

I diritti di informazione e partecipazione disegnati dalla Convenzione di Aarhus nel campo dell'energia: strumenti di attuazione per un nuovo paradigma di “democrazia energetica”

di Luca Salvatore Cellura

SOMMARIO: 1. Premesse introduttive: tutela dell'ambiente, diritti umani e “democrazia ambientale”: l'importanza dei diritti procedurali – 2. L'accesso all'informazione e la partecipazione ai processi decisionali: i due pilastri della Convenzione di Aarhus costruiti attraverso la stratificazione normativa multilivello – 2.1. il primo pilastro: l'informazione ambientale – 2.2. il secondo pilastro: la partecipazione – 2.3. Segue: la partecipazione nella prospettiva del diritto interno – 3. L'applicazione dei primi due pilastri di Aarhus alla materia energetica: la partecipazione e l'informazione in materia di attività estrattive e fonti energetiche rinnovabili, tra tendenze accentratrici e opposizioni territoriali – 4. L'informazione e la partecipazione nella pianificazione climatica ed energetica: quale spazio per nuovi modelli di democrazia energetica? – 5. Conclusioni

1. *Premesse introduttive – tutela dell'ambiente, diritti umani, “democrazia energetico-ambientale”: l'importanza dei diritti procedurali*

Una delle sfide più complesse poste dal paradigma dello sviluppo sostenibile è senza dubbio quella di bilanciare adeguatamente due interessi che sono stati spesso tratteggiati come contrapposti: da un lato, lo sviluppo economico-sociale, dall'altro, la protezione dell'ambiente¹. La sfida, di per sé sufficientemente ardua, si complica ulteriormente allorché si chiede a questo equilibrio di tenere anche in debita considerazione le esigenze delle generazioni future² – in modo da non compromettere l'equilibrio ecologico del Pianeta che erediteranno – e, al contempo, di considerare anche quelle delle presenti generazioni – in particolar modo il *global south* ed i margini di sviluppo economico cui ha diritto, al pari dei paesi “industrializzati”.

La prospettiva dello sviluppo sostenibile pone in luce l'evidente relazione fra protezione dell'ambiente e diritti umani, un collegamento che ha

¹ A. BOYLE, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, *European Journal of International Law*, Volume 23, Issue 3, August 2012, Pages 613–642, <https://doi.org/10.1093/ejil/chs054>

² Così come indicato nel Principio 3 della Dichiarazione di Rio del 1992.

radici risalenti e prestigiose nella “Dichiarazione di Stoccolma” che, nel primo Principio, sanciva l’essenzialità dell’ambiente per l’essere umano, per il “*benessere e [...] pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita*”³.

Uno dei maggiori pregi di questo inquadramento consiste nel riconoscere i diritti umani come uno strumento per affrontare le questioni ambientali⁴, attraverso la predisposizione di una serie di situazioni giuridiche soggettive di natura sia procedurale che sostanziale.

Ed è proprio con riferimento ai diritti procedurali – come formalizzati dalla fondamentale Convenzione di Aarhus e plasmati dalle normative di attuazione – che intende concentrarsi la presente indagine⁵.

In materia ambientale, la dimensione individuale (attinente ai diritti umani) e quella collettiva (che concerne la partecipazione) sono strettamente legate⁶, secondo una lettura che è stata a più riprese avallata anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell’Uomo, che ha tracciato un chiaro collegamento tra diritti strumentali (come l’accesso alle informazioni e la partecipazione ai processi decisionali) e diritti umani fondamentali⁷.

È a partire da tale assioma che si è evoluto il concetto di sviluppo sostenibile, quale processo partecipativo e basato sul dialogo sociale. È stato così declinato in termini ambientali il principio democratico che riconosce il diritto dei cittadini di prendere parte alle decisioni politiche che li riguardano e ne influenzano la vita⁸, sia attraverso la partecipazione

³ “Dichiarazione delle Nazioni Unite sull’ambiente umano”, Principio 1.

⁴ Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, *Analytical study on the relationship between human rights and the environment*, A/HRC/19/34, 16 Dec. 2011.

⁵ Il fondamento di tali diritti va ricercato nel Principio 10 della Dichiarazione di Rio del 1992 sull’Ambiente e lo Sviluppo, che sancisce come “*il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli*”.

⁶ E. ORLANDO, *Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella legislazione europea*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, XLI, 3, 2020, pag. 574.

⁷ Vedi, *ex multis*, Corte Europea Diritti dell’Uomo, *Oneryldiz v Turkey* (2005) 41 EHRR 20, par. 62, dove si statuisce che “*public access to clear and full information is viewed as a basic human right*”.

⁸ M. ORELLANA, *Governance and the Sustainable Development Goals: The Increasing Relevance of Access Rights in Principle 10 of the Rio Declaration*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2016, pp. 50-58. 10.1111/reel.12153. In tal senso, v. anche la definizione di partecipazione fornita dalla Banca Mondiale: “*a process through*

politica, sia con riguardo alla partecipazione ai procedimenti amministrativi.

È questa, dunque, la *ratio iuris* della “Convenzione sull’accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l’accesso alla giustizia in materia ambientale”, meglio nota come “Convenzione di Aarhus”, adottata dalla Commissione economica per l’Europa delle Nazioni Unite (UNECE) nel 1998.

La Convenzione ha inteso fornire un meccanismo applicativo al concetto di “democrazia ambientale”⁹, affidandone l’inveramento proprio a quei diritti procedurali che compongono i tre pilastri della Convenzione¹⁰.

Si tratta di quegli stessi diritti procedurali che hanno, da ultimo, trovato un riconoscimento anche all’interno dell’Agenda ONU 2030 sugli obiettivi di sviluppo sostenibile.¹¹

L’impostazione dell’Agenda sancisce una volta ancora, ed inequivocabilmente, l’essenzialità della partecipazione pubblica e del coinvolgimento dei singoli nelle politiche per lo sviluppo sostenibile. D’altro canto, le sfide

which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decisions and resources which affect them”, in *World Bank Participatory Development Sourcebook*, 1996, p. XI.

⁹ V. UNECE, “The Aarhus Convention – An Implementation Guide” (2000). In particolare, l’allora Segretario Generale dell’ONU Kofi Annan descrisse la Convenzione come “*the most ambitious venture in environmental democracy undertaken under the auspices of the United Nations*”.

¹⁰ G. PAROLA, *Environmental Democracy at the Global Level: Rights and Duties for a New Citizenship*, Veritas Publishing, 2013.

¹¹ Invero, la partecipazione del pubblico sottende, in maniera trasversale, a tutti i 17 obiettivi dell’Agenda: essa infatti concerne, da un lato, il monitoraggio dell’implementazione degli obiettivi e dei target e, dall’altro, l’accountability di coloro che hanno la responsabilità di implementarli. Tuttavia, ne viene anche riconosciuta l’importanza ex se, consacrando in specifici target che fanno eco ai tre pilastri della Convenzione di Aarhus. Infatti, l’obiettivo 16 (“Pace, giustizia e istituzioni forti”) prevede tre specifici Target che ricalcano i tre strumenti fondamentali formalizzati nella Convenzione di Aarhus: 16.3 “Promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti”, 16.7 “Garantire un processo decisionale responsabile, aperto a tutti, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli”, e 16.10 “Garantire un pubblico accesso all’informazione e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali”. Sul punto v. M. ORELLANA, *Governance and the Sustainable Development Goals: The Increasing Relevance of Access Rights in Principle 10 of the Rio Declaration*, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 25 (1) 2016. DOI 10.1111/reel.12153

poste dallo sviluppo sostenibile impongono decisioni difficili, che trarrebbero enorme giovamento da una legittimazione più ampia possibile: da qui l'enfasi che gli articoli 6, 7 e 8 della Convenzione di Aarhus pongono sui diritti procedurali, che potrebbero fornire degli strumenti partecipativi su cui costruire una base di consenso più ampia di quella tradizionalmente raggiungibile attraverso gli ordinari meccanismi della democrazia rappresentativa, per cercare di colmare il deficit democratico che si registra in materia ambientale¹².

Dunque, in un contesto in cui diritti di carattere ambientale trovano pieno riconoscimento fra i diritti umani fondamentali, il concetto di democrazia ambientale¹³ – essendo l'ambiente un fattore determinante nella vita dei cittadini e delle comunità – assume una pregnanza particolare. Ciò è ben testimoniato dai processi di costituzionalizzazione del “principio ambientalista”¹⁴, che si basano sull'assunto teorico-politico secondo il quale l'ambiente costituirebbe ormai un valore su cui è stato raggiunto un ampio consenso, e dunque andrebbe sottratto alla (schizofrenica) dialettica politica¹⁵. Con l'evidente implicazione che, per intervenire sulla materia, sarebbe necessaria una legittimazione più ampia di quella garantita dalla mera maggioranza parlamentare: donde l'importanza dei diritti procedurali previsti dalla Convenzione, veri e propri strumenti di democrazia partecipativa.

Quando si riflette sulla democrazia ambientale e sui correlati diritti procedurali, particolare rilievo assumono le politiche energetiche, dal momento che uno dei più pressanti problemi ambientali del nostro

¹²A. BOYLE, *op. cit.*, pag. 622.

¹³ Su tale concetto, la bibliografia è molto nutrita. Si rimanda, senza pretese di esaustività, a R. ECKERSLEY, *Environmentalism and Political Theory*. Routledge, London, 1992; T. C. BEIERLE & J. CAYFORD *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Resources for the Future Press, 2002; B. BARBER, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. California University Press, London, 1984; J. NEWIGL & O. FRITSCH, *Environmental Governance: Participatory, Multi-Level – and Effective?*, *Environmental Policy and Governance*, 19, 197. Nel contesto Italiano, cfr. G. PEPE, “La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionali ed ordinamento italiano.”, in *Federalismi.it* n. 2/2020, pp 179-195.

¹⁴ Per una analisi approfondita della portata della riforma introdotta dalla legge costituzionale 1/2022 cfr., *ex multis*, G. MARCHETTI, *Il “principio fondamentale ambientalista” nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Giappichelli, 2024.

¹⁵ A. ANTAL, *The impact of U.S.A. and E.U. on environmental and energy democracy in Hungary*, in *Online Journal Modelling the New Europe*, 17/2015, pp. 13-27.

tempo è costituito dal c.d. cambiamento climatico indotto dalle attività antropiche, fra le quali primeggia l'attività di produzione e consumo di energia. Per tale motivo, una delle chiavi di volta della transizione ecologica è rappresentata dalla questione energetica (*rectius*, la transizione) verso forme di energia meno climalteranti ed inquinanti: un rapporto che è stato efficacemente definito da autorevole dottrina come la “triade inscindibile”¹⁶ energia-ambiente-clima¹⁷. Questa relazione è stata chiaramente evidenziata nel Preambolo dell'Accordo di Parigi¹⁸ – fondamentale tappa del processo di attuazione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici – quale criterio fondamentale che deve guidare gli Stati nell'elaborazione di politiche e strumenti per affrontare il cambiamento climatico.

La gravità del fenomeno del riscaldamento globale, unitamente all'impatto che le politiche energetiche hanno sulla protezione (o distruzione) dell'ambiente e del clima, ha così favorito la nascita – in seno al dibattito giuridico sulla democrazia ambientale – di una particolare prospettiva che guarda al funzionamento del sistema democratico attraverso il prisma dei modelli economici e giuridici che regolano la filiera energetica. Questa angolazione non prende in considerazione soltanto l'assetto del mercato con riguardo alla decentralizzazione o alla collettivizzazione dei mezzi di produzione dell'energia, ma si interroga anche sulle misure più idonee a promuovere la democratizzazione delle decisioni pubbliche in materia di energia, in modo da coinvolgere il maggior numero possibile di cittadini attraverso gli istituti della partecipazione procedimentale¹⁹.

Si tratta di due paradigmi – la democrazia ambientale e quella energetica – che condividono diversi tratti comuni, il più rilevante dei quali è indubbiamente l'insistenza sui diritti procedurali²⁰. Questo è il motivo per il quale la questione energetica assume un rilievo particolare nella prospet-

¹⁶ M. CLARICH, Energia, in *Enciclopedia del diritto*, I tematici, III, Funzioni amministrative, Milano, 2022, p. 441.

¹⁷ G. D. COMPORI, *Energia ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3-2022 pag. 643.

¹⁸ V. United Nations Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties, Decision 1/CP.21.

¹⁹ C. KUNZE, S. BECKER, *Energy Democracy in Europe: A Survey and Outlook*, 2014, Rosa Luxemburg Foundation, Bruxelles.

²⁰ K. SZULECKI, *Conceptualizing energy democracy*. *Environmental Politics*, 2017, 27(1), 21–41. <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1387294>

tiva della Convenzione di Aarhus, tanto da spingere alcuni autori a descrivere la democrazia energetica come il “prevalere dei pilastri di Aarhus nel campo della politica energetica”²¹. Secondo questa impostazione, la politica energetica è elemento essenziale e costitutivo della democrazia ambientale, poiché senza sistemi energetici democratici non vi può essere alcuna democrazia ambientale e, spingendosi oltre, in assenza di relazioni democratiche nel campo della protezione ambientale viene messa in discussione la stessa democrazia *tout court*²².

Dunque, la presente trattazione intende – dopo averne brevemente tratteggiato l’evoluzione – indagare in che misura i diritti procedurali di informazione e partecipazione delineati dalla Convenzione di Aarhus – e attuati attraverso la stratificazione multilivello del diritto UE e interno – garantiscano, nel settore energetico, una effettiva partecipazione del pubblico alle scelte amministrative. In particolare, si analizza come l’attuale paradigma acceleratorio della transizione energetica, dettato da preminenti esigenze di decarbonizzazione e sicurezza degli approvvigionamenti, particolarmente in materia di fonti energetiche rinnovabili, stia causando una compressione strutturale di tali garanzie. Ciò, come si argomenterà, attraverso interventi che tendono alla riduzione dei termini per la partecipazione, alla centralizzazione decisionale, e allo spostamento della partecipazione a monte (i.e., la fase pianificatoria) a discapito dei momenti valutativi e consultivi più incisivi che riguardano i singoli progetti. In questo quadro, il principio di “interesse pubblico prevalente” alla realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili rischia di incidere negativamente sulla già fragile effettività dei diritti sanciti nella Convenzione di Aarhus, con inevitabili ricadute in termini di accettazione sociale e conflittualità territoriale.

²¹ Traduzione a cura dell’autore. Il testo originale recita “the prevailing of the Aarhus pillars in the field of energy policy (i.e., energy democracy)”. A. ANTAL, *op. cit.*, pag. 25.

²² *Ib.*

2. *L'accesso all'informazione e la partecipazione ai processi decisionali: i due pilastri della Convenzione di Aarhus costruiti attraverso la stratificazione normativa multilivello*

2.1. *Il primo pilastro: l'informazione ambientale*

In considerazione del livello di complessità raggiunto dalla composita normativa di attuazione della Convenzione, appare opportuno ricostruirne, sebbene per cenni, il quadro giuridico generale.

Come evidenziato, il sistema di diritti ambientali di natura procedurale predisposto dalla Convenzione di Aarhus costituisce la base giuridica per la costruzione di un modello giuridico di democrazia ambientale, in grado di promuovere una maggiore democraticità nei processi di *governance* in materia ambientale, e offrire così un parziale rimedio al “deficit democratico”²³ che contraddistingue le politiche ambientali. Sebbene i primi esperimenti giuridici – come la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 – non contenessero espliciti riferimenti alla partecipazione pubblica nella elaborazione di politiche ambientali, prevedevano tuttavia una serie di diritti sostanziali²⁴ – come quello di vivere in un ambiente di qualità²⁵ – che reclamavano uno strumentario adeguato alla loro implementazione e tutela.

I tre pilastri della democrazia ambientale vengono così delineati nella Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, precisamente al Principio 10, cioè “adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità”, “possibilità di partecipare ai processi decisionali”, e “accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi”²⁶.

²³ G. PAROLA, *op. cit.*, pag. 97. Sulla questione del deficit democratico in materia di ambiente, v. *ex multis*, G. MANFREDI, S. NESPOR, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in Riv. giur. ambiente, 2010, pp. 293 – 324 e ss., i quali ritengono che il deficit democratico sia, in campo ambientale, condizione in qualche modo fisiologica, per la macroscopica ragione che l'interesse ambientale – in particolar modo nella sua declinazione di tutela del clima – assume evidentemente una dimensione globale o, quantomeno, sovralocale.

