

SERENA BALDIN

LA PARTECIPAZIONE CIVICA NELLE
CONSULTAZIONI PUBBLICHE E NEL
DIALOGO MULTILIVELLO PREVISTO
DALL'UNIONE EUROPEA PER
L'ELABORAZIONE DEI PIANI NAZIONALI
INTEGRATI PER L'ENERGIA E IL CLIMA



Lefebvre Giuffrè

Isbn 9788828884293

Estratto dal volume:

**PARTECIPAZIONE, INCLUSIONE
E STATO DI DIRITTO: PER UNA VISIONE
SOLIDALE E PARTECIPATIVA
DELLA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE**

a cura di
ANGELA DI GREGORIO

2026

LA PARTECIPAZIONE CIVICA NELLE CONSULTAZIONI PUBBLICHE E NEL DIALOGO MULTILIVELLO PREVISTO DALL'UNIONE EUROPEA PER L'ELABORAZIONE DEI PIANI NAZIONALI INTEGRATI PER L'ENERGIA E IL CLIMA

di *Serena Baldin*

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. — 2. Le basi giuridiche nell'Unione europea del diritto a partecipare ai processi decisionali, con particolare riguardo alle politiche climatiche ed energetiche. — 3. La partecipazione civica nelle consultazioni pubbliche e nel dialogo multilivello previsto dagli Stati membri per l'elaborazione dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima.

1. Osservazioni introduttive.

Con il presente lavoro intendiamo accendere i riflettori sulla partecipazione civica negli Stati membri dell'Unione europea in relazione alle consultazioni pubbliche e al dialogo multilivello per la stesura dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima. A tale fine va premesso che, nelle questioni ambientali, un punto fermo riguarda il diritto di ogni persona di assumere un ruolo primario nella difesa dell'ambiente tramite forme di azione, partecipazione e informazione ⁽¹⁾.

La centralità del discorso partecipativo su questo versante tematico è riconducibile alle storiche lotte di esponenti del mondo dell'associazionismo e di partiti politici ambientalisti che, già fautori negli anni Sessanta del secolo scorso della democrazia partecipativa in altri ambiti, la invocarono come strumento di diffusione dei valori ecologici e come prassi democratica nella *governance* ambientale globale e transnazionale ⁽²⁾.

L'inclusione della tutela ambientale nell'ambito delle politiche pubbliche contribuisce a ridefinire i rapporti fra i cittadini e le autorità in senso più

⁽¹⁾ M. PRIEUR, *Le droit à l'environnement et les citoyens: la participation*, in *Rev. juridique de l'Environnement*, 1988, 4, 398.

⁽²⁾ Cfr. A. MERT, *Participation(s) in Transnational Environmental Governance: Green Values Versus Instrumental Use*, in *Environmental Values*, 2019, 1, 102.

democratico, trasparente e partecipativo ⁽³⁾. Partecipare significa prendere parte a un'azione, ad es. un atto o un procedimento, oppure essere componente di un gruppo che delibera su una determinata questione. Lo scopo è quello di fare sentire la propria voce e di avere un ruolo nelle scelte che riguardano la comunità di appartenenza. La partecipazione offre sedi e metodi che integrano quelli classici della rappresentanza politica e consente un esercizio della sovranità popolare secondo modalità alternative alla chiamata alle urne ⁽⁴⁾.

Il diritto di partecipare alla vita pubblica si realizza solo laddove le istituzioni adottino regole e sostengano finanziariamente iniziative che permettono agli individui di formulare osservazioni sui progetti in discussione e di fare sì che queste osservazioni siano debitamente considerate dai decisori pubblici (per es. mini-pubblici, giurie cittadine, bilanci partecipativi, ecc.) ⁽⁵⁾. Il coinvolgimento del pubblico nei processi decisionali sottende il principio secondo cui ogni politica debba essere elaborata e attuata mediante l'intervento dei diretti interessati, in modo da incrementare la qualità della democrazia e da contribuire all'efficacia delle misure adottate.

La partecipazione rileva anche nel discorso relativo all'eguaglianza sostanziale, in quanto promuove l'emancipazione e l'integrazione degli individui nella società. Questi, infatti, sono messi nelle condizioni di sviluppare una cittadinanza attiva, consapevole e informata rispetto alle problematiche del Paese. Un ulteriore obiettivo della democrazia partecipativa consiste nel coinvolgere pure le fasce sociali più deboli o svantaggiate, con il fine di rafforzare l'inclusione sociale.

