

Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella legislazione europea

Emanuela Orlando

Il presente contributo colloca l'analisi del dibattito pubblico nell'ambito dei relativi sviluppi internazionali e di diritto dell'Unione europea. L'analisi verterà soprattutto sul concetto di partecipazione pubblica quale emerge dalla Convenzione di Aarhus, e sull'influenza esercitata da questo strumento nel promuovere e consolidare i diritti di partecipazione pubblica nell'ambito dell'Unione europea. Si cercherà quindi di esaminare in che misura le disposizioni internazionali e di diritto europeo incidono nella definizione del ruolo, applicazione e modalità di svolgimento dei processi partecipativi a livello nazionale, e del dibattito pubblico in particolare. Il contributo cercherà di illustrare come, nonostante la Convenzione di Aarhus non regoli direttamente il dibattito pubblico, ha comunque un'importante valenza normativa e interpretativa nell'orientare la disciplina nazionale a riguardo, soprattutto attraverso il concetto di partecipazione effettiva.

1. Introduzione

In Europa, il progressivo affermarsi dell'idea di democrazia partecipativa in campo ambientale ha portato ad una maggiore attenzione per alcune modalità di attuazione del diritto di partecipazione del pubblico alle decisioni riguardanti l'ambiente. Tra queste, l'istituto del dibattito pubblico ha recentemente assunto una particolare rilevanza in alcuni ordinamenti nazionali quale strumento per garantire la partecipazione diretta del pubblico, attraverso un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione, all'elaborazione di progetti ed opere esplicitanti un impatto significativo sull'ambiente e di particolare rilevanza economica, sociale e culturale. Da un punto di vista di diritto comparato, l'esperienza francese

di dibattito pubblico è particolarmente significativa, anche e soprattutto alla luce dell'influenza esercitata dal modello francese sull'elaborazione di analoghi meccanismi partecipativi in altri ordinamenti nazionali¹. È proprio in Francia, infatti, che il concetto di dibattito pubblico viene concepito ed introdotto quale strumento di partecipazione in campo ambientale². Fondamentale in questo senso è stata l'adozione della legge Barnier del 1995 che istituzionalizza la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale, introducendo il dibattito pubblico e istituendo la *Commission National du Débat Public* (CNDP). Questa legge, e i successivi interventi legislativi che ne ampliano e ne rafforzano la portata³, hanno contribuito al consolidamento in Francia di una vera e propria cultura partecipativa⁴.

Da un punto di vista storico, gli sviluppi nazionali di carattere legislativo e dottrinale hanno avuto un ruolo fondamentale nel gettare le basi per l'affermazione e definizione del discorso della partecipazione pubblica, e la progressiva consolidazione di questo principio in campo ambienta-

¹ L'istituto del dibattito pubblico è stato negli anni più recenti oggetto di numerose analisi dottrinali di carattere comparato, incentrate soprattutto sul confronto dell'esperienza francese, e sotto alcuni aspetti inglese, con iniziative simili introdotte nell'ordinamento italiano. Si veda fra gli altri, M. DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano*, in *Diritti comparati, Working paper* 7, 2017; P. VIPIANA, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in *Federalismi.it*, 2, 2019; G. PEPE, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, 5, 2019; M. TIMO, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, in *DPCE online*, 2, 2019.

² Occorre osservare che un meccanismo analogo, quello dell'inchiesta pubblica, era già presente in Inghilterra durante il XIX secolo, e fu successivamente introdotta durante gli anni 1960 e '70 nella legislazione relativa alla pianificazione urbanistica. L'istituto dell'inchiesta pubblica (*enquête publique*) trova piena affermazione soprattutto in Francia, dapprima nel contesto della tutela della proprietà privata e poi quale strumento di partecipazione ambientale. Si tratta tuttavia di un meccanismo partecipativo diverso, e per alcuni aspetti più limitato, rispetto all'attuale modello di dibattito pubblico.

³ Le norme della legge Barnier sono state oggi inserite, ma anche ampliate, da sviluppi successivi, quali in particolare la legge 2002-276 del 27 febbraio 2002 e successivamente gli articoli L 121 e seguenti del *Code de l'Environnement*, che racchiudono la disciplina attuale del dibattito pubblico.

⁴ M. DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa*, cit., p. 7.

le⁵. Oggi, tuttavia, queste iniziative di carattere nazionale devono essere esaminate alla luce di una serie di sviluppi a livello internazionale e dell'Unione europea, i quali hanno contribuito in maniera significativa e decisiva alla definizione e consolidamento di una serie di diritti di partecipazione del pubblico nelle questioni ambientali.

In quest'ottica, il presente contributo colloca l'analisi del dibattito pubblico nell'ambito dei relativi sviluppi internazionali e di diritto dell'Unione europea. L'analisi verterà soprattutto sul concetto di partecipazione pubblica quale emerge dalla Convenzione di Aarhus, e sull'influenza esercitata da questo strumento nel promuovere e consolidare i diritti di partecipazione pubblica nell'ambito dell'Unione europea. Si cercherà quindi di esaminare in che misura le disposizioni internazionali e di diritto europeo incidono sulla definizione del ruolo, applicazione e modalità di svolgimento dei processi partecipativi a livello nazionale, e del dibattito pubblico in particolare.

2. Il principio di partecipazione pubblica nel diritto internazionale

In diritto internazionale e nella legislazione europea, l'idea di dibattito pubblico si inserisce nell'ambito di un discorso più ampio di partecipazione ambientale, intesa quale coinvolgimento attivo e partecipato dei cittadini alle questioni ambientali. L'importanza della partecipazione pubblica in campo ambientale è da tempo ampiamente riconosciuta sia da parte della letteratura giuridica e sociologica, che in una serie di strumenti normativi⁶. A livello internazionale questo concetto trova un primo riconoscimento formale nella Dichiarazione di Rio del 1992, anche se riferimenti all'idea di coinvolgimento dei cittadini alle questioni

⁵ Il tema della partecipazione pubblica, sia in dottrina che a livello di legislazione e giurisprudenza, ha infatti origine soprattutto a livello nazionale. In vari ordinamenti giuridici nazionali, norme relative alla partecipazione pubblica sono infatti rinvenibili già a partire degli anni '60 e '70, in strumenti legislativi ambientali e di pianificazione territoriale ed urbanistica. Si veda al riguardo, B.J. RICHARDSON, J. RAZZAQUE, *Public participation in environmental decision-making*, in B.J. RICHARDSON, S. WOOD (a cura di) *Environmental Law for Sustainability: A critical reader*, Oxford, Hart Publishing, 2006, p. 166 ss., a p. 168.

⁶ Il dibattito relativo alla partecipazione dei cittadini alle questioni pubbliche ha avuto inizio originariamente a livello nazionale e comparato. Si veda ad es. M. CAPPELLETTI, B. GARTH, *Access to justice: the worldwide movement to make rights effective*, in M. CAPPELLETTI, B. GARTH (a cura di), *Access to Justice*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 1978; J. SAX, *Defending the Environment – A strategy for citizen action*, New York, Knopf, 1971.

ambientali possono rinvenirsi in alcune dichiarazioni e altri strumenti di *soft law* già durante gli anni '70 e inizio anni '80. Il Principio 10 della Dichiarazione di Rio postula un concetto molto ampio di coinvolgimento del pubblico nelle decisioni ambientali che comprende sia l'opportunità di partecipare ai processi decisionali, che un adeguato accesso alle informazioni riguardanti l'ambiente e la possibilità di accedere ai procedimenti di carattere giudiziale e amministrativo⁷. Inoltre, il Principio 22 suggerisce un approccio inclusivo all'idea di partecipazione quale coinvolgimento effettivo anche delle comunità locali, delle popolazioni indigene e delle loro comunità, le quali, attraverso le loro conoscenze e pratiche tradizionali, possono avere un ruolo vitale nello sviluppo e gestione dell'ambiente⁸.

Sia la Dichiarazione di Rio che Agenda 21 affermano l'importanza della partecipazione pubblica come strumento per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile nella misura in cui riconoscono che «le questioni ambientali sono gestite meglio attraverso il coinvolgimento di tutti i cittadini interessati»⁹. Nonostante il suo carattere non vincolante, il Principio 10 ha avuto un ruolo fondamentale nel portare avanti ulteriormente a livello internazionale il discorso relativo alla partecipazione pubblica in campo ambientale, sottolineandone ufficialmente l'importanza quale strumento per una maggiore tutela dell'ambiente. Esso inoltre stabilisce un legame, almeno a livello concettuale e di principio normativo, tra la dimensione collettiva dell'ambiente e la dimensione più propriamente individuale dei diritti umani, gettando le basi per l'elaborazione e il progressivo consolidamento di una serie di diritti degli individui in ma-

⁷ 1992 *United Nations Declaration on Environment and Development*, 13 giugno 1992, UN Doc. A/Conf. 151/26/Rev.1 (1992) 31 ILM 876.

⁸ Il Principio 22 della Dichiarazione di Rio, cit., recita: *Indigenous people and their communities, and other local communities, have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices. States should recognize and duly support their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development*. Relativamente a diritto di partecipazione quale diritto individuale, e collettivo delle popolazioni indigene, vedi E. TSIUMANI, *Public participation in environmental decision-making*, in L. KRAMER, E. ORLANDO (a cura di), *Principles of Environmental Law*, IUCN/Edward Elgar Encyclopaedia of Environmental Law, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 366 ss.

⁹ Principio 10 della Dichiarazione di Rio. Vedi anche Agenda 21, UN Doc. A/Conf.151/26, Annex II, par. 23.2.

teria ambientale. In diritto internazionale, questo passaggio dall'idea di partecipazione pubblica quale principio giuridico al consolidamento di veri e propri diritti partecipativi, avverrà soprattutto con la Convenzione di Aarhus. A questo riguardo, è stato notato come il carattere procedurale di questi diritti di partecipazione ha permesso di compensare, seppure non interamente e con vari limiti, alle difficoltà relative al riconoscimento giuridico di un diritto sostanziale all'ambiente¹⁰.

