

PARTECIPAZIONE E CONSULTAZIONE DELLE PARTI  
INTERESSATE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE NELL'UNIONE  
EUROPEA. L'ESPERIENZA DELLA PIATTAFORMA *DI' LA TUA*\*

ILARIA LOLLI\*\*

**Sommario**

1. La partecipazione ai processi decisionali come “pilastro” della *governance* ambientale. – 2. La partecipazione e le consultazioni per la tutela dell'ambiente nell'Unione europea: dal ‘silenzio’ dei Trattati al c.d. Regolamento Aarhus. – 3. Le consultazioni della Commissione europea nel quadro della partecipazione ai processi decisionali dell'UE. – 4. Il portale europeo *Di' la tua*. I rilievi della Corte dei conti europea ed i ‘buoni propositi’ della Commissione. – 5. Una ‘cartina al tornasole’: le consultazioni sul portale *Di' la tua* in materia di tutela dell'ambiente. – 6. Conclusioni: ignari o riluttanti?

**Abstract**

*Public participation in environmental decision-making is one of the three ‘pillars’ of the Aarhus Convention (1998), which, as a mixed agreement, applies to the EU institutions too. Nevertheless, the EU Treaties do not contain specific provisions with regard to participation in environmental matters, which therefore draws on the general provisions of TEU and TFEU. In turn, Regulation (EC) No 1367/2006 (the so-called Aarhus Regulation) only provides for a participation in the elaboration of EU plans and programmes relating to the environment, but not in other cases, such as the preparation of policies and of legal drafts. Within the framework of the White paper on governance (2001) and the so-called ‘Better regulation’ system, the Commission strives to interpret participation in its mildest sense, that is mere consultations. In this context the Commission also relies on the digital platform Have your say, the functioning of which, however, still presents many problematic issues, not least the one relating to the low attendance of the public. A brief overview of some consultations regarding environmental-related topics seems to constitute an effective ‘litmus paper’ of the functioning of the platform, in particular for what concerns the low rate of participation.*

**Suggerimento di citazione**

I. LOLLI, *Partecipazione e consultazione delle parti interessate per la tutela dell'ambiente nell'Unione europea. L'esperienza della piattaforma Di' la tua*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Contributo realizzato nell'ambito del Progetto PRIN 2017 “Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law” (SE.CO.R.E TECH), Unità di Pisa.

\*\* Ricercatrice confermata di Diritto costituzionale presso l'Università di Pisa.

Contatto: [ilaria.lolli@unipi.it](mailto:ilaria.lolli@unipi.it)

### 1. La partecipazione ai processi decisionali come “pilastro” della *governance* ambientale

Se garantire ai cittadini la possibilità di partecipare alla formazione ed alla attuazione delle *policies* è principio che ormai pacificamente innerva i moderni ordinamenti democratici, sicché il nesso che lega il cittadino alle istituzioni non dovrebbe (più) essere l'obbedienza, ma l'adesione<sup>1</sup>, non c'è dubbio che proprio nella tutela dell'ambiente – a conferma della sua natura, a questo punto pacificamente riconosciuta, di “diritto sonda” o “diritto precursore” – esso abbia trovato ormai da decenni una sua positiva consacrazione.

Muovendo dalla constatazione che «*environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens*», già il Principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 enucleava quelli che sarebbero diventati i c.d. tre pilastri della *governance* ambientale, ossia il diritto di accesso alle informazioni ambientali, il diritto di partecipazione ai processi decisionali, il diritto ai rimedi giurisdizionali ed amministrativi, compresi mezzi di ricorso e di riparazione<sup>2</sup>.

E nella stessa direzione muoveva Agenda 21, il programma d'azione che accompagnava la Dichiarazione, che espressamente riconosceva come una «*broad participation in decision-making*» costituisse «*one of the fundamental prerequisites for the achievement of sustainable development*»<sup>3</sup>.

Il principio troverà una concreta attuazione a livello regionale nella Convenzione di Aarhus, siglata sotto l'egida dell'UNECE il 25 giugno 1998 ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001<sup>4</sup>, il cui Preambolo riassuntivamente enuclea i

<sup>1</sup> «Non per costrizione, ma per convinzione»: così G. AMATO, *Le nostre fragili democrazie e il clima. Possiamo attrezzarci per farcela?*, *Lectio magistralis*, Roma 15 settembre 2022, reperibile, fra l'altro, su [https://www.treccani.it/magazine/atlanter/societa/Le\\_nostre\\_fragili\\_democrazie.html](https://www.treccani.it/magazine/atlanter/societa/Le_nostre_fragili_democrazie.html).

<sup>2</sup> *United Nations Declaration on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 1992. A livello internazionale l'importanza del coinvolgimento attivo dei cittadini nelle questioni ambientali era peraltro già presente, ancorché ‘sotto traccia’, in alcune dichiarazioni ed in altri strumenti di *soft law* già dagli anni '70, come, ad esempio, la *World Charter for Nature* (Carta mondiale della Natura) adottata nel 1982 dalla Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione n.37/7 (cfr. Principio 15), cui si aggiungeranno alcuni strumenti settoriali a carattere vincolante che inseriranno il principio di partecipazione pubblica in ambito transfrontaliero (cfr. p.e. la Convenzione di Espoo del 1991 sulla valutazione di impatto ambientale in contesto transfrontaliero e le due Convenzioni di Helsinki del 1992 sugli incidenti industriali transfrontalieri e sui fiumi e laghi internazionali). Sul Principio 10 di Rio ed i suoi prodromi, cfr., *ex aliis*, A. ANGELETTI, *Introduzione*, in A. ANGELETTI (a cura di) *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, ESI, Napoli, 2011, 12 ss., V. CIERVO, *La partecipazione al processo decisionale*, in R. GIUFFRIDA (a cura di), *Diritto europeo dell'ambiente*, Giappichelli Torino, 2012, 62 ss., E. ORLANDO, *Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella legislazione europea*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, (3), 573 ss.

<sup>3</sup> Cfr. par.23.2.

<sup>4</sup> Ancorché regionale, la Convenzione è comunque aperta alla firma anche di Paesi non ECE ed è stata ad oggi ratificata dall'Unione europea e da 46 Stati (inclusi tutti i Paesi UE).

benefici che, coerentemente con il modello della c.d. democrazia ambientale<sup>5</sup>, possono derivare dal garantire un più ampio accesso alle informazioni ed una maggiore partecipazione ai processi decisionali<sup>6</sup>.

Aumentare la consapevolezza del pubblico sulle questioni ambientali e consentirgli di esprimere le proprie preoccupazioni, facendo contestualmente sì che i soggetti pubblici tengano in debita considerazione tali preoccupazioni, si legge nel Preambolo, porta infatti, da un lato, a veder accresciute la responsabilità e la trasparenza del processo decisionale; dall'altro lato, a rafforzare il sostegno pubblico alle decisioni. Da qui, fra l'altro, l'importanza – messa sempre in evidenza nel Preambolo – dei mezzi di comunicazione nonché dei mezzi elettronici o di altre forme di comunicazione che si fossero resi disponibili nel futuro.

In quanto telelogicamente collegato (come già in Agenda 21) al principio dello sviluppo sostenibile, nella sua duplice accezione, diacronica e sincronica, di equità infra- ed inter-generazionale<sup>7</sup>, l'art.1 della Convenzione impone dunque alle Parti l'obbligo di riconoscere a «*every person of present and future generations*» il diritto di partecipare «*in decision-making*»<sup>8</sup>.

<sup>5</sup>I contributi sulla c.d. democrazia ambientale sono assai numerosi. V. per tutti, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, i recenti lavori di R. LOUVIN, *Democrazia ambientale e accesso alla giustizia*, in *DPCCE online*, 58-SP2, 186 ss. e M. LEE, *Environmental democracy and Law on Public Participation* (21 giugno 2023), disponibile all'indirizzo SSRN <https://ssrn.com/abstract=4487188>.