²⁴ N. GULLO (2021). *Procedural Rights on Environmental Law*. In N. Gullo (a cura di), *Human Rights and the Environment: Legal, Economic and Ethical Perspectives* (pp. 433-458). Napoli: Editoriale Scientifica.

²⁵ Il riferimento è al Principio 1 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972, la quale dichiara che “L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere”.

²⁶ Nel testo originale in lingua inglese, il principio 10 recita: “At the national level,

Seguendo questa impostazione, la Convenzione si è proposta di riconoscere alcuni diritti procedurali del pubblico – sia come individuo, sia come gruppo sociale organizzato – nel campo ambientale. La Convenzione si concentra sui diritti procedurali, e si premura di esplicitarne il rapporto di strumentalità nei riguardi dei diritti sostanziali²⁷.

Al fine di allargare quanto più possibile la portata della Convenzione, viene fornita all'art. 2 una definizione molto ampia di “autorità pubblica” – individuando così i legittimati passivi nelle amministrazioni di tutti i livelli e soggetti che svolgono funzioni o servizi pubblici in materia ambientale – dal cui novero vengono escluse le istituzioni che esercitano funzioni giudiziarie e legislative. Correlativamente, anche la definizione di “informazioni ambientali” è molto estesa.

Il primo pilastro concerne appunto il diritto di accesso alle informazioni ambientali. La titolarità di tale diritto spetta al “pubblico”, cioè a tutte le persone fisiche e giuridiche²⁸, senza la necessità di addurre alcun “interesse”²⁹. Dal canto suo, la nozione di “informazioni ambientali” concerne sia lo stato degli “elementi ambientali” (come le matrici ambientali: acqua, aria, suolo, etc.)³⁰, sia fattori che possano incidere sull'ambiente (sostanze, energia, rumore, radiazioni), sia attività e provvedimenti – come provvedimenti amministrativi, accordi ambientali, politiche, disposizioni legislative, piani e programmi³¹.

Con riguardo alla gestione e alla circolazione delle informazioni ambientali, si possono distinguere due differenti situazioni giuridiche a carico della pubblica amministrazione: una strettamente passiva, l'altra

each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.”

²⁷ N. GULLO (2021), *op. cit.*, pag. 437. L'articolo 1 afferma, infatti, che i diritti di accesso alle informazioni, partecipazione e accesso alla giustizia sono mirati alla protezione del “diritto di ogni persona [...] a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere”.

²⁸ Convenzione sull'Accesso alle Informazioni, la Partecipazione del Pubblico ai Processi Decisionali e l'Accesso alla Giustizia in Materia Ambientale, art. 2, Par. 4.

²⁹ *Ib.*, art. 4. Par. 1, lettera a).

³⁰ *Ib.*, art. 2, par. 3, lett. a).

³¹ *Ib.*, art. 2, par. 3, lett. b).

attiva. La situazione passiva fa riferimento all'obbligo posto sulle autorità pubbliche di rendere disponibili le informazioni ogni volta che siano richieste dal pubblico³².

Questo primo pilastro è stato recepito dal diritto unionale attraverso la Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale³³.

Dal canto suo, l'ordinamento italiano si è adeguato alla disciplina sancita nella Convenzione di Aarhus con il Decreto legislativo 195/2005, di recepimento della Direttiva 2003/4/CE. Il Decreto, sulla scorta di quanto previsto nella Convenzione e nella Direttiva, stabilisce una nozione ampia di informazione, e prevede che chi richiede l'accesso non debba dimostrare l'esistenza di un interesse giuridico qualificato. È agevole notare qui come la normativa ponga una rilevante deroga a quanto previsto dalla disciplina generale sull'accesso documentale³⁴, contenuta nella legge sul

³² Sono previste, tuttavia, delle ipotesi in cui la richiesta può essere respinta, per particolari esigenze indicate negli artt. 4 e 5: i) ragioni di natura formale, che attengono a motivi organizzativi o procedurali (l'autorità non dispone delle informazioni, la richiesta è generica o irragionevole, i documenti sono in corso di elaborazione), ii) ragioni di natura sostanziale, riguardanti la tutela di rilevanti interessi pubblici e privati (relazioni internazionali, difesa, pubblica sicurezza, giustizia, proprietà intellettuale, privacy, etc.) che giustificano un regime di segretezza. Questi motivi di diniego devono essere interpretati in maniera restrittiva, avendo riguardo all'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione delle informazioni, e all'attinenza delle informazioni all'ambiente. La situazione attiva prende, invece, la consistenza di un vero e proprio obbligo di fare posto sulle autorità pubbliche, che implica una costante attività di raccolta e mantenimento delle informazioni ambientali rilevanti per l'esercizio delle loro funzioni, e la messa a disposizione del pubblico di tali informazioni in modo trasparente e accessibile

³³ In particolare, la Direttiva 2003/4/CE intende garantire il diritto attraverso il perseguimento di due sub-obiettivi fondamentali, in coerenza con quanto stabilito nella Convenzione: i) garantire il diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche e stabilire termini, condizioni di base e modalità pratiche per l'esercizio, (art. 1, punto a), rendendo disponibili le informazioni ai richiedenti, che non sono tenuti a dichiarare il proprio interesse (art. 3, par. 1); ii) garantire la progressiva e sistematica diffusione al pubblico della più ampia informazione ambientale (art. 1, punto b).

³⁴ Che, si ricorda qui, ai sensi dell'art. 22 della l. 241/1990, richiede "un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso". Sull'istituto in parola si rinvia, fra i molti, a M. MAGRI, *Il diritto di accesso documentale*, in *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, 2022 (pp. 341-353), Maggioli; A. SIMONATI, *I diritti di accesso" a contenuto*

procedimento amministrativo n. 241/1990: come chiarito dalla giurisprudenza, l'accesso in materia ambientale non richiede motivazioni precise né la dimostrazione dell'interesse, poiché l'ambiente è "bene giuridico protetto dall'ordinamento"³⁵, la cui tutela ha ormai, si potrebbe aggiungere, indiscutibile rango costituzionale alla luce della modifica che ha interessato l'art. 9 della Carta fondamentale³⁶. Inoltre, occorre evidenziare come la nozione di informazioni ambientali di cui al Decreto ricomprende anche le informazioni che richiedono una attività elaborativa da parte dell'amministrazione, così garantendo – anche su questo versante – una tutela più ampia di quella prevista dalla disciplina sull'accesso documentale prevista dalla legge 241/1990, che riguarda solamente i documenti già formati.

Sono previste comunque delle cause di esclusione del diritto d'accesso³⁷ per ragioni di natura organizzativa o procedurale, e ragioni attinenti alla tutela di rilevanti interessi pubblici e privati. Il diniego va interpretato in maniera non restrittiva, effettuando una valutazione ponderata fra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione dall'accesso. Viene comunque effettuato un bilanciamento *ex lege* ove si prevedono alcune ipotesi specifiche in cui, pur vertendosi in tema di rilevanti interessi pubblici e privati, la richiesta di accesso non può essere respinta qualora riguardi informazioni su emissioni nell'ambiente³⁸. Viene, inoltre, dedicato un articolo alla diffusione delle informazioni³⁹, ponendo

generale": spunti per un'analisi in parallelo. Il Diritto Dell'economia, 2022;2022(1):201-18; S. FOA, *La nuova trasparenza amministrativa. Diritto amministrativo*, 2017(1):65-99.

³⁵ V. T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 17/03/2014, n. 809.

³⁶ Sulla riforma costituzionale, fra i tanti interventi, si segnala: M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. cost.*, n. 3/2021, p. 285 ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 123 ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 49 ss.

³⁷ Decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 sull' Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, art. 5.

³⁸ V. art. 5, comma 4 del Decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, che fa riferimento alle ipotesi previste nel comma 2, lettere A (riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche), D (riservatezza delle informazioni commerciali o industriali), F (dati personali), G (chiunque abbia fornito di sua volontà le informazioni richieste), e H (tutela dell'ambiente e del paesaggio).

³⁹ V. D.lgs. 195/2005, Art. 8.

sulle autorità pubbliche l'obbligo di renderle disponibili in apposite banche dati elettroniche, con cui dare notizia di (fra gli altri) autorizzazioni e pareri rilasciati in applicazione delle norme sulla valutazione di impatto ambientale, studi di impatto ambientale, valutazione dei rischi, accordi in materia ambientale⁴⁰.

Si tratta di una disciplina particolarmente originale, che ha introdotto una specie di accesso generalizzato *ante litteram*, seppur limitato alla sola materia ambientale⁴¹, la cui carica innovativa è venuta meno solamente con l'introduzione dell'accesso civico generalizzato ad opera del c.d. *freedom of information act*⁴². Al netto di condivisibili preoccupazioni per la possibile sovrapposizione fra le varie forme di accesso, che potrebbe produrre una "rarefazione della speciale forma di accesso alle informazioni ambientali"⁴³, occorre evidenziare come si tratti di uno di quei casi in cui il diritto ambientale si è posto come "diritto-sonda", con cui si sono sperimentati istituti e categorie che poi sono stati generalizzati⁴⁴.

A livello generale, il diritto di accesso alle informazioni viene anche ribadito nell'art. 3-sexies del d.lgs. n. 152/2006, c.d. T.U. ambiente. La previsione è particolarmente significativa, in ragione della sua collocazione sistematica⁴⁵, e della nettezza della formulazione, che fa riferimento al "chiunque" e alla non necessità di dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, ai fini dell'accesso.

⁴⁰ Per l'elenco completo, si rinvia all'art. 8, comma 3 del D.lgs. 195/2005.

⁴¹ L'innovatività della disposizione è ben evidenziata da E. Belisario e G. Romeo: "Mentre su tutti gli altri fronti l'Italia è ancora nelle pastoie della legge 241 del 1990, che obbliga chi chiede un'informazione a dimostrare che ha un interesse legittimo e qualificato per conoscerla, il decreto legislativo n.195 del 2005, nel suo terzo articolo, è anni luce più avanti: l'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse". E. BELISARIO, G. ROMEO, *Silenzi di Stato*, Chiarelettere Editore, 2016 cit., pp. 69-70.

⁴² La nuova impostazione è stata introdotta con il Decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97, recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

⁴³ G. PIZZANELLI, *Il contributo dell'accesso alle informazioni ambientali alla tutela del patrimonio pubblico*, in Nuove autonomie: XXIX, 1, 2020, pag. 98.

⁴⁴ V. G. PIZZANELLI, *op. cit.*, p. 99. V. anche R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in *Diritto e società*, 2006, p. 510.

⁴⁵ La disposizione è infatti posta nella Parte prima – Disposizioni comuni e principi generali.

2.2. *Il secondo pilastro: la partecipazione*

Il secondo pilastro concerne la partecipazione del pubblico alle procedure amministrative, programmatiche e normative. Nell'ambito di questo pilastro si possono individuare tre modelli fondamentali di partecipazione.

La prima categoria concerne le procedure decisionali, perlopiù di natura autorizzativa o preordinate al rilascio di permessi, riguardanti attività specifiche, come quelle individuate nell'allegato I della Convenzione⁴⁶. In questo caso, la Convenzione dispone che il pubblico interessato debba essere informato già nella fase iniziale – in maniera adeguata e tempestiva – su certi aspetti, come il tipo di attività proposta e l'autorità dotata di potere decisionale⁴⁷. Questa partecipazione va garantita nella fase iniziale, quando cioè tutte le opzioni sono ancora aperte e pertanto la partecipazione può influenzare effettivamente la decisione finale⁴⁸, della quale si dovrà peraltro informare prontamente il pubblico, corredandola delle motivazioni che ne costituiscono il fondamento⁴⁹. Inoltre, il pubblico interessato deve poter accedere a tutte le informazioni rilevanti per la procedura, come ad esempio il sito dell'attività, le sue caratteristiche tecniche, gli effetti sull'ambiente. Vale la pena sottolineare come, attesa la particolare complessità della materia e dunque la concreta possibilità che la mera pubblicità non sia sufficiente, va redatta anche una sintesi non tecnica il cui scopo, in ossequio al principio di trasparenza, è quello di rendere intellegibili dati che usualmente sono di difficile comprensione per il comune cittadino⁵⁰. Infine, è sancito che le procedure di partecipazione devono consentire al pubblico (non, si badi bene, il “pubblico interessato”)⁵¹ di presentare osservazioni, informazioni, analisi, pareri, per iscritto

⁴⁶ L'Allegato, che elenca una serie di attività di rilevante incidenza ambientale, individua, fra le altre, una serie di attività particolarmente impattanti appartenenti al settore energetico (come ad esempio quelle svolte da raffinerie, centrali termiche e nucleari) e a quello minerario ed estrattivo, alle cui procedure autorizzative deve poter partecipare il pubblico. V. Art. 6 par. 1, della Convenzione di Aarhus.

⁴⁷ *Ib.*, Art. 6 par. 2.

⁴⁸ *Ib.*, Art. 6, par. 8.

⁴⁹ *Ib.*, Art. 6, par. 9.

⁵⁰ *Ib.*, art. 6, par. 6. Sulla differenza fra pubblicità e trasparenza, e sulla sintesi non tecnica quale esempio del principio di trasparenza, si veda F. DE LEONARDIS, *Tra obblighi di trasparenza e diritto alla riservatezza: verso una trasparenza di tipo “funzionale”*, *Giornale Di Storia Costituzionale*, 31, I, 2016, p. 175–184.

⁵¹ Il paragrafo 7 dell'articolo 6 della Convenzione fa qui riferimento, a differenza dei

o in udienze pubbliche⁵². Infine, a chiusura del sistema ed in quell'ottica di strumentalità sopra menzionata, si assicura come l'elemento procedurale ("i risultati della partecipazione") venga asservito a quello sostanziale ("adozione della decisione") attraverso la disposizione che prevede come nella decisione debba tenersi adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico, in modo da garantire adeguatezza ed effettività⁵³ dello strumento partecipativo.

La seconda categoria riguarda la partecipazione in piani, programmi e politiche in materia ambientale, e mira a consentire al pubblico la partecipazione all'elaborazione dei piani e programmi "in un quadro trasparente ed equo", dopo avergli fornito le informazioni necessarie.

La terza categoria, infine, concerne l'elaborazione di "regolamenti di attuazione e altre norme giuridicamente vincolanti".

Dunque, il secondo pilastro appena evidenziato è stato parzialmente recepito dal diritto unionale con diversi provvedimenti normativi. Infatti, l'esigenza di garantire la partecipazione ad attività specifiche (art. 6 della Convenzione) è stata recepita dall'art. 6 della Direttiva sulla valutazione di impatto ambientale⁵⁴.

La seconda categoria (partecipazione all'elaborazione di piani, pro-

precedenti, al "pubblico" e non al "pubblico interessato", lasciando intendere dunque, almeno con riguardo alla partecipazione in senso stretto disciplinata da questo paragrafo, un allargamento della platea dei partecipanti.

⁵² V. Convenzione di Aarhus, art. 6, par. 7.

⁵³ M. DELL'OMARINO, *La funzione democratica della partecipazione al procedimento: alcune considerazioni a partire dalle recenti riforme in materia di dibattito pubblico*, in *Federalismi.it*, n. 11 2024, pag. 7.

⁵⁴ Direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, così come emendata dalla Direttiva 2014/52/UE. Per il vero, la partecipazione pubblica in materia ambientale veniva prospettata nel diritto europeo già prima dell'entrata in vigore della Convenzione di Aarhus. La Direttiva 85/337/Cee, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, all'art. 6 poneva un "obbligo di vigilanza" sugli Stati membri, sulla possibilità del pubblico interessato di esprimere parere prima dell'avvio del progetto. Questa pionieristica previsione era però castrata dalla facoltatività del regime riguardante le modalità di informazione e consultazione del pubblico. Sulla stessa linea si poneva la Direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, con una apposita previsione all'art. 15. Infine, la previsione della Convenzione è stata recepita dalla Direttiva 2003/35/CE sulla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, con cui si sono modificate le direttive 85/337/Cee e 96/61/CE.

grammi e politiche in materia ambientale – art. 7 della Convenzione) è stata parzialmente recepita con Direttiva 2003/35/CE riguardante la “partecipazione del pubblico nell’elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale”. La Direttiva recepisce (quasi pedissequamente) l’ampia definizione di pubblico della Convenzione⁵⁵, e di pubblico interessato⁵⁶.

Con riguardo, invece, alla elaborazione delle politiche, non essendosi previsto nella Convenzione di Aarhus un regime di obblighi dettagliati come per i piani e programmi⁵⁷, si è scelto di non recepirne la disciplina.

