

La partecipazione effettiva del pubblico nel processo di aggiornamento del PNIEC tra diritto dell'UE e Convenzione di Aarhus. Qualcosa non torna...

Elaborato in collaborazione con A Sud da Filippo Garelli, dottorando in Diritto pubblico, comparato ed internazionale – curriculum Ordine Internazionale e Diritti Umani – presso l'Università "La Sapienza" di Roma»

Il 26 maggio scorso si è conclusa la procedura di consultazione rivolta al pubblico in vista dell'aggiornamento del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC). La procedura è stata avviata appena qualche settimana fa da parte del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) - precisamente l'8 maggio 2023 - in vista della presentazione della proposta di PNIEC aggiornato davanti alla Commissione europea, prevista per il 30 giugno 2023. In concreto, pur mancando una reale proposta di PNIEC da visionare, la procedura di consultazione prevedeva la possibilità di rispondere a un questionario di 34 domande a risposta multipla (per consultare le domande, cfr. [link](#)).

Prima dell'8 maggio 2023, la prima e unica iniziativa effettiva di partecipazione del pubblico ai lavori per l'aggiornamento del PNIEC coincideva con un'iniziativa del 21 marzo 2023. In tale occasione, le autorità italiane avevano organizzato, presso la Camera dei deputati, un evento di sensibilizzazione e partecipazione del pubblico dal titolo *“Un Piano Nazionale Energia e Clima a vantaggio di tutti. Trasparenza e partecipazione nella revisione del PNEC: il ruolo del Parlamento»* (il video dell'incontro è presente al seguente link: <https://webtv.camera.it/evento/21991>). La scelta di tale data non era casuale e seguiva la pubblicazione dell'ultimo report dell'IPCC del 20 marzo 2023 destinato a guidare – si auspica – le azioni dei governi e le scelte politiche per il prossimo decennio¹. L'evento del 21 marzo 2023 ha visto la partecipazione di diversi rappresentanti del Parlamento italiano, della società civile e di altri enti istituzionali (per citarne alcuni, il MASE, ENEA, ASVIS, CMCC, ECCO). Tuttavia, l'iniziativa non ha lasciato molto spazio per la presentazione di domande o osservazioni ulteriori rispetto ai contributi già programmati da parte dei relatori. In ogni caso, durante l'incontro tutti gli interventi hanno sottolineato l'importanza di coinvolgere maggiormente il pubblico nei lavori per l'aggiornamento del PNIEC. Sul versante istituzionale, ad esempio, il principale promotore dell'iniziativa, il Vicepresidente della Camera dei Deputati, On. Sergio Costa, ha richiamato l'opportunità di organizzare **«gli Stati Generali del PNEC», descritti come « quel luogo dove ci si incontra tutti, anche in modo più smart rispetto a una sala del genere [il Parlamento], dove ci parliamo, ci ascoltiamo, [il pubblico e le istituzioni] ci confrontiamo per fare emergere un PNEC condiviso, non solo dalla politica, ma da tutti, gli scienziati e il mondo della politica»**. L'invito era rivolto anche al MASE, rappresentato per l'occasione dal Dott. Federico Boschi - Capo Dipartimento Energia (DiE) - che ha ammesso il **«ritardo nell'aggiornamento del PNIEC»**, al contrario degli altri Paesi che stanno lavorando sull'aggiornamento dei rispettivi piani da oltre un anno. Il Dott. Boschi ha riconosciuto la necessità di **«accelerare nell'elaborazione di questo PNIEC, ma al tempo stesso, senza dimenticarci dell'inevitabile percorso partecipativo e multilivello richiesto a livello europeo [...] per aiutarci a impostare un lavoro più completo»**.