Nel contesto delineato dalla Commissione europea nel 2019 mediante il *Green Deal*, ossia il piano strategico che, entro il 2050, si propone di raggiungere l'obiettivo di non generare più emissioni nette di gas a effetto serra e di dissociare la crescita economica dall'uso delle risorse, i necessari cambiamenti devono essere supportati, oltre che dalle autorità nazionali,

⁽³⁾ Cfr. L. CARBONARA, *Il principio di partecipazione nel procedimento ambientale*, in *Giustamm - Riv. dir. pubbl.*, 2012, 10, 4; v. anche G. PEPE, *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionali ed ordinamento italiano*, in *federalismi.it*, 2020, 2, 179 ss.

⁽⁴⁾ Cfr. A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in *Astrid-online*, 2010, 1 ss.; L. PELLIZZONI, *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in *Id.* (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, 2005, 7 ss.

⁽⁵⁾ Per un inquadramento delle forme di coinvolgimento della cittadinanza, v. A. DI GREGORIO, *Strumenti ed esperienze di "citizens' engagement" in ottica comparata: potenzialità e prospettive per il rinnovamento della democrazia rappresentativa e per la difesa dello stato di diritto*, in *Nomos*, 2024, 3, 1 ss.

anche dalla cittadinanza, dagli enti territoriali e dalle imprese, affinché le relative politiche siano accettate e producano gli effetti desiderati (6).

Uno dei profili essenziali del *Green Deal* riguarda l'equità sociale. La transizione verso la neutralità climatica deve essere giusta e inclusiva, nel senso che le ripercussioni dei cambiamenti devono tenere conto dei gruppi più vulnerabili. Questi sono individuati sia nei soggetti maggiormente esposti agli effetti nocivi dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale sia nelle persone che subiscono le conseguenze della transizione in vario modo. Le categorie di gruppi deboli sono dunque variegata e non si limitano a quelle relative agli anziani, ai soggetti in povertà, alle persone con disabilità, ai giovani. La pleora si allarga in quanto l'onere aggiuntivo causato dall'aumento dei prezzi dell'energia per la chiusura degli impianti a combustibili fossili e per la riconversione a fonti di energia pulita, che impatta sugli edifici, sul trasporto su strada e su altri versanti, porta a identificare ulteriori gruppi svantaggiati, come le famiglie, i consumatori di trasporti e i lavoratori.

Per la comunità internazionale, la transizione giusta verso un'economia a basse emissioni di carbonio deve fondarsi sull'approccio basato sui diritti umani, sulla protezione sociale e sulla crescita inclusiva, sul solco tracciato dal Just Transition Center della Confederazione sindacale internazionale, che definisce la *just transition* come « lavoro dignitoso, inclusione sociale ed eliminazione della povertà, riducendo al contempo le emissioni in linea con gli impegni globali per contrastare il cambiamento climatico ». Questa prospettiva informa l'Accordo di Parigi sul clima del 2015, volto alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, sottoscritto anche dall'Unione europea, sebbene il richiamo alla transizione giusta qui contemplato nel preambolo appaia più circoscritto, essendo riferito solo alla forza lavoro e alla creazione di posti di lavoro decorosi (7).

Alla luce di ciò, ci si chiede se e come la cittadinanza in generale e i gruppi svantaggiati in particolare siano coinvolti nei momenti partecipativi che conducono alla stesura dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima (8).

(6) V. Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, all'url eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52019DC0640.

(7) Cfr. B. LIESE, *QUNO Exploratory Note - The Just Transition: a human rights-based approach towards the low-carbon economy*, Quaker United Nations Office, 3 s., in ufccc.it/sites/default/files/resource/Inputs%20from%20Quaker%20United%20Nations%20Office_Note.pdf.

(8) In generale, sulle criticità legate all'integrazione dei gruppi deboli tramite i canali partecipativi, cfr. A. DI GREGORIO, *Democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli. Una premessa*, in *DPCE online*, 2023, 2, 1837 ss.

2. Le basi giuridiche nell'Unione europea del diritto a partecipare ai processi decisionali, con particolare riguardo alle politiche climatiche ed energetiche.

Le basi giuridiche del diritto di partecipare ai processi decisionali nell'ordinamento unionale, che fungono da ancoraggio per le disposizioni sulle politiche climatiche ed energetiche, si rintracciano in diverse fonti primarie e secondarie.

