



Il richiedente può essere obbligato a fornire dettagli sulla sua identità: sfumate le fondamenta del diritto di accesso all'informazione ambientale

Aneley Farinati

## 1. Introduzione

Il 15 gennaio scorso, la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata sul caso *Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe c. Commissioner for Environmental Information* ([C-129/24](#)), relativo al diritto di accesso alle informazioni ambientali.

Con tale pronuncia, la Corte ha inteso risolvere le ambiguità terminologiche inerenti alle nozioni di "richiedente" e "richiesta" di accesso all'informazione ambientale, chiarendo se sussista o meno, ai sensi della [direttiva 2003/4/CE](#), l'obbligo per l'interessato di identificarsi mediante il proprio nome reale e/o l'indirizzo fisico attuale. In subordine, la *High Court* irlandese ha chiesto di accertare se, pur in assenza di un siffatto obbligo a livello dell'Unione, la direttiva soprammenzionata osti a una normativa nazionale che al fine di verificare la veridicità delle informazioni fornite e la ragionevolezza dell'istanza, imponga come regola generale l'identificazione del richiedente, anche qualora ciò possa indirettamente rivelare gli interessi sottesi alla richiesta.

In sintesi, la vicenda all'origine del caso principale ha avuto luogo tra marzo e giugno del 2022, quando la *Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe* (a seguire, la *Coillte*), un'impresa commerciale a partecipazione pubblica di gestione forestale, ricevette 97 richieste di accesso a informazioni ambientali. Queste richieste, tuttavia, provenivano da utenti anonimi o che utilizzavano pseudonimi per identificarsi, senza fornire un indirizzo fisico. Gli [European Communities Regulations](#), normativa irlandese di recepimento della direttiva 2003/4/CE, subordinano l'esercizio del diritto di accesso alle informazioni ambientali all'identificazione del richiedente. Sul punto, la *Coillte* - ritenendo che tali istanze, massive e reiterate, avessero natura vessatoria e fossero parte di una campagna organizzata per perturbarne il regolare funzionamento - ha preteso l'indicazione di estremi identificativi quali il nome legale e l'indirizzo attuale. In sostanza, non avendo ricevuto risposta a questa sollecitazione, essa ha ritenuto invalide e respinto le richieste pervenute. Alla domanda di riesame interno delle decisioni da parte dei richiedenti, la *Coillte*, dopo aver chiesto nuovamente e senza successo gli estremi identificativi, confermava il rigetto delle istanze pervenute.



Il richiedente può essere obbligato a fornire dettagli sulla sua identità: sfumate le fondamenta del diritto di accesso all'informazione ambientale

Aneley Farinati

Di conseguenza, le decisioni di rigetto sono state oggetto di ricorso amministrativo dinanzi al *Commissioner for Environmental Information* il quale, dopo aver esaminato 58 casi, ha accertato l'illegittimità dell'operato della Coillte. Quest'ultima ha quindi impugnato tale decisione dinanzi al giudice del rinvio, la *High Court* che ha ritenuto necessario rivolgersi alla Corte di giustizia per chiarire i dubbi sui requisiti di identificazione. Ai sensi dell'articolo 267 TFUE, il giudice nazionale ha sospeso il procedimento principale per sottoporre alla Corte di giustizia cinque questioni pregiudiziali volte a chiarire se l'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva 2003/4 - interpretato alla luce della [Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998](#), a cui l'Unione ha aderito nel 2005 - imponga ai richiedenti l'obbligo di identificazione e, in subordine, se il diritto dell'Unione osti a una normativa interna che preveda, quale condizione di ammissibilità dell'istanza, la comunicazione delle generalità.

Con questa sentenza, la Corte di giustizia ha avuto modo di approfondire diversi profili del diritto all'accesso alle informazioni ambientali, discostandosi tuttavia dalle [conclusioni](#) dell'Avvocata generale Medina, rese nel marzo 2025, le quali auspicavano una tutela più ampia di entrambe le sue basi, ossia, la dimensione di diritto fondamentale e la funzione di tutela dell'interesse pubblico.