In sostanza, tutti i contributi hanno sottolineato la consapevolezza delle istituzioni circa il dovere di garantire opportunità adeguate di consultazione e partecipazione del pubblico. Tuttavia, ad oggi, le uniche

¹ Nel report, gli scienziati hanno ribadito che le «politiche climatiche sono veramente efficaci solo se coordinate con le altre (politiche industriali, sanitarie, finanziarie, fiscali, ecc.)» e che «le concentrazioni di gas serra che abbiamo raggiunto sono tali per cui la finestra di opportunità sta per chiudersi [...]». Nel complesso, il rapporto sottolinea una «solida evidenza scientifica che dimostra che da ora in avanti, più aumenterà la temperatura media globale, più aumenteranno i rischi e gli impatti» dovuti al cambiamento climatico (cfr. IPCC, [Focal Point Italia](#) e, per una sintesi del report in riferimento alla mitigazione delle emissioni di gas serra, cfr. E. VERDOLINI, [AR6: le sfide della transizione climatica](#), 2023).

occasioni “effettive” di partecipazione della società civile o dei cittadini all’aggiornamento del PNIEC sono state proprio l’iniziativa del 21 marzo e il questionario pubblicato l’8 maggio del 2023. Senza contare che il tempo a disposizione per compilare quest’ultimo ammontava a 18 giorni, vista l’imminente chiusura della prima - e per il momento unica - fase di consultazione il 26 maggio 2023. Il tutto senza la possibilità di visionare l’eventuale proposta di PNIEC aggiornato che dovrà essere presentata entro il 30 giugno 2023, tant’è che ci si interroga sulla reale esistenza di tale proposta. Nonostante tali brevi considerazioni, secondo il MASE, il questionario è «stato messo a punto dal Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica **in linea con la normativa europea** che chiede agli stati membri di **«offrire al pubblico tempestive ed effettive opportunità di partecipare alla elaborazione del PNIEC»**». Inoltre, la proposta di aggiornamento del Piano, prevista per il 30 giugno prossimo, terrà conto «degli orientamenti emersi nel questionario che è aperto a tutti: privati, associazioni, stakeholders e istituzioni» e che rappresenta la fase iniziale di un processo di informazione e condivisione a vari livelli - con cittadini, industrie, operatori del settore, regioni, comuni, parlamento - che **durerà fino a giugno 2024**, data di presentazione del PNIEC definitivo ([link](#) alla notizia da parte del MASE). Quando il MASE parla di normativa europea si riferisce, *inter alia*, al Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla governance dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima dell’11 dicembre 2018, modificato recentemente dal regolamento (UE) 2021/1119, che ha introdotto, appunto, la c.d. Normativa europea sul clima.

Di fronte a queste prime osservazioni appare utile valutare brevemente la coerenza della procedura di consultazione decisa dal Governo italiano in vista della formulazione della proposta del PNIEC aggiornato rispetto alle principali disposizioni dei regolamenti dell’UE appena citati. In altre parole, la procedura seguita dall’Italia risultava veramente **«in linea con la normativa europea»**?

Per rispondere a tale quesito occorre tenere in considerazione tre aspetti:

- 1) Le principali disposizioni del 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, nonché alcune modifiche introdotte dal Regolamento (UE) [2021/1119](#);
- 2) La comunicazione della Commissione europea sugli orientamenti agli Stati membri per l’aggiornamento dei PNIEC 2021-2030 ([2022/C 495/02](#));
- 3) Gli artt. 6 e 7 della Convenzione di Aarhus, richiamati dalla comunicazione della Commissione [2022/C495/02](#);
- 4) Gli articoli 41, 52 e 54 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea

1) I regolamenti (UE) 2018/1999 e 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio

Il PNIEC rappresenta il principale strumento di attuazione del regolamento sulla governance (2018/1999). L’art. 10 del Regolamento 2018/1999 (UE) sulla governance obbliga ogni Stato membro a garantire al pubblico **«tempestive ed effettive opportunità di partecipare all’elaborazione della proposta del piano** - per quanto riguarda i piani nazionali integrati per l’energia e il clima per il periodo dal 2021 al 2030, in preparazione dei piani finali ben prima della loro adozione». Per dimostrare il rispetto di tali condizioni, ciascuno Stato membro «allega a tali documenti trasmessi alla Commissione una sintesi delle osservazioni del pubblico o delle osservazioni provvisorie [...] **provvede a che il pubblico sia informato [...] fissa scadenze ragionevoli che concedano un tempo sufficiente per l’informazione del pubblico e per consentire a quest’ultimo di partecipare ed esprimere le sue opinioni.** [...] e limita la complessità amministrativa in sede di attuazione del presente articolo». **Tale procedura si applica anche durante le procedure di aggiornamento del PNIEC** (cfr. art. 14 (6). Inoltre, per garantire una consultazione pubblica effettiva, l’art. 9 (4) prevede che gli Stati membri **mettono a disposizione del pubblico la propria proposta di piano nazionale integrato per l’energia e il clima.** A conferma dell’importanza di assicurare un’effettiva

partecipazione da parte del pubblico, l'art. 11 istituisce un **dialogo multilivello sul clima e sull'energia volto a consentire** al pubblico **di partecipare attivamente** e discutere dei vari scenari previsti per le politiche in materia di energia e di clima [nonché di] riesaminare i progressi. Infine, nel valutare gli aggiornamenti dei PNIEC, l'art. 13, lett. b) prevede che la Commissione valuti la conformità dei piani agli artt. 3 e ss. e se gli Stati membri hanno tenuto in considerazione le raccomandazioni espresse dalla Commissione. Nel complesso tali disposizioni sono state confermate anche dal successivo Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, la cui importanza risiede nell'istituzione di un quadro comune per il conseguimento della neutralità climatica e nella modifica del regolamento (UE) 2018/1999, a cui ha fatto seguito la previsione della **Normativa europea sul clima**. Oltre a ribadire quanto affermato negli artt. 10 e 11, l'art. 9§1 del regolamento 2021/1119 richiama la partecipazione del pubblico per facilitare **«i processi inclusivi e accessibili a tutti i livelli, incluso nazionale, regionale e locale, che coinvolgono le parti sociali, il mondo accademico, la comunità imprenditoriale, i cittadini e la società civile, al fine di scambiare le migliori pratiche e individuare le azioni che contribuiscono a conseguire gli obiettivi del presente regolamento**. In aggiunta, l'art. 1 del regolamento 2021/1119 ha introdotto l'obiettivo vincolante della **neutralità climatica nell'Unione entro il 2050**, in linea con l'art. 2, paragrafo 1, lett. a), dell'accordo di Parigi (mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e di proseguire gli sforzi per limitarlo a 1,5°C). Per conseguire l'obiettivo collettivo della neutralità climatica sarà necessario **«promuovere sia l'equità che la solidarietà tra gli Stati membri»** (art. 2§2). Unitamente all'obiettivo vincolante della neutralità climatica, l'art. 4§1 introduce una traiettoria vincolante dell'UE che consiste in una «riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030». Infine, nell'art. 4§3 si prevede la definizione di una successiva traiettoria per il 2040 da definirsi al più tardi entro sei mesi dal primo bilancio globale ex art. 14 dell'accordo di Parigi (il c.d. *Global Stocktake*, che si terrà durante la COP 28 del 2023 e rappresenterà l'occasione per valutare lo stato di implementazione dell'Accordo di Parigi).