Il Trattato sull'Unione europea (TUE), all'art. 10 par. 3, riconosce a ogni cittadino il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione e prescrive che le decisioni siano prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. Nelle altre fonti primarie l'enfasi è posta solo su determinate categorie di soggetti. Nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'art. 165 par. 2, stabilisce la base per un'azione dell'Unione europea intesa a promuovere la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa. Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, invece, il diritto di partecipare alla vita pubblica è previsto espressamente solo per gli anziani (art. 25) e per le persone con disabilità (art. 26).

Con riguardo alla politica ambientale, già dagli anni Settanta rientra nella sfera di intervento dell'Ue ed è attualmente disciplinata agli artt. 191, 192 e 193 TFUE, comprendendo settori legati alla protezione e al miglioramento della qualità dell'ambiente, alla gestione dei rifiuti e ai cambiamenti climatici. Inoltre, ai sensi dell'art. 194, la competenza in materia energetica è condivisa tra l'Ue e gli Stati membri. Ancora, l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali, rubricato « Tutela dell'ambiente », afferma che un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.

In virtù dei suoi ambiti competenziali, l'Ue ha adottato la 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, il cui art. 14 è rubricato « Informazione e consultazione pubblica » e riguarda espressamente la partecipazione civica. Questa si articola su una scala di intensità variabile, distinta in base al livello di coinvolgimento attivo, dal più blando al più intenso. Il primo livello riguarda l'accesso alla documentazione e alle conoscenze di base necessarie per partecipare al processo decisionale. Il secondo livello è dato dalla consultazione, in cui il pubblico esprime idee e commenti su un documento senza avere un ruolo decisivo, in quanto la parte che promuove il procedimento non è tenuta a integrare i pareri nel risultato finale. Il terzo livello di partecipazione si estrinseca nel coinvolgimento attivo di gruppi portatori di interessi e del pubblico generico,

invitandoli a collaborare attivamente al processo di pianificazione dove si discutono i problemi e si contribuisce alla loro soluzione ⁽⁹⁾.

Inoltre, l'Ue ha sottoscritto la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), firmata ad Aarhus nel 1998, che disciplina il diritto di partecipazione in tre distinti articoli. L'art. 6 stabilisce determinati requisiti per la partecipazione del pubblico durante il processo decisionale relativo ad attività specifiche. L'art. 7 dispone che gli Stati parte stabiliscano disposizioni pratiche e/o altre disposizioni atte a consentire al pubblico di partecipare all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale in un quadro trasparente ed equo. L'art. 8 sollecita le Parti contraenti a promuovere l'effettiva partecipazione del pubblico all'elaborazione di regolamenti di attuazione e altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale che possano avere effetti significativi sull'ambiente.

La Convenzione di Aarhus fa propria l'idea che un maggiore coinvolgimento e una più forte sensibilizzazione del pubblico verso i problemi ambientali consenta di elevare il livello di protezione dell'ambiente grazie a una migliore qualità delle decisioni e all'incisività delle misure adottate. Infatti, si reputa che la partecipazione del pubblico nella gestione ambientale sia necessaria, « pena non solo l'inefficacia delle politiche ma anche la loro inefficienza » ⁽¹⁰⁾.

Nel 2003, l'Ue ha adottato due direttive per garantire l'adeguamento degli Stati membri alle previsioni di questo trattato multilaterale, incentrate sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e sulla partecipazione nell'elaborazione di piani e programmi ⁽¹¹⁾. Il successivo regolamento (CE)

⁽⁹⁾ Si v. EEA, *Public participation: contributing to better water management. Experiences from eight case studies across Europe*, EEA Report, 2014, 3, 12. Una diversa scala partecipativa indica come terzo livello quello della possibilità per il pubblico di agire davanti a un giudice; cfr. M. CARDUCCI, *Natura, cambiamento climatico, democrazia locale*, in *Diritto costituzionale*, 2020, 3, 77.

⁽¹⁰⁾ Così M. FEOLA, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Giappichelli, 2014, 8.

⁽¹¹⁾ V. la direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio; e la 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.

n. 1367/2006 stabilisce invece le regole per l'applicazione della Convenzione alle istituzioni e agli organi comunitari ⁽¹²⁾.

Con riferimento all'oggetto del presente lavoro, il regolamento (UE) n. 2018/1999 che stabilisce la necessaria base legislativa per una *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima affidabile ⁽¹³⁾, recepisce le indicazioni dell'Accordo di Parigi e dispone che ogni due anni gli Stati membri inoltrino alla Commissione europea un rapporto sull'attuazione del loro piano nazionale integrato sull'energia e il clima (art. 17). L'attenzione verso i processi partecipativi, che hanno la finalità di rendere le politiche e le misure dei piani nazionali effettive e attuabili, si riversa in due articoli.

