACT:** The Coillte judgment (C-129/24) marks a key development in the EU's right of access to environmental information. The Court clarifies that applicants are not required to provide their real name or physical address, but also highlights the need to balance this right with public authorities' operational capacity. Resources, organization, and digital tools are crucial for ensuring both passive and active access. The case thus

Sara Todeschini

*La nozione di richiedente nell'accesso alle informazioni ambientali: osservazioni alla sentenza Coillte*

provides concrete guidance for making public participation more effective and impactful.

**KEYWORDS:** Environmental transparency - access to information - applicant - active and passive information - resource management

\*\*\*

**Sara Todeschini** – Dottoranda presso l'Università degli Studi di Trento  
([sara.todeschini@unitn.it](mailto:sara.todeschini@unitn.it))