3. La partecipazione pubblica nella Convenzione di Aarhus: da principio giuridico a diritto individuale

Il concetto di partecipazione pubblica in materia ambientale, così come codificato nel Principio 10 della Convenzione di Rio, trova una elaborazione più compiuta nella Convenzione delle Nazioni Unite sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Adottata ad Aarhus nel 1998 sotto l'egida della Commissione Nazioni Unite per l'Europa (UNECE), la Convenzione è un trattato internazionale di carattere regionale. Attualmente la Convenzione comprende 46 Stati parti, più l'Unione europea. Tuttavia, la Convenzione ha sin dall'inizio una portata di carattere globale. L'articolo 19, comma 3, permette infatti l'adesione anche da parte di Stati non attualmente membri della UNECE. Nonostante al momento gli Stati parti della Convenzione siano sostanzialmente Stati europei, la sua adozione ha esercitato una forte influenza normativa a livello transnazionale, aprendo la strada a simili iniziative di codificazione di diritti di partecipazione ambientale in altre Regioni¹¹. Tra queste si nota in particolare l'Accordo regionale di Escazú in materia di accesso alle informazioni, partecipazione pubblica e accesso alla giustizia, adottato nel 2015 e riguardante gli Stati dell'America Latina e dei Caraibi¹², e l'adozione da parte dell'*UNEP Governing Council* nel 2010 delle Linee guida di Bali

¹⁰ F. FRANCONI, *International human rights in an environmental horizon*, in *European Journal of International Law*, Vol. 21, 1, 2010, p. 41 ss.

¹¹ E. MORGERA, *An Update on the Aarhus Convention and its Continued Global Relevance*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2005, Vol. 14, 2, p. 138.

¹² *Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, Escazú, 4 March 2018 (currently open for signatures)*. S. STEC, J. JENDROSKA, *The Escazú agreement and the regional approach to Rio*

per l'elaborazione di legislazione nazionale sull'accesso all'informazione, partecipazione pubblica e accesso alla giustizia¹³.

Traendo direttamente ispirazione dal Principio 10 della Dichiarazione di Rio, la Convenzione di Aarhus incorpora un concetto ampio di partecipazione pubblica che comprende varie tipologie e livelli di coinvolgimento del pubblico nella *governance* ambientale, articolati secondo i tre pilastri principali di (i) accesso del pubblico all'informazione; (ii) partecipazione ai processi decisionali che riguardano l'ambiente; e (iii) accesso alla giustizia. I tre pilastri sono fortemente collegati tra di loro. Da un lato, l'accesso all'informazione è infatti una componente essenziale di un'effettiva partecipazione ai processi decisionali; dall'altro, la convenzione rafforza le norme sulla partecipazione pubblica attraverso delle garanzie di accesso alla giustizia a tutela delle disposizioni convenzionali in materia di partecipazione pubblica¹⁴.

Rispetto alla Dichiarazione di Rio, la Convenzione di Aarhus conferisce una maggiore forza normativa ai tre elementi costitutivi del concetto ampio di partecipazione ambientale di cui al Principio 10, configurandoli quali veri e propri diritti individuali, ai quali corrispondono relativi obblighi giuridici per gli Stati contraenti. In questo senso, essa rappresenta il compimento di un lungo percorso che, attraverso vari strumenti di *soft law*¹⁵, e alcune disposizioni di trattati internazionali¹⁶, ha portato alla individuazione e progressiva affermazione di diritti di partecipazione nel settore ambientale. In Europa, un importante contributo a questo processo è stato inizialmente apportato da discussioni e sviluppi normativi a livello nazionale, nonché dall'inserimento di alcune norme in

Principle 10: process, innovation, and shortcomings, in *Journal of Environmental Law*, 2019, Vol. 31, 3, p. 533.

¹³ *Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters*, UNEP Governing Council, decision SS.XI/5, part A of 26 February 2010.

¹⁴ Articolo 9, paragrafo 2, della Convenzione di Aarhus.

¹⁵ Si veda per esempio la Carta per la Natura adottata nel 1982 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione n 37/7 del 28 ottobre (23 ILM 1983).

¹⁶ Si veda al riguardo, la Convenzione di Espoo sulla valutazione d'impatto ambientale in ambito transfrontaliero (adottata il 15 febbraio 1991), o la Convenzione di Helsinki sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali (adottata il 17 marzo 1992).

materia di informazione e partecipazione in alcuni strumenti ambientali di diritto comunitario¹⁷. L'importanza dei diritti di informazione e partecipazione in campo ambientale trova, inoltre, riconoscimento anche nella giurisprudenza dei tribunali internazionali in materia di diritti umani. La giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo è particolarmente interessante al riguardo. Sebbene la Convenzione europea sui Diritti Umani non preveda un diritto all'ambiente, la Corte ha sin dagli anni '70 interpretato le norme convenzionali in maniera da tenere conto dell'impatto del degrado ambientale sull'effettivo godimento dei diritti protetti dalla Convenzione stessa. In questo contesto varie sentenze della Corte hanno riconosciuto espressamente l'importanza dei diritti procedurali di accesso all'informazione e l'importanza della consultazione pubblica ai fini di una effettiva tutela dei diritti di carattere sostanziale¹⁸.

La Convenzione di Aarhus presenta un approccio alla tutela dell'ambiente incentrato su un ruolo e un coinvolgimento attivo dei cittadini nelle questioni ambientali, nel riconoscimento che tale coinvolgimento rappresenta anche lo strumento per il perseguimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente¹⁹. In termini di *governance*, essa riflette un concetto molto ampio e progressivo di democrazia, intesa non solo quale governo del popolo attraverso i propri rappresentanti negli organi governativi, ma quale coinvolgimento diretto dei cittadini nelle decisioni riguardanti il bene pubblico. Essa si presenta come strumento di attuazione e implementazione dell'idea di democrazia ambientale. Alla sua base vi è il riconoscimento che se la responsabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente ricade principalmente sugli organi governativi e le pub-

¹⁷ Ancor prima dell'adozione della Convenzione di Aarhus, alcune disposizioni relative alla partecipazione pubblica erano contenute nella Direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati; e nella Direttiva 90/313/CEE del 7 giugno 1990 concernente l'accesso all'informazione in materia di ambiente.

¹⁸ Vedi ad esempio, Corte Europea Diritti dell'Uomo, *Oneryildiz v Turkey* (2005) 41 EHRR 20, p. 56 in cui la Corte ha stabilito chiaramente che «l'accesso del pubblico ad informazioni chiare e complete è da considerarsi come un diritto umano fondamentale». Si veda più in generale B. PETERS, *Unpacking the diversity of procedural environmental rights: the European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention*, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 30, 1, 2018, p. 1 ss., a p.8.

¹⁹ J. EBBESSON, *The notion of public participation in international environmental law*, in *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 8, 1, 1998, p. 51 ss.

bliche amministrazioni, l'ambiente e le risorse naturali sono comunque anche un bene pubblico e un interesse generale della società. Pertanto, la loro effettiva tutela non può prescindere da un coinvolgimento partecipato dei cittadini interessati.

Dal punto di vista del diritto internazionale dell'ambiente, la Convenzione propone un innovativo *right-based approach* alla tutela del bene pubblico ambientale. Diversamente dall'impostazione classica della maggior parte dei trattati internazionali ambientali, la Convenzione non si limita ad imporre obblighi agli Stati contraenti, ma associa a tali obblighi il conferimento ai cittadini, ai soggetti interessati e alle associazioni ambientali di corrispondenti diritti partecipativi di carattere procedurale. Allo stesso tempo, la Convenzione adatta i concetti e l'approccio individualistico dei trattati in materia di diritti umani alla dimensione collettiva e sociale dell'ambiente²⁰. Tale adattamento si riflette espressamente nella titolarità dei diritti partecipativi e di accesso alla giustizia, i quali vengono conferiti ai cittadini non sulla base di un diritto individuale da proteggere in quanto tale, ma in maniera funzionale alla protezione dell'ambiente, inteso quale bene della collettività e non quale mero interesse individuale dei singoli²¹. L'idea di democrazia partecipativa, attraverso il ruolo centrale conferito agli individui, si riflette anche nelle disposizioni relative al controllo sull'osservanza della Convenzione da parte delle parti contraenti. Tale controllo è svolto principalmente attraverso il *Compliance Committee* stabilito dalla Riunione delle parti sulla base dell'articolo 15 della Convenzione. Sebbene l'approccio di tipo *soft* e non-contenzioso ad eventuali violazioni delle norme pattizie, attraverso l'istituzione di meccanismi di carattere extragiudiziale, sia una tendenza abbastanza comune nell'ambito di trattati internazionali ambientali, l'aspetto fortemente innovativo dell'*Aarhus Compliance Committee* è rappresentato dalla possibilità

²⁰ J. EBBESSON, *The notion of public participation in international environmental law*, cit., p. 74.

²¹ L. KRAMER, *The EU and public participation in environmental decision-making*, in J. JENDROSKA, M. BAR (a cura di) *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*, Intersentia, 2018, p. 121 ss. Vedi anche J. EBBESSON, *The notion of public participation in international environmental law*, cit., il quale rileva come la convenzione supera di fatto la dicotomia tra pubblico e privato, attraverso il riconoscimento alle singole persone fisiche e giuridiche e alle organizzazioni non governative di una serie di diritti procedurali in merito alla tutela dell'interesse pubblico relativo all'ambiente.

per i privati (persone fisiche o giuridiche) di accedere direttamente al meccanismo di verifica, presentando istanze (*communication*) relative al non rispetto da parte di uno Stato contraente delle disposizioni della Convenzione²². In altri trattati ambientali multilaterali tale capacità è infatti normalmente riservata esclusivamente agli Stati.

4. Il diritto di partecipazione ambientale nella Convenzione di Aarhus: ambito applicativo e fasi della partecipazione pubblica

Nell'ambito del concetto ampio di partecipazione pubblica nelle questioni ambientali articolato dalla Convenzione di Aarhus attraverso i tre pilastri principali sopra indicati, il dibattito pubblico attiene più propriamente al secondo pilastro, relativo alla partecipazione pubblica nelle procedure decisionali riguardanti l'ambiente. Questo aspetto è regolamentato negli articoli 6, 7 e 8 della Convenzione di Aarhus, i quali si riferiscono rispettivamente a tre tipologie di decisioni riguardanti l'ambiente²³.

L'articolo 6 regola la partecipazione del pubblico alle decisioni relative a specifiche attività aventi effetti sull'ambiente. Si tratta nella maggior parte dei casi di decisioni relative al rilascio di autorizzazioni e/o permessi per lo svolgimento delle attività rientranti nell'ambito di applicazione di questa disposizione. Queste attività comprendono: le attività indicate nell'Allegato I della Convenzione; le decisioni relative al rilascio nell'ambiente degli organismi geneticamente modificati²⁴; infine, sulla

²² L'istanza (*communication*) può essere presentata da qualsiasi membro del pubblico, anche se non cittadino, o residente, dello Stato interessato. Per un esame del ruolo e degli effetti delle raccomandazioni del *Non-Compliance Committee*, si veda E. FASOLI, A. MCGNONE, *The Non-Compliance Mechanism under the Aarhus Convention as 'soft' enforcement of international environmental law: not so soft after all!*, in *Netherlands International Law Review*, Vol. 65, 1, 2018, p. 27 ss.