Per motivi simili, anche la terza categoria citata (cioè, partecipazione del pubblico all’elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale – art. 8 della Convenzione) non è stata trasposta: ciò, secondo alcuna dottrina, sarebbe dovuto alla circostanza che la previsione non porrebbe un requisito giuridicamente vincolante, quanto piuttosto delle linee guida per implementare dei meccanismi partecipativi⁵⁸.

2.3. *Segue: la partecipazione nella prospettiva del diritto interno*

Nell’ordinamento italiano, il pilastro sulla partecipazione è stato incor-

⁵⁵ L’art. 2, par. 1 della Direttiva fa riferimento a “una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone”.

⁵⁶ L’art. 3, par. 1 lo definisce come “pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale [...] o che ha un interesse in tali procedure”.

⁵⁷ V. art. 6, ultimo capoverso della Convenzione di Aarhus, dove si dice che “Nella misura opportuna, ciascuna Parte si adopera per consentire al pubblico di partecipare all’elaborazione delle politiche in materia ambientale”. Nella Guida all’implementazione della Convenzione, questa differenza è motivata dal fatto che le politiche sono usualmente meno concrete (“*they are typically less concrete than plans and programmes*”) e sono particolarmente dipendenti dal contesto (“*Policies also require a more thorough and profound understanding of the legalities and political context of a particular place*”). Cfr. J. EBBESSON, H. GAUGITSCH, J. JENDROŠKA, F. MARSHALL, S. STEC, “The Aarhus Convention: an implementation guide”, 2nd edition (Geneva: United Nations, 2014), pag. 180.

⁵⁸ In tal senso, v. B. TOTH, “*Public participation and democracy in practice-Aarhus convention principles as democratic institution building in the developing world*”, in *Journal of Land Resources & Environmental Law*, L. 30, 2010, p. 303. Cfr. inoltre V. RODENHOFF, “*The Aarhus Convention and its Implications for the ‘Institutions’ of the European Community*”, in *Rev. Eur. Comp. & Int’l. Env’tl.*, L. 11, 2002, p. 354.

porato principalmente attraverso il codice dell'ambiente, D.lgs. 152/2006.

Innanzitutto, la partecipazione viene sancita a livello di principio all'art. 3-sexies, in cui se ne individua lo scopo nella "collaborazione"⁵⁹ con l'autorità competente alla valutazione ambientale. Così formulato, il principio sembrerebbe riferirsi ad una partecipazione il cui obiettivo principale (se non unico) sarebbe quello di aiutare l'amministrazione nella sua attività istruttoria, e nell'individuazione degli interessi rilevanti ai fini della decisione. Qui, dunque, può muoversi una prima critica alla disciplina della partecipazione: come acutamente evidenziato, in questa definizione non sarebbe riconducibile quella accezione che individua la partecipazione quale "strumento di democrazia, atta a coinvolgere la società civile nei processi decisionali"⁶⁰.

Più specificamente, con riguardo ai piani e programmi, la partecipazione è prevista dalla disciplina sulla valutazione ambientale strategica (VAS), ove si dispone un regime di pubblicazione per il rapporto ambientale⁶¹, ed una fase necessaria di consultazione, in cui chiunque può prendere visione della proposta di piano o programma e del relativo rapporto ambientale e presentare osservazioni⁶², che dovranno essere acquisite e valutate dall'autorità competente⁶³. Come visto nel caso dell'accesso alle informazioni, anche qui la disciplina speciale tratteggiata dal Codice dell'ambiente in attuazione della Convenzione predispone un regime più favorevole rispetto a quello generale previsto dalla legge sul procedimento amministrativo, la quale – si ricorda – esclude *expressis verbis* la tutela particolare apprestata dal capo III con riguardo alla partecipazione del singolo al procedimento, nel caso in cui l'attività amministrativa riguardi gli atti di pianificazione e programmazione⁶⁴.

Con riguardo, invece, alle specifiche attività, si fa riferimento alla

⁵⁹ L'articolo è rubricato "Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo".

⁶⁰ V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pag. 220.

⁶¹ Il rapporto descrive – a norma dell'art. 13 comma 5-bis del Codice dell'ambiente – i possibili impatti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del piano o programma.

⁶² *Ib.*, art. 14 comma 2.

⁶³ *Ib.*, art. 15 comma 1.

⁶⁴ V. MOLASCHI, *The Implementation of the Second Pillar of the Aarhus Convention in Italy: The Need for Reform and for Introduction of the So-Called "Deliberative Arenas"*, in *EU Environmental and Planning Law Aspects of Large-Scale Projects*, Intersentia, 2016. 143-165.

normativa sulla valutazione di impatto ambientale (VIA): oltre alle regole che impongono la pubblicazione dei documenti riguardanti la valutazione (progetto, studio di impatto, sintesi non tecnica, avviso al pubblico⁶⁵), e che riguardano la consultazione pubblica e acquisizione di pareri⁶⁶, si prevede la possibilità per “chiunque abbia interesse” di prendere visione e presentare osservazioni in forma scritta, cui segue la possibilità del proponente del progetto di presentare le proprie controdeduzioni (sempre in forma scritta), secondo un modello di tipo “cartolare” che è stato ritenuto ispirarsi, in qualche modo, al processo civile di cognizione⁶⁷.

È bene precisare che l’effettività di questo modello partecipativo è diffusamente revocata in dubbio dalla dottrina, che evidenzia come esso si dimostri, nella prassi, uno strumento “frusto e scarsamente efficace”⁶⁸, basato com’è sulla presentazione di mere osservazioni scritte⁶⁹. Posizione supportata anche da alcune recenti sentenze del giudice amministrativo, che stigmatizzano la prassi della mancata (o mancata effettiva) considerazione dei contributi del pubblico nella decisione finale⁷⁰.

Alternativamente, la partecipazione in sede di VIA può svolgersi nelle forme dell’inchiesta pubblica, istituto valorizzato dall’introduzione nel Codice dell’ambiente dell’art. 24-bis, che ne ha modificato l’impianto normativo al fine di rimuovere alcune previsioni che ne limitavano fortemente l’effettività⁷¹. In tal modo, si è inteso affiancare (quale alternativa) al

⁶⁵ *Ib.*, art. 23.

⁶⁶ *Ib.*, art. 24. In questo articolo, che recepisce l’art. 6 dell’ultima versione della Direttiva VIA sulla partecipazione ad attività specifiche di cui si è trattato sopra, si è aumentata la confusione facendo riferimento al “pubblico” (comma 2) con riguardo all’informazione, a “chiunque abbia interesse” (comma 3) con riguardo alla partecipazione, ed al “pubblico interessato” con riguardo agli obblighi di pubblicazione su sito istituzionale gravanti sull’amministrazione con riguardo ai risultati della partecipazione e della procedura (comma 7).

⁶⁷ E. FREDIANI, *Dibattito pubblico, inchiesta pubblica e valutazioni ambientali: una “relazione” problematica*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2 2020, p. 411 e ss.

⁶⁸ Così, G. MANFREDI, S. NESPOR, *op. cit.*, pag. 307.

⁶⁹ V. MOLASCHI, *L’economia circolare nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Ambienteditto*, n. 1 2022, pag. 546.

⁷⁰ Si vedano, ad esempio, le sentenze, emesse a partire dal febbraio 2024, con le quali il T.A.R. Lazio ha annullato il Piano per la Transizione Energetica Sostenibile delle Aree Idonee (“PiTESAI”). In particolare, la sentenza del T.A.R. Lazio N. 2858/2024, fra i motivi di annullamento indicava “la mancata effettiva valutazione, nella fase conclusiva della VAS, dei contributi pervenuti nel corso della consultazione”.

⁷¹ Prima dell’introduzione dell’art. 24 bis, avvenuta con d.lgs. n. 104/2017, la

modulo partecipativo documentale appena illustrato un modello che mira ad instaurare un contraddittorio orale tra amministrazione procedente e pubblico partecipante, introducendo così un “momento partecipativo corale [...] caratterizzato dalla contestualità delle presenze e degli interventi di tutti gli stakeholder”⁷², che si chiude con una relazione sui lavori svolti e un giudizio sui risultati emersi.

Nonostante l'intervento potenziante, permangono criticità applicative con riguardo a questo promettente istituto di partecipazione. Innanzitutto, l'ambito applicativo: l'inchiesta è esperibile solamente nei procedimenti di VIA, e non è prevista per quelli di VAS. Inoltre, e qui si evidenzia la carenza più rilevante, non è stata mai emanata – nonostante l'espressa previsione in sede di modifica legislativa⁷³ – la normazione di dettaglio dell'istituto, privandolo così di una disciplina specifica che individui gli elementi essenziali della procedura, come il soggetto che deve condurla, le modalità ed i tempi. In questo contesto, numerose Regioni – in attuazione della potestà normativa attribuita loro dall'art. 7-bis, comma 8 del codice dell'ambiente – hanno legiferato per dettagliare le procedure di inchiesta pubblica di loro competenza⁷⁴. Ciò ha determinato una situazione per cui, all'assenza di una procedura normativamente compiuta a livello statale, si affianca un quadro di forte frammentarietà e disomogeneità a livello regionale⁷⁵.

disciplina presentava rilevanti criticità, come la possibilità di intervento del pubblico sul solo progetto definitivo, o la mancata interruzione dei termini per l'istruttoria in costanza di inchiesta. Per approfondimenti sul punto, cfr. A. DI MARTINO, *Criticità applicative dell'inchiesta pubblica nel procedimento di VIA disciplinato dal nuovo codice dell'ambiente*, in *Impatto ambientale e bilanciamento degli interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, Editoriale Scientifica, 2018, pag. 257-271.

⁷² R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Diritto amministrativo*, n. 2 2017, p. 231.

⁷³ Il D.Lgs. n. 104/2017 prevedeva, all'art. 25, comma 7, che le modalità di svolgimento dell'inchiesta pubblica venissero disciplinate con apposito decreto del Ministro dell'ambiente. La previsione è rimasta, tuttavia, inattuata.

⁷⁴ Fra queste, si ricorda: L.R. Liguria n. 29/2017, L.R. Piemonte n. 40/1998, L.R. Veneto n. 4/2016, L.R. Emilia-Romagna n. 4/2018, L.R. Basilicata n. 47/1998, L.R. Abruzzo n. 11/1999, L.R. Toscana n. 10/2010.

⁷⁵ V. G. PIZZANELLI, *L'inchiesta pubblica nel procedimento di valutazione di impatto ambientale tra normativa statale e regionale. La necessità di regolare le modalità di consultazione del pubblico e le prospettive della partecipazione digitale. Analisi di un caso*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1/2021, pag. 151.

Il quadro normativo nazionale sulla partecipazione è stato arricchito inoltre dall'introduzione del dibattito pubblico⁷⁶, oggi disciplinato all'articolo 40 del d.lgs. 36/2023. Si tratta di un istituto che risponde alla stessa *ratio* dell'inchiesta pubblica, ma che tuttavia si colloca in una fase procedimentale antecedente. Infatti, la partecipazione di cui agli artt. 24 e 24-bis del codice dell'ambiente si svolge nei confronti di una proposta che è stata già definita nei suoi elementi essenziali, mentre il dibattito pubblico prevede un confronto *ex ante*, che riguarda non solo il *quomodo*, ma anche lo stesso *an* dell'intervento⁷⁷, avendo ad oggetto i progetti di fattibilità, ovvero i documenti di fattibilità delle alternative progettuali delle opere⁷⁸.

Il dibattito pubblico è definito come “processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi”⁷⁹. Allo stato attuale, è previsto un regime obbligatorio solo per le opere di maggiore impatto sociale ed ambientale, fra cui gli elettrodotti aerei e le grandi infrastrutture energetiche, che superino determinate soglie economiche e/o dimensionali⁸⁰, con

⁷⁶ L'istituto è stato introdotto formalmente nel Codice dei contratti pubblici del 2016. In particolare, il dibattito pubblico “all'italiana”, che prende a modello il *Débat public* francese (secondo alcuni trasposto in maniera “irriflessiva” nel nostro ordinamento: in tal senso, v. G. CITRONI, *Arene e attori del policy dismantling. La parabola del Dibattito Pubblico in Italia*, in *Stato e mercato*, n. 2 2024, pp. 333-362), viene normato per la prima volta in Italia nel 2007, con la legge regionale n. 69 della Toscana, recante “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”, cui sono seguite diverse altre esperienze regionali (Emilia-Romagna, con legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3; Umbria, con legge regionale 16 febbraio 2010, n. 14, e Puglia, con legge n. 28 del 13 luglio 2017). L'istituto veniva poi disciplinato a livello nazionale all'art. 22 del precedente Codice dei contratti e dal d.P.C.M. n. 76 del 2018. Per approfondimenti sul dibattito pubblico v., ex multis, D. ANSELMINI, *Il Dibattito Pubblico: profili giuridici*, in *Astrid*, rassegna n. 21/2016; ID., *Lo stato di attuazione del dibattito pubblico in Italia dopo il correttivo al codice degli appalti: riflessioni sullo schema del D.P.C.M. recentemente proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, *ivi*, n. 14/2017; E. ORLANDO, *Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella legislazione europea*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2020, pp. 571-605.

⁷⁷ E. FREDIANI, *op. cit.*, pag. 405.

⁷⁸ Così, da ultimo, l'art. 3 dell'allegato I 6 del nuovo Codice dei contratti, d.lgs. 36/2023.

⁷⁹ La definizione del dibattito pubblico è prevista nell'art. 2, comma 1 del d.P.C.M. 76/2018, recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico.

⁸⁰ Le opere per le quali il dibattito pubblico è obbligatorio sono indicate nella

l'aggiunta di un correttivo che prevede, per zone che presentano particolari esigenze di salvaguardia⁸¹ o in caso di richiesta da parte di enti pubblici o comunità territoriali, un abbassamento della soglia di obbligatorietà⁸².

Viene lasciata alla stazione appaltante, per i restanti casi, la scelta circa l'opportunità – in ragione della rilevanza sociale o dell'impatto sull'ambiente – di promuovere il dibattito pubblico. In coerenza con il già citato principio della “partecipazione anticipata”, è previsto che il coinvolgimento avvenga già nello stadio iniziale della fase progettuale, sia con riguardo allo specifico progetto (progetto di fattibilità) che alla possibilità di valutare alternative ad esso (documento di fattibilità delle eventuali alternative progettuali)⁸³.

Per quanto qui interessa, è stato evidenziato come la sussistenza di soglie particolarmente rilevanti conduce, nella prassi, ad un ambito applicativo molto ristretto con riguardo al campo energetico, in particolare in materia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili⁸⁴. Questo risultato si pone in evidente contrasto con gli obiettivi programmatici indicati nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), il quale delinea un ruolo fondamentale per l'istituto del dibattito pubblico in

Tabella 1 dell'Allegato I.6 del nuovo Codice dei Contratti. Con particolare riguardo al settore energetico, si fa riferimento a “Impianti insediamenti industriali e infrastrutture energetiche” che richiedano investimenti superiori ai 300 milioni di euro.

⁸¹ In particolare, le soglie indicate nella Tabella 1 si riducono del 50% in caso di siti nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, zone tampone UNESCO, parchi e aree marine protette. Cfr. D.lgs. 36/2023, Allegato I.6, articolo 1, comma 2.

⁸² Le soglie indicate nella Tabella 1 si riducono a due terzi nel caso in cui venga fatta richiesta di dibattito pubblico da parte a) della Presidenza del Consiglio dei ministri o dei Ministeri direttamente interessati alla realizzazione dell'opera; b) di un Consiglio regionale o di una provincia o di una città metropolitana o di un comune capoluogo di provincia territorialmente interessati dall'intervento; c) di uno o più consigli comunali o di unioni di comuni territorialmente interessati dall'intervento, se complessivamente rappresentativi di almeno centomila abitanti; d) di almeno cinquantamila cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento; e) di almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di centomila abitanti e per il territorio di comuni di montagna. Cfr. D.lgs. 36/2023, Allegato I.6, articolo 1, comma 3.

⁸³ V. D.lgs. 36/2023, allegato I.6, art. 3 “indizione del dibattito pubblico”.

⁸⁴ S. FANETTI, *Energie rinnovabili: politiche e normative per superare le opposizioni locali ai nuovi impianti*, in Rivista giuridica dell'ambiente, n. 3-2022, Editoriale Scientifica Napoli, pag. 771. Come evidenziato dall'autore, nessuno fra i dibattiti in corso o già svolti ha ad oggetto infrastrutture energetiche. Fonte: <https://www.mit.gov.it/documentazione/cndp-commissione-nazionale-dibattito-pubblico>, consultato in data 28.07.2025.

materia di energie rinnovabili, attesa la necessità di coinvolgere i territori sulle cui superfici dovranno essere collocati i numerosi impianti fotovoltaici ed eolici necessari a conseguire gli obiettivi di produzione da fonti rinnovabili⁸⁵.