<sup>6</sup>La bibliografia sulla Convenzione di Aarhus e sulle molte questioni legate alla sua interpretazione ed applicazione è vastissima. In proposito, *ex multis*, oltre a M. LEE, C. ABBOT, *The usual suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention*, in *The Modern Law Review*, 2003, vol.66, No.1, 80 ss., e S. BAIONA, *La Convenzione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, in A. ANGELETTI (a cura di) *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, ESI, Napoli, 2011, 17 ss., v. il recente studio monografico di E. BARRITT, *The foundations of the Aarhus Convention. Environmental democracy, Rights and Stewardship*, Hart Publishing, Oxford, 2020; inoltre, anche con specifico riferimento alle vicende della sua attuazione da parte dell'UE (su cui v. brevemente *infra*), cfr. V. RODENHOFF, *The Aarhus Convention and its implications for the 'Institutions' of the European Community*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 11, (3), 2002, 343 ss., nonché, più recentemente, L. KRÄMER, *The EU and Public Participation in Environmental Decision-Making*, in J. JENDROSKA, M. BAR (eds.), *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*, Intersentia, Cambridge, 2018, 121 ss., E. ORLANDO, *Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella legislazione europea*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, (3), 571 ss., C. SCISSA, *What Room for the 1998 Aarhus Convention in the European Green Deal? An Analysis of the Possible Reluctance of the Court of Justice*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, (1), 93 ss.; tutti con ulteriori indicazioni bibliografiche.

<sup>7</sup>«*In order to contribute to the protection of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being*».

<sup>8</sup>In sostanza, la Convenzione non si limita ad introdurre degli obblighi a carico delle Parti contraenti, ma associa a tali obblighi il riconoscimento di diritti partecipativi di carattere procedurale. Sulle caratteristiche di tali «*procedural environmental rights*» e sulla loro riconducibilità o meno alla peraltro problematica categoria degli «*environmental human rights*» v., *ex multis*, oltre a E. BARRITT, *The foundations of the Aarhus Convention*, cit., (n.18), *passim*, L. MONTI, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*, Giappichelli, Torino, 2004, 71 ss., E. HEY, *The Interaction between*

Cosa debba intendersi per «*participation in decision-making*» viene poi specificato agli articoli da 6 ad 8, che disciplinano il diritto alla partecipazione del «*public*» (artt.7 e 8) ossia, ex art.2, paragrafo 4, «*one or more natural or legal persons, and, in accordance with national legislation or practice, their associations, organizations or groups*» ovvero del c.d. «*public concerned*», il pubblico interessato, cioè, ex art.2, paragrafo 5, quella parte del pubblico «*affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making*», con la precisazione che tale interesse si ritiene sussistente *ex se* per «*non-governmental organizations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law*».

In particolare, si introduce un vero e proprio obbligo per le Parti di assicurare, in una fase adeguata del procedimento e quindi in un momento in cui tutte le alternative sono ancora praticabili, la effettiva partecipazione del pubblico ai processi decisionali, siano essi quelli di cui all'art.6 («*decisions on specific activities*»<sup>9</sup>), all'art.7 («*preparation of plans, programmes and policies relating to the environment*») ed all'art.8 («*preparation [...] of executive regulations and other generally applicable legally binding rules that may have a significant effect on the environment*»).

In linea generale e riassuntivamente (ancorché con delle significative differenze), ciò si dovrebbe sostanziare nel diritto, per il pubblico interessato, di essere adeguatamente, tempestivamente ed efficacemente informato della iniziativa, di disporre di un tempo congruo per elaborare le proprie valutazioni e di poter partecipare effettivamente al procedimento; correlativamente e conseguentemente, l'obbligo, per il decisore pubblico, di tenere in debito conto gli esiti della partecipazione come pure quello di rendere noto il contenuto della decisione assunta, con le ragioni e le considerazioni sulle quali questa si fonda<sup>10</sup>.

*Human Rights and the Environment in the European "Aarhus space"* in A. GREAR, L.J. KOTZÉ (eds), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015, 353 ss., B. PETERS, *Unpacking the diversity of procedural environmental rights: the European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention*, in *Journal of Environmental Law*, 2018, Vol. 30, No. 1, 1 ss., J. EBBESSON, *Public participation*, in L. RAJAMANI, J. PEEL (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2nd edn., Oxford Handbooks, Oxford, 2021, 351 ss., N. SHARMAN, *Objectives of public participation in international environmental decision-making*, in *International Comparative Law Quarterly*, 2023, 72(2), 333 ss.

<sup>9</sup> Si tratta dei procedimenti autorizzatori relativi alle attività elencate all'Annex I.

<sup>10</sup> Il diritto di partecipare, come accennato nel testo, è peraltro riconosciuto con una diversa intensità, risultando garantito nella misura più ampia nelle ipotesi di cui all'art.6, in misura più sfumata per i casi di cui all'art.7, con una differenza significativa fra piani e programmi da un lato e *policies* dall'altro lato (in quest'ultimo caso, venuta meno ogni obbligatorietà, le Parti «*shall endeavour to provide opportunities for public participation*»), finendo da ultimo per tradursi, all'art.8, in una mera sollecitazione relativamente alla partecipazione alla elaborazione delle proposte normative («*each Party shall strive to promote effective public participation*»). Sul punto cfr. V. RODENHOFF, *The Aarhus Convention and its Implications*, cit., 348 e S. BAIONA, *La Convenzione di Aarhus*, cit., 34 ss.

Quanto all'accesso alla giustizia, premesso che la questione si pone solo per le decisioni di cui agli artt. 6 (decisioni) e 7 (piani, programmi e *policies*), non è chiaro, come sottolinea L. Krämer, se la Convenzione riconosca o meno il diritto di impugnare tali atti allegando il mancato rispetto del diritto di partecipare al procedimento. Se infatti, dice Krämer, da un lato è innegabile che sarebbe contraddittorio assicurare a qualcuno il "diritto di partecipare" per poi negare la giustiziabilità del diritto stesso quando questo fosse violato, dall'altro lato è parimenti innegabile che l'art.9, paragrafo 2, della Convenzione riconosce tale diritto solo per la violazione dell'art.6 e non dell'art.7<sup>11</sup>.

## **2. La partecipazione e le consultazioni per la tutela dell'ambiente nell'Unione europea: dal 'silenzio' dei Trattati al c.d. Regolamento Aarhus**

Sebbene l'Unione europea abbia sottoscritto e successivamente, nel 2005, approvato la Convenzione di Aarhus<sup>12</sup> e sebbene, a partire da quel momento, quest'ultima ormai formi, come afferma la Corte di giustizia europea, «parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione»<sup>13</sup>, il Trattato di Lisbona (come del resto i precedenti) non contiene previsioni specifiche per quel che concerne la partecipazione ai processi decisionali nei quali venga in rilievo la tutela dell'ambiente.

In proposito dunque non si può che attingere a quanto prevedono in via generale l'art.11, par.2, del TUE, che impone alle istituzioni europee di mantenere «un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile» e l'art.15, par.1, del TFUE<sup>14</sup>, là dove si prevede che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operino nel modo più trasparente possibile «al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile».

Insomma, si potrebbe dire, trasparenza, partecipazione, buon governo: *tout se tient*.

A tali disposizioni si aggiunge poi l'art.11, par.3, del TUE, in virtù del quale, al fine di «assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni

<sup>11</sup> Cfr. L. KRÄMER, *The EU and Public Participation*, cit., p.130. Sul punto, per quel che concerne il diritto europeo, v. *infra*.

<sup>12</sup> Cfr. Decisione 2005/370.

<sup>13</sup> Cfr. Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE), caso C-240/09, *Lesoochranárske zoskupeniei VLK* (par.30). In sostanza, come sottolinea L. Krämer, in virtù di quanto prevede l'art.216, par.2, TFUE, l'adesione avrebbe avuto l'effetto di rendere vincolante la Convenzione non solo nei confronti degli Stati membri ma anche delle istituzioni europee e di porla in posizione sovraordinata rispetto alle fonti di diritto derivato. L. KRÄMER, *The EU and Public Participation*, cit., p.124. Sul punto v. ancora, ampiamente, anche C. Scissa, per la quale la Convenzione di Aarhus costituisce «a perfect example of a mixed agreement in the environmental protection». C. SCISSA, *What Room for the 1998 Aarhus Convention*, cit., 95 ss.

<sup>14</sup> Già art.255 del Trattato di Maastricht.

dell'Unione», la Commissione ha il dovere di procedere «ad ampie consultazioni delle parti interessate». Giova ricordare in proposito che già l'art.2 del *Protocollo (n.2) sulla applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* allegato al Trattato di Amsterdam del 2004 aveva previsto che la Commissione, prima di proporre un atto legislativo, dovesse effettuare, eccettuati casi di particolare urgenza o riservatezza, «ampie consultazioni». L'art.3 del *Protocollo (n.2)* allegato al Trattato di Lisbona (sempre su sussidiarietà e proporzionalità) contiene una previsione quasi analoga, tranne per il fatto che l'obbligo di consultazioni da parte della Commissione è oggi derogabile solo in casi di straordinaria urgenza.