²³ Per un'analisi delle garanzie procedurali di partecipazione contenute nella Convenzione di Aarhus, si vedano, tra gli altri, J. JENDROSKA, *Public participation under article 6 of the Aarhus Convention – Role in tiered decision-making and scope of application*, in G. BANDI (a cura di), *Environmental democracy and law: public participation in Europe*, Europa Law Publishing, 2014, p. 144 ss.; dello stesso autore, *Citizen's rights in European environmental law: stock-taking of key challenges and current developments in relation to public access to information, participation and access to justice*, in *Journal for European environmental & planning Law*, Vol. 9, 1, 2012, p. 71 ss.

²⁴ Articolo 6-bis e allegato I-bis, introdotti nel testo della Convenzione nel 2005 con l'adozione degli emendamenti di Almaty (*Almaty Amendments*), ECE/MP.PP/2005/2/Add.2 (*decision II/1*). Per entrare in vigore questo emendamento necessita la ratifica da parte dei tre quarti de-

base di quanto previsto dalla legge nazionale, le altre attività che, pur non elencate nell'Allegato I, possono avere effetti significativi sull'ambiente. Molte delle attività e progetti elencati in Allegato I sono soggetti a Valutazione di impatto ambientale (VIA). Infatti, anche prima dell'adozione della Convenzione, l'idea di una partecipazione del pubblico nell'ambito delle decisioni relative alle procedure di VIA era stata prevista, anche se in maniera più limitata, nel diritto dell'Unione europea. Inoltre, per quanto concerne nello specifico le procedure decisionali relative alla VIA, il paragrafo 20 dell'Allegato I alla Convenzione chiarisce che quando la legge nazionale prevede la partecipazione pubblica nell'ambito di una procedura di valutazione di impatto ambientale, tale partecipazione deve svolgersi secondo i dettami e in base agli standard previsti dall'articolo 6. Al di là delle decisioni relative ad attività espressamente soggette a VIA, i requisiti relativi alla partecipazione pubblica previsti dall'articolo 6 si applicano anche ad altre decisioni che possono avere un impatto sull'ambiente, quali quelle relative a progetti di costruzione, agli standard di sicurezza e alle emissioni ambientali, agli scarichi di sostanze inquinanti nell'ambiente o all'uso e la gestione delle risorse naturali. Infatti, come chiarito in alcune decisioni del *Compliance Committee*, il criterio per determinare se una certa decisione relativa ad un'autorizzazione e/o permesso rientri nell'ambito applicativo dell'articolo 6, e sia quindi soggetta ai requisiti di partecipazione pubblica ai sensi della Convenzione, è se la decisione stessa possa avere un impatto ambientale significativo²⁵. Infine, il paragrafo 10 dell'articolo 6 precisa che devono essere soggette alle procedure e ai requisiti di partecipazione pubblica anche le decisioni relative al riesame o all'aggiornamento delle condizioni di esercizio delle attività rientranti nell'ambito applicativo di questa disposizione. L'articolo 7 della Convenzione estende l'applicazione del diritto di partecipazione del pubblico alle decisioni relative ai piani, programmi e politiche in materia ambientale. La norma sembra distinguere tra piani e programmi, da un lato, a cui si applicano alcune delle disposizioni relative alla parteci-

gli stati attualmente parti della convenzione al momento della sua adozione. Attualmente, si necessita ratifica da parte di almeno due Stati per la sua entrata in vigore (informazione verificata in data 20 settembre 2020).

²⁵ *European Community ACCC/C/2006/17*.

pazione pubblica previste dall'articolo 6 in relazione ad attività specifiche, e politiche ambientali, dall'altro, rispetto alle quali viene invece mantenuta un'ancora maggiore flessibilità alle parti contraenti nello stipulare determinate modalità e requisiti di partecipazione pubblica. Sebbene la Convenzione non definisca espressamente "piani" e "programmi", questi termini sono da interpretarsi in maniera ampia ed inclusiva²⁶. Possono pertanto ritenersi compresi nella definizione sia i piani e programmi assoggettati a Valutazione di impatto strategica (VAS) – come, ad esempio, i programmi di gestione delle acque, di sviluppo urbanistico, o piani nazionali in materia di infrastrutture energetiche – sia quelli che, pur non sottoposti formalmente a VAS, sono comunque relativi all'ambiente e hanno un impatto ambientale, seppure non significativo. È evidente che l'ambito applicativo dell'articolo 7 è più ampio di quello previsto dagli strumenti legislativi in materia di valutazione di impatto strategica, in quanto comprende qualsiasi tipo di piano e programma che sia relativo all'ambiente indipendentemente dal fatto che abbia o meno un impatto significativo.

L'articolo 8, infine, detta dei principi generali in materia di partecipazione del pubblico all'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti giuridici di applicazione generale. Le disposizioni di questo articolo, così come i principi previsti dall'articolo 7 in materia di partecipazione alla formulazione delle politiche ambientali, sono tuttavia formulate in termini molto generici e sotto forma di raccomandazioni per gli Stati parti. Come la maggior parte dei trattati internazionali, la Convenzione di Aarhus definisce i contenuti del diritto alla partecipazione pubblica nelle decisioni riguardanti l'ambiente in termini piuttosto ampi, lasciando agli Stati contraenti margini di discrezionalità sia nella definizione della modalità concrete di attuazione, sia relativamente alla possibilità di estendere ulteriormente i dettami delle norme convenzionali²⁷. Tale flessibilità nella concreta attuazione del principio di partecipazione appare in linea con il carattere dinamico di questo concetto²⁸, e con la diversità delle modalità

²⁶ Questa interpretazione viene raccomandata dalle Raccomandazioni di Maastricht p 46, punto 154 (*infra* nota 23).

²⁷ J. WATES, *The Aarhus Convention: a driving force for environmental democracy*, in *Journal of European Environmental & Planning Law*, Vol. 2, 1, 2005, p. 2 ss.

²⁸ J. EBBESSON, *The notion of public participation in international environmental law*, cit., p. 59.

e forme di partecipazione del pubblico esistenti nei vari ordinamenti nazionali e a seconda della tipologia dei processi decisionali. Tuttavia, indicazioni più specifiche riguardo alla modalità di interpretazione e implementazione della Convenzione possono rinvenirsi sia nella Guida per l'implementazione della Convenzione²⁹ sia, per quanto riguarda nello specifico gli articoli sulla partecipazione del pubblico alle decisioni ambientali, nelle Raccomandazioni di Maastricht³⁰. Queste ultime sono state elaborate dalla *Task Force* della *Aarhus Convention* in materia di partecipazione pubblica con lo scopo di offrire una serie di indicazioni e orientamenti pratici relativamente all'attuazione effettiva delle disposizioni convenzionali in materia di partecipazione. Nonostante entrambi questi documenti non abbiano carattere vincolante, essi offrono comunque importanti indicazioni circa l'identificazione delle *best practices* in materia di partecipazione alle decisioni ambientali, e in questo senso possono considerarsi normativamente rilevanti non solo ai fini dell'implementazione delle disposizioni della Convenzione, ma anche in sede di interpretazione e di valutazione della conformità di un determinato processo decisionale ai dettami convenzionali. L'analisi che segue si concentrerà soprattutto sulle disposizioni di cui all'articolo 6 e di cui all'articolo 7 specificamente in relazione a piani e programmi.

5. Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus ed il principio di partecipazione effettiva: principi generali

Le disposizioni della Convenzione di Aarhus relative alla partecipazione pubblica alle decisioni ambientali non contengono disposizioni specifiche relativamente al dibattito pubblico. Tuttavia, quest'ultimo, nelle varie forme e modalità di svolgimento, può considerarsi implicitamente integrato nel testo degli articoli 6 e 7 della Convenzione nella misura in cui rappresenta una delle modalità concrete per la realizzazione del principio di partecipazione effettiva del pubblico ai processi decisionali riguardanti l'ambiente. Pertanto, al fine di comprendere appieno il ruolo

²⁹ UNECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, II ed., United Nations Publication, 2014.

³⁰ *Maastricht Recommendations on Public Participation in Decision-Making in Environmental Matters*, UNECE, UN Publications, 2015, p. 13 (a seguire, "le Raccomandazioni di Maastricht").

che il dibattito pubblico può svolgere nella realizzazione degli obiettivi della Convenzione di Aarhus, è opportuno soffermarsi sul modello di partecipazione pubblica previsto dalla Convenzione e in particolare sul carattere effettivo di tale partecipazione. A tale riguardo, è utile fare riferimento alla distinzione concettuale, talvolta tracciata nella letteratura³¹, tra modelli di coinvolgimento del pubblico nel processo decisionale finalizzati ad una genuina partecipazione del pubblico (*participatory models*) e modelli finalizzati, invece, alla mera *public acceptance*. In questi ultimi, la partecipazione si riduce quasi ad una mera formalità al fine di convalidare decisioni già prese; pertanto, le opportunità che le risultanze del processo partecipativo possano effettivamente incidere su ed influenzare la decisione finale restano limitate³². È stato notato, per esempio, come soprattutto nell'attuale era telematica sia molto frequente che la partecipazione venga effettuata per via elettronica, dando la possibilità al pubblico di accedere *online* ad una bozza di decisione e invitandolo a presentare commenti entro un certo margine di tempo³³. Tale forma di comunicazione con il pubblico si qualifica piuttosto come “consultazione” e non è in linea con l'idea di partecipazione pubblica – nel senso di dialogo bilaterale, ed effettiva e continua interazione – postulata dalla Convenzione³⁴.

La Convenzione di Aarhus, in particolare attraverso gli articoli 6 e 7, almeno con riferimento ai piani e programmi, propone un approccio basato sul primo modello, ovverosia un modello di coinvolgimento del pubblico basato sull'idea di una effettiva partecipazione. Questo si evince chiaramente dalle Linee guida relative all'implementazione della Convenzione, le quali fanno esplicito riferimento alla importanza di un

³¹ C. ARMENI, *Participation in Environmental Decision-making: Reflecting on Planning and Community Benefits for Major Wind Farms* in *Journal of Environmental Law*, 28, 2018, p. 415, p. 416. Si veda anche tra gli altri: J. EBBESSON, *The notion of public participation in international environmental law*, cit., pp. 57-59; B.J. RICHARDSON, J. RAZZAQUE, *Public Participation in Environmental Decision-Making*, in B.J. RICHARDSON, S. WOOD (a cura di), *Environmental Law for Sustainability: A Reader*, Hart Publishing, 2006, p. 167.

³² J. EBBESSON, *The notion of public participation in international environmental law*, cit., p. 59.