A questi limiti intrinseci dell'istituto, come la particolare elevatezza delle soglie dimensionali cui è subordinata l'obbligatorietà del dibattito, si è aggiunto un progressivo depotenziamento⁸⁶, che ha portato qualcuno a ritenere che l'istituto, come ormai configurato nel nuovo Codice degli appalti – ove si è eliminata la possibilità di partecipazione del cittadino *uti singulus* – non rispetti i criteri dettati dalla Convenzione di Aarhus e dunque non assolva più alla sua funzione di strumento di democrazia partecipativa⁸⁷.

Inoltre, si segnala l'introduzione – sempre nel Codice degli appalti – di un meccanismo complementare all'istituto del dibattito pubblico, collocato nella fase della progettazione. Infatti, il primo livello di progettazione, cioè il progetto di fattibilità tecnico-economica, deve contenere adesso, fra gli altri documenti, anche la relazione di sostenibilità dell'opera⁸⁸ il cui scopo è, da un lato, quello di offrire un quadro completo sul livello di sostenibilità dell'opera – con particolare riguardo ai suoi aspetti ambientali e sociali e alla minimizzazione degli impatti negativi – e, dall'altro, di indicare quali benefici di lungo termine (cioè i benefici – aggiuntivi rispetto a quelli cui mira primariamente l'opera pubblica – che l'opera intende fornire alla comunità di riferimento in termini di sviluppo) l'opera prevede di apportare. Si tratterebbe di un onere *ad adiuvandum* del dibattito pubblico, poiché si dovranno indicare nella relazione i principali *stakeholders* e i modelli e strumenti con i quali si intende coinvolgerli sin dalla fase di progettazione, in coerenza con le risultanze del dibattito pubblico⁸⁹. Tuttavia, essendosi legato tale onere alle risultanze del dibattito, potrebbe trattarsi di un'arma spuntata, poiché nei (non infrequenti) casi in cui non si dovesse svolgere, la stazione appaltante potrebbe non sentirsi vincolata da tale previsione.

⁸⁵ V. Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, nel suo ultimo aggiornamento, datato giugno 2024, pag. 216.

⁸⁶ Si pensi all'introduzione del dibattito “semplificato”.

⁸⁷ M. DELL'OMARINO, *La funzione democratica della partecipazione al procedimento: alcune considerazioni a partire dalle recenti riforme in materia di dibattito pubblico*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 11, pp. 1-23.

⁸⁸ I cui contenuti sono previsti all'Articolo 11 dell'Allegato I.7 del D.lgs. 36/2023.

⁸⁹ V. *Ib.*, comma 1, lettera a).

Infine, occorre dar conto succintamente anche di quei modelli partecipativi che, differentemente da quelli sin qui tratteggiati, hanno natura di processi *bottom-up* (cioè, in cui l’iniziativa può provenire anche dalla società civile, cittadini o associazioni), e in cui gli attori pubblici e privati “dialogano” su un piano di (tendenziale) parità⁹⁰. Fra questi, si segnalano particolarmente i “Contratti di Fiume” (CdF)⁹¹, che si possono definire come “processi di programmazione negoziata e partecipata volti al contenimento del degrado eco-paesaggistico e alla riqualificazione dei territori dei bacini/sottobacini idrografici”⁹². Si tratta, dunque, di uno strumento di natura volontaria, attraverso cui attori pubblici e privati concorrono alla definizione e attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto idrografico⁹³.

L’istituto, formalizzato da ultimo con l’introduzione dell’art. 68-bis nel codice dell’ambiente, costituisce un tentativo di integrare i tradizionali procedimenti pianificatori di bacino, nei quali la partecipazione si esaurisce nella presentazione di osservazioni scritte all’interno della procedura di VAS. Ciò, attraverso una procedura di negoziazione – i cui scopi sono, fra gli altri, la riqualificazione ambientale, la mitigazione del rischio idraulico, e la tutela della qualità delle acque – che ha ad oggetto interventi di

⁹⁰ A. FORMICA, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Riv. giur. urban.*, 2021, p. 919.

⁹¹ Per una analisi diffusa dell’istituto, si veda: C. LEONE, *I contratti di fiume negli argini del diritto amministrativo*, Napoli, 2024; AA.VV., *I contratti di fiume: riflessioni interdisciplinari*, a cura di C. Leone, Milano, 2024; A. CRISMANI, *Spunti e riflessioni sul modello consensuale nella gestione dei beni pubblici ambientali*, in *Riv. giur. edil.*, 2021, 47; D. D’ORSOGNA, S.S. SCOCA, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, in *www.nuoveautonomie.it*, n. 2/2023, 461 ss.; M. VERNAROLA, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, in *www.ambientediritto.it*, n. 2/2021, 1 ss.; A. PRONTERA, *I contratti di fiume*, in *federalismi.it*, n. 18/2017, 2 ss.; A. FORMICA, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 4/2021, 49 ss.; F. PUBUSA, *Forme e strumenti della partecipazione degli interessi diffusi e collettivi nell’azione amministrativa: i “contratti di fiume”*, in *Quaderni di diritto e processo amministrativo*, n. 25/2017 – Ambiente, paesaggio, territorio. Principi e vicende, 195 ss.

⁹² La definizione è tratta dalla “Carta Nazionale dei Contratti di Fiume”, strumento di *soft law* adottato nel 2010 dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, creato nel 2007 come gruppo di lavoro del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, con l’obiettivo di creare un network al fine di scambiare esperienze e promuovere i Contratti di Fiume sul territorio nazionale.

⁹³ C. LEONE, *I Contratti di Fiume nell’alveo del diritto amministrativo*, in *I contratti di fiume: riflessioni interdisciplinari*, a cura di C. LEONE, Milano, 2024, pag. 88.

contrasto al dissesto idrogeologico, di manutenzione idraulica, ma anche di promozione del territorio (ad es., interventi a scopo turistico), pattuiti fra soggetti di natura pubblica e privata, con correlata assunzione di obbligazioni in capo alle parti⁹⁴.

In questo modo la partecipazione, lungi dal rappresentare un mero apporto dallo scopo meramente collaborativo o rappresentativo di interessi, sfocia in una vera e propria forma di “amministrazione condivisa”, con la quale – in ottica di sussidiarietà orizzontale – si valorizza l’apporto collaborativo dei cittadini⁹⁵. Ciò, attraverso una procedura che non solo può ben originare “dal basso” (cioè, da privati o associazioni), ma che garantisce anche la partecipazione in fase di iniziativa e, dunque, permette di concorrere realmente alla definizione delle decisioni finali. In ciò, si distingue nettamente dalle tradizionali forme partecipative previste dal codice dell’ambiente per le valutazioni ambientali, nelle quali la partecipazione si innesta su decisioni già delineate dall’amministrazione. In tal modo, il CdF concorre alla definizione e attuazione degli strumenti pianificatori di bacino e di sotto-bacino.

Si tratta, per il vero, di un modello partecipativo qualitativamente diverso da quello delineato dagli istituti originati dalla Convenzione di Aarhus, se è vero che “essere parte di un contratto significa stare dentro le politiche” mentre “partecipare significa rivendicare ascolto entro funzioni che restano saldamente pubbliche”⁹⁶. Nonostante il successo e la diffusione dell’istituto⁹⁷, la dottrina è concorde nel ritenere che questo meccanismo non può interamente sostituire gli strumenti pianificatori di bacino.

Dunque, dal quadro generale delineato nella breve ricostruzione sin qui effettuata, emerge come i due pilastri di cui qui si discorre – già come delineati nella Convenzione di Aarhus – siano focalizzati maggiormente sui processi decisionali concernenti attività specifiche e (anche se in misura minore) atti di pianificazione e programmazione, piuttosto che su quelli di alto livello e respiro strategico, come le politiche e gli strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale. Ciò sarebbe,

⁹⁴ A. FORMICA, *op. cit.*, *ib.*

⁹⁵ V. PARISIO, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *www.federalismi.it*, n. 23/2023, p. 167.

⁹⁶ E. BOSCOLO, *I contratti di fiume nella contemporaneità*, in *I contratti di fiume: riflessioni interdisciplinari*, a cura di C. Leone, Milano, 2024, pag. 12.

⁹⁷ Il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume contava, al 2024, oltre 200 contratti di fiume attivati, di cui 80 sottoscritti: 43 nelle regioni del nord, 27 del centro, 10 del sud.

secondo alcuni, il precipitato di una tradizione europea che tende a garantire al pubblico i diritti di informazione e partecipazione principalmente all'interno delle procedure autorizzative⁹⁸, e secondo un approccio che enfatizza principalmente il coinvolgimento dei singoli nei processi decisionali che riguardano il livello locale⁹⁹.

Può, inoltre, osservarsi come, se sul piano dell'evoluzione normativa (ed in particolare codicistica) la partecipazione è stata progressivamente rafforzata – attraverso la valorizzazione dell'inchiesta pubblica e l'introduzione del dibattito pubblico – su quello dell'effettività la tendenza è affatto diversa.

Invero, gli strumenti in grado di garantire una maggiore effettività ed incisività della partecipazione – cioè gli istituti dell'inchiesta pubblica e, in special modo, del dibattito pubblico – continuano a ricorrere marginalmente nella prassi. Questo significa che, attualmente, la partecipazione in materia ambientale si esplica principalmente nella forma “qualitativamente debole” della consultazione pubblica.

Queste difficoltà sono indicate nell'ultimo Rapporto Nazionale per l'attuazione della Convenzione di Aarhus, nel quale si afferma chiaramente come uno dei punti deboli dei meccanismi partecipativi giaccia proprio nella sua effettività, la cui debolezza sarebbe riconducibile, da un lato, alla mancanza di una propensione culturale e, dall'altro, alla assenza di indirizzi a livello nazionale in materia di partecipazione¹⁰⁰.

⁹⁸ J. JENDROŠKA, *Public participation in the preparation of plans and programs: some reflections on the scope of obligations under Article 7 of the Aarhus Convention* 6(4), *Journal for European Environmental & Planning Law*, (2009), pag. 501.

⁹⁹ V. Nóbrega, *EU climate law through the lens of the Aarhus Convention, Access to Environmental Information and Public Participation in EU Climate Change Decision Making*, 2020, [Doctoral Thesis, Maastricht University], pag. 125. In particolare, l'A. fa riferimento alla teoria della “scala della partecipazione”, menzionata nella prima edizione della guida all'implementazione della Convenzione di Aarhus, secondo la quale, man mano che le questioni diventano più complesse e coinvolgono problemi di livello maggiore, il ruolo decisionale degli individui diminuisce, e correlativamente aumenta quello di autorità pubbliche e poteri politici. V. *The Aarhus Convention: an implementation guide*, 2000, p. 85.

¹⁰⁰ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Sesto aggiornamento del Rapporto Nazionale per l'attuazione della Convenzione di Aarhus in Italia, 2025.

3. *L'applicazione dei primi due pilastri di Aarhus alla materia energetica: la partecipazione e l'informazione in materia di attività estrattive e fonti energetiche rinnovabili, tra tendenze accentratrici e opposizioni territoriali*

La Convenzione di Aarhus non contiene nessun riferimento testuale al cambiamento climatico, il che ha ingenerato legittimi dubbi sulla possibilità di ricondurre il problema nella nozione di ambiente adottata da questo trattato. Tuttavia, diverse considerazioni consentono di superare agevolmente questa obiezione. Innanzitutto, nella definizione di “elementi dell'ambiente” fornita nell'art. 2, lett. a) della Convenzione, non si fatica ad annoverare anche il clima, ove lo si intenda quale sistema complesso, consistente di cinque componenti principali e delle loro interazioni: atmosfera, idrosfera, criosfera, litosfera e biosfera¹⁰¹. Inoltre, fra le sostanze che incidono o possono incidere sugli elementi ambientali¹⁰² citati possono senza dubbio individuarsi i gas climalteranti¹⁰³. Infine, per fugare qualunque residuo dubbio, si può citare una decisione del Comitato di controllo della Convenzione di Aarhus¹⁰⁴, nella quale si è specificato che l'obbligo per le autorità pubbliche di raccogliere e diffondere le informazioni ambientali si applica anche nei casi in cui i processi decisionali riguardino progetti di energia rinnovabile¹⁰⁵, e si può ben estendere pure ai calcoli concernenti la CO₂ risparmiata per effetto della costruzione di un parco eolico¹⁰⁶.

¹⁰¹ Si veda, in particolare, la definizione di “*climate system*” fornita dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change*. In IPCC, 2013: Annex III: Glossary [Planton, S. (ed.)]. In: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pag. 1448.

¹⁰² V. Convenzione di Aarhus, art. 2, lett. a).

¹⁰³ V. Nóbrega, *op. cit.*, pag. 93.

¹⁰⁴ Si tratta di un organo, istituito in ottemperanza dell'art. 15 della Convenzione, il cui ruolo è quello di esaminare le ipotesi di mancata osservanza delle disposizioni del Trattato, e fornire raccomandazioni alla Riunione delle Parti per le decisioni conseguenti.

¹⁰⁵ Si trattava, in particolare, di un progetto riguardante un parco eolico in territorio scozzese. Il progetto è stato ritenuto, dal Comitato di controllo, pienamente rientrante nella previsione di cui all'art. 6, paragrafo 1, lettera a) della Convenzione.

¹⁰⁶ V. United Nations, Economic and Social Council ECE/MP.PP/C.1/2014/5, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2012/68

Essendosi ormai acclarata la riconducibilità della questione climatica all'interno del campo d'azione della Convenzione, emerge chiaramente la pregnanza che i due pilastri della Convenzione di Aarhus rivestono con riguardo alla materia dell'energia.

Con riguardo al primo pilastro, occorre sottolineare come la questione informativa giochi un ruolo fondamentale, per due ordini di motivi.

Innanzitutto, in un ambito ad alta complessità scientifico-tecnologica, quale è quello delle tecnologie energetiche, occorre tentare (per quanto possibile: si tratta, d'altro canto, di settori la cui piena comprensione richiede apposite competenze tecniche), di colmare quel "deficit informativo"¹⁰⁷ che, secondo diversi studi, sarebbe una delle principali cause delle opposizioni locali ai progetti energetici, inclusi quelli ad energia rinnovabile¹⁰⁸. È per tali motivi che, nelle direttive europee emanate per la promozione dell'uso da fonti rinnovabili che si sono succedute, è sempre stato previsto un apposito articolo dedicato alla "informazione e formazione"¹⁰⁹, dove si evidenzia il coinvolgimento delle autorità locali e regionali.

Tale deficit, almeno nel nostro Paese, sarebbe testimoniato da alcune rilevazioni che mostrano come, in materia di energia rinnovabile (categoria che comprende una varietà di forme energetiche tendenzialmente poco complesse dal punto di vista tecnologico) solo poco più della metà degli italiani dichiara un buon livello di conoscenza, e per di più la tendenza non mostrerebbe un aumento rispetto agli anni precedenti¹¹⁰.

concerning compliance by the European Union and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

¹⁰⁷ Ci si riferisce, in particolare, al c.d. *information deficit model*, per il cui approfondimento in materia di energia rinnovabile si rimanda a D. BIDWELL, *The Effects of Information on Public Attitudes Toward Renewable Energy*, in *Environment and Behavior*, 2016, 48(6).

¹⁰⁸ Sul tema dell'opposizione locale e del NIMBY si veda, fra gli altri, S. FANETTI, *Energie rinnovabili: politiche e normative per superare le opposizioni locali ai nuovi impianti*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3-2022, Editoriale Scientifica Napoli, pagg. 780 e ss.

¹⁰⁹ V., in particolare, l'art. 14 della Direttiva 2009/28/CE, cui è succeduto l'art. 18 della Direttiva 2018/2001, così come recentemente modificata dalla Direttiva 2023/2413 (c.d. RED III).

¹¹⁰ Ipsos, Osservatorio gli italiani e l'energia, Forum QualEnergia, XVII edizione, Novembre 2024, reperibile su https://forumqualenergia.it/wp-content/uploads/2024/11/2024-Forum-QualEnergia-report-2024_PER-PROIEZIONE-2-1.pdf. Secondo l'indagine, il 50% degli intervistati ha dichiarato un buon livello di

In questo senso, il primo pilastro svolge una imprescindibile funzione propedeutica per il secondo pilastro (quello partecipativo), dal momento che una partecipazione civica effettiva ed efficace presuppone una previa ed esaustiva informazione e dunque, specularmente, una partecipazione non informata avrebbe natura meramente formale.