Emerge peraltro, dalla semplice lettura delle disposizioni citate, la necessità di chiarire la profonda differenza che intercorre fra le due fattispecie di cui all'art.11 del TUE, ossia tra l'obbligo di mantenere un «dialogo» con i cittadini (par.2) e quello di procedere a «consultazioni» degli stessi (par.3), dove, come sottolinea L. Krämer, il primo è chiaramente più ampio del secondo.

Chi conduce la consultazione infatti, mette a disposizione un documento e chiede che su di esso vengano formulati dei commenti. E se per un verso i tempi della consultazione sono rimessi nelle mani di chi l'ha aperta, per altro verso le opinioni fornite non saranno vincolanti, né sarà necessario fornire alcuna spiegazione sulle ragioni delle scelte effettuate. Per questo, dice Krämer, la consultazione è essenzialmente un processo unilaterale.

Ben diverso è invece il «dialogo», che si configura come un processo bilaterale o multilaterale, che implica una discussione fra il decisore pubblico ed i rappresentanti della società civile e che comporta, così ancora Krämer, un vero e proprio scambio di punti di vista<sup>15</sup>.

L'obbligo esplicito di procedere a 'mere' consultazioni che grava sulla Commissione ai sensi dell'art.11, par.3, del TUE non esclude peraltro che essa, al pari di tutte le istituzioni europee, sia assoggettata anche all'altro obbligo, quello di garantire un dialogo regolare con la società civile ex art.11, par.2<sup>16</sup>.

Nel 'silenzio' dei Trattati sulla partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale, non bisogna tuttavia trascurare che, già prima della entrata in vigore del Trattato di Lisbona, era stato adottato il Regolamento (CE) n.1367/2006 (c.d. Regolamento Aarhus) sulla applicazione alle istituzioni ed

<sup>15</sup> L. KRÄMER, *The EU and Public Participation*, cit. p. 122. Assicurerebbe ad esempio una partecipazione effettiva ed andrebbe quindi «*far beyond*» la mera consultazione, osserva ancora Krämer, quella prevista dalla Convenzione di Aarhus, la quale obbliga non solo a fornire una tempestiva e completa informazione e ad assicurare la possibilità di presentare commenti in tempo utile, ma impone anche che questi ultimi vengano tenuti nella giusta considerazione e, nel momento in cui la decisione è presa, si dia conto delle ragioni che l'hanno sorretta (*ivi*, p.125).

<sup>16</sup> L. KRÄMER, *The EU and Public Participation*, cit., p.122.

agli organi comunitari della Convenzione e sul riconoscimento dei «diritti garantiti dai [suoi] tre pilastri»<sup>17</sup>, tuttora in vigore.

Se le attenzioni dei commentatori e della Corte di giustizia sembravano appuntarsi in particolare sui meccanismi di riesame interno previsti dall'art.10 (sui quali da ultimo interverrà, a parziale modifica del Regolamento Aarhus, il Regolamento (UE) 2021/1767)<sup>18</sup>, ai nostri fini, con un occhio cioè alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali, non si può non notare come ben poco se ne tratti; e come quel poco sia circoscritto ai soli procedimenti relativi alla formazione di piani e programmi in materia ambientale, ad esclusione quindi, rispetto a quanto previsto dalla Convenzione, della elaborazione di «*policies*» di cui all'art.7 e della preparazione di «*executive regulations and other generally applicable legally binding rules*» menzionati dall'art.8<sup>19</sup>.

Ricalcando sostanzialmente quanto previsto in particolare dagli artt.6 e 7 della Convenzione, l'art.9 del Regolamento – si noti: il solo in materia di partecipazione – prevede che le istituzioni e gli organi dell'Unione, introducano, «mediante opportune disposizioni pratiche e/o di altro tipo» ed in un momento in cui «tutte le possibilità sono aperte», «opportunità concrete» per il pubblico di partecipare alla elaborazione, alla modifica ed alla revisione, come detto, dei soli piani o programmi in materia ambientale (par.1). Tale obbligo, si specifica, grava in particolare sulla Commissione all'atto della elaborazione di una proposta di piano o programma da sottoporre ad altre istituzioni od organi (ancora il par.1)

Quanto alle modalità della partecipazione, è sempre l'art.9 (cfr. i paragrafi successivi) a prevedere che le istituzioni e gli organi comunitari debbano informare tempestivamente il pubblico, consentendogli di partecipare tramite l'invio di commenti da far pervenire in un arco di tempo non inferiore ad otto settimane o di prendere parte a riunioni ed audizioni (se previste) con un

<sup>17</sup> Cfr. il sesto *considerando*.

<sup>18</sup> In sostanza, il nuovo regolamento ha ampliato la nozione di «atto amministrativo» (prima circoscritta ai soli provvedimenti di portata individuale) fino ad includere qualunque atto non legislativo avente effetti giuridici ed esterni, estendendo in questo modo, come detto, il diritto al riesame interno. La questione esula peraltro dal perimetro di questo scritto, per cui sul punto sia consentito rinviare riassuntivamente, oltre che a C. SCISSA, *What Room for the 1998 Aarhus Convention*, cit., 104 ss., a E. BROSSET, *Enfin! Le Règlement Aarhus est révisé: un nouveau pas l'accès à la justice en matière environnementale?*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2022, (5).

<sup>19</sup> Quanto ai piani e programmi, poi, non si può che accennare qui brevemente alle difficoltà generate dal dettato di cui all'art.2, paragrafo 2, lett. e), in virtù del quale i piani e programmi richiamati dall'art.9 sarebbero solo quelli «previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative», ad esclusione comunque di quelli finanziari o di bilancio e quelli di protezione civile. Sul punto v., in senso fortemente critico, L. KRÄMER, *The EU and Public Participation*, cit., p.129, il quale sottolinea che il Regolamento andrebbe ben oltre quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus, che sul punto non introduce limitazioni.

preavviso di almeno quattro settimane. Dell'esito della partecipazione si dovrà quindi tenere debitamente conto, come pure si dovranno rendere note le motivazioni e le considerazioni poste a base della decisione.

Per quanto 'timido', anche il Regolamento Aarhus sulla partecipazione sarebbe stato, secondo alcuni, comunque disatteso. Si è detto infatti che, sebbene la Convenzione di Aarhus ed i meccanismi partecipativi da essa previsti assumano, come si è visto, carattere vincolante, in realtà le istituzioni europee (Commissione compresa), anche dopo la adozione del Regolamento, piuttosto che costruire percorsi di vero e proprio dialogo, si sarebbero generalmente limitate ad introdurre strumenti di mera consultazione, seguendo gli indirizzi della stessa Commissione sulla *better regulation* di cui diremo<sup>20</sup>.

Il discorso ci porterebbe probabilmente troppo lontano. Anche perché, per quanto lacunose appaiano le disposizioni del Regolamento Aarhus, non bisogna dimenticare che il 'cappello' fornito dalle disposizioni del Trattato di Lisbona sopra ricordate sembrerebbe comunque più che idoneo ad impegnare le istituzioni europee a costruire meccanismi partecipativi 'forti', in materia ambientale così come in tutte le altre materie. Se tale impegno si configuri come un vero e proprio obbligo, quali potrebbero essere gli strumenti per il suo assolvimento e quali i meccanismi sanzionatori che potrebbero assisterlo esula tuttavia dallo scopo di questo scritto, che in realtà, come dichiarato nel titolo, intende concentrarsi specificamente proprio sullo strumento più 'debole', quello delle consultazioni – o, se si preferisce, delle 'mere' consultazioni – della Commissione europea, ed in particolare su quelle condotte attraverso il portale *Di' la tua*. Per cui, qui dobbiamo abbandonare il tema.

### **3. Le consultazioni della Commissione europea nel quadro della partecipazione ai processi decisionali dell'UE**

È dunque all'interno di questa cornice che il diritto alla partecipazione ai processi decisionali, *ivi* compresi per l'appunto, anche quelli in materia ambientale, è stato concretamente costruito dalle istituzioni europee – e segnatamente dalla Commissione – per la verità ancor prima della entrata in vigore del Regolamento Aarhus e del Trattato di Lisbona.