Le disposizioni dei regolamenti 2018/1999 e 2021/1119 non lasciano spazio a possibili dubbi in merito alle modalità di consultazione e partecipazione delle parti sociali o del pubblico. In particolare, il Governo italiano è tenuto a istituire un dialogo multilivello ex art. 11 del regolamento 2018/1999 per garantire la disseminazione di informazioni adeguate e tempestive in merito alla proposta di PNIEC aggiornato e per consentire un contributo adeguato delle parti coinvolte. Per conseguire tale risultato, il Governo deve mettere a loro disposizione la bozza di proposta che intende presentare alla Commissione il 30 giugno, fissando una scadenza ragionevole per consentire al mondo accademico, alla comunità imprenditoriale, ai cittadini e alla società civile di essere informati e di avere il tempo sufficiente per partecipare adeguatamente alla procedura e di fornire la loro opinione sulla proposta medesima. Nel caso dell'Italia la proposta di PNIEC ancora non è stata condivisa con il pubblico, che è stato costretto a rispondere entro 18 giorni a 34 domande a risposta multipla, senza possibilità di esprimere liberamente la propria posizione e senza informazioni adeguate per contribuire efficacemente all'attività di consultazione.

2) La comunicazione della Commissione europea come ponte tra i regolamenti dell'UE e la Convenzione di Aarhus

L'importanza di seguire i due regolamenti appena citati è confermata dalla Commissione europea nella comunicazione contenete gli orientamenti rivolti agli Stati membri in vista dell'aggiornamento dei PNIEC 2021-2030 ([2022/C 495/02](#)). Nella parte introduttiva la Commissione dichiara che gli Stati membri «aggiornano i loro piani nazionali per il 2021-2030 entro giugno 2023 (proposte di piani) e giugno 2024 (piani definitivi)» in linea con quanto previsto nel regolamento 2018/1999. Pertanto, la comunicazione chiarisce la disciplina da seguire durante l'elaborazione delle proposte e delle versioni definitive di PNEC aggiornati individuando buone pratiche di cui tenere conto in sede di adeguamento dei piani. Tra queste “buone