È anche per queste ragioni che la disciplina giuridica dell'ambiente è stata una delle prime, e delle più fortemente influenzate, dai problemi legati alle opposizioni delle collettività territoriali ad infrastrutture – in special modo quelle energetiche – necessarie sì allo sviluppo generale, ma che suscitavano preoccupazione per gli impatti ambientali e sulla salute.

Anche al fine di fornire uno strumento per contrastare questo tipo di fenomeni, la Convenzione di Aarhus garantisce la partecipazione del pubblico alle decisioni relative ad attività in materia di energia secondo l'articolo 6, che nell'Allegato I elenca innanzitutto (a rimarcare l'importanza) le attività del settore energetico¹¹¹. Inoltre, vengono elencate alcune lavorazioni non categorizzate che sono comunque rilevanti nel settore dell'energia, come l'estrazione di petrolio e gas.

Quest'ultima, in particolare, è fra le attività più impattanti del settore energetico, e ciò è particolarmente vero con riguardo al c.d. “*upstream* minerario”, cioè la prospezione, ricerca, coltivazione di idrocarburi¹¹². La Direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi¹¹³ dedica l'art. 5 alla partecipazione del pubblico riguar-

conoscenza delle energie rinnovabili, mentre solo il 9% ha dichiarato un'ottima conoscenza. Il resto degli intervistati dichiara di saperne poco o nulla. Bisogna tuttavia tenere in considerazione come, attesa la natura tecnologica del tema, occorre prendere *cum grano salis* quelle che sono mere autodichiarazioni di “buon livello” di conoscenza.

¹¹¹ Convenzione di Aarhus, Allegato I, paragrafo 1 che fa riferimento, fra gli altri, al settore energetico, all'industria mineraria, e a quella chimica con particolare riguardo alla produzione di idrocarburi.

¹¹² L'attività di prospezione consiste, come spiegato all'art. 5 della l. 21 luglio 1967, n. 613 (“Ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi nel mare territoriale e nella piattaforma continentale e modificazioni alla legge 11 gennaio 1957, n. 6, sulla ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi”) nell'esperienza di “rilievi [...] eseguiti con qualunque metodo e mezzo, escluse le perforazioni meccaniche di ogni specie, intesi ad accertare la natura del sottofondo marino [...]” funzionali alla ricerca di idrocarburi. L'attività di ricerca, invece, riguarda la perforazione e trivellazione di pozzi. Infine, la coltivazione consiste nella estrazione degli idrocarburi dai giacimenti rinvenuti nelle precedenti attività di prospezione e ricerca.

¹¹³ La Direttiva propone un approccio partecipativo alle attività in mare nel settore

dante le operazioni esplorative in mare. Secondo la norma, la perforazione di un pozzo di esplorazione non può essere iniziata se non sono state espletate le procedure atte a garantire una tempestiva ed effettiva partecipazione del pubblico, con riguardo ai possibili effetti sull'ambiente delle operazioni in mare. Si tenta, per questa via, di raggiungere delle soluzioni condivise e assicurare la trasparenza delle procedure, allo scopo generale di promuovere una “collaborazione integrata nella tutela del valore ambientale”¹¹⁴.

La Direttiva è stata recepita in Italia con D.lgs. 18 agosto 2015, n. 145, che all'art. 5¹¹⁵ subordina la possibilità di effettuare le operazioni esplorative alla “partecipazione pubblica”, da esperire con le forme previste dal codice dell'ambiente per le procedure di VIA e VAS, evidenziate *supra*.

Parimenti importante è la partecipazione del pubblico nel procedimento amministrativo con il quale si rilascia il titolo concessorio unico per attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi, contenuto nell'articolo 38 del c.d. Decreto “sblocca-Italia”¹¹⁶.

Tale articolo ha suscitato dubbi sulla sua costituzionalità poiché avoca a livello centrale delle funzioni amministrative in materia di energia che – a norma dell'art. 117 comma 3 cost.¹¹⁷ – dovrebbero coinvolgere le Regioni interessate. Difatti, il comma 7 è finito sotto la scure della Corte costituzionale, per profili di incompatibilità con gli artt. 117 comma 3 (con riguardo alla competenza legislativa concorrente riguardante la “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”) che conferisce

degli idrocarburi, richiamando la Convenzione di Aarhus nel Considerando (15), e specificamente i già citati artt. 6 (che rinvia all'Annex I all'interno del cui campo rientrano anche le attività dell'industria mineraria e la produzione/coltivazione di idrocarburi) e 7, poiché le attività esplorative possono recare impatti significativi sull'ambiente.

¹¹⁴ S. VACCARI, *Le nuove disposizioni in tema di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e le problematiche giuridiche connesse*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2/2015, pag. 72.

¹¹⁵ Anche questo, come nella Direttiva, rubricato “Partecipazione del pubblico riguardo agli effetti sull'ambiente delle operazioni esplorative in mare programmate nel settore degli idrocarburi”.

¹¹⁶ D.L. 12 settembre 2014, n. 133 – “Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”.

¹¹⁷ La norma in questione dispone infatti che “Sono materie di legislazione concorrente [...] produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”.

la potestà legislativa di dettaglio in capo alle regioni, e l'art. 118, per violazione del principio di sussidiarietà. Ciò, poiché la legge esautorava le Regioni dal procedimento finalizzato all'adozione del decreto con cui si stabiliscono le modalità di conferimento del titolo concessorio, e le modalità di svolgimento delle attività riguardanti l'*upstream* minerario.

Nonostante la (prudente) azione correttiva da parte della Corte¹¹⁸, permangono delle lacune in materia di coinvolgimento ove si consideri che la norma in parola non fa alcun riferimento, sia per le attività *onshore* che quelle *offshore*, al coinvolgimento di enti locali¹¹⁹, collettività o individui interessati, in questo modo creando una lacuna nella complessiva disciplina sulla partecipazione delineata dalla Convenzione di Aarhus¹²⁰.

Un'altra disposizione rilevante per le attività energetiche in spazio marittimo è il Decreto legislativo n. 201 del 2016, che si contraddistingue particolarmente rispetto alle precedenti poiché introduce una disciplina speciale in materia di informazione e partecipazione nei procedimenti di pianificazione dello spazio marittimo¹²¹, che si aggiunge a quella generale apprestata dal codice dell'ambiente.

Infatti, lasciando impregiudicata la partecipazione del pubblico alla

¹¹⁸ La Corte Costituzionale ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 38, con sentenza 23 maggio – 12 luglio 2017, n. 170. Secondo la Corte “Il censurato comma incide sulla materia di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», cui ricondurre le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma. Rimettendo esclusivamente al Ministro dello sviluppo economico l'adozione del disciplinare tipo [del titolo concessorio unico], realizza una chiamata in sussidiarietà senza alcun coinvolgimento delle Regioni, nonostante l'esigenza della previsione di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, di adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali con conseguente violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.”

¹¹⁹ I Comuni, infatti, non vengono coinvolti né con riguardo alle attività *offshore*, né con riguardo a quelle *onshore*, non essendo nemmeno interpellati nella fase istruttoria del procedimento per il rilascio del permesso di ricerca in terraferma. Possono, tuttavia, inviare osservazioni alla Regione e intervenire durante il procedimento di VIA. V. Piano per la Transizione Energetica Sostenibile delle Aree Idonee, pag. 7, approvato con D.M. 28 dicembre 2021.

¹²⁰ S. VACCARI, *op. cit.*, pag. 85.

¹²¹ Il Decreto costituisce attuazione della Direttiva 2014/89/UE, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo. Secondo questo quadro normativo, la pianificazione dello spazio marittimo in Italia si è attuata attraverso l'adozione di tre Piani (per altrettante aree marittime di riferimento: “Mare Mediterraneo occidentale”,

procedura di valutazione ambientale strategica – che deve essere avviata simultaneamente al processo di formazione dei piani di gestione dello spazio marittimo¹²² – il Decreto all’art. 9, comma 1 “assicura la consultazione e la partecipazione attiva del pubblico” nei procedimenti di elaborazione e riesame delle proposte di piani di gestione riguardanti tutte le attività svolgibili nell’ambiente marittimo, fra le quali si segnalano particolarmente, in ragione del loro impatto ambientale e della rilevanza tecnologica ed economica, gli “impianti e infrastrutture per la prospezione, lo sfruttamento e l’estrazione di petrolio, gas e altre risorse energetiche, di minerali e aggregati e la produzione di energia da fonti rinnovabili”¹²³. La previsione introduce dunque un ulteriore livello partecipativo, che permette agli *stakeholders* di intervenire così due volte nella pianificazione: la prima, in fase di elaborazione dei Piani, attraverso la consultazione pubblica appositamente svolta ai sensi dell’art. 9 del Decreto¹²⁴; la seconda, in fase di valutazione ambientale strategica, attraverso la consultazione pubblica che si tiene nella procedura espletata per ciascun Piano di Gestione.

Sul versante del diritto di accesso alle informazioni, il richiamo che l’art. 9 fa all’accesso civico di cui al d.lgs. 33/2013 – attraverso il quale il cittadino può conoscere dati e documenti in possesso della P.A. anche in assenza di un interesse diretto – può ben ritenersi estrinsecazione di quel principio di “democrazia ambientale” che ha quale presupposto strutturale il diritto all’informazione, che non si basa sulla tutela di una posizione giuridica soggettiva, bensì trova fondamento nel generale principio di trasparenza¹²⁵.

“Mare Adriatico”, “Mar Ionio e Mare Mediterraneo centrale”) di durata decennale, che hanno l’obiettivo di fornire indicazioni di livello strategico e di indirizzo per ciascuna area, e che fungono da riferimento per altre azioni di pianificazione (di settore o di livello locale), e per il rilascio di concessioni o autorizzazioni.

¹²² Così come previsto dal par. 18 delle Linee Guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo, approvate con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° dicembre 2017.

¹²³ V. Decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201, articolo 5.

¹²⁴ L’esito della consultazione, tenutasi dal 15 settembre al 30 ottobre 2022 secondo i termini ridotti in ragione del coordinamento con la disciplina prevista dal codice dell’ambiente (art. 14, comma 3 del d.lgs. 152/06), è visionabile su <https://www.consultazione.gov.it/it/le-consultazioni/le-consultazioni-delle-amministrazioni-centrali/piani-di-gestione-dello-spazio-marittimo/>

¹²⁵ I. A. NICOTRA, *Dall’accesso generalizzato in materia ambientale al Freedom of information act*, in *Federalismi.it*, n. 12/2018, p. 12.

Con riguardo alle attività sin qui trattate – concernenti la filiera dei combustibili fossili, estremamente impattanti e non in linea con i nuovi obiettivi posti dalla transizione ecologica – si può evidenziare come l'apparato normativo approntato dal legislatore europeo ed italiano sia ben consolidato, offrendo uno strumentario astrattamente adeguato a garantire un idoneo livello informativo e partecipativo, in linea con quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus. Tuttavia, dal momento che la partecipazione, in tutte queste ipotesi, avviene nella forma “epistolare” della consultazione pubblica, sono qui riproponibili in toto i dubbi evidenziati *supra* sulla effettività della partecipazione.

Diversamente stanno invece le cose con riguardo ai progetti energetici cruciali per la transizione, come quelli aventi ad oggetto la realizzazione di impianti di produzione di energia proveniente da fonti rinnovabili. Il quadro normativo è tuttora oggetto di numerosi interventi legislativi, scaturiti dalla necessità di accelerare le procedure autorizzative per la realizzazione e messa in esercizio di tali impianti, secondo le strategie delineate in numerosi documenti programmatici unionali, fra i quali si segnalano il pacchetto *Fit for 55* e il piano *RePowerEU*.

Il *diktat* europeo sulla semplificazione e velocizzazione delle procedure autorizzatorie riguardanti i progetti di produzione di energia da fonti rinnovabili ha avuto, inevitabilmente, alcuni significativi impatti sui diritti procedurali che qui si trattano.

In tal senso, una prima criticità si appunta sulla partecipazione nelle procedure autorizzative di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ricadenti nelle c.d. “aree idonee”¹²⁶. Attesa la complessità del quadro normativo in materia, per esigenze di chiarezza e completezza espositiva si ritiene utile riassumerne succintamente la disciplina. È stato infatti recentemente emendato il D.Lgs. 25 novembre 2024, n. 190 (c.d. T.U. Rinnovabili), in cui sono adesso individuate le aree idonee c.d. *ex lege*

¹²⁶ La disciplina delle aree idonee (originariamente prevista nell'art. 22 del Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 199 -Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), è prevista nel Decreto Legislativo 25 novembre 2024, n. 190, contenente la disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Si tratta di una previsione legislativa che si spinge oltre quanto previsto dalla normazione eurounitaria, poiché nella Direttiva RED l'individuazione di aree idonee è strumentale alla valutazione da parte degli Stati membri del proprio potenziale di produzione da fonti rinnovabili (art. 23, par. 1-ter), e non riguarda dunque il regime autorizzatorio.

ed i principi e i criteri per orientare le Regioni¹²⁷ nell'individuazione (con legge) delle proprie aree idonee, cioè quelle aree nelle quali il principio dell'"interesse pubblico prevalente"¹²⁸ detta una disciplina autorizzativa specifica e semplificata per gli impianti di produzione di energia rinnovabile.

Va evidenziato, innanzitutto ed in senso generale, che nel momento in cui si sancisce a livello legislativo l'idoneità di un sito, si opera un bilanciamento generale ed *ex ante* fra il prevalente interesse alla massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili e gli interessi confliggenti¹²⁹, fra i quali si può ben annoverare quello – sancito dalla Convenzione di Aarhus

¹²⁷ La modifica legislativa ha posto rimedio all'impasse che si era creata nella vigenza della stratificata e disomogenea disciplina previgente. Infatti, prima della modifica, i principi e criteri che dovevano guidare i legislatori regionali nell'individuazione delle aree idonee e non idonee erano contenuti nel D.M. 21 giugno 2024, c.d. "decreto ministeriale aree idonee". Tuttavia, il Decreto è stato impugnato dinnanzi al TAR Lazio, che con sentenza ha annullato i commi 2 – il quale individua i criteri che le Regioni devono seguire per l'individuazione delle aree idonee – e 3 – che individua invece i criteri per le aree non idonee – dell'art. 7, in motivo di una non sufficientemente specifica declinazione dei principi e criteri direttivi indicati nella legge-delega di riferimento (articolo 5, comma 1, lett. a) e b), della legge n. 53/2024, recante "principi e criteri direttivi per l'attuazione della Direttiva 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (c.d. RED). In particolare, il Tribunale ha ritenuto mancare "l'individuazione di criteri tecnici di tipo oggettivo, correlati ad aspetti strettamente inerenti alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, idonei a guidare le Regioni nell'esercizio delle attribuzioni ad esse spettanti in *subiecta materia*." V. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 13/05/2025, n. 9155.

¹²⁸ Il principio di matrice europea – la cui prima formalizzazione (sebbene in uno stato embrionale), si può rintracciare nel Secondo Considerando della Direttiva n. 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità ("La promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili è un obiettivo altamente prioritario a livello della Comunità") – si ritiene oggi formalizzato nella Direttiva 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, così come modificata dalla Direttiva (UE) 2023/2413 (c.d. RED III) che ha introdotto l'art. 16-*septies*, rubricato per l'appunto "Interesse pubblico prevalente", codificato infine nel nostro ordinamento dall'art. 3 del D.lgs.190/2024.

¹²⁹ Principio generale, quello dell'"interesse pubblico prevalente", che è espressamente sancito nell'art. 3 del Testo Unico Rinnovabili, e che vincola l'amministrazione titolare del potere di autorizzazione a dare priorità, in sede di ponderazione degli interessi del caso concreto, alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

– alla informazione e partecipazione del pubblico che ne esce compreso, se non altro, con riguardo alla questione della localizzazione di tali impianti. Si tratta di una scelta che presenta seri rischi di “indebolire le garanzie partecipative”, poiché si sposta il bilanciamento al di fuori di quel “luogo elettivo di composizione degli interessi”¹³⁰ che è la sede procedimentale¹³¹.

Inoltre, specifiche criticità per la partecipazione si profilano con riguardo alla disciplina autorizzativa nel contesto delle aree idonee. Infatti, da un lato si dispone che l'autorità competente in materia paesaggistica si esprima con parere obbligatorio non vincolante, e si introduce una eccezione al regime di inapplicabilità del silenzio-assenso ai pareri di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela paesaggistica¹³². Dall'altro, per le procedure di autorizzazione unica si prevede un obbligo di riduzione – pari ad un terzo – dei termini del procedimento¹³³.