³³ L. KRAMER, *Citizens' rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention*, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol IX, 1, 2018, p. 1 ss., a p. 11.

³⁴ *Ibid.*

ascolto genuino da parte delle autorità amministrative dei pareri emersi in fase di partecipazione del pubblico, e alla possibilità concreta che questi ultimi vengano integrati nel contenuto della decisione finale. Ma emerge anche dal concetto di partecipazione espresso nel Preambolo della Convenzione, quale strumento per rafforzare la legittimazione delle decisioni ambientali e per un miglioramento qualitativo delle stesse, in linea con i presupposti della democrazia partecipativa. Il modello di partecipazione postulato dalla Convenzione è dunque basato sul dialogo, il dibattito e la discussione tra le autorità amministrative competenti e i soggetti interessati; presuppone un atteggiamento di apertura da parte dell'autorità pubblica verso i pareri, anche divergenti, espressi in fase di consultazione pubblica; ed è articolato in modo da offrire al pubblico una effettiva opportunità di influenzare, talvolta anche in maniera radicale, il contenuto della decisione finale.

È in questa ottica che va inserito ed analizzato il dibattito pubblico, il quale si inquadra nella disciplina dettata dalla Convenzione di Aarhus sotto un duplice aspetto. Da un lato, il dibattito pubblico può considerarsi integrato negli articoli 6 e 7 della Convenzione nella misura in cui rappresenta la modalità più appropriata per garantire una effettiva partecipazione relativamente a determinati tipi di processi decisionali in materia ambientale. Infatti, come più volte sottolineato dalle Raccomandazioni di Maastricht, le modalità di partecipazione pubblica devono essere modulate a seconda del tipo di decisione, e quindi del tipo di attività e/o piano e programma in questione, tenendo conto della complessità, scopo di applicazione geografico e impatto ambientale ed in modo da realizzare, a seconda dei casi, una effettiva partecipazione³⁵. Dall'altro lato, i requisiti di partecipazione effettiva dettati da queste disposizioni convenzionali si applicano anche alle procedure e modalità pratiche di svolgimento del dibattito pubblico. È stato osservato, in particolare, che la possibilità di realizzazione di una partecipazione effettiva del pubblico ai processi decisionali in materia di ambiente dipende in buona parte anche dal quadro legislativo e regolamentare in vigore³⁶.

³⁵ Raccomandazioni di Maastricht, p. 48

³⁶ M. LEE, *The legal institutionalisation of public participation in the EU governance of technology*, in R. BROWNSWORD, E. SCOTFORD, K. YEUNG (a cura di), *The Oxford Handbook of Law, Regu-*

A questo riguardo, la Convenzione, pur non entrando nel dettaglio delle modalità di partecipazione, stabilisce una serie di requisiti minimi che devono informare le procedure di partecipazione al processo decisionale e che sono finalizzati a porre le basi per un modello partecipativo di coinvolgimento del pubblico. Tali requisiti, stabiliti dall'articolo 6 della Convenzione, ruotano attorno a quattro principi generali, che vengono poi ulteriormente specificati attraverso le Raccomandazioni di Maastricht. Essi sono, in primo luogo, la partecipazione del pubblico in una fase precoce della procedura decisionale, ovverosia quando tutte le opzioni, inclusa la cosiddetta opzione zero, sono aperte. Questo coinvolgimento precoce deve permettere soprattutto che la procedura decisionale sia ad una fase in cui sia possibile anche considerare nuove opzioni che possano emergere a seguito della consultazione pubblica³⁷. Analogamente, per quanto riguarda piani e programmi, le Raccomandazioni di Maastricht considerano che rinviare la procedura di consultazione del pubblico al momento in cui ci sia già una bozza di piano o programma rischia di limitare l'impatto e il ruolo del processo partecipativo, in quanto la presenza di un elaborato, anche se non definitivo, potrebbe diminuire la flessibilità e l'apertura delle autorità competenti verso nuove soluzioni che emergano durante la fase di partecipazione pubblica.

Il secondo principio concerne la previsione di tempistiche adeguate e ragionevoli per la partecipazione del pubblico. Questa norma si riferisce non solo alle tempistiche per presentare pareri e commenti, ma si riferisce alle varie fasi del processo di partecipazione, includendo quindi anche tempistiche adeguate per le fasi di notifica e accesso alle informazioni, in modo da dare al pubblico la possibilità di venire a conoscenza della procedura di partecipazione, di prendere visione della relativa documentazione e di prepararsi al fine di poter esprimere pareri e commenti, e partecipare effettivamente alla procedura decisionale.

Il terzo elemento fondamentale previsto espressamente dall'articolo 6, comma 6, relativamente alle decisioni riguardo attività specifiche, è l'accesso del pubblico alle informazioni e alla documentazione relativa alla

decisione in questione. A questo fine, la Convenzione adotta un concetto ampio di informazione ambientale rilevante ai fini del processo decisionale, comprendente tutte le informazioni indicate nel comma stesso e le informazioni rilevanti che siano ottenibili al momento della procedura decisionale, salvo le eccezioni previste dall'articolo 4, commi 3 e 4. Inoltre, l'accesso alle informazioni e documentazione non deve comportare costi aggiuntivi per i partecipanti³⁸.

Infine, il quarto principio che costituisce un aspetto essenziale dell'idea di partecipazione è l'integrazione delle risultanze del processo partecipativo nella decisione finale, ovvero sia l'opportunità effettiva che i commenti e i pareri forniti dal pubblico attraverso le procedure di partecipazione possano influenzare il contenuto e, in alcuni casi, anche l'adozione o meno della decisione finale. L'articolo 6, comma 8, dispone che ciascuna parte provveda «affinché, al momento dell'adozione della decisione, si tenga adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico». I risultati della partecipazione pubblica possono avere effetti diversi a seconda dei casi, e condurre a risultati diversi quali, ad esempio, una riforma della decisione rispetto alla posizione iniziale; l'adozione di misure aggiuntive per mitigare o controllare gli eventuali impatti ambientali; l'identificazione di opzioni alternative; oppure, il rigetto della decisione inizialmente proposta³⁹. Il *Compliance Committee* ha comunque chiarito che il potere decisionale rimane all'autorità competente. Pertanto, il comma 8 dell'articolo 6 non equivale necessariamente all'obbligo da parte delle autorità competenti di integrare tutti i commenti e le opinioni espresse dal pubblico – spesso anche contraddittorie e confliggenti tra di loro – e di modificare la decisione in conformità ad essi. Quello che viene richiesto dall'articolo 6, comma 8, è la presa in considerazione dei pareri espressi dal pubblico. Pertanto, una modalità ragionevole e adeguata di attuazione di questa disposizione è rappresentata dall'obbligo, peraltro già esistente in molti ordinamenti giuridici, da parte delle autorità amministrative competenti di fornire una decisione motivata, spiegando in maniera trasparente in che misura i risultati della partecipazione

³⁸ Le Raccomandazioni di Maastricht specificano che questi costi possono al massimo limitarsi al costo ragionevole di fare copie della relativa documentazione.

³⁹ *Ibid.*

pubblica sono stati tenuti in considerazione⁴⁰, o per quale ragione non sono stati inclusi nella decisione finale⁴¹. A questo riguardo, il paragrafo 9 dell'articolo 6 prevede l'obbligo per gli Stati contraenti di provvedere affinché il pubblico sia prontamente informato della decisione adottata dalla pubblica autorità, anche rendendo accessibile al pubblico il testo della decisione nonché i motivi e le considerazioni su cui si fonda.

Per quanto poi riguarda, nello specifico, le decisioni relative ad attività specifiche di cui all'articolo 6, un elemento importante del processo di partecipazione è la notifica, ossia l'obbligo di informare il pubblico interessato nella fase iniziale del processo decisionale in maniera adeguata, tempestiva ed efficace, fornendo le informazioni fondamentali affinché possa essere a conoscenza dell'attività proposta e dell'oggetto della decisione, della natura delle eventuali decisioni, dell'autorità pubblica competente e dei dettagli della procedura prevista. La notifica rappresenta la fase iniziale della procedura di partecipazione del pubblico al processo decisionale. La Convenzione non richiede modalità specifiche per la notifica, ma il requisito di efficacia impone comunque modalità tali da poter raggiungere effettivamente i soggetti individuati come pubblico interessato, tenendo presente eventuali bisogni e situazioni specifiche⁴². La Convenzione inoltre cerca di stabilire un processo partecipativo basato sul dialogo e l'interazione tra i vari attori. Per quanto riguarda le attività di cui all'articolo 6, questa interazione è idealmente prevista non solo tra il pubblico e le autorità competenti, ma anche tra il pubblico e il soggetto richiedente l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività proposta o allo sviluppo di un determinato progetto. Il paragrafo 5 dell'articolo 6 prevede che, «ove opportuno, ciascuna Parte incoraggia i potenziali richiedenti ad individuare il pubblico interessato, ad avviare discussioni e a fornire informazioni sugli obiettivi della richiesta prima di presentare la domanda di autorizzazione».

⁴⁰ ACCC/C/2008/24 (*Spain*).

⁴¹ Raccomandazioni di Maastricht, p. 41.

⁴² Le Raccomandazioni di Maastricht suggeriscono ad esempio che la comunicazione porta a porta possa essere considerata un mezzo necessario di notifica e accesso alle informazioni relative per i soggetti parte del pubblico interessato che non hanno un adeguato accesso ad internet.

Infine, un aspetto importante da chiarire è quello relativo alla titolarità del diritto alla partecipazione pubblica, ovverosia cosa si intende per pubblico e quali sono i soggetti chiamati a partecipare. A questo proposito, l'articolo 6 della Convenzione distingue, a seconda delle fasi della relativa procedura decisionale, tra "pubblico" o "pubblico interessato". Il "pubblico" è definito all'articolo 2, paragrafo 4, quale comprendente sia soggetti o enti individuali (persone fisiche e giuridiche) sia, secondo quanto previsto dalla legislazione nazionale, associazioni, organizzazioni o gruppi. Il "pubblico interessato" è definito nell'articolo 2, comma 5, quale «il pubblico che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia di ambiente o che ha un interesse da far valere al riguardo». Viene inoltre precisato nello stesso articolo che ai fini della definizione di pubblico interessato «si considerano titolari di tali interessi le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale». Questa definizione, così come la definizione di "pubblico", va comunque letta alla luce del principio di non-discriminazione che sottende l'intero testo convenzionale e sulla base del quale i diritti partecipativi previsti dalla Convenzione di Aarhus devono essere riconosciuti senza discriminazioni basate sulla nazionalità, cittadinanza o domicilio del soggetto che li fa valere⁴³. Questo aspetto è molto importante in quanto, soprattutto per quanto riguarda decisioni riguardanti l'ambiente che possano avere effetti transfrontalieri, estende il diritto di partecipazione anche ai cittadini e alle organizzazioni non-governative degli altri Stati potenzialmente interessati dalle conseguenze ambientali della decisione⁴⁴.