pratiche” la Commissione richiama l’esigenza di **«avviare una consultazione ampia e inclusiva con la società civile, [...] le parti sociali e i portatori di interessi settoriali sin dalle prime fasi del processo»** e di **«trarre insegnamenti dai PNEC iniziali, dalla loro valutazione da parte della Commissione e dallo stato della loro attuazione, in modo tale da individuare le lacune e gli ambiti da migliorare ai fini di un incremento in termini di ambizioni e risultati»** (pp. C 495/26-27). La Commissione torna su tali aspetti nel **paragrafo 3.2.** della comunicazione in cui richiama l’importanza di assicurare **«una partecipazione pubblica precoce e inclusiva conformemente alla convenzione di Aarhus».** Secondo la Commissione, l’aggiornamento dei PNEC da parte degli Stati membri deve realizzarsi in **stretta collaborazione** con **«le organizzazioni della società civile, le parti sociali, la comunità imprenditoriale settoriale, gli investitori e altri portatori di interessi».** In tal senso, prosegue la Commissione, l’art. 10 del regolamento sulla governance (2018/1999) impone agli Stati membri di prevedere **«tempestivamente opportunità concrete per permettere al pubblico di partecipare all’elaborazione dei PNEC** [tenendo conto che] **gli Stati membri sono parti della Convenzione di Aarhus».** Ma cosa significa essere Parti della Convenzione di Aarhus? Lo spiega la stessa Commissione quando dichiara che gli Stati membri **«sono quindi tenuti a garantire che al pubblico siano offerte tempestive opportunità concrete di partecipare all’elaborazione delle proposte dei piani nazionali aggiornati in un quadro trasparente ed equo»** (artt. 6 e 7 della Convenzione di Aarhus). Per evitare qualsiasi ambiguità interpretativa, la Commissione aggiunge che il pubblico **«deve disporre di un periodo di tempo ragionevole per partecipare alle diverse fasi ed essere consultato quando tutte le opzioni sono ancora aperte».** In aggiunta, per potersi dire efficace, sottolinea la Commissione, la consultazione del pubblico dovrebbe realizzarsi garantendo **«accesso a tutti i documenti, le relazioni e le ipotesi pertinenti all’inizio del periodo di consultazione»** anche attraverso le **«migliori prassi [come] l’avvio del processo di consultazione attraverso un sito web appositamente dedicato ai PNEC e contenente tutte le informazioni».** A questo punto, la Commissione richiama il dovere di istituire un dialogo multilivello tenendo conto degli artt. 10 e 11 del regolamento 2018/1999, così come modificato dal regolamento 2021/1119. L’obiettivo di questo dialogo multilivello è quello di **«discutere con i portatori di interessi i diversi scenari previsti per le politiche in materia di energia e clima e il conseguimento dell’obiettivo della neutralità climatica dell’UE stabilito nella Normativa sul clima».** Inoltre, per verificare i progressi degli Stati nella costruzione di tale **“dialogo multilivello”,** la Commissione suggerisce di tenere conto dei loro NECPR, ovvero, le relazioni intermedie nazionali integrate sull’energia e il clima (National Energy And Climate Progress Reports, NECPR) presentate il 15 marzo da parte degli Stati membri. I NECPR anticipano la proposta di PNIEC aggiornata che verrà presentata il 30 giugno 2023 riportando il processo di consultazione e partecipazione svolto da parte di ciascuno Stato (cfr. punto 3.1.2 della comunicazione). Precisamente, la presentazione dei NECPR serve, *inter alia*, **«i) per valutare le lacune rimanenti che occorre colmare al fine di conseguire gli obiettivi, i traguardi e i contributi stabiliti nei primi piani nazionali; e iii) per trarre conclusioni sull’adeguatezza delle politiche e misure e degli investimenti contenuti nelle NECPR in ciascuna dimensione e per ciascun settore, compreso il loro impatto sulla qualità dell’aria e sulle emissioni di inquinanti atmosferici».** Come espresso già nei regolamenti 2018/1999 e 2021/1119, anche in tale occasione la Commissione ribadisce che **«gli Stati membri devono [...] garantire la consultazione e la partecipazione complete e tempestive delle parti sociali,** conformemente alle norme e prassi nazionali pertinenti. Il **dialogo sociale e un approccio inclusivo** dell’intera società [che] sono fondamentali ai fini dell’elaborazione e dell’attuazione di politiche efficaci in materia di energia e clima. Da ultimo, gli Stati membri sono tenuti a spiegare **«le modalità con le quali le osservazioni del pubblico sono state prese in considerazione prima della presentazione delle proposte di PNIEC e delle versioni definitive dei piani nazionali [e...] in che modo il processo ha consentito al pubblico di partecipare in maniera trasparente ed equa.»**

Tenendo conto delle indicazioni formulate dalla Commissione, **il procedimento di consultazione adottato dall’Italia per aggiornare il PNIEC è stato tutt’altro che inclusivo, equo e trasparente.** Anzitutto, la consultazione non è stata tempestiva, dal momento che l’inizio della procedura risultava datato all’8 maggio

2023, più di un mese dopo la scadenza del 15 marzo fissata per la presentazione dei NECPR. In secondo luogo, oltre a questo ritardo, l'Italia non ha previsto un sito *ad hoc* dedicato esclusivamente all'aggiornamento del PNIEC. Tale scelta avrebbe indubbiamente agevolato l'accesso alle informazioni da parte degli attori sociali interessati. Al contempo, l'impossibilità per le parti di disporre di tutti i documenti, le relazioni e le ipotesi pertinenti all'inizio del periodo di consultazione, la scelta di predisporre un questionario da compilare in appena 18 giorni ha impedito al pubblico di partecipare effettivamente al processo di consultazione.

3) La Convenzione di Aarhus. Quello che doveva essere un quadro trasparente ed equo...