È proprio quest'ultima previsione a destare perplessità con riguardo ad ambedue i pilastri della Convenzione in oggetto. In particolare, nel caso delle procedure autorizzative che assorbono la VIA, come il procedimento autorizzatorio unico regionale¹³⁴, dei termini così brevi potrebbero non consentire al pubblico interessato quel “tempo sufficiente” per informarsi, prepararsi e partecipare in maniera effettiva ed efficace al processo decisionale che è previsto dalla normativa sulla valutazione di impatto ambientale¹³⁵.

Ancora più incisiva è la limitazione introdotta dal regime semplificato previsto per le c.d. “zone di accelerazione” per le energie rinnovabili. Il regime prevede che, nell'ambito delle aree idonee, vengano individuati, a

¹³⁰ Corte Cost., sentenza 19 maggio 2020, n. 116.

¹³¹ G. PIZZANELLI, *Le zone dedicate alle energie rinnovabili: problemi e prospettive*, in Rivista giuridica di urbanistica, n. 2/2023, p. 305.

¹³² Si fa riferimento qui alla disciplina prevista all'art. 16, comma 3 della legge 241/1990.

¹³³ V. D.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, art. 11-quater (rubricato “Disciplina dei regimi amministrativi semplificati per impianti in aree idonee”), comma 1.

¹³⁴ È appena il caso di ricordare che, a mente del D.lgs. 190/2024, ricadono nell'ambito applicativo del PAUR tutti gli interventi che abbiano potenza fino a 300 MW, il che significa che, eccettuati quelli di modesta dimensione, la maggior parte degli impianti di media e grande taglia sono soggetti ad autorizzazione regionale.

¹³⁵ G. PIZZANELLI, *op.cit.*, p. 311-312. In particolare, l'A. solleva legittimi dubbi di compatibilità tra la disposizione acceleratoria posta dall'art. 22 del D.lgs. 199/2021 (ora trasfusa all'art. 11-quater del T.U. Rinnovabili, D.lgs. 190/2024), e le garanzie informative e partecipative poste dall'art. 6 della Direttiva 2011/92/UE sulla VIA.

mezzo di appositi “piani di individuazione”, le zone di accelerazione terrestri (di competenza regionale) e marine (di competenza statale). Questi piani circoscrivono un sottoinsieme all’interno delle aree idonee, all’interno del quale vige un regime ulteriormente accelerato per lo sviluppo di energie da fonti rinnovabili. Questo ulteriore livello di semplificazione, giustificato da una presunzione di assenza di impatti ambientali significativi¹³⁶ prevede che i progetti ricadenti in queste zone siano esentati dalla procedura di VIA¹³⁷, a condizione che vengano previste le misure di mitigazione in sede di VAS¹³⁸.

Pertanto, eliminato il livello partecipativo previsto nella valutazione di impatto ambientale, si fa salvo un *minimum* nella fase pianificatoria, poiché si dispone che i Piani di individuazione delle aree di accelerazione siano sottoposti a valutazione ambientale strategica. Si tratta però di un evidente indebolimento delle garanzie partecipative: non solo si elide completamente uno dei due possibili momenti di intervento del pubblico, ma si relega la partecipazione alla sola consultazione in sede di VAS – (i cui termini procedurali sono, in questo caso, ridotti della metà¹³⁹) che, rispetto alla VIA, presenta indubbiamente minore respiro partecipativo, sol che si consideri la circostanza che, in quest’ultima sede, la consultazione può essere esperita nella più incisiva forma della inchiesta pubblica¹⁴⁰. Inoltre, in questo modo la partecipazione viene impedita nella fase più critica della procedura, cioè la VIA sullo specifico progetto – nella quale, a

¹³⁶ Così, l’art. 15 quater della Direttiva 2023/2413, c.d. RED III.

¹³⁷ V. art. 16-*bis*, par. 3 della Direttiva 2018/2001, come emendata dalla Direttiva 2023/2413.

¹³⁸ Art. 12, comma 10 del D.lgs. 190/2024.

¹³⁹ *Ib.*, art. 12, comma 8, ultimo periodo.

¹⁴⁰ A. DI MARTINO, *Il dibattito pubblico per la realizzazione delle grandi infrastrutture: quale ruolo per la partecipazione democratica?*, in Nuove Autonomie n. 3 2017, pag. 538. Certa letteratura che distingue i metodi partecipativi in base alla qualità della comunicazione, colloca sul gradino più basso la consultazione (in cui si soddisfano semplicemente i requisiti minimi della partecipazione), che prevede un mero scambio di informazioni fra il pubblico e il decisore politico, mentre ritiene più efficace la discussione (il cui corrispondente, nel nostro ordinamento, è l’inchiesta pubblica) poiché si genera uno scambio più intenso, che può anche prendere la forma di un contraddittorio fra le avverse posizioni degli *stakeholders* e dei decisori pubblici. Sul punto, v. S. OBERTHÜR, I. VON HOMEYER, L. SCHEWE, B. MOORE, *Public participation in EU climate governance: the underexploited potential of national energy and climate plans*, in Journal of European Integration, 2025, vol. 47, n. 2, p. 260, DOI: 10.1080/07036337.2025.2460194

differenza della VAS, l'oggetto della valutazione è un intervento determinato, con localizzazione precisa e impatti specificamente individuati – che costituisce il presupposto per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio dell'impianto.

Mossa dalle medesime esigenze – cioè, accelerare le procedure autorizzative – è la recente modifica del Codice dell'ambiente che ha ridotto i termini per la consultazione pubblica nell'ambito della VIA nel caso di progetti compresi nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e per i progetti attuativi del Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC), fra i quali rientrano a pieno titolo i progetti di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. In queste ipotesi, infatti, i termini sono dimezzati, dagli originali sessanta giorni, a trenta¹⁴¹. Anche qui, con riguardo all'efficacia ed effettività della partecipazione, si manifestano pertanto le medesime perplessità evidenziate precedentemente.

Come emerge dal quadro sin qui delineato, sotto l'egida dell'accelerazione il legislatore ha posto in essere quella che è stata definita “una vera e propria offensiva sul versante della semplificazione”¹⁴² che rischia però di causare danni collaterali ai meccanismi informativi e partecipativi che qui si trattano. Infatti, le compressioni evidenziate possono avere dei riflessi sociali negativi ove si consideri che la partecipazione può contribuire a ridurre quei fenomeni di NIMBY (*not in my backyard*) ed agevolare l'accettazione sociale di progetti riguardanti la produzione di energia rinnovabile. Si tratta infatti di progetti – soprattutto quelli di media e larga scala – che, seppur benefici per l'ambiente poichè funzionali alla riduzione delle emissioni climalteranti, incontrano sistematicamente delle resistenze a livello locale¹⁴³, cui spesso si accompagnano anche i dissensi delle amministrazioni comunali (per le quali si parla di c.d. sindrome NIMTO¹⁴⁴), le

¹⁴¹ Così, l'art. 24, comma 3 del TU ambiente.

¹⁴² G. PIZZANELLI, *op.cit.*, p. 280.

¹⁴³ V. B. CELATI, *La localizzazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili nel difficile bilanciamento tra interessi locali e finalità di tipo sistemico*, in “Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale” 5/2023, pp. 1025-1050, doi: 10.1443/113260.

¹⁴⁴ *Not in my term of office* – non durante il mio mandato. Si tratta di un tipo di postura politica – che si ritrova spesso nelle amministrazioni locali – sostanziantesi nel rinviare tutte quelle decisioni ritenute particolarmente controverse, divisive o impopolari (fra le quali rientrano anche quelle concernenti i progetti riguardanti le energie rinnovabili, come ad esempio i parchi eolici) per mantenere alta la popolarità ed il consenso elettorale.

quali non di rado assecondano (o fomentano) il malcontento delle loro comunità di riferimento.

In questo senso, la riduzione dei termini o, peggio ancora, il venir meno di alcuni momenti partecipativi, si assommano ai già noti problemi attinenti alla effettività ed efficacia degli strumenti, per cui la partecipazione dei cittadini prende spesso la forma di mera approvazione di progetti o piani che sono già stati ampiamente definiti dall'amministrazione, che si limita dunque a consultare il pubblico per riceverne, nella migliore delle ipotesi, delle osservazioni che verranno meramente menzionate nella decisione finale. Queste criticità potrebbero comportare ulteriori ripercussioni negative sul grado e la qualità dell'accettazione locale di tali progetti che, come dimostrato in diversi studi, è già di per sé piuttosto bassa¹⁴⁵.

Considerando le dimensioni che il fenomeno NIMBY assume in Italia – un Paese che vede ancora una consistente resistenza nei confronti degli impianti di produzione di energia rinnovabile – ed il rilevante peso percentuale che ha, fra le motivazioni del rifiuto, il mancato o carente coinvolgimento¹⁴⁶, si intuisce facilmente l'importanza di meccanismi partecipativi efficaci.

E tuttavia, non manca chi vede in questa tendenza alla semplificazione e all'allocatione di competenze decisionali a livelli distanti dal cittadino (regionali e statali) una precisa strategia, tesa a tagliare direttamente il nodo gordiano costituito dal fenomeno del "NIMBYsmo"¹⁴⁷.

Questo fenomeno di diffusa opposizione territoriale ai progetti di

¹⁴⁵ Si veda, fra gli altri, I. STADELMANN-STEFFEN, C. DERMONT, *Acceptance through inclusion? Political and economic participation and the acceptance of local renewable energy projects in Switzerland*, in *Energy Research & Social Science*, 2021, 71, 101818. In particolare, nelle conclusioni dell'articolo, si evidenzia come la partecipazione, sebbene non sia l'unico fattore che incide sull'accettazione sociale, può tuttavia esercitare una rilevante influenza, soprattutto se avviene nel processo decisionale e attraverso garanzia di diritto di voto, piuttosto che quale mero "scambio di informazioni".

¹⁴⁶ V. S. SEMINARIO, *Il fenomeno Nimby nel 2017*, in E. Blanchetti, S. Seminario (a cura di), *L'Era del Dissenso*, osservatorio Nimby Forum, 13a edizione 2017/2018, p. 22, dove si evidenzia come le carenze procedurali e il mancato coinvolgimento costituiscono motivo del dissenso nel 18,44% dei casi, che evidenzierebbe una "sensazione di impotenza davanti alle decisioni della politica sulle opere pubbliche". Fra gli altri motivi addotti, vale la pena evidenziare gli effetti sulla qualità della vita (29,56%), sull'ambiente (25,78%), sulla salute (13,78%) e in termini di inquinamento (4,89%). <https://www.sfogliami.it/fl/175056/4mzzzkfcp85hd9214hz12y3m6bxcnkce#page/21>

¹⁴⁷ G. MANFREDI, S. NESPOR, *op. cit.*, pag. 303.

energia rinnovabile può considerarsi una incarnazione, al livello locale, del complesso rapporto fra *subspecies* di un medesimo *genus* – i.e., la tutela dell’ambiente – in cui il connubio energia-ambiente¹⁴⁸ si va a contrapporre ad interessi contigui, come quello alla tutela del paesaggio, dei beni culturali e della salute¹⁴⁹. Questa immagine è stata plasticamente definita come “paradosso dell’innovazione”¹⁵⁰, poiché le (apparentemente) opposte ragioni alla base, rispettivamente, dell’intervento da un lato, e del dissenso dall’altro, possono essere ricondotte entrambe, in ultima istanza, al *genus* della tutela ambientale. In tema di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ciò è particolarmente evidente: sono infatti emblematici i numerosi casi in cui collidono l’obiettivo di riduzione delle emissioni climalteranti, con quello opposto della tutela paesaggistica, con riguardo ai parchi eolici. Ciò testimonierebbe di come la materia ambientale, sebbene ormai ricondotta ad unità¹⁵¹, rimanga pur sempre composta da “varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e tutela”¹⁵², e dunque “si presta facilmente alla frammentazione”¹⁵³, inducendo così taluni autorevoli autori a ritenere che “la dicotomia tra le teoriche pluraliste e quelle moniste, [...] non sembra però del tutto superata”¹⁵⁴.

Da queste considerazioni emerge nettamente l’importanza di garantire i due pilastri della Convenzione, ovvero l’informazione e la partecipazione, al fine di aumentare il livello di accettazione sociale degli interventi

¹⁴⁸ C. VIVANI, *Ambiente ed energia*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, 2014, Vol. I, pp. 503 e ss, p. 525, e G.D. COMPORI, *Energia e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2021, pp. 297 e ss., e in particolare pp. 316 e ss.

¹⁴⁹ A. DI CAGNO, *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico*, in *Ambientediritto* 4/2022, pp. 102 e ss.

¹⁵⁰ A. FARÌ, *Ambiente e innovazione. Una prospettiva giuridica*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, n. 3/2020, pag. 107.

¹⁵¹ V. Corte costituzionale, sentenze nn. 210 e 641 del 1987, ove si teorizza l’esistenza di un bene giuridico ambientale, che sono a fondamento della c.d. concezione monista dell’ambiente.

¹⁵² V. Corte Cost. n. 641 del 1987.

¹⁵³ A. MARTINI, *Amministrazione in transizione: riflessioni sulla transizione ecologica e sull’organizzazione amministrativa al suo servizio*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente – note e commenti –* n. 3/2021, pag. 168.

¹⁵⁴ A. Crosetti – R. Ferrara – F. Fracchia – N. Olivetti Rason, *Diritto dell’ambiente*, Bari, 2008, 77.

riguardanti gli impianti di produzione di energia rinnovabile. E tuttavia, i numerosi episodi di opposizione locale testimoniano il parziale insuccesso degli strumenti attuativi di questi diritti procedurali. Infatti, questi strumenti sono in grado di comporre effettivamente (e non solo formalmente) i conflitti insorgenti fra interessi (solo in apparenza) diversi e talvolta in contrasto, solo se viene garantita una adeguata informazione sul progetto e una partecipazione consapevole ed effettiva. Di contro, nella prassi accade spesso che i soggetti proponenti e le amministrazioni competenti espletino la fase procedimentale con piglio meramente formalistico e, dal canto suo, il pubblico coinvolto interpreta la partecipazione al procedimento solamente come passaggio obbligato e preordinato all'opposizione in sede contenziosa¹⁵⁵.

Dunque, pur comprendendosi l'ottimismo del legislatore europeo, si deve dar conto di come quella "ampia accettazione pubblica della diffusione dell'energia rinnovabile"¹⁵⁶ che è posta a fondamento dell'ondata semplificatoria ed abbreviatoria delle procedure autorizzative – e che limita i diritti procedurali sanciti nella Convenzione di Aarhus – non è, forse, così pacifica.

4. *L'informazione e la partecipazione nella pianificazione climatica ed energetica: quale spazio per nuovi modelli di democrazia energetica?*

Le importanti ambizioni climatiche delineate nel *Green Deal* saranno difficilmente realizzabili senza il coinvolgimento dei cittadini europei, sia singoli che aggregati, in tutte le fasi, dalla elaborazione delle misure sino alla implementazione e al monitoraggio¹⁵⁷.

Il legislatore europeo, prendendo atto dello scarso livello di coinvolgimento assicurato dai tradizionali approcci pianificatori *top-down*, riconosce la necessità di nuovi modelli di informazione e partecipazione del pubblico, con cui assicurarsi l'indispensabile appoggio dei cittadini, al fine di mettere in piedi ed attuare politiche efficaci e, soprattutto, accettate dal pubblico perché condivise. È per questo che il *Green Deal*, a partire già

¹⁵⁵ A. FARI, *op. cit.*, pag. 113.

¹⁵⁶ Considerando (20) della Direttiva (UE) 2023/2413, c.d. RED III.

¹⁵⁷ 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 *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, saggi, n. 1/2021, pag. 109.

dal nome, si presenta come nuovo patto fra cittadini, istituzioni di tutti i livelli, società civile ed industria. In questo contesto, i cittadini vengono proclamati “motore della transizione”¹⁵⁸.

Questo nuovo ruolo dei cittadini viene formalizzato in una comunicazione successiva, denominata appunto “Patto europeo per il clima”¹⁵⁹, nella quale si delineano alcuni strumenti di coinvolgimento del pubblico nell’azione per il clima: segnatamente, la condivisione delle informazioni, la predisposizione di spazi (fisici e virtuali) in cui i cittadini possano collaborare e condividere iniziative, e il *capacity building* al fine di costruire una sorta di “alfabetizzazione climatica”.