## **2. Breve inquadramento sul diritto di accesso alle informazioni ambientali**

Nell'ambito del diritto internazionale, il diritto di accesso alle informazioni ambientali costituisce uno dei tre pilastri della Convenzione di Aarhus; unitamente al diritto di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e all'accesso alla giustizia in materia ambientale, tale diritto concorre al perseguimento degli obiettivi della democrazia ambientale ([G. Bándi, 2014](#)). In questo senso, la Convenzione ha una "duplice identità" ([E. Barritt, 2020](#)), sicché salda i diritti ambientali ai diritti fondamentali. Lo scopo dell'atto, infatti, è consentire a qualunque cittadino, non solo di partecipare più largamente alle *res communes omnium*, ma anche, ai sensi del settimo e ottavo comma del preambolo della Convenzione di Aarhus, di rivendicare effettivamente «il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere e [adempiere] al dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni



Il richiedente può essere obbligato a fornire dettagli sulla sua identità: sfumate le fondamenta del diritto di accesso all'informazione ambientale

Aneley Farinati

presenti e future». In linea generale, sarebbe proprio questa la *ratio* alla base della decisione della Corte: nelle finalità della direttiva 2003/4 risiede la necessità di potenziare l'accesso del pubblico all'informazione ambientale e la diffusione di tale informazione; ciò nell'ottica di una maggior sensibilizzazione della collettività che favorisca, in ultima istanza, il miglioramento dell'ambiente.

Come enunciato dal considerando 5 della direttiva 2003/4, l'Unione si è conformata alla Convenzione di Aarhus prevedendo un regime generale di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle pubbliche amministrazioni, o da altri soggetti che agiscono per conto di esse, senza che il richiedente, *ex* articolo 3, paragrafo 1, della stessa direttiva, sia tenuto a dimostrare un interesse qualificato.

Gli Stati membri, ai sensi dell'articolo 288 TFUE, erano dunque tenuti a recepire la direttiva garantendo il pieno raggiungimento degli obiettivi da essa prefissati. Come si vedrà, essi conservano, tuttavia, la discrezionalità in merito alle modalità concrete e ai mezzi necessari affinché il diritto di accesso alle informazioni ambientali possa essere effettivamente esercitato ([A. Favi, 2024](#)). È opportuno richiamare, a tal proposito, le conclusioni dall'Avvocata generale Medina, secondo cui l'obbligo previsto dall'articolo 3, paragrafo 5, della direttiva 2003/4, - ovvero stabilire le "modalità pratiche" per l'esercizio del diritto di accesso - si distingue nettamente dall'imposizione di veri e propri requisiti di validità dell'istanza (§§ 42-43). Ne consegue, secondo questa lettura, che la normativa nazionale può imporre condizioni procedurali, a condizione che venga garantito un accesso *agevole ed efficace* all'informazione ambientale.

### **3. Sulla nozione di "richiedente" e la necessità di un'applicazione uniforme**

Premesso che gli obiettivi posti dalla direttiva 2003/4 e dalla Convenzione di Aarhus mirano ad un'ampia tutela ambientale - e, dunque, ad un più ampio e agevole accesso alle informazioni ambientali - il giudice del rinvio ha nutrito *non sine causa* dubbi sulla nozione di "richiedente", un elemento cardine per l'esercizio del diritto fondamentale. Partendo da tale dubbio, il ragionamento della Corte di giustizia si è sviluppato fino a chiarire se il diritto dell'Unione osti a una normativa interna che preveda l'obbligo generalizzato e sistematico di



Il richiedente può essere obbligato a fornire dettagli sulla sua identità: sfumate le fondamenta del diritto di accesso all'informazione ambientale

Aneley Farinati

comunicare i dettagli identificativi come condizione di ammissibilità dell'istanza.