L'ultimo aspetto che merita di essere richiamato è il riferimento alla disciplina contenuta nella Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. In particolare, come abbiamo visto, la comunicazione 2022/C 495/02 della commissione richiama gli artt. 6 e 7 della convenzione. Nell'art. 2 il trattato definisce il concetto di "informazione ambientale", una categoria che si riferisce a «qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, [...] o in qualunque altra forma materiale riguardante: a) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria e l'atmosfera, [...] b) fattori quali le sostanze, l'energia[...]; attività o provvedimenti, compresi [...] le politiche, le disposizioni legislative, i piani e i programmi che incidono o possono incidere sugli elementi di cui alla lettera a)». Si tenga conto che l'Allegato I definisce anche l'elenco delle attività rilevanti ai sensi dell'art. 6§1, lett. A), in cui rientrano il settore energetico e tutte le attività legate al fossile e climalteranti. Conseguentemente, ai sensi dell'art. 2, il PNIEC rientra tra i piani per i quali si applica la Convenzione, circostanza confermata dal rinvio della Commissione europea agli artt. 6 e 7. In particolare, l'art. 7 si riferisce alla partecipazione del pubblico in relazione a «piani, programmi e politiche in materia ambientale» e prevede il dovere per ogni parte della convenzione di stabilire «le disposizioni pratiche e/o le altre disposizioni atte a consentire al pubblico di partecipare all'elaborazione di piani [...] in un quadro trasparente ed equo, dopo avergli fornito le informazioni necessarie». Successivamente, l'art. 7 rinvia all'art. 6§§3, 4 e 8. Ma cosa prevedono in concreto tali paragrafi? L'art. 6§3 prevede che nelle varie fasi della procedura di partecipazione del pubblico «sono fissati termini ragionevoli, in modo da prevedere un margine di tempo sufficiente per informare il pubblico ai sensi del paragrafo 2 e consentirgli di prepararsi e di partecipare effettivamente al processo decisionale in materia ambientale». A sua volta, l'art. 6§2 qui richiamato prevede l'informazione del pubblico interessato nella fase iniziale del processo decisionale in modo «adeguato, tempestivo ed efficace, mediante pubblici avvisi»; l'art. 6§4 richiede di assicurare una partecipazione del pubblico in una fase iniziale, quando può determinare ancora un'influenza effettiva sul processo decisionale dell'autorità pubblica e l'insieme delle alternative a disposizione sono ancora tutte percorribili. Infine, a norma dell'art. 6§8, ciascuna Parte [Stato] provvede affinché, al momento dell'adozione della decisione, si tenga adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico.

Alla luce di tali valutazioni e di quanto previsto negli artt. 6 e 7 della Convenzione di Aarhus, la procedura di consultazione adottata dal MASE non delinea un quadro equo e trasparente, viste le modalità scelte per il suo svolgimento, nonché i termini e le informazioni concretamente a disposizione delle parti che hanno impedito una loro partecipazione adeguata, tempestiva ed efficace.

4) Violazione degli artt. 41 e 54 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Come abbiamo visto in precedenza, gli artt. 6 e 7 della Convenzione di Aarhus obbligano gli Stati a definire un quadro trasparente ed equo per consentire la partecipazione del pubblico in tutte le fasi di elaborazione dei piani in materia ambientale. Tali disposizioni si applicano anche al PNIEC, dal momento che l'UE ha ratificato la Convenzione di Aarhus, alla quale si rinvia espressamente nella comunicazione della Commissione europea sugli orientamenti agli Stati membri per l'aggiornamento dei PNIEC 2021-2030. La violazione della Convenzione assume rilievo anche alla luce dei diritti tutelati dalla Carta dei diritti

fondamentali dell'Unione europea, precisamente gli artt. 41, 52§3, 53 e 54 della Carta di Nizza. In particolare, il primo comma dell'art. 41 sancisce il diritto di ogni individuo di vedere trattate le questioni che lo riguardano da parte dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione in modo «**imparziale, equo ed entro un termine ragionevole**». Al contempo, l'art. 54 della Carta sancisce il divieto dell'abuso di diritto, sicché nessuna disposizione ivi contenuta può essere interpretata «nel senso di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Carta o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste». Oltre a essere tutelato nell'art. 54 della Carta, il divieto dell'abuso di diritto trova ulteriore protezione nell'art. 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Conseguentemente, in linea con l'art. 52§3 della Carta di Nizza, quando determinati diritti risultano tutelati tanto dalla Carta quanto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), il significato e la loro portata coincide con quanto previsto dalla CEDU. Inoltre, nessuna disposizione della Carta deve interpretarsi come limitativa o lesiva dei diritti tutelati dalla CEDU (art. 53).