L'articolo 6 relativo alla partecipazione sulle decisioni riguardanti attività specifiche riserva al "pubblico interessato" alcune prerogative, quali nello specifico il diritto ad essere informati della procedura di decisione, e il diritto di consultare gratuitamente la relativa documentazione. La possibilità di formulare e sottomettere pareri e commenti per quanto

⁴³ Articolo 3, paragrafo 9, della Convenzione di Aarhus.

⁴⁴ Sulla dimensione transfrontaliera del principio di partecipazione si veda J. EBBESSON, *A modest contribution to environmental democracy and justice in transboundary contexts: the combined impact of the Espoo Convention and Aarhus Convention*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 20, 3, 2018, p. 248 ss.

riguarda le attività di cui all'articolo 6, nonché relativamente ai piani e programmi di cui all'articolo 7, è invece estesa al pubblico in generale. Inoltre, l'idea di partecipazione effettiva si riflette, secondo quanto suggerito dalle Raccomandazioni di Maastricht, in una interpretazione ampia ed inclusiva della definizione di pubblico interessato, che possa comprendere anche i soggetti, individui e/o gruppi, che si considerino aventi interesse alla procedura decisionale, attraverso una procedura aperta alla considerazione di tutte le varie prospettive, incluse quelle dei soggetti che si oppongono alla decisione⁴⁵. Infine, il modello partecipativo previsto dalla Convenzione implica altresì che sia per l'identificazione del pubblico interessato, che nella definizione delle modalità e procedure di partecipazione, si tenga conto dei differenti bisogni e/o abilità (quali quelli relativi alla conoscenza della lingua, alfabetizzazione, accesso ad Internet, ubicazione geografica, mobilità) del pubblico, anche prestando attenzione ad identificare quei settori del pubblico che per varie ragioni (quali ad esempio culturali, economiche, sociali, o legate all'età) siano più difficili da raggiungere e da coinvolgere⁴⁶.

6. Il dibattito pubblico nel contesto delle varie fasi del processo decisionale

Come accennato nella sezione precedente di questo articolo, la Convenzione non regola esplicitamente il dibattito pubblico. Tuttavia, indicazioni circa lo svolgimento del dibattito pubblico nonché relativamente a progetti e decisioni per i quali questa modalità di partecipazione del pubblico è maggiormente appropriata si possono evincere sia dalle Raccomandazioni di Maastricht che sulla base del principio stesso di partecipazione effettiva. Nell'ambito delle varie fasi della procedura partecipativa, il dibattito pubblico si colloca nella fase in cui il pubblico è chiamato ad esprimere pareri e commenti in relazione alla decisione. Esso si situa quindi nell'ambito del paragrafo 7 dell'articolo 6, ai sensi

⁴⁵ Raccomandazioni di Maastricht, p. 16. La definizione e identificazione del "pubblico" ai fini di una partecipazione che contribuisca a migliorare qualitativamente le decisioni in materia di ambiente, è stata oggetto di dibattito; si veda, ad esempio, M. LEE, C. ABBOTT, *The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention*, in *Modern Law Review*, 66, 2003, p. 80 ss., p. 86.

⁴⁶ *Ibid.*

del quale «le procedure di partecipazione devono consentire al pubblico di presentare per iscritto o, a seconda dei casi, in occasione di audizioni o indagini pubbliche in presenza del richiedente, eventuali osservazioni, informazioni, analisi o pareri da esso ritenuti rilevanti ai fini dell'attività proposta». Una disposizione analoga non è espressamente prevista dall'articolo 7, probabilmente perché le parti contraenti hanno preferito lasciare maggiore flessibilità relativamente alle procedure di partecipazione riguardo a piani e programmi⁴⁷. Ciò nonostante, le Raccomandazioni di Maastricht considerano il dibattito o le udienze pubbliche come una modalità di partecipazione pubblica particolarmente appropriata per le decisioni relative a piani e programmi, in quanto si tratta in questi casi di questioni spesso più complesse e per le quali una modalità interattiva di partecipazione, attraverso la discussione con altri membri del pubblico e con i funzionari delle autorità amministrative può portare ad una migliore comprensione delle varie implicazioni⁴⁸.

A differenza delle altre disposizioni dell'articolo 6, il diritto di esprimere pareri ed opinioni in merito all'attività proposta, e quindi anche la partecipazione all'eventuale dibattito o udienza pubblica, sono estese a tutti i membri del pubblico, e quindi non solo al pubblico interessato. Si ritiene generalmente che la partecipazione del pubblico in questa fase del processo decisionale sia rilevante anche per acquisire la qualità di "pubblico interessato" ai fini del diritto di avere accesso a procedure di ricorso ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2.

Sebbene la Convenzione non specifichi le situazioni in cui la partecipazione debba avvenire attraverso dibattito pubblico, le Raccomandazioni di Maastricht indicano una serie di criteri che possono ritenersi rilevanti nel determinare il tipo di decisioni per le quali questa procedura di partecipazione sia più appropriata. Questi comprendono la natura e la portata dell'attività in questione, la complessità e il carattere controverso della decisione, l'entità della popolazione interessata dalla decisione, o anche una richiesta espressa da parte del pubblico circa la necessità di

⁴⁷ In questo senso, le Linee guida per l'Implementazione della Convenzione, p. 179.

⁴⁸ Vedi Raccomandazioni di Maastricht, p. 49: *«the best results may often be achieved by using interactive methods of participation, for example, public hearings, public discussions, debates or seminars»*.

aprire un dibattito. In linea generale, le Raccomandazioni di Maastricht indicano il dibattito pubblico come maggiormente adeguato per decisioni più complesse e di carattere controverso, quali ad esempio le decisioni relative a grandi progetti ed infrastrutture, o nel caso di piani e programmi. In questi casi, le Raccomandazioni di Maastricht indicano di tenere più di un dibattito o indagine pubblica a seconda dell'estensione geografica dell'attività e di possibili effetti transfrontalieri che rendono opportuno tenere un dibattito pubblico in ciascuna Regione o Paese potenzialmente soggetto agli effetti negativi dell'attività o progetto proposti; quando, successivamente al primo dibattito, si acquisiscano nuove informazioni rilevanti in merito agli effetti del progetto. Per quanto riguarda invece le decisioni con un impatto meno significativo, l'accesso alle informazioni relative e la possibilità di sottomettere commenti in forma scritta è in linea di principio sufficiente, salvo la facoltà di organizzare un dibattito pubblico o un'inchiesta pubblica nel caso che le autorità lo considerino necessario, o se c'è una espressa richiesta in tal senso da parte del pubblico.

Le Raccomandazioni di Maastricht contengono inoltre indicazioni relativamente alla gestione del dibattito pubblico, e in generale della procedura di partecipazione. Su questo punto, viene specificato che, sebbene le autorità competenti abbiano la responsabilità principale per l'attuazione del processo di partecipazione, è comunque possibile delegare alcuni compiti specifici di carattere organizzativo (quali per l'appunto l'organizzazione e lo svolgimento del dibattito pubblico) sia ad altre autorità locali che a organismi o enti, pubblici o privati, specializzati in gestione della partecipazione pubblica. In alcune circostanze la delega a commissioni di partecipazione pubblica, purché queste siano imparziali, può essere preferibile, soprattutto laddove la decisione sia particolarmente controversa o richieda delle competenze particolari⁴⁹.

In ogni caso, il principio di partecipazione effettiva richiede che il dibattito (data, luogo, modalità) sia pubblicizzato estensivamente e successivamente in anticipo e vi sia trasparenza in merito all'oggetto del dibattito e alla decisione di cui si discute, sia aperto a tutti i membri del pubblico

⁴⁹ Raccomandazioni di Maastricht, p. 19.

che abbiano interesse o desiderino partecipare, e sia organizzato in un luogo appropriato e accessibile. L'ubicazione del dibattito e l'orario devono essere decisi in modo da massimizzare le opportunità del pubblico di partecipare. Inoltre, il tempo per rappresentare i propri commenti deve essere sufficiente e il dibattito deve costituire una piattaforma che consenta al pubblico di sottoporre i propri pareri, o fornire ulteriori informazioni di cui sia in possesso. Inoltre, quando opportuno, i dibattiti pubblici possono essere registrati e possono avvalersi contemporaneamente anche di tecnologie per il collegamento *online* con determinate fasce di pubblico che non possono essere fisicamente presenti.

Nel complesso, il messaggio che emerge dalla Convenzione così come dalle Linee guida e dalle Raccomandazioni di Maastricht è l'importanza di un diritto di partecipazione pubblica che non sia limitato ad un mero rispetto dei requisiti procedurali, ma che sia finalizzato ad ottenere un effettivo coinvolgimento del pubblico, anche e soprattutto tenendo in considerazione in maniera tangibile i pareri e commenti del pubblico nella decisione finale. Questo approccio alla partecipazione pubblica deve informare anche le modalità di partecipazione e lo svolgimento del dibattito pubblico⁵⁰.

7. Partecipazione pubblica e diritto Ue: l'attuazione della Convenzione di Aarhus nell'Unione europea

Nel diritto dell'Unione europea (UE), l'idea della partecipazione pubblica in campo ambientale è presente in alcune disposizioni legislative adottate ancora prima dell'entrata in vigore della Convenzione di Aarhus. Infatti, già l'articolo 6 del primo testo di direttiva relativa alla valutazione di impatto ambientale – la Direttiva CE/85/337 del giugno 1985⁵¹ – prevedeva l'obbligo da parte degli Stati membri di vigilare affinché al pubblico interessato sia data la possibilità di esprimere il parere prima dell'avvio del progetto. La direttiva tuttavia lasciava ampio margine di

⁵⁰ In questo senso anche la Guida sull'implementazione della Convenzione, p. 155: «*While the convention does not establish particular standard for pb., rules for their conduct should be made in accordance with the other provisions of the Convention, in particular article 3 paragraph 1 and 2.*».

⁵¹ Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, GU n. L 175 del 05/07/1985, pp. 40-48.

discrezionalità agli Stati membri in merito alle modalità di informazione e consultazione del pubblico, formulando ogni indicazione in materia in termini facoltativi⁵². Analogamente, norme in materia di partecipazione pubblica erano anche previste nella direttiva 96/61/CE⁵³.