L'art. 10 riguarda la consultazione pubblica e dispone che ogni Stato membro provveda a fornire al pubblico tempestive ed effettive opportunità di partecipare all'elaborazione dei piani nazionali, fissando scadenze ragionevoli per potersi informare ed esprimere delle opinioni. Una sintesi delle osservazioni del pubblico va trasmessa alla Commissione.

L'art. 11 disciplina il dialogo multilivello sul clima e sull'energia, prevenendo l'attivazione di canali di comunicazione con le autorità locali, il pubblico generico e gruppi portatori di interessi ⁽¹⁴⁾. Il dialogo può svolgersi con qualsiasi mezzo, come un sito internet, una piattaforma di consultazione pubblica o altro strumento interattivo di comunicazione.

Il quadro generale per i piani nazionali integrati, inserito nell'allegato I del regolamento, scandisce le consultazioni e il coinvolgimento degli enti nazionali e dell'Unione e gli esiti ottenuti, mettendo al primo posto la partecipazione del parlamento nazionale, poi la partecipazione delle autorità locali e regionali, quindi le consultazioni con le parti interessate, comprese le

⁽¹²⁾ V. il 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.

⁽¹³⁾ V. il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁽¹⁴⁾ L'art. 11 dispone espressamente che ogni « Stato membro istituisce un dialogo multilivello sul clima e sull'energia ai sensi delle norme nazionali, in cui le autorità locali, le organizzazioni della società civile, la comunità imprenditoriale, gli investitori e altri soggetti interessati nonché il pubblico siano in grado di partecipare attivamente e discutere dei vari scenari previsti per le politiche in materia di energia e di clima, anche sul lungo termine, e di riesaminare i progressi, a meno che non disponga già di una struttura che persegue lo stesso obiettivo ».

parti sociali, la società civile e il pubblico, per poi giungere alle consultazioni con gli altri Stati membri ed infine chiudersi con il processo iterativo con la Commissione.

Nel 2021 l'Ue si è dotata di una normativa sul clima, introdotta con il regolamento (UE) n. 2021/1119 ⁽¹⁵⁾. Il nuovo quadro giuridico apporta un paio di novità. In primo luogo, l'art. 9 è rubricato « Partecipazione del pubblico » e impegna la Commissione europea a coinvolgere le parti sociali, il mondo accademico, la comunità imprenditoriale, i cittadini e la società civile, e a facilitare processi inclusivi e accessibili a tutti i livelli, da quello statale fino al locale, al fine di scambiare le migliori pratiche e individuare le azioni che contribuiscono a conseguire gli obiettivi della neutralità climatica, avvalendosi delle consultazioni pubbliche e dei dialoghi multilivello sopra descritti.

In secondo luogo, l'art. 13 sostituisce il succitato art. 11 e ora al dialogo multilivello sul clima e sull'energia è affidato anche il compito di discutere il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'Ue. Il coinvolgimento di tutte le parti interessate, pubblico generico compreso, è dunque imprescindibile per elaborare qualsiasi strategia relativa alla politica climatica, per raggiungere l'obiettivo intermedio di ridurre le emissioni climalteranti di almeno il 55% entro il 2030 (rispetto ai livelli del 1990) e per conseguire la neutralità climatica entro il 2050.

Il regolamento di esecuzione (UE) n. 2022/2299 dispone all'art. 18 che ogni Stato membro comunichi le informazioni sui progressi compiuti nell'avvio del dialogo multilivello sul clima e sull'energia e rinvia all'allegato XXIII per il formato da utilizzare nell'inoltro dei dati ⁽¹⁶⁾. Il formato riporta due voci: una obbligatoria, relativa ai dettagli del dialogo multilivello sul clima e sull'energia; e una obbligatoria se applicata, riguardante i progressi compiuti nell'avviare tale dialogo, che non occorre compilare laddove gli Stati membri utilizzino una struttura già esistente per il dialogo multilivello.

⁽¹⁵⁾ V. il regolamento (UE) n. 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) n. 2018/1999 (« Normativa europea sul clima »).

⁽¹⁶⁾ V. il regolamento di esecuzione (UE) n. 2022/2299 della Commissione del 15 novembre 2022, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la struttura, il formato, le specifiche tecniche e la procedura delle relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima.