Consapevole della necessità di superare il paradosso di una Unione europea «spesso percepita come qualcosa di troppo lontano e, allo stesso tempo, troppo invadente», già nel Libro bianco sulla *governance* europea del 2001<sup>21</sup> la Commissione sottolineava infatti la necessità di promuovere una maggior

<sup>20</sup> L. KRÄMER, *The EU and Public Participation*, cit., p.130 ss..

<sup>21</sup> COM(2001) 428 def. Il concetto di *governance* fatto proprio dal documento includeva «le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza» (GUCE C 287/5)

apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione, in modo da consentire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione ed alla presentazione delle politiche stesse<sup>22</sup>.

La partecipazione veniva dunque riconosciuta come uno dei principi coesenziali ad una buona *governance*, democratica e rispettosa del principio di legalità<sup>23</sup>. Garantire la più ampia partecipazione lungo tutto il percorso di messa a punto delle politiche e degli interventi avrebbe infatti per un verso aumentato la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nelle loro scelte, per altro verso assicurato «la qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione» (p.7). Perché questa in definitiva era la *ratio* stessa dell'istituto: «[L]a partecipazione non consiste nell'istituzionalizzare le proteste, ma in una più efficace elaborazione della politica, basata su consultazioni tempestive e sull'esperienza del passato» (p.12).

Proprio le consultazioni, «più efficaci e trasparenti», venivano individuate come uno strumento fondamentale per aiutare la Commissione e le altre istituzioni da un lato ad «arbitrare tra istanze e priorità contrapposte»; dall'altro lato, a «definire le politiche disponendo di una visione a più lungo termine» (p.12).

E, in questo sforzo di «comunicare più attivamente con il grande pubblico sulle questioni europee», un ruolo sicuramente di rilievo era riconosciuto alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, strumenti destinati ad affiancarsi a quelli più tradizionali (richiesta di osservazioni, audizioni, istituzione di comitati ed organismi consultivi *ad hoc*, ecc.) (p.8 ss.).

Sulla spinta del Libro bianco e sulla base del Piano d'azione per legiferare meglio del 2002<sup>24</sup>, la Commissione elaborerà una serie di documenti (comunicazioni, ma anche *Guidelines* e *Toolbox*) attraverso i quali metterà progres-

<sup>22</sup> Qualche dubbio peraltro emergeva su quali fossero i soggetti cui il Libro bianco si riferiva. Esso faceva infatti ricorso di volta in volta a termini quali «cittadini» «pubblico» «società civile» «parti interessate», senza tuttavia fornire alcuna definizione, fatta eccezione per la «società civile», che (conformemente ad un parere del CESE del 1999, richiamato nel documento in nota), avrebbe ricompreso le organizzazioni sindacali e padronali (le c.d. parti sociali), le ONG, le associazioni professionali, le organizzazioni di carità e quelle di base, le organizzazioni che riuniscono i cittadini nella vita locale, comprese chiese e comunità religiose. In proposito Rileva G. GOTTI, *The involvement of the Public in the Green Deal's Regulatory Appeal to People as 'Citizens'*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, (1), 122 (spec.131 s.), che, per quanto molto spesso il Libro bianco utilizzasse termini quali «citizens», «people», «general public» (l'autore si riferisce al testo in inglese), la partecipazione era chiaramente intesa quale strumento per coinvolgere «stakeholders» e «interested parties», ossia quei soggetti maggiormente interessati e toccati dalle politiche europee.

<sup>23</sup> Quattro gli altri principi da porre a fondamento della buona *governance*: apertura (ossia: spiegare meglio e con un linguaggio accessibile e comprensibile quali fossero i compiti dell'Unione e quale la natura delle sue decisioni); responsabilità (definizione chiara dei ruoli delle istituzioni dell'UE); efficacia (raggiungimento dei risultati in base ad obiettivi individuati con chiarezza ed alla valutazione dei loro impatti futuri); coerenza reciproca delle scelte.

<sup>24</sup> COM (2002) 278 def.

sivamente a punto il c.d. *'Better regulation' system* (il sistema 'Legiferare meglio'), il quale ovviamente non si limita alle sole questioni relative alla partecipazione ai processi decisionali, toccando tutti gli strumenti e gli istituti volti al miglioramento della qualità della attività regolatoria delle istituzioni europee<sup>25</sup>.

La prima di queste Comunicazioni arriva di lì a poco, sempre nel 2002<sup>26</sup>. E fra i temi toccati figurano ancora le consultazioni della Commissione. Nella comunicazione vengono infatti individuati i principi generali ed i requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate. L'auspicio della Commissione è di costruire ciò che mancava, ossia «una strategia che mobilizzasse l'intera Commissione sulle modalità di consultazione», razionalizzando un sistema che già conosce molte e diversificate procedure di consultazione, applicate in quasi tutti i settori di sua competenza, (p.3). Da qui, per l'appunto, la individuazione di una serie di *requisiti minimi* sulla base dei quali le consultazioni dovrebbero essere tenute, e cioè (p.17 ss.):

- a) chiarezza sull'oggetto;
- b) individuazione dei destinatari;
- c) pubblicazione;
- d) limiti di tempo per partecipare;
- e) ricevuta e *feedback*.

Ma ciò che forse è più interessante è quanto la Commissione afferma a proposito delle ragioni sottese alla sua scelta di ricorrere ad un documento di strategia quale la comunicazione, piuttosto che ad uno strumento giuridicamente vincolante. E sono argomentazioni di sicuro interesse, perché la Commissione è sempre stata fedele a questa scelta iniziale, fatta ormai più di due decenni fa.

Le parole della Commissione sono illuminanti (p.9): oltre alla necessità di dover distinguere fra «le consultazioni che la Commissione avvia di propria iniziativa, prima di adottare una proposta, e il successivo processo decisionale istituzionalizzato e obbligatorio, stabilito dai trattati», è parimenti indispensabile, a suo avviso, evitare che si creino situazioni in cui una proposta della Commissione sia impugnata innanzi alla Corte di giustizia «per una presunta insufficienza di consultazione delle parti interessate». Questa la lapidaria conclusione: «[u]n approccio iperlegalistico del genere risulterebbe incompatibile con l'esigenza di elaborare tempestivamente gli orientamenti politici e con le aspettative dei cittadini, i quali dalle istituzioni europee si attendono

<sup>25</sup> In generale, sulla *better regulation*, v. per tutti S. MARINAI, *L'Unione europea e la better regulation: spunti di riflessione e prospettive future*, in *Eurojus*, 2021, (3), p.152 ss., con ulteriori indicazioni bibliografiche.

<sup>26</sup> *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM(2002) 704 def.

interventi di merito, anziché un’attenzione eccessiva agli aspetti procedurali». Con buona pace di chi ragiona di giustiziabilità dei “diritti procedurali”...

Come detto, il percorso verso la *better regulation* verrà scandito da una serie di tappe, fra le quali giova ricordare la Comunicazione *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell’UE* del 2015<sup>27</sup>, l’Accordo interistituzionale “*Legiferare meglio*” tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione del 13 aprile 2016<sup>28</sup>, la Comunicazione *Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell’impegno*<sup>29</sup> nonché, da ultimo, la Comunicazione del 2021 *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*<sup>30</sup>, sulla quale torneremo.

Quanto ai documenti ‘operativi’, alle comunicazioni hanno di volta in volta fatto seguito *Better Regulation Guidelines*, del 2015, del 2017<sup>31</sup> e del 2021, come pure *Better Regulation toolbox*, anche in questo caso nel 2015, nel 2017 e nel 2021.

E proprio dalle *Better Regulation guidelines* del 2021 (ma già considerazioni analoghe erano presenti in quelle del 2017), viene a mio avviso una delle più puntuali indicazioni su cosa significhi “legiferare meglio” e quale sia il senso delle consultazioni: «‘*Better regulation*’ is not about regulating or deregulating. It is a way of working that allows political decisions to be prepared in an open and transparent manner, informed by the best available evidence, including via the comprehensive involvement of stakeholders»(p.5)<sup>32</sup>.

Ciò non solo per assicurare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ma anche per garantire che la legislazione europea goda del «*broad support of the EU citizens*» e che rimanga «*fit for purpose, future-proof and open to innovative solutions in a context of ever more rapid technological, societal and environmental change*» (*ivi*).