Questo approccio partecipativo delineato nel Patto è parte integrante del c.d. quadro procedurale della *governance* climatica ed energetica a livello europeo, composto dal Regolamento 2018/1999/UE sulla *governance* dell’Unione dell’energia e dal Regolamento 2021/1119/UE, che istituisce e il quadro per il conseguimento della neutralità climatica.

Il Regolamento 2018/1999/UE è particolarmente rilevante in tema di programmazione e pianificazione in materia di clima ed energia, poiché introduce, fra gli altri, l’obbligo per ciascuno Stato Membro di produrre un “piano nazionale integrato per l’energia e il clima” (c.d. PNIEC). Si tratta di un poderoso documento di pianificazione decennale, che deve delineare l’approccio con cui ciascun paese dell’Unione intende affrontare le cinque dimensioni della c.d. “Unione dell’energia”¹⁶⁰: “decarbonizzazione”, “efficienza energetica”, “sicurezza energetica”, “mercato interno dell’energia”, “ricerca, innovazione e competitività”. Ogni Stato Membro deve elaborare una bozza che viene sottoposta alla valutazione della Commissione europea, che ha poteri di raccomandazione sul Piano stesso, prima dell’adozione del documento finale. Il documento va, inol-

¹⁵⁸ Comunicazione della Commissione, Il Green Deal europeo, COM(2019) 640, 11.12.2019, pag. 25.

¹⁵⁹ Comunicazione della Commissione, Patto europeo per il clima, COM(2020) 788, 9.12.2020.

¹⁶⁰ Con “Unione dell’energia” ci si riferisce alla strategia quadro, lanciata nella Comunicazione 80 del 2015, con cui si sono gettate le basi per il c.d. *Clean energy for all Europeans package* del 2019, con il quale si è ridisegnato il quadro normativo complessivo in materia di energia nell’Unione europea. Per una disamina dettagliata dei provvedimenti del *Clean energy package*, si veda F. VETRÒ, *Evoluzioni del diritto europeo dell’energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, in *Il diritto dell’economia*, n.1/2020, pp. 501 ss.

tre, aggiornato con cadenza quinquennale, seguendo sostanzialmente la medesima procedura prevista per la prima edizione.

Congegnato in questo modo, il PNIEC è un atto che si colloca al livello intermedio, fungendo da “cinghia di trasmissione” tra gli indirizzi normativi di matrice europea e la funzione amministrativa che deve concretamente attuare le misure in materia di clima ed energia delineate nel Piano stesso, dando forma così ad un atto di pianificazione che è ritenuto riconducibile al *genus* degli atti di alta amministrazione¹⁶¹. Questo atto pianificatorio si contraddistingue, inoltre, per la peculiarità di rientrare in quella categoria di atti che certa dottrina definisce “*mandated participatory planning*”¹⁶²: cioè, quegli atti pianificatori in cui la partecipazione è obbligatoria.

Ed invero, la rilevanza del binomio informazione-partecipazione è sottolineata già nei considerando del Regolamento, ove viene ribadito quel collegamento tra energia, clima e ambiente che impone nei confronti del pubblico, in nome della democrazia ambientale, una informazione che sia adeguata ed una partecipazione tempestiva, effettiva ed in condizioni di parità, in conformità alla Convenzione di Aarhus che viene esplicitamente richiamata¹⁶³. A ben vedere, infatti, i PNIEC rientrano nella definizione di “piani e programmi in materia ambientale” alla cui elaborazione deve poter partecipare il pubblico secondo quanto previsto dall’art. 7 della Convenzione di Aarhus¹⁶⁴.

¹⁶¹ F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel “nuovo ordinamento” dell’energia*, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, n. 1/2022, pp. 82 e ss.; in tal senso v. anche A. MITROTTI, *L’obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella repubblica italiana: sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento?*, in *Ambientediritto*, n. 2/2024, pag. 15.

¹⁶² S. OBERTHÜR, I. VON HOMEYER, L. SCHEWE, B. MOORE, *op. cit.*, pag. 272.

¹⁶³ V. Regolamento 2018/1999, Considerando (28) e (29).

¹⁶⁴ J. ROBERT, *The EU’s climate and energy framework in light of the Aarhus convention – Assessing environmental democracy rights in the Governance Regulation – Policy report*, Brussels school of governance – Centre for environment, economy and energy, 2023, pag. 10. In particolare, l’A. sottolinea come lo stesso Comitato di controllo della Convenzione di Aarhus abbia confermato come i PNIEC rientrino nel campo applicativo del Trattato, poichè costituiscono i successori dei piani d’azione nazionali per le energie rinnovabili prescritti dalla Direttiva 2009/28/CE, i quali erano stati riconosciuti dal Comitato come rientranti nella definizione di piani o programmi che riguardano l’ambiente secondo l’articolo 7 della Convenzione (v. ACCC, *Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/54 concerning compliance by the European Union*).

Su questa linea, l'art. 1 del Regolamento sancisce come il meccanismo di *governance* ivi predisposto deve garantire al pubblico l'effettiva opportunità di partecipare alla elaborazione dei piani nazionali integrati energia e clima, i quali dovranno includere anche “[...] una descrizione della consultazione pubblica e della partecipazione dei portatori d’interesse con i relativi risultati [...]”¹⁶⁵.

Con riguardo al pilastro dell’accesso all’informazione, si prevede un generico obbligo per ciascun Stato Membro di informare il pubblico¹⁶⁶, e di mettergli a disposizione la proposta di PNIEC nel contesto della consultazione pubblica¹⁶⁷. Si dispone, inoltre, circa l’istituzione di una piattaforma online che, fra le sue funzioni, ha anche quella di agevolare l’accesso pubblico alle informazioni¹⁶⁸.

Con riguardo, invece, alla vera e propria partecipazione, l’art. 10 del Regolamento prevede che “ciascuno Stato membro provvede affinché al pubblico siano offerte tempestive ed effettive opportunità di partecipare all’elaborazione della proposta del piano”. In linea con l’approccio inaugurato dalla Convenzione di Aarhus (“Ciascuna Parte provvede affinché la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un’influenza effettiva”), si intende favorire una partecipazione tempestiva ed effettiva¹⁶⁹. Inoltre, è previsto che delle risultanze della consultazione si dia conto in una “sintesi delle osservazioni del pubblico”. Quest’ultima previsione, in particolare, presta il fianco a rilevanti critiche, dal momento che riportare meramente gli input ricevuti nella procedura di consulta-

¹⁶⁵ *Ib.*, art. 3, punto 2, lett. a).

¹⁶⁶ *Ib.*, art. 10, par. 2.

¹⁶⁷ *Ib.*, art. 9, par. 4.

¹⁶⁸ *Ib.*, Considerando (46) e art. 28, par. 3. La piattaforma, in cui sono peraltro pubblicati i PNIEC degli Stati Membri, è reperibile su https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting_en

¹⁶⁹ *Ib.*, Considerando (28) e art. 10. È bene precisare come nelle versioni inglesi del Regolamento e della Convenzione di Aarhus si utilizza il medesimo termine “*early*”, che vuole sottolineare come la partecipazione debba svolgersi sin dalle fasi iniziali. Questo elemento si è inspiegabilmente perso nella traduzione italiana, che nel Regolamento usa un termine diverso da quello della Convenzione (la quale fa riferimento, appunto, alla “fase iniziale”), sostituendolo col più generico termine “tempestiva”.

zione non equivale certamente – avendo una incisività molto minore – a garantire che le osservazioni siano prese in considerazione nel Piano¹⁷⁰.

Viene inoltre inserito un raccordo con la disciplina sulla valutazione ambientale strategica, disponendo che, ove le consultazioni si svolgano in sede di VAS, gli obblighi di consultazione pubblica previsti per i Piani si intendono assolti.

Nonostante questo quadro normativo apprestato dal Regolamento 2018/1999 appaia – al netto di alcune sbavature¹⁷¹ – sostanzialmente ossequioso dei requisiti sanciti nei primi due pilastri della Convenzione di Aarhus, occorre riportare come alcune ricerche abbiano rilevato che l'effettiva implementazione degli standard informativi e partecipativi – in quasi tutta l'Unione – è ancora molto lacunosa, poiché emergono profili critici sia con riguardo alla qualità e completezza delle informazioni fornite al pubblico, sia con riguardo alla efficacia delle vere e proprie consultazioni¹⁷².

Si tratta di criticità che non hanno risparmiato neanche la procedura di adozione del PNIEC nel nostro Paese. Particolarmente emblematico è il caso che ha riguardato l'aggiornamento obbligatorio del Piano, la cui versione definitiva è stata infine pubblicata a giugno 2024.

La procedura di aggiornamento, gestita dal MASE, ha visto una partecipazione pubblica strutturata in due fasi. La prima, tenutasi nella primavera del 2023, si è svolta attraverso un questionario online a risposta multipla – da completare nel termine di venti giorni – che è stato sottoposto al pubblico il quale, però, non ha potuto consultare la bozza di aggiornamento del Piano, che è stata pubblicata successivamente alla chiusura della consultazione, dopo la trasmissione alla Commissione¹⁷³.

¹⁷⁰ J. ROBERT, *op. cit.*, pag. 29.

¹⁷¹ Si pensi, ad esempio, al fatto che il Regolamento non ha esplicitamente specificato che la partecipazione debba avvenire in una fase in cui tutte le opzioni sono ancora aperte. Tale dimenticanza è stata rilevata dal Comitato di controllo, il quale ha ravvisato una violazione dell'art. 6, par. 4 della Convenzione (V. ACCC, *Report of the Compliance Committee on compliance by the European Union*, 31 Aug. 2021, par. 67.).

¹⁷² S. OBERTHÜR *et al.*, *Review of the Governance Regulation and the European Climate Law: Upgrading the EU's procedural climate governance*. GreenDeal-NET, Policy Options Paper, May 2024 (2024), pag. 10. In tal senso, v. anche I. VON HOMEYER, S. OBERTHÜR, O. FLEKKØY, *The effectiveness of public participation in the formulation of National Energy and Climate Plans under the EU Governance Regulation*. VUB; Brussels, 2024.

¹⁷³ Più precisamente, l'inizio della consultazione è stato indetto il 6 maggio 2023, con termine per le osservazioni fissato al 26 dello stesso mese. La bozza di Piano è stata

Dunque, in questa prima fase il pubblico è stato consultato in maniera estremamente generica – attraverso 34 stringate domande, cui rispondere attraverso altrettante stringate risposte multiple – e senza poter esprimere osservazioni sulla bozza di Piano. Questo approccio è stato oggetto di numerose critiche – non solo da parte della Commissione stessa¹⁷⁴, ma anche dell’associazionismo ambientalista¹⁷⁵ – culminate nella presentazione di una comunicazione¹⁷⁶ da parte dell’Associazione “A Sud Ecologia e Cooperazione Odv ETS” al Comitato di Controllo della Convenzione di Aarhus¹⁷⁷. Nella comunicazione, l’Associazione lamenta numerose violazioni della Convenzione nel processo partecipativo messo in piedi dal MASE per l’aggiornamento del PNIEC. Fra queste, si segnalano particolarmente l’irragionevolezza dei termini per la consultazione, ritenuti troppo brevi (art. 6, par. 3 della Convenzione); la mancata partecipazione in una fase iniziale, quando tutte le opzioni sono ancora aperte (art. 6, par. 4); e il non aver fornito le informazioni necessarie, cioè la bozza di Piano (art. 7). Questa comunicazione è stata, tuttavia, dichiarata inammissibile

successivamente inviata alla Commissione il 30 giugno 2023, ed è stata pubblicata, e dunque messa a disposizione del pubblico, solo successivamente, in data 19 luglio 2023.

¹⁷⁴ V., in particolare, *Commission Staff Working Document: Assessment of the draft updated National Energy and Climate Plan of Italy* del 18.12.2023, in cui la Commissione evidenzia come non sia chiaro né il tipo né la qualità delle informazioni fornite al pubblico, e che nonostante la bozza di Piano trasmessale contenga una sintesi delle considerazioni del pubblico, non sono fornite informazioni su quali categorie di *stakeholders* abbiano espresso le opinioni riportate, né su come tali opinioni vengano considerate (o, all’opposto, non considerate) e affrontate. Per tali motivi, la Commissione ha raccomandato allo Stato italiano di fornire una panoramica più chiara e dettagliata su come il processo di consultazione abbia permesso la partecipazione di tutte le autorità, i cittadini e gli *stakeholder* rilevanti, e come il Piano integra le loro prospettive (*Commission Recommendation of 18.12.2023*).

¹⁷⁵ V., ad esempio, il report di Climate Action Network (CAN) Europe pubblicato ad ottobre 2023, *Time to step up national climate action. An assessment of the draft National Energy and Climate Plans updates*, p. 62, in cui si raccomanda il potenziamento del processo partecipativo che viene ritenuto “estremamente inadeguato”.

¹⁷⁶ Lo strumento della comunicazione permette a qualunque membro del pubblico — inteso secondo l’art. 2, par. 4 della Convenzione di Aarhus, quindi anche singoli individui o ONG — di rivolgersi direttamente al Comitato di Controllo della Convenzione, per segnalare il mancato rispetto di uno o più obblighi previsti dal Trattato ad opera di uno Stato parte.

¹⁷⁷ V. Aarhus Convention Compliance Committee, comunicazione ACCC/C/2023/205.

dal Comitato¹⁷⁸, che ha ritenuto come – trattandosi della fase di bozza – residuassero ancora i tempi e gli spazi per la realizzazione di una partecipazione che rispettasse tutti i requisiti della Convenzione di Aarhus, prima dell'adozione del documento finale di PNIEC aggiornato. Questa decisione di inammissibilità, secondo attenta dottrina, sarebbe criticabile quantomeno sotto due rilevanti profili: innanzitutto, l'art. 10 del Regolamento 2018/1999 chiaramente sancisce l'obbligo per gli Stati membri di garantire al pubblico “tempestive ed effettive opportunità di partecipare” non solo con riguardo alla preparazione dei piani finali, ma anche “all'elaborazione della proposta del piano”; in secondo luogo, l'art. 9 par. 4 prevede che nel contesto della consultazione pubblica lo Stato membro debba mettere a disposizione del pubblico la proposta di piano¹⁷⁹.

Queste circostanze hanno spinto il MASE a mutare l'approccio nella seconda consultazione, in cui si è proposto un questionario a risposta aperta – ove si richiedeva, innanzitutto, un parere sulla proposta di Piano trasmessa alla Commissione a giugno 2023, nel frattempo messa a disposizione del pubblico – e un termine maggiore rispetto al precedente, pari ad un mese.

A dispetto di tali (piccoli) aggiustamenti, il documento finale di PNIEC aggiornato restituisce l'immagine di una partecipazione avente natura meramente formale. Nonostante le dichiarazioni (“le consultazioni [...] hanno fornito spunti interessanti di cui si è tenuto conto sia nella stesura della proposta sia della versione finale del PNIEC”¹⁸⁰), nel documento non vi è quasi traccia¹⁸¹ di come gli input della consultazione

¹⁷⁸ V. Decisione del 19.02.2024.

¹⁷⁹ V. F. GARELLI, *Public Information and Participation in Climate Decision-Making Process: The Case of the Italian NECP from the Perspective of the Aarhus Convention*, in *Carbon & Climate Law Review*, Volume 17, Issue 4 (2023) pp. 235 – 243 DOI: <https://doi.org/10.21552/cclr/2023/4/6>

¹⁸⁰ V. Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, giugno 2024, pag. 60.

¹⁸¹ Ad onor del vero, sono presenti due eccezioni che meritano segnalazione. In materia di prestazione energetica nell'edilizia, si fa riferimento ai risultati delle consultazioni per rafforzare i propositi di promozione dell'adozione di tecnologie di *demand response*, sistemi di ICT e domotica – che consentano il monitoraggio e il controllo della performance degli edifici – e di sinergie con le fonti rinnovabili in regime di autoconsumo e comunità energetiche (PNIEC giugno 2024, pag. 300). Allo stesso modo, si è fatto cenno ai feedback delle consultazioni con riguardo alle priorità di finanziamento in tema di Ricerca di Sistema elettrico (RdS), che si focalizzeranno così su decarbonizzazione e digitalizzazione ed evoluzione delle reti (pag. 353).

abbiano indirizzato lo sviluppo del Piano, o comunque siano stati tenuti in considerazione.