3. La partecipazione civica nelle consultazioni pubbliche e nel dialogo multilivello previsto dagli Stati membri per l'elaborazione dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima.

Nel 2025, la Commissione europea ha pubblicato il documento finale della valutazione dei singoli piani nazionali integrati per l'energia e il clima, sulla base delle relazioni inviate dagli Stati membri entro il 2024 ⁽¹⁷⁾. Il documento di lavoro, redatto dagli uffici della Commissione, riguarda solo 23 Stati, in quanto Belgio, Estonia, Polonia e Slovacchia non hanno presentato in tempo il loro rapporto. Il documento contiene una voce, Consultazione pubblica, nella quale sono riportate informazioni sulle modalità partecipative attuate in ogni Stato membro, utili al fine di comprendere il grado di coinvolgimento di tutte le parti interessate. Ciò che questa istituzione sovranazionale chiede è di avere un quadro chiaro e dettagliato sul processo di consultazione, comprese le indicazioni sulla tempistica e sulla durata delle consultazioni nonché su come le opinioni dei partecipanti siano state prese in considerazione dai decisori pubblici. Non viene invece richiesto di specificare se e come siano coinvolti i gruppi più vulnerabili.

A seguito dell'inoltro della prima versione del piano nazionale integrato, la Commissione ha inviato ai singoli Stati membri delle raccomandazioni, chiedendo di intervenire sui punti critici. Solo la Lituania non ha ricevuto raccomandazioni sulla voce Consultazione pubblica, essendo stata esauriente nella descrizione delle fasi di svolgimento e adempiente sia per quanto riguarda la partecipazione le parti interessate, il pubblico e le municipalità (e, a seguire, anche il dialogo con gli altri Stati membri), sia per avere selezionato e incluso nel piano, tra le centinaia di commenti ricevuti, quelli ritenuti più efficaci e in linea con gli obiettivi strategici ⁽¹⁸⁾.

Negli altri Paesi, i piani nazionali integrati definitivi dovrebbero avere recepito le indicazioni europee. Tuttavia, la lettura della valutazione fatta dagli uffici di Bruxelles mette in evidenza le difficoltà nel venire incontro alle richieste.

⁽¹⁷⁾ Il documento è il Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU-wide assessment of the final updated national energy and climate plans Delivering the Union's 2030 energy and climate objectives, SWD/2025/140 final, all'url eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025SC0140. Le singole valutazioni dell'Ue e le relazioni degli Stati membri sono reperibili anche all'url commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_en.

⁽¹⁸⁾ V. Lithuania - final updated NECP 2021 - 2030 (submitted 2024), all'url commission.europa.eu/publications/lithuania-final-updated-necp-2021-2030-submitted-2024_en.

Soltanto Portogallo, Paesi Bassi e Spagna hanno dato seguito adeguato alle raccomandazioni e, di conseguenza, hanno organizzato diverse tornate di consultazioni pubbliche e hanno riportato informazioni soddisfacenti al riguardo. Per converso, Austria, Croazia, Lussemburgo e Romania non hanno messo in campo le azioni migliorative richieste in ordine alle consultazioni pubbliche, come si evince dall'ultima relazione inviata, nella quale hanno fornito solo pochissime informazioni sul coinvolgimento della società civile, senza includere una sintesi delle consultazioni e senza indicare come il piano nazionale integrato finale abbia incorporato i suggerimenti degli *stakeholder*.

I restanti 15 Stati hanno affrontato solo in modo parziale quanto richiesto dalla Commissione europea. Essi hanno avviato dei cicli di consultazione e ora il rispettivo piano nazionale include una sintesi dei risultati. Tuttavia, si nota che in diversi casi si è dato poco tempo ai partecipanti per rispondere alla consultazione e/o che questa era troppo ridotta della scadenza di consegna del piano per poter avere un'incidenza concreta. Soprattutto, si osserva che nella quasi totalità dei Paesi non sono state fornite indicazioni su come i decisori abbiano integrato nel piano nazionale i suggerimenti e le modifiche indicate dalle parti interessate.

Questo quadro, seppur sintetico, fa emergere alcune questioni di rilievo. In primo luogo, si conferma una certa « "fatica" partecipativa »⁽¹⁹⁾ da parte di molti Stati membri, i quali solo dietro solleciti agiscono per concretizzare appieno (o quasi) il diritto di partecipazione. Il punto è che non si è ancora consolidata l'idea che questo dispositivo rappresenti un momento imprescindibile del processo decisionale.