#### 4. Il portale europeo *Di’ la tua*. I rilievi della Corte dei conti europea ed i ‘buoni propositi’ della Commissione

Fra gli strumenti consultivi messi in campo dalla Commissione europea nel quadro del citato ‘*better regulation*’ system figura anche l’utilizzo della piattaforma digitale *Di’ la tua* (*Have your say*), attraverso il quale, come dice la stessa Commissione, i portatori di interessi, ma anche il grande pubblico, gli

<sup>27</sup> COM(2015) 215 final

<sup>28</sup> In *GUUE* L 23 del 12.5.2016.

<sup>29</sup> COM(2017) 651 final

<sup>30</sup> COM(2021) 219 final

<sup>31</sup> SWD(2017) 350 final: *Better Regulation guidelines*, p.69.

<sup>32</sup> Dove «*evidence*» si riferisce a «*multiple sources of data, information, and knowledge, including quantitative data such as statistics and measurements, qualitative data such as opinions, stakeholder input, conclusions of evaluations, as well as scientific and expert advice*» (p.5).

esperti scientifici e tecnici, possono contribuire alle iniziative, man mano che queste prendono forma ed anche dopo la loro adozione da parte della Commissione<sup>33</sup>.

È comunque la Commissione stessa a chiarire che, dal momento che i rispondenti offrono volontariamente un *feedback*, la consultazione non fornisce un quadro rappresentativo della popolazione dell'UE. In sostanza, la autoselezione dei rispondenti fa sì che le risposte non siano tratte da un campione rappresentativo<sup>34</sup>.

Fino al 2023 il portale prevedeva che le consultazioni pubbliche si svolgessero in due fasi, una prima consistente nell'invito a presentare – entro un periodo di quattro settimane – dei commenti, in base ai quali poi sarebbe stato redatto un questionario (formato da domande aperte e chiuse), sottoposto a consultazione per un periodo di 12 settimane<sup>35</sup>.

Nello specifico, il primo passaggio per informare i cittadini di una specifica iniziativa della Commissione, chiarendone ragioni ed obiettivi, era costituito dalla pubblicazione della c.d. Tabella di marcia (*Roadmap*)<sup>36</sup> o della c.d. Valutazione di impatto iniziale (VII) (*Inception impact assessment*), obbligatoria per i temi di maggior rilevanza<sup>37</sup>. Secondo gli orientamenti della Commissione, la VII era obbligatoria nel caso di Tabella di marcia o VII, assieme ad una bozza della Strategia di consultazione, avrebbero dovuto essere pubblicate precocemente sul portale ed avrebbero dovuto indicare quali attività di consultazione fossero previste. Dopo la pubblicazione della Tabella di marcia o della VII i soggetti interessati avevano rispettivamente quattro o dodici settimane per inviare un *feedback*<sup>38</sup>.

Alle Tabelle di marcia o alla VII faceva seguito una Strategia di consultazione che, tenendo conto delle eventuali osservazioni pervenute, avrebbe dovuto definire portata e obiettivi della consultazione, individuazione delle parti interessate, attività di consultazione previste, tempistiche e regime linguistico prescelto<sup>39</sup>.

<sup>33</sup> COM(2021) 219 final, di cui ancora nel testo, sezione 3.

<sup>34</sup> Cfr. *Better Regulation toolbox* 2017, p.423.

<sup>35</sup> Per una accurata descrizione del ciclo legislativo e degli aggiustamenti apportati a seguito della iniziativa in materia di *better regulation* cfr. riassuntivamente S. MARINAI, *L'Unione europea e la better regulation*, cit. p.155 ss.

<sup>36</sup> *Roadmap*: «a tool to substantiate the political validation of an initiative the Commission is preparing and, to inform stakeholders about planned consultation work, impact assessments, evaluations, Fitness Checks» (dal Glossario delle *Guidelines* 2017).

<sup>37</sup> *Inception impact assessment*: «the initial description of the problem, its underlying drivers, the policy objectives, policy options and the economic, social, environmental impacts of those policy options» (così ancora dal Glossario delle *Guidelines* 2017).

<sup>38</sup> *Guidelines* 2017, p.80.

<sup>39</sup> *Better regulation toolbox* 2017, p.380.

A ciò faceva infine seguito, come sopra accennato, la consultazione vera e propria, tramite la somministrazione di questionari aperti per la risposta per un periodo di dodici settimane, i cui risultati venivano presentati dalla Commissione attraverso Relazioni di sintesi fattuali e Relazioni sinottiche<sup>40</sup>.

Nella sua Relazione speciale n.14/2019 – dal titolo peraltro già ampiamente anticipatorio, ancorché non del tutto esaustivo, delle conclusioni<sup>41</sup> – la Corte dei conti europea, sulla base di una analisi a campione di alcune delle consultazioni pubbliche indette dalla Commissione attraverso il portale *Di' la tua*, pur registrando dati positivi sul grado di soddisfazione dei partecipanti<sup>42</sup>, si soffermava partitamente sui molti nodi problematici che, come del resto spesso accade per questo tipo di strumenti, sembravano affliggere il meccanismo. Proprio perché molto puntuali e probabilmente generalizzabili a portali strutturati come *Di' la tua*, vale la pena, a me pare, richiamare i principali rilievi mossi dalla Corte dei conti, organizzati, logicamente e cronologicamente, per 'tappe'<sup>43</sup>.

*Quanto a Tabelle di marcia, VII, Strategie di consultazione:*

- a) mancata previsione di un congruo intervallo fra pubblicazione della Tabella di marcia o della VII e apertura della consultazione pubblica, con conseguente sovrapposizione, in alcuni casi, dei tempi per il *feedback* su Tabella di marcia o VII e per la consultazione;
- b) in alcuni casi, mancata pubblicazione della Strategia di consultazione o comunque di informazioni adeguate prima della apertura della consultazione;
- c) mancato utilizzo, in alcune Strategie di consultazione, di una «matrice per la mappatura delle parti interessate», la cui individuazio-

<sup>40</sup> Le *Relazioni di sintesi fattuali* dovrebbero fornire le fondamentali informazioni statistiche destinate al pubblico quali ad esempio quelle concernenti i tipi di gruppi di parti interessate o il numero e la distribuzione geografica dei partecipanti e dovrebbero essere pubblicate poco dopo la conclusione della consultazione. A loro volta, le *Relazioni sinottiche* – sia come allegati alla VII o come documenti autonomi – dovrebbero offrire una rassegna dettagliata dei *feedback* e dei contributi ricevuti e dovrebbero anche dare conto del modo in cui si è tenuto conto dei contributi, spiegando eventualmente le ragioni per cui alcuni di questi non siano stati presi in considerazione. Cfr. *Guidelines* 2017, rispettivamente p.84 e p.87.

<sup>41</sup> Corte dei conti europea, Relazione speciale n.14/2019 «*Di' la tua*»: *le consultazioni pubbliche della Commissione coinvolgono i cittadini, ma le attività per renderle note sono insufficienti*, disponibile all'indirizzo [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu).

<sup>42</sup> La stessa Corte ricordava come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) avesse collocato la Commissione al primo posto, fra tutti i Paesi aderenti, per quanto riguardava il «coinvolgimento delle parti interessate» nella elaborazione della legislazione primaria e secondaria. Cfr. *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, p.48.

<sup>43</sup> Per i richiami puntuali ai documenti sui quali si fondava l'analisi della Corte (*Better Regulation guidelines* 2015 e 2017, *Better Regulation toolbox* 2015 e 2017) sia consentito rinviare al meritorio ed esaustivo lavoro della stessa Corte, *passim*.

ne è prerequisite per una proficua raccolta di informazioni e per la selezione delle opportune attività di consultazione;

- d) mancata comunicazione, nelle Strategie di consultazione, della possibilità, per la Commissione, di avvalersi di altri strumenti di consultazione per coinvolgere tutti i soggetti che ritiene opportuno raggiungere e delle modalità di confronto fra i risultati;
- e) mancato utilizzo, in alcune Strategie di consultazione, di tutte le lingue ufficiali.

*Quanto alle consultazioni pubbliche:*

- a) differenze significative – non solo fra Direzioni Generali, cui spetta gestire la procedura, ma anche fra una consultazione all'altra – relativamente alla scelta dei canali e dei metodi di comunicazione (inclusi *social media*) utilizzati per informare della consultazione;
- f) mancata individuazione di criteri chiari per stabilire se una iniziativa dovesse essere tradotta e, se sì, in quante lingue;
- g) in alcuni casi, eccessiva lunghezza o complessità sotto il profilo tecnico dei questionari, senza che, in questo secondo caso, venisse fatta alcuna distinzione fra specialisti e non specialisti;
- h) mancata indicazione, in alcuni casi, delle implicazioni dell'esito della consultazione sulle future iniziative della Commissione.