Sulla base di questi sviluppi iniziali, l'entrata in vigore della Convenzione di Aarhus, di cui l'Unione europea è parte contraente, ha fortemente contribuito a rafforzare le garanzie di partecipazione pubblica in campo ambientale nel diritto UE⁵⁴. In particolare, l'influenza della Convenzione di Aarhus sull'elaborazione di una legislazione UE più dettagliata in materia di partecipazione pubblica in campo ambientale si manifesta soprattutto sotto due aspetti. Da un lato, vengono ampliati i settori per i quali viene richiesta la partecipazione del pubblico ai processi decisionali che ora includono, oltre alle decisioni in materia di VIA, anche procedure autorizzative di determinati impianti industriali e l'adozione di piani e programmi in diverse aree del diritto ambientale. Dall'altro, vengono rafforzate le garanzie di partecipazione, attraverso norme più precise e maggiormente conformi all'idea di partecipazione effettiva della Convenzione di Aarhus.

Prima di procedere all'analisi più da vicino della partecipazione pubblica e del dibattito pubblico nel diritto dell'Unione europea, è importante effettuare una distinzione preliminare tra, da un lato, le norme in materia di partecipazione pubblica contenute negli strumenti di legislazione secondaria (direttive e regolamenti) finalizzati all'armonizzazione della normativa nazionale in materia ambientale, e dall'altro la normativa europea di attuazione della Convenzione di Aarhus relativamente agli atti

⁵² Vedi ad esempio l'articolo 6, comma 3, ai sensi del quale, gli Stati membri «hanno tra l'altro facoltà di: individuare il pubblico interessato; precisare i luoghi in cui le informazioni possono essere consultate; specificare la maniera in cui il pubblico possa essere informato (...)», nonché i tempi e modalità della consultazione.

⁵³ Articolo 15 della Direttiva 96/61 del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, successivamente abrogata per effetto dell'adozione della Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008.

⁵⁴ La Convenzione di Aarhus è stata sottoscritta dall'UE e poi approvata con la decisione 2005/370 del Consiglio del 17 febbraio 2005, GU L 124, 17.05.2005. Per un'analisi delle prime misure di attuazione della Convenzione di Aarhus in diritto europeo, si veda A. PANOVICS, *The implementation of the Aarhus Convention in Community law*, in *European Integration Studies*, Vol. 6, 1, 2008, p. 53 ss.

e decisioni delle istituzioni europee. Questo secondo aspetto è regolamentato soprattutto dal regolamento (CE) n. 136/2006 sull'applicazione delle disposizioni della Convenzione di Aarhus alle istituzioni e agli organi comunitari⁵⁵. Per ragioni di spazio, il presente contributo si concentrerà esclusivamente sul primo aspetto, ed esaminerà in che misura la legislazione ambientale dell'UE è conforme ai principi di partecipazione pubblica contenuti nella Convenzione di Aarhus⁵⁶.

Lo strumento principale per l'attuazione degli articoli 6 e 7 della Convenzione di Aarhus nella legislazione ambientale UE è la direttiva 2003/35/CE⁵⁷. La direttiva 2003/35 apporta una serie di modifiche alle direttive del Consiglio 85/337/CEE in materia di impatto ambientale e 96/61/CE relativamente alle emissioni da impianti industriali, in modo da allineare le procedure di partecipazione pubblica e le norme relative ai ricorsi ambientali ai requisiti della Convenzione di Aarhus. Essa prevede inoltre procedure di partecipazione del pubblico anche relativamente a decisioni riguardo determinati piani e programmi concernenti l'ambiente ed indicati all'Allegato I alla direttiva. Questi comprendono in particolare sei tipi di piani e programmi relativi alla gestione dei rifiuti, all'inquinamento delle acque da nitrati e alla qualità dell'aria. Nel complesso, il testo dell'articolo 2 della direttiva traspone correttamente l'articolo 7 della Convenzione e si presenta su certi aspetti più dettagliato di quest'ultima. In particolare, vengono previsti obblighi di notifica ed informazione del pubblico relativamente a proposte di elaborazione o modifica o riesame di piani e programmi, nonché riguardo all'accesso del pubblico alle informazioni e alla documentazione relativa. Viene inoltre espressamente previsto

⁵⁵ Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, GU L 264, 25.9.2006, pp. 13-19.

⁵⁶ Per un'analisi critica del primo aspetto relativamente alle istituzioni e organi UE, si veda L. KRAMER, *The EU and Public Participation in Environmental Decision-Making*, in J. JENDROSKA, M. BAR (a cura di), *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*, Intersentia, 2018, p. 121 ss.

⁵⁷ Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, GU L 156, 25.6.2003, pp. 17-25.

che nell'adozione delle decisioni relative a piani o programmi si tenga conto delle risultanze della partecipazione del pubblico. A tal fine, la direttiva 2003/35 prevede l'obbligo da parte dell'autorità competente di fare «ragionevoli sforzi per informare il pubblico in merito alle decisioni adottate e ai motivi e considerazioni su cui le stesse sono basate». Al di fuori dell'ambito applicativo della direttiva 2003/35, norme in materia di partecipazione pubblica alle decisioni relative a piani e programmi sono contenute anche nella direttiva sulla valutazione di impatto strategico⁵⁸, e nella Direttiva quadro in materia di acque⁵⁹.

Per quanto riguarda la partecipazione del pubblico a decisioni relative ad attività specifiche, l'influenza più importante della Convenzione si può rinvenire nella normativa relativa alla VIA e in quella relativa alle autorizzazioni al funzionamento degli impianti industriali⁶⁰. In entrambi i casi, importanti modifiche nel senso di adeguare la preesistente normativa europea ai dettami della Convenzione sono state apportate dalla direttiva 2003/35 e da successive modifiche. Nell'ambito della direttiva VIA, laddove il vecchio testo lasciava spazio alla discrezionalità degli Stati membri, gli emendamenti apportati stabiliscono dei principi più precisi, e soprattutto maggiormente vincolanti, relativamente alle modalità e tempistiche della partecipazione e al tipo di informazioni che devono essere rese accessibili al pubblico. Vengono inseriti requisiti specifici per quanto riguarda le tempistiche e le modalità di notifica ed informazione del pubblico relativamente alla decisione che riprendono sostanzialmente il testo dell'articolo 6, comma 2 della Convenzione di Aarhus. Questa notifica deve essere «in forma adeguata ... in una fase precoce delle procedure decisionali» e «al più tardi, non appena sia ragionevolmente fornire le informazioni» necessarie. Inoltre, la direttiva VIA ha previsto l'obbligo per gli Stati membri di fare in modo che il pubblico interessato

⁵⁸ Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 sulla valutazione degli effetti di alcuni piani e programmi sull'ambiente.

⁵⁹ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 Ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, pubblicata su GU L 327, 22.12.2000, pp. 1-73.

⁶⁰ Direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, successivamente abrogata e sostituita dalla direttiva 2008/1/CE del Parlamento e del Consiglio del 15 gennaio 2008.

abbia accesso alle informazioni e alla documentazione rilevante secondo scadenze ragionevoli. Viene inoltre richiesto il coinvolgimento del pubblico in una fase precoce del processo decisionale, attraverso «tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alle procedure decisionali» e «il diritto di esprimere osservazioni e pareri all'autorità competente quando tutte le opzioni sono aperte prima che venga adottata la decisione sulla domanda di autorizzazione».

La direttiva VIA ha subito nel corso degli anni varie modifiche. Infatti, successivamente agli emendamenti apportati dalla direttiva 2003/35/CE, altre modifiche in relazione alla partecipazione pubblica alla procedura di VIA sono state inserite dalla direttiva 2011/92/UE e più recentemente dalla direttiva 2014/52/UE. Viene introdotto un obbligo per gli Stati membri di prendere le misure necessarie affinché vengano coinvolte nella procedura di partecipazione anche le altre autorità che per la loro specifica responsabilità in materia di ambiente possano essere interessate al progetto, dando loro la possibilità di esprimere il loro parere sulla domanda di autorizzazione e di ricevere le informazioni fornite dal committente⁶¹. Viene inoltre ulteriormente consolidato il diritto del pubblico di accedere alle informazioni pertinenti. La versione attuale dell'articolo 6, comma 5, introdotta dalla direttiva 2014/52/UE prevede che gli Stati membri adottino «le misure necessarie per garantire che le informazioni pertinenti siano accessibili elettronicamente al pubblico, almeno attraverso un portale centrale o punti di accesso facilmente accessibili, al livello amministrativo adeguato». Viene infine previsto un minimo di 30 giorni per la consultazione del pubblico interessato riguardo al rapporto di valutazione dell'impatto ambientale⁶². Un'importante lacuna colmata dalla direttiva 2014/52/CE riguarda inoltre la partecipazione pubblica relativamente alle richieste di autorizzazione per progetti che possano avere effetti significativi sull'ambiente di uno Stato membro. In linea con principio di non-discriminazione della Convenzione di Aarhus, l'articolo 7 della direttiva VIA stabilisce l'obbligo per gli Stati membri interessati di avviare consultazioni nonché una procedura di partecipazione che sia tale

⁶¹ Articolo 6, comma 1, della direttiva 2014/52/UE.

⁶² Articolo 6, comma 7, della direttiva 2014/52.

da consentire al pubblico interessato nel territorio dello Stato membro coinvolto di partecipare in maniera efficace alle procedure decisionali in materia ambientale.

Per quanto riguarda le emissioni da impianti industriali, queste sono regolate dalla direttiva 2010/75/CE⁶³. La direttiva riordina e codifica in un unico testo le norme della previa direttiva sulla prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento e di altre direttive concernenti installazioni industriali. L'articolo 24 della direttiva contiene norme relative all'accesso alle informazioni e alla partecipazione del pubblico alla procedura di autorizzazione per determinate attività elencate in Allegato I alla direttiva. La relativa procedura di partecipazione pubblica è poi definita in maggiori dettagli all'Allegato IV della direttiva, il quale sostanzialmente riprende il testo dell'articolo 6 della Convenzione di Aarhus.

8. Partecipazione e dibattito pubblico tra Convenzione di Aarhus, legislazione europea e diritto nazionale

Analogamente alla Convenzione di Aarhus, le direttive UE, pur contenendo norme finalizzate all'attuazione delle disposizioni di Aarhus in materia di partecipazione pubblica, non disciplinano nel dettaglio le modalità di partecipazione del pubblico, né contengono indicazioni per quanto riguarda il ruolo del dibattito pubblico. Questi aspetti vengono pertanto lasciati alla regolamentazione nazionale degli Stati membri. Occorre tuttavia osservare che, essendo l'UE parte contraente della Convenzione di Aarhus, quest'ultima dispiega i suoi effetti nel diritto europeo non solamente attraverso l'adozione di legislazione secondaria finalizzata a dare attuazione alle disposizioni convenzionali, ma anche in sede di interpretazione e di applicazione delle direttive UE negli ordinamenti interni degli Stati membri. Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia, le norme di trattati internazionali di cui la UE è parte contraente formano parte integrante del diritto dell'UE⁶⁴. Questa di fatto

⁶³ Direttiva 2010/75/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali, GU L 334/18, 17.12.2010.