In secondo luogo, emerge chiaramente una delle maggiori debolezze della democrazia partecipativa, vale a dire che essa, in generale e anche secondo le disposizioni europee, non comporta un obbligo per le istituzioni di recepire le indicazioni espresse dal pubblico e dagli *stakeholder*. Ciò però non significa che i decisori nazionali possano ignorare del tutto i suggerimenti provenienti dalla società civile; al contrario, essi sono tenuti a dare conto di come abbiano incluso o escluso gli input provenienti dalle parti interessate. Si tratta di una leva potente per consolidare una adeguata cultura della partecipazione, perché da un lato l'obbligo di descrivere come sono stati inclusi i contributi delle parti interessate (o l'obbligo di motivare l'esclusione) responsabilizza le istituzioni e dall'altro genera fiducia negli individui, consapevoli che le loro idee non potranno essere disattese senza alcuno sforzo.

(19) Cfr. A. DI GREGORIO, *Strumenti ed esperienze di "citizens' engagement" in ottica comparata*, cit., 42.

In terzo luogo, affiora il tema della dimensione partecipativa: quanti individui devono partecipare alle consultazioni affinché tali strumenti siano un esercizio democratico effettivo e fonte di legittimazione delle decisioni prese? In molti casi, il coinvolgimento della società civile e delle parti interessate è decisamente limitato. Prendiamo l'Italia, che ha quasi 59 milioni di abitanti: è sufficiente che 19 cittadini rispondano a una consultazione online sui temi del piano nazionale per l'energia e il clima per legittimare questo processo? Cambia qualcosa se partecipano poco più di 650 persone? ⁽²⁰⁾ Questo aspetto è dirimente, ad avviso di chi scrive, rispetto al dibattito sulle modalità di selezione del pubblico, al fine di garantire equilibrio di genere, di età, provenienza, e per includere i gruppi più deboli. Vero è che, oltre a queste consultazioni online, ci possono essere altri momenti di raccolta delle opinioni del pubblico, che non emergono dai rapporti inoltrati dagli Stati membri.

Tra le proposte migliorative del processo partecipativo sui futuri aggiornamenti dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima vi è quella di chiedere agli Stati membri maggiori informazioni, ad esempio sulla tipologia di soggetti coinvolti e sui temi specifici su cui sono interpellati, nonché sulla frequenza delle consultazioni e sulle modalità partecipative ⁽²¹⁾.

Sarebbe pure importante che gli Stati riportassero i dati disaggregati, in modo da evidenziare chiaramente il numero di singoli individui partecipanti (possibilmente suddivisi per caratteristiche, es. genere, età, livello di istruzione, ecc.) e specificare più in dettaglio i gruppi portatori di interessi suddivisi per categorie (es. associazioni ambientaliste, sindacati dei lavoratori, ecc.).

A livello di Stati membri, va ribadita l'importanza di finanziare gli strumenti partecipativi, anche al di fuori delle esigenze connesse al rispetto del diritto unionale. Un ulteriore modo per diffondere la cultura partecipativa chiama in causa la comunità accademica, che potrebbe essere supportata

⁽²⁰⁾ I dati relativi alla partecipazione pubblica in Italia durante la consultazione del 2024 sono decisamente negativi: in totale hanno partecipato solo 133 soggetti, di cui 14% cittadini, 71% imprese e associazioni di categoria, 8% istituzioni ed enti di ricerca, 7% associazioni ambientaliste. Meno negativi, ma pur sempre limitati, sono i dati sulla partecipazione alla consultazione del 2023, quando hanno risposto 925 soggetti, di cui 72% cittadini, 22% imprese e associazioni di categoria, 3% associazioni ambientaliste, e 3% istituzioni ed enti di ricerca. Cfr. Italy - Final updated NECP 2021-2030 (submitted in 2024), all'url commission.europa.eu/publications/italy-final-updated-necp-2021-2030-submitted-2024_en, 60 s.

⁽²¹⁾ Si v. R. FABER, D. KOCHER, M. DUWE, *Progress on the implementation of national Multilevel Climate and Energy Dialogues: Assessing Member States' own reporting. A preliminary assessment of the implementation of Article 11 of the EU's Governance Regulation*, Ecologic Institute, 2023, 2.

nella progettazione di simulazioni di processi partecipativi tramite finanziamenti nazionali ed europei, in modo da coinvolgere il corpo studentesco affinché i giovani comprendano il significato di questa modalità di coinvolgimento democratico.