Anzitutto, si pone la questione, come si è visto, se la nozione di "richiedente" ricomprenda esclusivamente le persone fisiche e giuridiche identificate con il proprio nome reale, ovvero se possano esservi ricompresi anche i soggetti anonimi o coloro che si avvalgono di pseudonimi e i cui recapiti siano costituiti da un indirizzo di posta elettronica, come avvenuto nel caso di specie. Nel rispondere a questa questione, e interpretando la nozione di "richiedente" ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva 2003/4, la Corte di giustizia ha richiamato i principi di applicazione uniforme del diritto dell'Unione e di uguaglianza. Da questi discende l'obbligo di un'interpretazione autonoma e uniforme delle norme, che tenga in conto sia della loro formulazione sia degli obiettivi perseguiti dalle stesse. Il "richiedente" è dunque definito come qualunque «persona fisica o giuridica che chiede l'informazione ambientale» senza che debba dichiarare un interesse. Il giudice di Lussemburgo precisa, inoltre, che tale qualifica non è subordinata all'obbligo di identificazione del soggetto mediante il nome legale e/o l'indirizzo fisico attuale, poiché un simile requisito non si evince né dalla direttiva 2003/4 né dalla Convenzione di Aarhus.

D'altro canto, sostiene la Corte di giustizia, la citata direttiva non impone alle autorità pubbliche di mettere a disposizione di entità diverse da quelle enunciate dall'atto le informazioni ambientali detenute da esse o per conto proprio. Tale approccio, tuttavia, rischia di escludere soggetti non giuridici che sono portatori di interessi fondamentali nel campo della protezione ambientale, come associazioni non riconosciute o comitati di cittadini. In realtà, la Convenzione di Aarhus, all'articolo 4, paragrafo 1, si riferisce più genericamente al "pubblico", termine che l'articolo 2, paragrafo 4, definisce come «una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone». La Convenzione adotta dunque una categorizzazione aperta.

Inoltre, la sentenza in commento esclude la sussistenza dell'obbligo di garantire l'accesso alle informazioni a seguito di un numero significativo di richieste identiche da parte di una stessa persona. Ciò è stato motivato dal fatto che, in ragione della limitatezza delle risorse



Il richiedente può essere obbligato a fornire dettagli sulla sua identità: sfumate le fondamenta del diritto di accesso all'informazione ambientale

Aneley Farinati

pubbliche, simili richieste potrebbero infatti pregiudicare il diritto di altri soggetti di accedere alle informazioni ambientali (§ 37). Tale bilanciamento tutela, da un lato, il diritto del singolo di accedere alle informazioni ambientali senza l'onere di dimostrare un interesse specifico e, dall'altro, l'interesse generale a garantire la più ampia diffusione di tali informazioni al maggior numero possibile di soggetti al fine di tutelare interessi collettivi e diffusi delle generazioni presenti e future ([S. Villani, 2023](#)).

La Corte di giustizia prosegue, dunque, esaminando se l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2003/4, alla luce della Convenzione di Aarhus, osti a una normativa nazionale che imponga l'identificazione del richiedente mediante il nome legale e l'indirizzo fisico attuale. Al riguardo, essa afferma che spetta agli Stati membri definire le modalità per verificare che le istanze siano effettivamente presentate da persone fisiche o giuridiche e che non abbiano natura abusiva. È opportuno rammentare che nell'ordinamento dell'Unione vige il principio generale – pienamente rilevante nella fattispecie – secondo cui i singoli non possono avvalersi delle norme di diritto dell'Unione in modo fraudolento o abusivo (da ultimo, 26 febbraio 2019, cause riunite C-116/16 e C-117/16, [T Denmark e Y Denmark](#), § 71 ss. ). Dunque, l'identità dei richiedenti potrebbe essere richiesta qualora l'autorità pubblica nutra fondati dubbi sulla natura dell'istanza. L'articolo 4, paragrafo 3, lettera b), della Convenzione di Aarhus prevede infatti che una richiesta possa essere respinta se «manifestamente irragionevole o formulata in termini troppo generici». L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2003/4 riprende tale concetto utilizzando però il termine "infondata". Tuttavia, in ossequio al principio di equivalenza, le modalità di identificazione non devono essere meno favorevoli di quelle applicabili a fattispecie analoghe di natura puramente interna; né tantomeno, nel rispetto del principio di effettività, possono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione (in tal senso, Corte giust., 6 ottobre 2015, causa C-71/14, [East Sussex County Council](#), § 52).