*Quanto al trattamento dei dati ed agli esiti delle consultazioni:*

- a) in alcuni casi, mancata o carente informazione sulle modalità di raccolta e di trattamento dei dati personali dei rispondenti;
- b) scarsa trasparenza (nei confronti della stessa Corte dei conti<sup>44</sup>) circa i controlli effettuati dalla Commissione sulla geolocalizzazione degli indirizzi IP sorgente, sui problemi dovuti a indisponibilità del *server* (sovraccarico), sul potenziale utilizzo di mezzi per accedere in via anonima ai servizi Internet (rete TOR<sup>45</sup>), sulla protezione dagli *Internet bot*<sup>46</sup> e su eventuali altri controlli effettuati;
- c) in alcuni casi, lettura 'politica' degli esiti della consultazione (sul punto v. *infra* par.6);

<sup>44</sup> Nel caso di una consultazione pubblica la Corte aveva richiesto gli indirizzi IP sorgente. La Commissione, richiamandosi alla propria interpretazione delle norme in materia di protezione dei dati, non aveva consentito l'accesso a tali informazioni.

<sup>45</sup> Il browser TOR (*The Onion Router*) è un *web browser* che consente di navigare in via anonima in Internet e protegge dalla analisi del traffico.

<sup>46</sup> In genere la Commissione utilizza un CAPTCHA come misura anti-*bot*. In alcuni casi (p.e. in occasione della consultazione pubblica sull'ora legale del 2018, su cui v. brevemente *infra*) il CAPTCHA – come ricorda la Corte dei Conti – era stato sostituito da un altro meccanismo, a causa delle preoccupazioni derivanti dall'utilizzo dei dati da parte di Google.

- d) in alcuni casi, mancata individuazione di una o più «campagne»<sup>47</sup> o non adeguatezza delle informazioni relativamente a quelle individuate nella Relazione sinottica;
- e) difformità e carenze nella restituzione dei dati relativi alla tipologia dei rispondenti, con particolare riferimento alla mancata distinzione fra organizzazioni ed imprese iscritte/non iscritte al Registro sulla trasparenza.

Ma, alla base di tutto e più in generale, il vero problema, ad avviso della Corte, era lo scarso livello di partecipazione (da qui, come accennato, il titolo stesso della Relazione)<sup>48</sup>.

Analizzando in particolare le modalità e gli esiti della consultazione sulla abolizione del cambio semestrale dell'ora del 2018 e conducendo a sua volta una indagine tramite questionario, la Corte osservava come l'utilizzo, da parte della Commissione, di specifiche misure di comunicazione quali campagne promozionali a pagamento nelle lingue locali e utilizzo dei *social media* (*Facebook e Twitter*) avevano certamente incrementato il numero dei rispondenti (peraltro con notevoli asimmetrie da Paese a Paese), ma il 'peso' della sensibilizzazione dei cittadini sembrava ancora poggiare per la gran parte sulle organizzazioni della società civile.

Interpellati su come avrebbero migliorato l'approccio della Commissione per entrare in contatto con i cittadini, i partecipanti all'indagine della Corte avevano suggerito che fosse intensificata la pubblicità su *social media*, televisione, stampa e anche posta elettronica. Non mancava però anche chi riteneva opportuno coinvolgere maggiormente le amministrazioni nazionali e regionali nella pubblicizzazione delle iniziative.

I rilievi mossi si traducevano in una serie di raccomandazioni della Corte alla Commissione e che ben possono essere considerate una sorta di *baedeker* per le consultazioni tramite piattaforme informatiche:

- a) migliorare il monitoraggio delle consultazioni;
- b) migliorare le strategie di comunicazione;
- c) tradurre in tutte le lingue ufficiali i principali documenti per le consultazioni su iniziative prioritarie o di ampio interesse pubblico
- d) preparazione di questionari generali per il pubblico e di domande specifiche per gli specialisti;

<sup>47</sup> Una stessa risposta da parte di più rispondenti potrebbe rappresentare una coincidenza o potrebbe essere il frutto di una azione coordinata (una "campagna", per l'appunto). Nel caso in cui venisse individuata una campagna, la Commissione dovrebbe analizzarla separatamente e presentare i risultati in maniera adeguata (cfr. *Better Regulation toolbox 2017*, p.417 e 419 (2015, p.333)).

<sup>48</sup> Cfr. la Relazione della Corte, p.30.

- e) applicazione di *standard* elevati per il trattamento e la sicurezza dei dati;
- f) offerta ai partecipanti di un *feedback* tempestivo sull'esito delle consultazioni.

Di tali nodi era pienamente consapevole anche la Commissione (cfr. la Comunicazione *Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno*, del 2019<sup>49</sup>), tanto che nel 2021 presentava una nuova Comunicazione, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*<sup>50</sup>, con la quale mirava a proporre ulteriori miglioramenti dell'azione delle istituzioni europee, soffermandosi anche sull'utilizzo del portale *Di' la tua* (v. sezione 3).

Con riferimento a quest'ultimo, in particolare, riconoscendo la necessità di intensificare gli sforzi per pubblicizzare le consultazioni pubbliche al fine di attrarre un maggior numero di partecipanti, la Commissione si impegnava per un verso a far conoscere meglio il portale stesso, non solo per il tramite di soggetti, istituzionali e non<sup>51</sup>, ma anche attraverso i *social media*; per altro verso, a incoraggiare la comunità scientifica a presentare ricerche pertinenti all'inizio del processo.

La Commissione si impegnava inoltre a ristrutturare il portale, introducendo alcune semplificazioni relativamente al suo funzionamento, fra cui, in particolare, la previsione di un unico invito a presentare contributi, strutturato in modo da combinare in una unica fase i commenti sulle tabelle di marcia e le valutazioni d'impatto iniziali con il questionario, in modo da eliminare quelle consultazioni multiple sulla stessa iniziativa probabilmente in grado di «mettere a dura prova le risorse dei portatori di interessi».

E ancora: la Commissione si impegnava a pubblicare gli inviti a presentare contributi in tutte le lingue ufficiali dell'UE, fatta eccezione per quelle iniziative molto tecniche e dei questionari specializzati, per i quali, a suo avviso, lo sforzo sarebbe stato sproporzionato rispetto ai contributi attesi.

Anzi, proprio per le questioni molto tecniche la Commissione avrebbe valutato caso per caso se procedere, piuttosto che ad una consultazione pubblica, ad una consultazione 'mirata' dei portatori di interessi.

Infine, si sarebbe proceduto anche ad una revisione dei questionari di consultazione pubblica, spesso troppo lunghi e troppo tecnici e senza un giusto equilibrio tra domande aperte e chiuse.

È ancora probabilmente troppo presto per verificare se gli impegni assunti dalla Commissione abbiano avuto gli esiti sperati. Certo è che, dal punto di

<sup>49</sup> COM(2019) 178.

<sup>50</sup> COM(2021) 219 final.

<sup>51</sup> Incrementando ad esempio la collaborazione con il Comitato delle regioni, il CESE, le autorità nazionali, le parti sociali e le associazioni rappresentative.

vista della partecipazione, i risultati sembrano essere ancora piuttosto deludenti.

### **5. Una ‘cartina al tornasole’: le consultazioni sul portale *Di’ la tua* in materia di tutela dell’ambiente**

La Comunicazione della Commissione del 2021 (l’ultima in ordine di tempo) affrontava, come detto, una molteplicità di nodi problematici relativamente alle consultazioni tramite il portale *Di’ la tua*, alcuni dei quali si è tentato di risolvere attraverso una ristrutturazione della piattaforma.

Non c’è dubbio però che la questione di fondo, quella che in ultima analisi può determinare il successo o l’insuccesso di iniziative del genere, sia sempre quello della partecipazione, più o meno ampia, di coloro cui è destinata. A questo proposito, forse proprio una materia come la tutela dell’ambiente può rappresentare una utile ‘cartina al tornasole’ per verificare quanto ci sia effettivamente di vero, quando parliamo di numeri, trattandosi di materia indubbiamente suscettibile di interessare non solo le istituzioni, il mondo della scienza, i gruppi di interesse, ma anche grandi fette della popolazione.