⁶⁴ Corte di Giustizia UE, sentenza 30 aprile 1974, causa C-181/73, *Hageman*; più recentemente, sentenza 10 gennaio 2006, causa C-344/04, *IATA e ELFAA*, para. 36.

“europeanizzazione”⁶⁵ delle norme dei trattati internazionali ha come implicazione l'applicazione alle stesse di alcuni dei principi – quali la dottrina dell'efficacia diretta, o il principio di interpretazione conforme – elaborati dalla Corte ai fini di tutelare l'efficacia delle norme di diritto UE. Per quanto riguarda la Convenzione di Aarhus, la Corte ha avuto modo di ribadire in diverse occasioni⁶⁶ la necessità di una interpretazione e attuazione della legislazione ambientale europea «alla luce e tenendo conto degli obiettivi della Convenzione di Aarhus alla quale ... la normativa dell'Unione deve essere correttamente allineata»⁶⁷. Come è noto, questo principio di interpretazione conforme opera indipendentemente dall'efficacia diretta delle relative disposizioni convenzionali. Inoltre, la Corte ha avuto modo di chiarire che la rilevanza interpretativa della Convenzione opera in generale quando l'oggetto della causa principale rientra nell'ambito del diritto ambientale europeo, e quindi anche nel caso in cui l'UE non abbia adottato una legislazione specifica di attuazione di alcune delle norme convenzionali⁶⁸.

Per quanto riguarda quindi l'impatto sulla normativa nazionale, ne deriva che l'interazione tra la Convenzione di Aarhus e le norme di diritto ambientale europeo contribuisce a rafforzare i diritti di partecipazione in materia ambientale. Da un lato gli Stati membri hanno flessibilità nella scelta delle modalità di partecipazione, e quindi nel determinare se, per quali decisioni e secondo quali criteri il processo partecipativo debba

⁶⁵ Si tratta di un fenomeno ampiamente studiato in dottrina, vedi: J. WOUTERS, A. NOLLEKAEMPER, E. DE WET (a cura di), *The Europeanization of International Law*, T.M.C. Asser Press, 2008.

⁶⁶ Corte di Giustizia, sentenze dell'8 marzo 2011, C-240/09, *Lesoochbranárske zoskupenie*, EU:C:2011:125, punto 42, e del 15 marzo 2018, C-470/16, *North East Pylon Pressure Campaign e Sheehy*, EU:C:2018:185, punto 50.

⁶⁷ Corte di Giustizia dell'Unione europea, C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV*, EU: EU:C:2011:289, para. 41.

⁶⁸ Corte di Giustizia, C-240/09, cit. paragrafi 36-40, in cui la Corte ha basato la rilevanza dell'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus, riguardante l'accesso alla giustizia, sul fatto che la causa principale riguardava l'applicazione della Direttiva Habitat (nello specifico si trattava di stabilire se un'associazione per la tutela dell'ambiente possa essere “parte” in un procedimento amministrativo concernente, segnatamente, la concessione di deroghe al regime di tutela di una specie come l'orso bruno). Pertanto, nonostante l'Unione non abbia ancora legiferato completamente per l'attuazione degli obblighi derivanti dall'articolo 9, paragrafo 3, «una questione specifica sulla quale l'unione non abbia ancora legiferato può rientrare nel diritto dell'Unione se attiene ad un settore che quest'ultimo copre ampiamente».

avvalersi della modalità di dibattito pubblico; questa flessibilità è stata riconosciuta come opportuna dalle Raccomandazioni di Maastricht, le quali riconoscono la difficoltà di proporre un approccio uniforme alle procedure e modalità di partecipazione, ed è in linea con il principio di autonomia procedurale. Dall'altro lato, la normativa nazionale relativamente alle procedure di partecipazione del pubblico alle decisioni ambientali deve allinearsi agli obiettivi della Convenzione di Aarhus, compreso soprattutto l'obiettivo di realizzare una partecipazione effettiva del pubblico. Quindi, nella misura in cui la partecipazione del pubblico attiene a decisioni ambientali che ricadano nella sfera di applicazione del diritto europeo, l'eventuale discrepanza tra diritto nazionale e Convenzione di Aarhus può trovare un'ulteriore tutela attraverso il principio di interpretazione conforme della normativa europea alla Convenzione. Per quanto riguarda l'impatto concreto di tale interazione nella disciplina nazionale delle procedure di partecipazione pubblica, si evince che la discrezionalità e l'autonomia degli Stati incontra dei limiti relativi alla tutela degli aspetti sostanziali e dell'efficacia del diritto di partecipazione ambientale. Infatti, nella sentenza emanata nel caso C-243/15 – riguardante la partecipazione di un'associazione ambientale, la LZ, ad un procedimento per l'adozione di una decisione relativa ad una domanda di autorizzazione che può avere effetti significativi sull'ambiente – la Corte ha specificato che seppure l'articolo 6, paragrafo 1, lettera b, della Convenzione di Aarhus precisa che l'applicazione di tale disposizione è disciplinata dalla parte contraente interessata, «tale precisazione deve essere intesa come riguardante unicamente le modalità della partecipazione del pubblico esplicitata da tale articolo 6, senza rimettere in causa il diritto di partecipazione che tale articolo conferisce a un'organizzazione per la tutela dell'ambiente»⁶⁹. Più recentemente ancora, la Corte ha avuto occasione di delimitare e definire ulteriormente l'ambito di discrezionalità degli Stati anche per quanto riguarda le modalità stesse di informazione e partecipazione del pubblico alle procedure ambientali. Nel caso C-280/18 riguardante la partecipazione pubblica alle decisioni relative ad una richiesta di autorizzazione ambientale, la Corte ha dichiarato che «in

⁶⁹ Corte di Giustizia, C-243/15, 8 novembre 2016, ECLI:EU:C:2016:838, para 47-49.

assenza di norme stabilite dal diritto dell'Unione, riguardanti le modalità procedurali secondo le quali gli Stati membri devono adempiere ai propri obblighi in materia di informazione e di partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia ambientale, spetta ... all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro disciplinare tali modalità in forza del principio dell'autonomia procedurale, a condizione, tuttavia, che esse non siano meno favorevoli di quelle che riguardano situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) e che non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)⁷⁰. Questi sviluppi hanno chiaramente rilevanza anche per quanto riguarda le modalità di svolgimento del dibattito pubblico. Sebbene infatti la disciplina degli aspetti specifici e la scelta dei meccanismi di partecipazione siano lasciate agli ordinamenti giuridici nazionali, per quanto riguarda gli Stati membri dell'Unione europea la giurisprudenza della Corte lascia ritenere che, qualora lo Stato membro preveda il dibattito pubblico quale meccanismo (facoltativo o obbligatorio) di partecipazione pubblica in merito a determinate opere o progetti, le modalità di svolgimento dello stesso devono comunque essere in linea con il principio di partecipazione effettiva previsto dalla Convenzione di Aarhus. Nell'Unione europea, la tutela di tale principio trova ulteriore supporto nei principi di equivalenza e effettività, nonché più in generale attraverso il processo di interazione tra il diritto europeo e la Convenzione di Aarhus. Questi principi assumono rilevanza sia relativamente alle modalità di notifica e informazione, sia relativamente ad una definizione inclusiva del pubblico chiamato a prendere parte al dibattito, che tenga inoltre presente il principio di non discriminazione per quanto riguarda progetti e attività suscettibili di avere effetti di carattere transfrontaliero. Inoltre, alla luce del principio di interpretazione conforme delle norme europee ai dettami della Convenzione di Aarhus, è possibile inferire altresì una rilevanza interpretativa delle Raccomandazioni di Maastricht, nonché dei pareri (sebbene non vincolanti) dell'*Aarhus Compliance Committee*, sia per quanto riguarda alcuni concetti inclusi nelle direttive europee (come

⁷⁰ Corte di Giustizia UE, 7 novembre 2019, causa C-280/18, *Flausch e altri v Ypourgos Perivallontos kai Energeias e altri*, ECLI:EU:C:2019:928, para. 27.

ad esempio, l'idea di «termini congrui di partecipazione»; «informazione in una fase precoce», ecc.) ma anche per l'attuazione delle modalità di partecipazione pubblica, e dunque anche di svolgimento del dibattito pubblico, a livello nazionale.

Alla luce di quanto sopra, è pertanto possibile rilevare una dinamica di reciproco supporto nell'analisi dell'interazione del diritto europeo con la Convenzione di Aarhus. Da un lato, l'adesione da parte dell'Unione europea alla Convenzione di Aarhus e l'adozione dei relativi strumenti legislativi secondari di implementazione hanno come risultato di rafforzare l'efficacia delle norme internazionali nell'ordinamento europeo. Dall'altro lato, la Convenzione ha rivestito un ruolo fondamentale nel promuovere le tematiche della partecipazione pubblica in campo ambientale sia a livello della legislazione europea che nei sistemi giuridici nazionali degli Stati parti⁷¹. A quest'ultimo riguardo, e con riferimento in particolare all'influenza normativa della Convenzione di Aarhus sul diritto nazionale, si può senz'altro affermare che, almeno in alcuni ordinamenti, la Convenzione ha dato un impulso fondamentale all'affermazione dell'istituto del dibattito pubblico. Un esempio importante in questo senso è offerto, anche in questo caso, dalla Francia, dove sia la Dichiarazione di Rio che la successiva entrata in vigore della Convenzione di Aarhus hanno contribuito fortemente alla ricerca ed elaborazione di modelli più avanzati di partecipazione⁷². In quest'ottica, l'introduzione del dibattito pubblico, concepito anche per superare alcuni limiti dell'istituto dell'*enquête publique*, può essere letta come il tentativo di realizzare un *participatory model* in linea con l'idea portante di partecipazione effettiva sottostante alla Convenzione di Aarhus⁷³. Alla base del dibattito pubblico c'è infatti l'idea di superare le conflittualità attraverso un dialogo aperto ed informato tra cittadini e amministrazione proponente. In Francia, la considerazione del progetto da parte della CNDP è attivata obbligato-

⁷¹ In questo senso, vedi anche M. DELL'OMARINO, cit., p. 6.