Ciò detto, la Corte di giustizia non sembra però aver colto l'occasione per tipizzare i criteri volti a stabilire quando una richiesta debba considerarsi "irragionevole", "abusiva" o, ancora, "infondata". L'Avvocata generale suggerisce, al riguardo, che l'elevato volume delle



Il richiedente può essere obbligato a fornire dettagli sulla sua identità: sfumate le fondamenta del diritto di accesso all'informazione ambientale

Aneley Farinati

richieste non dovrebbe incidere sulla sua intrinseca ragionevolezza; piuttosto, come previsto dall'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2003/4, tale fattore giustificerebbe esclusivamente una proroga di un mese del termine di risposta. Parimenti, neppure la frequenza delle istanze potrebbe essere considerata di per sé prova di infondatezza o abusività: la determinazione di una soglia numerica assoluta rischierebbe infatti di compromettere l'obiettivo primario della normativa, ovvero favorire una maggiore sensibilizzazione della collettività sulle questioni ambientali. In tal senso si era del resto già mossa la giurisprudenza della stessa Corte di giustizia in relazione a una fattispecie analoga concernente l'accesso ai dati personali. In quell'occasione, i giudici di Lussemburgo avevano sostenuto che, se un richiedente non riceve soddisfazione a una singola istanza, le richieste successive non possono essere considerate per ciò solo eccessive (Corte giust., 9 gennaio 2025, causa C-416/23, [Österreichische Datenschutzbehörde v F R](#), § 47).

Ciò posto, è rilevante mettere in luce come la Corte di giustizia rimarchi esplicitamente l'esistenza di un *vulnus* normativo in ordine alla nozione stessa di "richiesta" e alla definizione di modalità armonizzate per l'esercizio dell'accesso che essa non ritiene, evidentemente, di poter/voler colmare in via interpretativa (§ 38). In effetti, il legislatore europeo non ha risolto i nodi critici al riguardo, ancorandosi piuttosto all'ampia discrezione interpretativa che la Convenzione di Aarhus accorda alle parti contraenti ([M. Mason, 2010](#)). Ciò, tuttavia, sta perpetuando, di fatto, un legame indeterminato tra la dimensione sostanziale del diritto e la sua declinazione procedurale. Peraltro, omettendo di disciplinare le condizioni di forma o di validità delle istanze, lasciando tali aspetti ad un discreto margine di apprezzamento dei singoli Stati, il legislatore europeo rende difficile lo sviluppo di uno *standard* comune europeo in materia di accesso agli atti di natura ambientale.

#### **4. Profili critici sull'obbligo di identificazione**

L'*European Communities Regulations*, normativa nazionale irlandese adottata per dare attuazione alla direttiva 2003/4, impone al richiedente l'obbligo di identificarsi in via generale. Tale previsione appare volta a consentire all'autorità pubblica di verificare l'identità della persona fisica o giuridica, al fine di accertarne la legittimazione ad accedere



Il richiedente può essere obbligato a fornire dettagli sulla sua identità: sfumate le fondamenta del diritto di accesso all'informazione ambientale

Aneley Farinati

alle informazioni ambientali richieste.

Secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, la direttiva 2003/4 consente una normativa nazionale che prevede quanto richiesto dall'*European Communities Regulations* in relazione al dovere di identificarsi in capo al richiedente accesso ad informazioni ambientali. La sentenza in commento, infatti, ha chiarito che una normativa come quella irlandese è conforme ai principi di effettività e di equivalenza poiché l'obbligo di identificazione «non è tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di accesso all'informazione ambientale conferito dall'ordinamento giuridico dell'Unione» (§ 41). La Corte di giustizia ha affermato, dunque, che una simile normativa nazionale, che esige l'identificabilità del richiedente per accedere alle informazioni ambientali, è da ritenersi conforme al diritto dell'Unione.

Ciò posto, occorre osservare che l'identificazione come requisito preventivo non appare pienamente coerente con l'orientamento giurisprudenziale precedente, il quale, per l'applicazione delle eccezioni al diritto di accesso, prediligeva un'analisi del caso in concreto e il bilanciamento di interessi concorrenti (in tal senso, Corte giust., 23 novembre 2023, causa C-84/22, [Right to Know](#), e la giurisprudenza pertinente *ivi* richiamata). L'imposizione di un simile obbligo in via generale rischia, invece, di trasformare una valutazione basata sulle circostanze specifiche in un automatismo procedurale potenzialmente restrittivo. Sul punto, attenta dottrina ([S. Whittaker, 2019](#)) ha osservato che tale imposizione minerebbe addirittura l'obiettivo primario e le fondamenta stesse dei più moderni *access to information rights*: l'assenza di necessità di dimostrare un interesse specifico. Il rischio sotteso, infatti, è che l'identificazione possa, attraverso i dati forniti nell'istanza, rivelare indirettamente le finalità perseguite dai richiedenti.

Pertanto, non appare pienamente convincente la conclusione cui è giunta la Corte di giustizia secondo cui tale onere non inciderebbe sull'esito delle richieste di accesso, poiché la trasparenza sull'identità potrebbe, di fatto, condizionare l'imparzialità dell'amministrazione nell'evadere la richiesta stessa. In aggiunta, è anche vero, come sostiene l'Avvocata generale nelle sue conclusioni al paragrafo 106, che «chiedere



Il richiedente può essere obbligato a fornire dettagli sulla sua identità: sfumate le fondamenta del diritto di accesso all'informazione ambientale

Aneley Farinati

sistematicamente a chiunque solleciti informazioni ambientali di identificarsi potrebbe dissuadere alcune persone dal farlo».

L'anonimato potrebbe essere garantito, come suggerito dalla Commissione europea e ripreso nelle conclusioni dell'Avvocata generale, adottando soluzioni concrete atte a tutelare, da un lato, l'esigenza dell'autorità pubblica di verificare che le richieste non provengano da soggetti fittizi e, dall'altro, di minimizzare i requisiti per l'accesso all'informazione ambientale. Difatti, secondo la Commissione - la quale adotta un'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva 2003/4 forse più audace e marcatamente teleologica - il "richiedente", affinché possa godere del diritto di accesso, sarebbe tenuto esclusivamente a fornire la prova della propria esistenza quale persona fisica o giuridica, senza ulteriori oneri di identificazione. Grazie alle moderne tecniche informatiche sarebbe possibile implementare sistemi di verifica dell'esistenza del soggetto che prescindano da una sua identificazione *ex ante*, basati, ad esempio, su strumenti di *bot detection*. La Coillte, infatti, tra le argomentazioni a favore dell'obbligo di identificazione, ha evidenziato il rischio che l'intelligenza artificiale possa essere impiegata per generare e inviare massicce richieste di accesso attraverso *bot* automatizzati. Alla luce di tale scenario, sembra ragionevole che gli Stati membri, nell'esercizio della propria autonomia procedurale, definiscano contromisure efficaci per prevenire la diffusione di simili pratiche abusive, anziché rifugiarsi in soluzioni normative più "convenienti".