Sebbene l’ambiente, stante la sua natura di interesse diffuso, venga pacificamente ricondotto alla sfera giuridica di ciascun individuo in quanto tale, non sempre tuttavia le opinioni dei singoli, ancorché fondate sul medesimo interesse, coincidono. Non è infatti infrequente il caso che contro determinate scelte operate per la tutela dell’ambiente si schierino coloro che, pur riconoscendone in linea di massima la utilità, si oppongono ad esse per timore delle ricadute negative sull’ambiente locale. È la ben nota sindrome *nimby* (*not in my backyard*), entrata ormai da tempo anche nel lessico della Corte costituzionale<sup>52</sup>, che spesso affligge non solo i singoli cittadini o associazioni e comitati, ma anche le amministrazioni locali, pronte a schierarsi al loro fianco.

Più in generale, poi, assai di frequente le esigenze di tutela dell’ambiente sono chiamate a confrontarsi con fasci di interessi confliggenti, primi fra tutti quelli alla crescita economica, allo sviluppo territoriale e sociale, all’approvvigionamento ed alla sicurezza energetica; sicché molteplici sono i ‘punti di vista’ ed altrettante le opinioni divergenti che su una determinata questione possono formarsi.

Date queste premesse, si sarebbe quindi indotti a ritenere che la partecipazione, non solo delle parti interessate, sia pubbliche che private, ma anche dei singoli cittadini, al procedimento di formazione delle politiche e degli atti normativi dell’UE, ancorché nella forma più ‘blanda’ delle consultazioni attraverso il portale *Di’ la tua*, sia comunque significativa. Così però non sembra essere.

<sup>52</sup> Cfr Corte costituzionale, sent. n.62 del 2005 (punto 4 del *considerato in diritto*).

Dal 1 giugno 2016 (data a partire dalla quale risultano sulla piattaforma le prime consultazioni) al 30 giugno 2023 la Commissione europea ha condotto tramite il portale *Di' la tua* circa 2350 procedure di consultazione<sup>53</sup>.

Da una ricognizione mirata delle iniziative riconducibili alla tutela dell'ambiente – inteso nel senso ampio di cui agli artt.191 e 192 del TFUE, quindi includendo non solo le iniziative rubricate sotto le voci *Ambiente* e *Azioni per il clima* (che figurano come voci distinte) ma anche, ad esempio, quelle rintracciabili sotto voci quali *Energia*, *Mercato unico* o *Trasporti* – il quadro che emerge è, come accennato, abbastanza desolante, anche successivamente a quella sorta di 'spartiacque' costituito dalla Comunicazione della Commissione del 2021 (i cui effetti comunque, come detto, non potevano certamente essere immediati).

Limitandoci in particolare, per restringere ulteriormente il campo, alle sole proposte legislative della Commissione ed ai risultati delle sole consultazioni<sup>54</sup>, in genere il numero delle risposte valide non supera le poche centinaia, in alcuni casi si ferma a qualche decina o anche meno<sup>55</sup>.

Non c'è dubbio che la scarsa partecipazione sia in alcuni casi legata alla eccessiva tecnicità dei temi, ma pure argomenti che, anche per l'ampio dibattito sorto nei c.d. *mainstream media*, avrebbero potuto e dovuto stimolare un maggior interesse, spesso – anche se non sempre – non superano le soglie delle poche centinaia di risposte, come emerge dalla analisi di alcuni casi, scelti fra quelli relativi a temi di particolare rilevanza.

Così, non fa registrare grandi numeri, ad esempio, la consultazione sulla proposta di regolamento per la introduzione del c.d. *carbon border adjustment mechanism (CBAM)*, per la tassazione alla frontiera dei prodotti maggiormente *carbon-intensive* importati da Paesi extra-UE, se l'importatore non è in grado di dimostrare che sul prodotto sono già state corrisposte le quote di emissione di CO<sub>2</sub><sup>56</sup>. La proposta, che riguarda alcuni fondamentali settori produttivi<sup>57</sup>, chiama in causa non solo i produttori extra-UE, ma anche quei produttori europei che, per far fronte alla concorrenza sleale dei primi o perché per essi vi è un rischio di *carbon leakage*, diretto o indiretto (per gli alti costi dell'energia), godono di un sistema di assegnazione gratuita delle quote

<sup>53</sup> Vale la pena segnalare che al 30 giugno 2023 il portale riportava anche circa 75 procedure aperte e ne segnalava 400 di futura pubblicazione.

<sup>54</sup> Come detto, fino al 2023 le consultazioni vere e proprie tramite questionari a risposta aperta e chiusa erano precedute da una Tabella di marcia e da una Valutazione di impatto (VII), che erano oggetto di commenti in forma libera.

<sup>55</sup> È questo il caso, ad esempio, della consultazione del 2020 sulla proposta di regolamento sulle sostanze che riducono l'ozono (COM(2022) 151 final), che ha ottenuto 34 risposte.

<sup>56</sup> Si tratta di quello che oggi è il Regolamento (UE) 2023/956, che entrerà gradualmente in vigore a partire dal 1° ottobre 2023.

<sup>57</sup> Ossia cemento, energia elettrica, concimi, ghisa, ferro e acciaio, alluminio, idrogeno.

di emissione di CO<sub>2</sub> pari al 100% del loro *benchmark* di riferimento. Per questo, sin da subito sono molte le voci che da più parti si levano, sia in favore che contro.

Malgrado la evidente rilevanza della questione<sup>58</sup>, la consultazione pubblica sul portale *Di' la tua*, che si tiene fra il 22 luglio 2020 ed il 28 ottobre 2020, riceve solo 617 risposte valide. Quelle provenienti dall'Italia saranno soltanto 23.

Decisamente più incoraggiante appare l'esito della consultazione pubblica sulla proposta di direttiva su *Salute del suolo – protezione, gestione e ripristino sostenibile dei suoli dell'UE*, che, con il dichiarato scopo di colmare una evidente lacuna normativa, mira ad assicurare ai suoli lo stesso livello di protezione già previsto per acqua, aria ed ambiente marino, definendo in particolare le condizioni di un suolo sano ed introducendo norme che favoriscano un uso ed un ripristino sostenibili dei suoli.

In questo caso infatti la consultazione pubblica che si tiene dal 1° agosto 2022 al 24 ottobre 2022 riceve 5801 risposte valide (divenute poi 5782 dopo che sono state stralciate le risposte riconducibili ad una campagna)<sup>59</sup>, 504 delle quali provenienti dall'Italia. Numeri più alti, certo, ma che non devono indurre eccessivo ottimismo, se comunque raffrontati con la platea di soggetti potenzialmente interessati (sul punto v. *infra* par.6)<sup>60</sup>.

La conferma che non siamo comunque di fronte ad un *trend* positivo arriva subito dopo, con i risultati della consultazione sulla proposta di regolamento per garantire catene del valore resilienti delle c.d. materie prime critiche, il cui approvvigionamento sicuro e sostenibile è considerato essenziale per le «tecnologie ambientali» innovative (in particolare per la transizione energetica). Anche in questo caso siamo di fronte ad una iniziativa che potrebbe avere impatti molto significativi sia sul mercato interno che su quello extra-UE, dal momento che mira da un lato a ridurre la dipendenza dalle materie prime primarie, ad esempio mobilitando il potenziale delle materie prime secondarie; dall'altro lato, a garantire un approvvigionamento diversificato, equo e sostenibile dai mercati mondiali.

La consultazione, tenutasi fra il 30 settembre 2022 ed il 25 novembre 2022, riceve soltanto 258 risposte valide. Di queste, solo 10 saranno quelle provenienti dall'Italia.

<sup>58</sup> Confermata dal fatto che contestualmente alle consultazioni tramite *Di' la tua* la Commissione riterrà di dover attivare anche due procedure di consultazione 'mirata'. Cfr. *Commission staff working document Impact Assessment Report*, COM(2021) 564 final.

<sup>59</sup> Sul punto cfr. *Factual summary of the online public consultation on "soil health – protecting, sustainably managing and restoring EU soils*, ref.: Ares(2023)1432432 – 27/2/2023.

<sup>60</sup> Data la rilevanza della questione, anche in questo caso alla consultazione pubblica erano state affiancate altre iniziative fra cui interviste semi-strutturate e invio di questionari mirati agli *stakeholders*.