Tenendo conto delle argomentazioni di cui sopra, la violazione degli artt. 6 e 7 della Convenzione di Aarhus da parte del Governo italiano non rileva isolatamente. Al contrario, tale violazione configura altresì una lesione del diritto fondamentale alla buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta, dal momento che in sede di aggiornamento del PNIEC il Governo italiano opera come “amministrazione indiretta” dell'UE. Pertanto, la limitazione del diritto alla partecipazione del pubblico per l'aggiornamento della proposta del PNIEC in vista dell'adozione del piano definitivo viola la Convenzione di Aarhus e configura un esercizio abusivo dei poteri dello Stato ai sensi dell'art. 54 della Carta (e 17 della CEDU), in quanto limita in modo illegittimo il diritto all'informazione e di partecipazione del pubblico.

Conclusioni

Tenendo conto delle diverse questioni affrontate, la procedura di consultazione e “partecipazione” adottata dal Governo italiano in vista dell'aggiornamento del PNIEC risulta contraria agli artt. 9, 10, 11, 13 e 14 del regolamento 2018/1999 (UE), così come modificato dal successivo regolamento 2021/1119, che ha introdotto la Normativa Europea sul Clima. In aggiunta, tali modalità risultano contrarie anche agli artt. 6 e 7 della Convenzione di Aarhus richiamati dalla comunicazione della Commissione europea contenente gli orientamenti rivolti agli Stati membri in vista dell'aggiornamento dei PNIEC 2021-2030 ([2022/C 495/02](#)), nonché agli artt. 41, 52§3 e 54 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. In altre parole, **il mondo accademico**, la comunità imprenditoriale, **i cittadini e la società civile** non hanno avuto modo di esaminare la proposta di PNIEC elaborata dalle autorità italiane, né prima né dopo l'8 maggio 2023, data di inizio del procedimento di consultazione per l'aggiornamento del PNIEC. L'assenza di tali informazioni non garantisce il c.d. dialogo multilivello, in quanto viene delegittimata la possibilità delle parti sociali o del pubblico di contribuire attivamente ai lavori di aggiornamento del PNIEC. Tale assenza di informazioni risulta ulteriormente aggravata dalla mancata predisposizione di un sito internet *ad hoc* dedicato interamente all'attività di aggiornamento del PNIEC, una circostanza che ha reso più difficile reperire dati, informazioni o comunicazioni progressivamente elaborate dal MASE. In secondo luogo, la scelta di predisporre un questionario con 34 domande a risposta multipla da compilare entro il 26 maggio 2023 - quindi, disponendo di 18 giorni e senza adeguate informazioni - limita la possibilità di incidere attivamente sul processo decisionale dell'autorità pubblica. Invero il contributo delle parti si riduce alla scelta inconsapevole tra le alternative prestabilite dal MASE, che non corrispondono alla proposta di PNIEC aggiornato. Oltre al ritardo nell'inizio della procedura di consultazione, durata appena 18 giorni (dall'8 al 26 maggio 2023), il governo italiano avrà a disposizione poco più di un mese per tenere in considerazione “il contributo espresso” dalle parti consultate (dal 26 maggio al 30 giugno 2023). Conseguentemente, **la procedura si è realizzata in assenza di un quadro operativo trasparente ed equo, impedendo** alle parti di partecipare tempestivamente, adeguatamente ed efficacemente all'attività di aggiornamento del PNIEC.