⁷² C. JOUANNO, I. CASILLO, F. AUGAGNEUR, *Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale*, 2019, https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/cndp_democratie-envir_v2.pdf, p. 4.

⁷³ L'autrice ringrazia uno dei *referees* anonimi di questo articolo per aver sollevato l'attenzione su questo punto.

riamente o facoltativamente (a richiesta di alcune categorie di soggetti e cittadini) a seconda delle soglie di rilevanza dell'opera o progetto così come stabilite dal decreto⁷⁴. Si tratta in generale di grandi opere e progetti di sviluppo e gestione del territorio, o comunque suscettibili di avere un impatto ambientale significativo. Questo ambito applicativo riflette l'opportunità di riservare procedure più sofisticate ed avanzate di partecipazione a progetti più complessi e dunque potenzialmente più controversi. Resta comunque il margine di discrezionalità della CNDP nel valutare se e in che modo dare avvio al dibattito pubblico⁷⁵.

L'analisi della normativa francese relativa al dibattito pubblico e la relativa prassi della CNDP mostrano inoltre come siano presenti molti degli aspetti centrali dell'approccio partecipativo postulato dalla Convenzione di Aarhus (quali la collocazione del dibattito in una fase iniziale del procedimento, quando tutte le opzioni sono aperte, e l'approccio inclusivo alla partecipazione relativamente all'individuazione dei soggetti interessati)⁷⁶ nonché alcune delle indicazioni individuate come *best practices* dalle Raccomandazioni di Maastricht, quali soprattutto il carattere di indipendenza e di terzietà della Commissione.

Un percorso simile a quello francese è rinvenibile nell'esperienza italiana dove l'introduzione del dibattito pubblico, dapprima a livello regionale⁷⁷ e successivamente su scala nazionale⁷⁸, riflette, seppure con alcune limitazioni e criticità⁷⁹, l'intenzione del legislatore di orientarsi verso un

⁷⁴ Articolo L121-8 del *Code de l'Environnement*.

⁷⁵ Articolo L121-9 del *Code de l'Environnement*.

⁷⁶ Relativamente all'inclusività della partecipazione è interessante osservare come tra i valori fondamentali della partecipazione pubblica definiti dalla CNDP ci sia quello dell'eguaglianza (nel testo *«équivalence ou égalité»*) ad indicare la possibilità per ciascun soggetto di esprimere il proprio parere in merito al progetto in considerazione (sul punto si veda <https://www.debatpublic.fr/ses-valeurs>).

⁷⁷ In Italia, il primo tentativo di regolamentazione del dibattito pubblico è avvenuto su scala locale, attraverso la legge della Regione Toscana n. 69 del 2007 recante «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali».

⁷⁸ A livello nazionale, l'istituto del dibattito pubblico è stato introdotto con l'articolo 22 del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 (codice dei contratti pubblici) e successivamente regolamentato dal d.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76.

⁷⁹ È stato notato al riguardo (si veda M. TIMO, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture*, cit., p. 1199) come a differenza del modello toscano, che condivide con il modello francese la

approccio più avanzato di democrazia partecipativa. Anche in Italia l'articolo 22 del decreto legislativo n. 50 del 2016, che introduce il dibattito pubblico nell'ordinamento nazionale, definisce l'ambito applicativo del dibattito pubblico relativamente alle «grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale»⁸⁰, distinguendo tra progetti per i quali questa procedura è obbligatoria o facoltativa. Particolarmente interessante è, infine, la disciplina del dibattito pubblico contenuta nella legge della Regione Toscana, la quale ricalca per molti aspetti il modello francese, differenziandosi dal modello di dibattito pubblico previsto al livello nazionale soprattutto per quanto riguarda la terzietà e indipendenza dell'autorità regionale di dibattito pubblico e l'approccio maggiormente inclusivo rispetto ai soggetti chiamati a partecipare nonché a richiedere lo svolgimento del dibattito pubblico⁸¹.

9. *Riflessioni conclusive*

Nel complesso, l'analisi effettuata in questo contributo ha messo in luce la presenza di un rapporto di interazione tra sviluppi internazionali, Convenzione di Aarhus e legislazione europea in materia di partecipazione ambientale. Infatti, da un lato, l'inclusione nel corso degli anni '80 e '90 di disposizioni relative all'accesso alle informazioni ambientali e in materia di partecipazione pubblica in alcuni strumenti legislativi comunitari ha contribuito alla formazione di un consenso a livello europeo relativamente all'importanza di un coinvolgimento del pubblico in campo ambientale. Dall'altro lato, è innegabile che l'adozione della Convenzione di Aarhus ha avuto un ruolo di primo piano nel rafforzare,

tendenza ad una maggiore inclusività nonché le qualità di indipendenza dell'autorità preposta (ovverosia l'Autorità regionale di promozione della partecipazione), il modello statale italiano non preveda una vera e propria autorità indipendente. A differenza della CNDP francese, infatti la Commissione nazionale per il dibattito pubblico è costituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed è composta da 15 membri, designati a livello ministeriale o rappresentativi delle Regioni. Per un'analisi della regolamentazione nazionale sul dibattito pubblico si veda, tra gli altri, U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *Rivistaaic.it*, 3, 2018.

⁸⁰ I progetti per i quali il dibattito pubblico è obbligatorio sono indicati all'Allegato I del d.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76.

⁸¹ Per un'analisi si veda P. VIPIANA, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli Appalti*, cit., pp. 5-10, e p. 21.

almeno formalmente, i diritti di partecipazione del pubblico nelle decisioni relative all'ambiente. La direttiva sulla VIA rappresenta forse l'esempio più significativo dell'impatto della Convenzione sulle preesistenti disposizioni di carattere europeo, soprattutto a seguito delle modifiche introdotte dalla direttiva 2014/52.

È inoltre possibile osservare una dinamica di reciproco consolidamento tra Convenzione e diritto comunitario a livello di interpretazione e attuazione delle relative disposizioni in materia di partecipazione pubblica negli ordinamenti nazionali degli Stati membri, ai fini della realizzazione dell'obiettivo di una partecipazione efficace. Il presente contributo ha cercato di mettere in luce alcune delle implicazioni positive di tale interazione relativamente alla disciplina e alle modalità di svolgimento del dibattito pubblico a livello nazionale.

Nonostante questi progressi, rimangono ancora importanti divergenze tra l'idea di partecipazione effettiva proposta nella Convenzione di Aarhus e la sua realizzazione pratica nell'ambito dell'UE. Per esempio, è possibile notare delle discrepanze tra il testo delle direttive sulla VIA e sulle emissioni industriali e l'articolo 6 della Convenzione di Aarhus nella misura in cui queste direttive limitano al "pubblico interessato" la possibilità di esprimere osservazioni e pareri alle autorità competenti. Un altro aspetto di discordanza è stato osservato relativamente alla mancata previsione in alcune disposizioni della direttiva Emissioni Industriali di un obbligo di partecipazione pubblica in relazione al riesame e aggiornamento delle condizioni di operazione degli impianti, in contrasto con quanto previsto dagli articoli 6, paragrafi 1(a) e 10⁸².

Il divario più importante rimane comunque in relazione al ruolo del pubblico in relazione agli atti e decisioni degli organi e delle istituzioni europee, sia per quanto riguarda il profilo della partecipazione ai processi decisionali relativi a piani e programmi⁸³ che, soprattutto, dal punto di

⁸² Relativamente a questo aspetto, il mancato rispetto da parte dell'UE delle disposizioni della Convenzione di Aarhus è stato confermato dal Comitato di Controllo per l'applicazione della Convenzione nel caso ACCC/C/2014/121.

⁸³ Si veda sul punto, L. KRAMER, *Citizens' rights and administration duties in environmental matters*, cit., p. 14., il quale nota anche come in pratica, l'intera procedura di partecipazione pubblica a livello europeo si configura piuttosto quale consultazione pubblica e non invece quale conferimento di veri e propri diritti partecipativi ai cittadini europei.

vista dell'accesso degli individui alle Corti europee⁸⁴. A questo riguardo, è possibile rilevare una sorta di duplice standard utilizzato dalla Corte di Giustizia nel valutare la conformità alla Convenzione di Aarhus delle norme di diritto UE applicabili alle istituzioni europee, rispetto all'approccio utilizzato invece per quanto riguarda l'attuazione della Convenzione negli ordinamenti nazionali⁸⁵. Su questo punto la strada è ancora da percorrere. Senz'altro un ruolo importante in questo ambito può essere svolto dall'*Aarhus Compliance Committee*. Infatti, entro certi limiti, la possibilità per gli individui e le organizzazioni non-governative ambientali di presentare delle istanze di verifica al *Compliance Committee* per presunte violazioni delle disposizioni convenzionali da parte degli Stati contraenti può rappresentare una via per ovviare, o quanto meno compensare, le limitazioni relative all'accesso alla giustizia davanti agli organi giudiziari UE in materia di ricorsi relativi alla legalità della legislazione europea.

⁸⁴ Per un'analisi critica si veda, L. KRAMER, *EU enforcement of environmental laws: from great principles to daily practice*, in *Environmental policy and law*, Vol 44, 1/2, p. 247 ss., a p. 252 e 254. Questo aspetto è stato anche oggetto di una procedura di verifica da parte del Comitato di Controllo, per una presunta violazione da parte dell'UE delle disposizioni della Convenzione relative all'accesso alla giustizia. Vedi: *Communication to the Aarhus Convention's Compliance Committee*, ACCC/C/2008/32 *European Union*. A seguito delle conclusioni del Comitato di Controllo relativamente alla verificata violazione da parte dell'Unione europea dell'articolo 9, paragrafi 3 e 4, della Convenzione per quanto riguarda l'accesso del pubblico alla giustizia, il Consiglio UE ha richiesto alla Commissione di presentare uno studio sulle opzioni dell'Unione in risposta alle conclusioni del Comitato di Controllo, incluso se del caso la possibilità di proporre un regolamento di modifica del Regolamento (CE) n. 1367/2006.

⁸⁵ Corte di Giustizia UE, cause riunite C-401/12 P and C-403/12 P, sentenza 13 gennaio 2015, *Vereniging Milieudefensie and Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht v Council of the European Union, European Parliament and European Commission* ECLI:EU:C:2015:4. In generale, la giurisprudenza della Corte di Giustizia adotta un approccio molto restrittivo alla possibilità di verificare la legalità di norme di diritto dell'Unione sulla base dei trattati internazionali, limitando questa ipotesi ai casi in cui le norme internazionali abbiano efficacia diretta. Per una critica di questa impostazione si veda F. MARTINES, *Direct effect of international agreements of the European Union*, in *European Journal of International Law*, Vol. 25, 1, 2014, p. 129 ss.