L'identificazione del soggetto apparirebbe opportuna solo qualora fosse necessaria per applicare le deroghe di cui all'articolo 4 della direttiva 2003/4 o per stabilire se l'istanza sia manifestamente irragionevole alla luce di una valutazione complessiva delle circostanze del caso concreto. Tale scrutinio dovrebbe appurare, ad esempio, se la richiesta sia futile o vessatoria, volta a causare molestie o a paralizzare deliberatamente l'operatività dell'autorità pubblica. Ne consegue che le eccezioni, in quanto tali, dovrebbero essere interpretate restrittivamente, evitando che un onere procedurale si trasformi in una barriera ingiustificata all'esercizio del diritto.

Infine, si osserva che non giova a risolvere le ambiguità, l'affermazione della Corte di



Il richiedente può essere obbligato a fornire dettagli sulla sua identità: sfumate le fondamenta del diritto di accesso all'informazione ambientale

Aneley Farinati

giustizia secondo cui l'autorità pubblica può esigere che ogni richiedente sia identificabile non solo tramite il nome e l'indirizzo, ma anche mediante «*qualsiasi* altro recapito utile» (§ 42). Tale locuzione, lungi dal chiarire gli obblighi in capo al soggetto, apre la strada a nuove incertezze giuridiche: questa precisazione potrebbe essere utilizzata, potenzialmente, per imporre requisiti identificativi più invasivi di quanto sia necessario, in palese contrasto con l'esigenza di tassatività delle limitazioni ai diritti fondamentali.

## **5. Conclusioni: tra mancate opportunità e ridimensionamento del diritto di accesso alle informazioni ambientali**

In conclusione, occorre rilevare come, nella sentenza in esame, la Corte di giustizia abbia adottato un approccio prudente che si accomoda alle diverse "culture" amministrative all'interno dell'Unione, mancando però l'opportunità di cristallizzare un orientamento giurisprudenziale davvero solido su un diritto, quello all'accesso alle informazioni ambientali, che ancora fatica a trovare una piena e uniforme attuazione. Di fatto, i giudici di Lussemburgo si sono sensibilmente distanziati dalle conclusioni dell'Avvocata generale, nonostante quest'ultima avesse offerto argomentazioni rigorose a favore di una tutela rafforzata. Tale protezione appare oggi imprescindibile, specie se si considera che l'accesso alle informazioni in materia ambientale è ormai riconosciuto dalla giurisprudenza internazionale come un diritto umano fondamentale; un traguardo formalizzato dal *leading case* della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso [Guerra e altri c. Italia](#) (1998), che ha sancito il legame indissolubile tra la trasparenza ambientale e il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Certamente il nucleo essenziale del diritto di accesso è stato formalmente preservato; tuttavia, i corollari della pronuncia qui esaminata sembrano, in parte, aver sfumato gli obiettivi originari e la portata innovativa della Convenzione di Aarhus del 1998. È importante rammentare che il punto centrale del diritto di accesso all'informazione ambientale è quello di sensibilizzare sui temi ambientali il maggior numero possibile di soggetti. Dalla direttiva 2003/4 si evince, infatti, che l'informazione debba essere messa a disposizione del pubblico in modo sistematico e nella massima misura possibile, cosicché il



Il richiedente può essere obbligato a fornire dettagli sulla sua identità: sfumate le fondamenta del diritto di accesso all'informazione ambientale

Aneley Farinati

pubblico non debba neanche richiederla. Ciò detto, come prima suggerito, la soluzione risiede nell'innovazione della gestione delle informazioni, con mezzi più immediati e meno invasivi possibile. È da ricordare, in ultima istanza, che tale diritto è concepito per contribuire a una più efficace partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale e, dunque, a migliorare l'ambiente stesso. Il diritto di accesso all'informazione è peraltro parte di un "processo di mutamento" con riguardo alle questioni di apertura e trasparenza della pubblica amministrazione nei confronti degli amministrati, nonché un mezzo di tutela dell'interesse pubblico che prescinde da quello dei soggetti *uti singoli*.