In cotanta desolazione, sembrano spiccare i numeri di alcune consultazioni. Ma sono numeri destinati ad abbassarsi velocemente non appena dai risultati si sottraggono quelli delle campagne. E così le 111.838 risposte alla consultazione sulla proposta di regolamento sulla *Protezione della biodiversità*, tenutasi fra l'11 gennaio 2021 ed il 5 aprile 2021, diventano 7125 dopo che sono stati ricondotte a campagne 104.713 risposte; le 473.461 risposte alla consultazione sulla proposta di direttiva in materia di *Governo societario sostenibile* diventano 6619, dopo che sono state sottratte 468.842 risposte, anche in questo caso ricondotte a campagne. Si noti peraltro che, in entrambi i casi, le risposte valutabili al di fuori della campagna sono comunque in gran numero, per cui resta l'interrogativo se il risultato sia effettivamente da ascrivere ad una efficace opera di sensibilizzazione nell'opinione pubblica o se, viceversa, vi siano state campagne che non sono state rilevate.

Assai più 'nella norma' sembra l'esito della consultazione sulla proposta di regolamento relativa agli *Obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni* per il raggiungimento della c.d. neutralità climatica entro il 2050, tenutasi dal 13 novembre 2020 al 5 febbraio 2021, che passa da 45678 risposte a 283, dopo che sono state sottratte le 45395 risposte legate a campagne.

E l'Italia? Come si è visto, i numeri anche in questo caso sono abbastanza scoraggianti: la partecipazione è scarsa da parte sia dei soggetti privati che di quelli istituzionali<sup>61</sup>. Molto ancora sembra ci sia da lavorare.

## 6. Conclusioni: ignari o riluttanti?

Tra il 4 luglio ed il 16 agosto 2018 si tiene una consultazione pubblica sull'ora legale, che riceve 4,6 milioni di risposte provenienti da tutti i 28 Stati membri<sup>62</sup>; la stragrande maggioranza si dichiara a favore della abolizione del cambio semestrale dell'ora.

Il 31 agosto dello stesso anno la Commissaria ai trasporti Violeta Bulc dichiarerà con entusiasmo: «Milioni di europei hanno utilizzato la nostra con-

<sup>61</sup> I documenti di sintesi che riportano i risultati delle consultazioni non forniscono informazioni incrociate che consentano di conoscere contemporaneamente provenienza geografica e natura del rispondente, sicché la sola strada percorribile è quella di analizzare le risposte al questionario, riportate su fogli Excel, tenendo conto, comunque, che per molte risposte si indica come Paese di provenienza il Belgio, sede di molte *lobbies* e di associazioni di categoria, mentre alcune sono anonime. A titolo di mero esempio, prendendo in considerazione la consultazione pubblica relativa alla proposta di direttiva sul *CBAM*, scorrendo le risposte espressamente indicate come provenienti dall'Italia emerge come la maggior parte di esse venisse da aziende dei settori interessati o da loro associazioni di categoria, pochissime da cittadini UE e da associazioni ambientaliste, nessuna da enti od organismi pubblici.

<sup>62</sup> Si tratta della consultazione pubblica che ad oggi, salvo errori, ha ricevuto il maggior numero di risposte.

sultazione pubblica per far sentire la loro voce. Il messaggio è molto chiaro: l'84% è contrario al mantenimento del cambio dell'ora. Ci organizzeremo di conseguenza e prepareremo una proposta legislativa per il Parlamento europeo e il Consiglio, che poi decideranno insieme».

Ecco, la Commissaria Bulc richiama enfaticamente la percentuale dell'84%, trascurando tuttavia di ricordare – come sarebbe stato evidentemente più che opportuno – che il numero ancorché elevato di rispondenti corrispondeva in realtà a meno dell'1% dei cittadini europei<sup>63</sup>.

Uno dei rischi maggiori correlati all'utilizzo di questo tipo di meccanismi è proprio quello che i risultati possano essere erroneamente ritenuti statisticamente attendibili dalle stesse istituzioni europee o dai loro membri; oppure che, pur nella consapevolezza che non lo sono, in una discutibile e fuorviante operazione 'cosmetica' di ricerca di consenso politico, li si voglia comunque presentare come tali.

Ma, come è evidente, i numeri contano. Ed i numeri, come si è detto, non sono particolarmente confortanti.

Certamente una delle ragioni della perdurante limitata utilizzazione del portale *Di' la tua* è da imputarsi al fatto che molti – ed in alcuni casi anche più 'utili' – sono i canali a disposizione di chi vuol far arrivare le proprie opinioni (ed i propri interessi) alle istituzioni europee. E questo vale sia per gli *stakeholders* privati che per gli organismi pubblici, statali ed infrastatali.

Non è un caso, ad esempio che nel Registro per la trasparenza figurino migliaia di organismi, pubblici e privati (a giugno 2023 si contavano più di 12300 iscritti)<sup>64</sup>. E giova ricordare che, ad esempio l'iscrizione al Registro è condizione per poter incontrare i rappresentanti delle istituzioni come pure i funzionari dell'UE. Anche la partecipazione a forme di consultazioni 'mirate' o ad organismi consultivi stabili o, ancora, a veri e propri tavoli di lavoro appare come uno strumento indubbiamente più appetibile<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Cfr in proposito la Relazione speciale n.14/2019 della Corte dei conti europea, cit., punto 89.

<sup>64</sup> Può essere utile ricordare che, per quel che concerne l'Italia, fra gli iscritti figurano enti pubblici ed associazioni e reti di autorità pubbliche quali, ad esempio, la Regione Sardegna, l'EMA (*European Metropolitan Authorities*), che riunisce le città metropolitane italiane assieme ad alcune grandi città europee quali Barcellona, Porto, Lione, Varsavia, ecc., l'Unione degli Assessorati alle Politiche Socio-sanitarie, Istruzione e Lavoro, molte Università italiane.

<sup>65</sup> A proposito di tavoli di lavoro, si pensi, a titolo puramente di esempio, ai *Technical Working Groups (TWG)* composti dai diversi portatori di interessi (rappresentanti delle istituzioni europee, degli Stati membri, delle imprese e delle associazioni ambientaliste) che, nel quadro del c.d. *Sevilla process* previsto dalla direttiva sulle emissioni industriali 2010/75/UE (in materia di *Integrated Pollution Prevention and Control*, IPPC), procedono, in conformità alla Decisione di esecuzione 2012/119/UE, alla stesura dei c.d. *BREFs (BAT reference documents)*, documenti istruttori contenenti le c.d. *Best Available Techniques* destinati ad essere trasfusi in successive decisioni della Commissione.

Ma è altrettanto certo che, più è 'spinto' l'utilizzo delle nuove tecnologie, più si allarga il divario con gli analfabeti digitali e con coloro che, per qualunque ragione, non possono avere accesso alle piattaforme informatiche. Il tema, come è evidente, richiederebbe ben altri spazi, dal momento che tocca uno dei gangli fondamentali della stessa riflessione sulle democrazie al tempo di *internet*.

Sul punto quindi, e in conclusione, sia concessa soltanto una piccola digressione.

Nell'agosto del 1955 Isaac Asimov pubblica sulla rivista di *science fiction* *If* un racconto dal titolo *Franchise*, in cui Norman Muller, cittadino statunitense, viene selezionato dal computer Multivac come rappresentante del corpo elettorale per la elezione del Presidente degli Stati Uniti del 4 novembre 2008. L'impazienza degli uomini, che hanno cominciato a chiedere computer in grado di anticipare l'esito delle elezioni in base allo spoglio dei primi voti, ha infatti generato macchine sempre più perfezionate, capaci di predire il risultato conoscendo un numero sempre più basso di voti, fino a quando è diventato sufficiente conoscere l'opinione di uno solo dei votanti. Ma «*the Voter of the Year*» – «*not the smartest, or the strongest, or the luckiest, but just the most representative*» – non dovrà votare: Multivac, che ha già quasi tutti i dati a disposizione, ha solo bisogno di valutare «*certain imponderable attitudes of mind*», attraverso un fuoco di fila di domande (delle quali Norman non ne ricorderà che una, «*incongruously gossipy*»: “*What do you think of the price of eggs?*”).

Fantascienza, certamente. Ma il mondo distopico costruito da Asimov, la sua «*first and greatest Electronic Democracy*», è lì, a rammentarci che non è vero, come diceva Eraclito, che «*εἷς ἐμοὶ μύριοι, ἐὰν ἄριστος ᾦ*»<sup>66</sup>. E che il progresso della scienza e della tecnica non devono lasciare indietro chi non riesce a stare al passo, anche solo, come nel nostro caso, semplicemente prendendo parte a delle consultazioni *on line*.

<sup>66</sup> GALENO, *De Dignoscendis Pulsibus*, fr. 49 («Uno è per me diecimila, se è il migliore»).