Nondimeno, a parziale compensazione di tali criticità, occorre evidenziare come, a tali consultazioni, si affianchino quelle espletate in sede di valutazione ambientale strategica. Infatti, nonostante l'applicabilità della procedura di VAS ai PNIEC, a livello eurounitario, sia tutt'altro che pacifica¹⁸², si deve dar conto di come l'Italia figuri fra i pochi paesi dell'Unione¹⁸³ che hanno ritenuto di sottoporre i propri PNIEC alla procedura di valutazione ambientale strategica¹⁸⁴, sia nella prima edizione del Piano, adottata nel 2019, sia nel suo aggiornamento obbligatorio, datato giugno 2024.

La VAS dell'aggiornamento del Piano ha visto un buon livello partecipativo, con l'invio di 39 osservazioni da parte dei più disparati soggetti, fra cui giunte regionali, associazioni ambientaliste e privati cittadini¹⁸⁵. Si tratta di un elemento da mettere in rilievo per quanto qui di interesse: seppur non in grado di compensare la debolezza applicativa dei meccanismi informativi e partecipativi previsti dal Regolamento 2018/1999 per i PNIEC, garantisce pur sempre una ulteriore garanzia procedurale nei

¹⁸² V. J. ROBERT, *The EU's climate and energy framework in light of the Aarhus convention – Assessing environmental democracy rights in the Governance Regulation – Policy report*, Brussels school of governance – Centre for environment, economy and energy, 2023, pagg. 13 e 17. Secondo l'A., nonostante la mancanza di chiarezza sul punto, una interpretazione teleologica del Regolamento 2018/1999/UE e della Direttiva VAS porterebbe a propendere verso l'applicabilità della procedura di valutazione ambientale strategica ai PNIEC.

¹⁸³ Per la prima edizione del Piano, datata 2019, i Paesi che hanno esperito la valutazione ambientale strategica per i propri PNIEC sono stati (oltre all'Italia) Bulgaria, Francia, Ungheria, Lussemburgo, Malta, Spagna e Portogallo. Il numero si è comprensibilmente ridotto (dal momento che taluni paesi non hanno ritenuto sussistere le condizioni per – o la necessità di – esperire una nuova VAS) nella fase di aggiornamento del 2023/2024, dove si contano solamente Francia, Italia, Irlanda, Spagna e Ungheria.

¹⁸⁴ In particolare, si è ritenuto che il PNIEC soddisfi i requisiti richiesti per la sottoposizione a VAS, poiché, da un lato, trattasi di Piano elaborato e/o adottato da una autorità nazionale e previsto da disposizioni legislative (art. 5 del D.Lgs. 152/2006), e, dall'altro, è elaborato per il settore energetico, e definisce il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti in materia d'energia ricadenti nel campo di applicazione della VIA (art. 6 del D.Lgs. 152/2006). Cfr. Rapporto Preliminare Ambientale del PNIEC 2019.

¹⁸⁵ Le osservazioni pervenute possono essere consultate su <https://va.mite.gov.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/10421/15391?RaggruppamentoID=1008&pagina=1>

confronti del pubblico, pur in assenza di un chiaro obbligo nascente dalla normativa europea.

5. Conclusioni

Si è detto dunque di come l'ambiente costituisca un diritto fondamentale, e di come sia indispensabile il coinvolgimento e il sostegno del pubblico per assicurare tale diritto nel contesto della transizione ecologica. Ciò richiede efficaci strumenti in grado di implementare istanze partecipative nei processi decisionali ed amministrativi in materia ambientale ed energetica. A questo scopo, la Convenzione di Aarhus ha gemmato un considerevole numero di disposizioni, attraverso cui si è predisposto un vasto e complesso apparato di diritti procedurali di natura informativa e partecipativa che, almeno sotto il profilo astratto-normativo, sembrerebbe apprestare al pubblico i mezzi per informarsi e partecipare alle procedure autorizzatorie di singoli progetti, così come di predisposizione di piani e programmi: cioè, quei diritti procedurali attraverso cui si esercita la democrazia ambientale, per la quale la produzione di energia rappresenta un punto di partenza e un nodo cruciale¹⁸⁶. Le ragioni sono particolarmente evidenti, poiché questa produzione presenta considerevoli e preoccupanti impatti sull'ambiente e sulla salute, in particolar modo quando si fa riferimento a quella proveniente da combustibili fossili, o a fonti particolarmente controverse come quella nucleare.

Tuttavia, il contesto energetico sta rapidamente mutando. L'avvento delle tecnologie di produzione di energia da fonti pulite e ad emissione zero come le rinnovabili – e la necessità di promuoverne la diffusione, stante il ruolo protagonista assegnato loro nella transizione energetica

¹⁸⁶ Sull'importanza della materia energetica nello sviluppo della democrazia ambientale si veda, *ex multis*, “The Centre for Science and Environment Statement on Global Environmental Democracy.” *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 17, no. 2, 1992, pp. 261–79. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/40644742>. Accessed 5 May 2025. In particolare, il documento sottolinea come “During the 1970s and 1980s, thousands of young men and women protested against their democratically elected governments on the siting of nuclear power stations. These people essentially wanted a deepening of the democratic process [...] Citizen participation in environmental decision-making has since become accepted as a basic tenet of the Northern environmental movement – as the ultimate safeguard of people’s environmental needs and rights”.

– ha spinto il legislatore europeo a delineare una composita disciplina per promuovere tali fonti. All'interno di tale complesso normativo, si è enucleato un particolare regime di natura derogatoria che, nel suo impetuoso incedere, non ha risparmiato neanche i primi due pilastri della Convenzione, cioè quelli informativo e partecipativo.

Si può così registrare una tendenza semplificatoria nelle attività di pianificazione e, soprattutto, di autorizzazione in materia di energia che, agendo in direzione centripeta, spinge verso una certa pre-determinazione delle decisioni a livello statale centrale, cui corrisponde l'esautoramento non solo dei singoli, ma anche dei livelli amministrativi territoriali più prossimi al cittadino.

Occorre sottolineare che questa tendenza non è eccezionale nel panorama settoriale dell'energia. Ne è evidenza, innanzitutto, il progressivo percorso di accentramento della competenza in materia di politica energetica a livello eurounionale, attraverso lo sviluppo di una disciplina particolarmente pervasiva e dettagliata – si pensi agli interventi normativi introdotti con il *Clean energy package*¹⁸⁷ – e di un modello di governance integrata che si basa su una attività di pianificazione (l'obbligo di redigere i PNIEC) che è sottoposta a rilevanti poteri di valutazione e raccomandazione da parte della Commissione europea¹⁸⁸. Questo sbilanciamento degli equilibri decisionali verso il livello unionale apre evidentemente degli spazi alle critiche in tema di legittimazione democratica, che costituisce sempre un tema spinoso per una Unione spesso tacciata di “deficit democratico”.

Anche a livello nazionale il riparto costituzionale delle competenze in materia di energia segue questa tendenza centripeta. Infatti, nonostante formalmente la disciplina delle attività relative a “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”¹⁸⁹ sia affidata alla competenza con-

¹⁸⁷ Il Pacchetto ha, infatti, introdotto otto fondamentali provvedimenti: 1) Direttiva 2019/944 sul Mercato Interno dell'Energia (IEM); 2) Regolamento 2019/943 sul Mercato Interno dell'Energia; 3) Direttiva 2018/844 che modifica la Direttiva sulla Performance Energetica degli Edifici (EPBD) 2010/31; 4) Direttiva 2018/2002 (che modifica Direttiva 2012/27) sull'efficienza energetica; 5) Direttiva 2018/2001 sulla promozione dell'uso delle F.E.R.; 6) Regolamento 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima; 7) Regolamento 2019/941 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica; 8) Regolamento 2019/942 che istituisce l'Agenzia per la Cooperazione dei Regolatori dell'Energia (ACER).

¹⁸⁸ Così, gli artt. 29 e 30 del Regolamento 2018/1999, c.d. “Governance dell'Unione dell'energia”.

¹⁸⁹ Così, l'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

corrente Stato-Regioni (in esito alla riforma del titolo V della Costituzione¹⁹⁰), la Corte costituzionale ha, successivamente alla riforma, nettamente ricostruito la materia quale competenza sostanzialmente esclusiva dello Stato, attraverso un ormai noto e consolidato percorso giurisprudenziale¹⁹¹. Un percorso, questo, che è stato costruito anche sulla base di quelle esigenze di “esercizio unitario”¹⁹² – di cui all’art. 118, comma 1 della Costituzione – che legittimano una declinazione in senso ascendente del principio di sussidiarietà verticale, attraverso il quale si è andata progressivamente erodendo la competenza degli enti territoriali (in particolare

¹⁹⁰ Prima della riforma, infatti, l’energia non era ricompresa nell’elencazione di cui all’art. 117 della Costituzione – che indicava solamente le materie di competenza della potestà legislativa delle regioni – e dunque si riteneva che solamente lo Stato potesse dettarne la disciplina. Si trattava di una impostazione costituzionale evidentemente originata e sviluppatasi nel “secolo del carbone e del petrolio”, fonti energetiche che richiedevano necessariamente una attività di programmazione e gestione affidata al livello statale centrale, attesa la scarsità sul territorio nazionale e la necessità di importazione di tali fonti. Sul punto, v. F. BOCCHINI, *Contributo allo studio della potestà legislativa regionale in materia di energia nella Costituzione*, in *Ambienteditto* 1/2024, pag. 29.

¹⁹¹ In tema, la giurisprudenza costituzionale è molto vasta. Si veda, *ex multis*: Corte costituzionale del 25 marzo 2022, n. 77; Corte costituzionale del 23 marzo 2021, n. 46; Corte costituzionale del 5 giugno 2020, n. 106; Corte costituzionale del 23 dicembre 2019, n. 286; Corte costituzionale del 5 aprile 2018, n. 60; Corte costituzionale del 15 dicembre 2016, n. 267; Corte costituzionale del 31 marzo 2015, n. 54; Corte costituzionale del 12 dicembre 2014, n. 278; Corte costituzionale del 9 luglio 2013, n. 182; Corte costituzionale del 29 maggio 2013, n. 101; Corte costituzionale del 7 novembre 2012, n. 275; Corte costituzionale del 22 luglio 2010, n. 278; Corte costituzionale del 26 febbraio 2010, n. 67; Corte costituzionale del 24 luglio 2009, n. 249; Corte costituzionale del 14 marzo 2008, n. 62; Corte costituzionale del 28 giugno 2006, n. 248; Corte costituzionale del 14 ottobre 2005, n. 383; Corte costituzionale del 13 gennaio 2004, n. 8; Corte costituzionale del 13 gennaio 2004, n. 6; Corte costituzionale del 7 ottobre 2003, n. 307; Corte costituzionale del 26 giugno 2002, n. 282.

¹⁹² Sul significato da attribuire alla locuzione “esercizio unitario”, si vedano le sentenze della Corte costituzionale nn. 6 e 7 del 2004, in cui si fa riferimento alla necessità di evitare il “pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale” (che fa riferimento al D.L. 7 febbraio 2002, n.7) e “garantire la più idonea connessione alla rete di trasmissione nazionale nonché la sicurezza e la connessione operativa tra le reti” (D. L. 16 marzo 1999, n. 79). Tuttavia, è evidente come il concetto abbia subito una evoluzione, dovendo oggi rispondere ad esigenze di natura in parte diversa. Infatti, le pur sempre ineludibili necessità di gestione unitaria e coordinamento strategico del settore energetico devono ormai essere in grado di contemperare le opposte esigenze, da un lato, della decarbonizzazione e, dall’altro, della sicurezza dell’approvvigionamento e dell’indipendenza energetica.

le Regioni), come avviene nel caso in cui si disciplinino nel dettaglio i procedimenti autorizzatori per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili¹⁹³.

Questa generale tendenza accentratrice sembrerebbe rispondere alla necessità di elidere alla radice i potenziali conflitti che possono sorgere a livello locale/territoriale, allo scopo di applicare uniformemente politiche ed interventi di ampio respiro per contrastare i cambiamenti climatici. L'obiettivo sembrerebbe, così, quello di "sottrarre la gestione dei conflitti ai condizionamenti episodici dei decentrati contesti decisori"¹⁹⁴, poiché vi è una pressante necessità di attuare strategie unitarie e di lungo periodo per rispondere ai globali e perduranti problemi posti dal cambiamento climatico.

Tuttavia, questo approccio sta contribuendo all'erosione della disciplina di una già scarsamente effettiva partecipazione pubblica, concorrendo ad ingenerare o aggravare fenomeni di estraniamento nel pubblico rispetto alle scelte di politica energetica e ai singoli progetti energetici.

Un estraniamento che può anche sortire effetti opposti a quelli desiderati, originando o esacerbando i contrasti intestini alla tutela dell'ambiente che, sin troppo spesso, vedono progetti di energia rinnovabile avversati da comunità e amministrazioni locali, in una fratricida lotta fra tutela del clima, da un lato, e tutela del paesaggio e/o della salute dall'altro.

A queste criticità si accompagna una certa debolezza ed ineffettività degli strumenti partecipativi, che spesso sono ridotti ad attività di consistenza più formale che sostanziale¹⁹⁵: cioè, quella che certa dottrina ha definito "partecipazione debole" (*thin participation*), in cui la partecipazione prende la forma di mero parere del pubblico su scelte che sono già state definite dall'amministrazione, al solo scopo di adempiere formalmente alle obbligazioni scaturenti dalla Convenzione¹⁹⁶.

¹⁹³ O. SPATARO, *La disciplina sulle energie rinnovabili nella dinamica delle fonti del diritto. La legislazione regionale nella morsa della sussidiarietà?*, in *Nuove Autonomie*, N. 3/2010, pp. 697 – 726.

¹⁹⁴ V. G. D. COMPORI, *op. cit.*, pag. 716.

¹⁹⁵ Sul punto, v. G. TORTA, *Partecipazione pubblica e promozione dello sviluppo sostenibile: il caso emblematico della disciplina delle materie prime critiche*, in *Nuove Autonomie* n. 3/2024, secondo la quale nell'impostazione attuale la partecipazione pubblica mira principalmente ad "ottemperare agli obblighi normativi".

¹⁹⁶ J. BLACK, *Proceduralizing regulation*, in *Oxford journal of legal studies*, 2000, p. 597 ss. A questa "*thin participation*" si contrappone una "partecipazione forte" (*thick*

Si tratta, anche qui, di un punto fondamentale. La qualità ed effettività degli strumenti informativi e partecipativi in tema di *governance* climatica ed energetica è fondamentale, poichè è necessario garantire il più ampio ed effettivo coinvolgimento possibile nelle scelte riguardanti anche le energie rinnovabili. La sfida della transizione impone decisioni e politiche che sono di lunga prospettiva e spesso controverse, il che rende necessario un armamentario adeguato per puntellarne la legittimazione democratica, politica e sociale. Ciò che, attualmente, non sembra pienamente conciliarsi col quadro politico-energetico delineato dal decisore eurounitario, e la sua tendenza alla semplificazione ed accelerazione in coerenza col principio dell'interesse pubblico prevalente.

participation), che riguarda, invece, la ben più rara partecipazione alla formazione dei contenuti del piano (o decisione).

Abstract

L'articolo analizza i diritti procedurali di informazione e partecipazione delineati dalla Convenzione di Aarhus e la loro attuazione nel diritto unionale e interno, con specifico riguardo al settore energetico. Muovendo dal nesso tra tutela dell'ambiente, diritti umani e democrazia energetico-ambientale, il contributo evidenzia come l'attuale paradigma acceleratorio – dettato dal diritto unionale – della transizione energetica, soprattutto in materia di fonti rinnovabili, presenti dei rischi di compressione delle garanzie partecipative, attraverso semplificazioni procedurali, riduzione dei termini di partecipazione e centralizzazione delle decisioni. L'analisi si estende anche alla pianificazione climatica ed energetica, ed evidenzia la necessità di rafforzare l'effettività degli strumenti partecipativi, quali presupposti indispensabili per la legittimazione democratica della transizione.

The rights of access to information and public participation shaped by the Aarhus Convention in the energy sector: instruments for implementing a new paradigm of “energy democracy”

The article analyses the procedural rights of access to information and public participation set out in the Aarhus Convention, and their implementation in EU and Italian law, with particular reference to the energy sector. Starting from the link between environmental protection, human rights, and energy-environmental democracy, the paper highlights how the current acceleration-oriented paradigm of the energy transition—driven by EU law, especially in the field of renewable energy sources—entails risks of compressing participatory safeguards through procedural simplification, the shortening of participation timeframes, and the centralisation of decision-making. The analysis also extends to climate and energy planning, underscoring the need to strengthen the effectiveness of participatory instruments as indispensable basis for the democratic legitimacy of the transition.