



La democrazia ambientale nel diritto UE*

DI ALESSANDRA LANG**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Riflessioni intorno alla nozione di democrazia ambientale: sul *demos*. – 3. Riflessioni intorno alla nozione di democrazia ambientale: sul potere. – 4. La partecipazione del pubblico all’adozione delle decisioni pubbliche (il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus). – 5. La partecipazione del pubblico al processo legislativo dell’Unione e le delicate questioni connesse. – 6. Il riesame delle decisioni ambientali come potenziale strumento di democrazia ambientale. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Premessa.

Le parole “democrazia ambientale” evocano al giurista internazionalista la Convenzione di Aarhus del 1998 sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale¹. Essa rappresenta una (ma non l’unica) forma di democrazia ambientale, cioè di coinvolgimento di una ampia platea di soggetti nel processo di adozione di decisioni pubbliche relative all’ambiente². L’assunto di fondo è che in questo modo gli interessi dell’ambiente possono essere meglio promossi e le relative

* Il contributo è destinato al volume speciale di questa *Rivista* dedicato alla raccolta degli atti della Conferenza “L’ambiente come bene pubblico europeo: dimensione collettiva, individuale, responsabilità e obblighi di solidarietà”, tenutasi a Genova il 16 maggio 2025, nell’ambito del PRIN PNRR 2022-2022F74F8T “Intergenerational solidarity, collective human rights claims and environmental sustainability in international and European law”.

** Professoressa associata di Diritto dell’Unione europea, Dipartimento di studi internazionali, giuridici e storico-politici, Università di Milano.

¹ La Convenzione, conclusa nell’ambito dell’UNECE, è in vigore dal 30 ottobre 2001. Al 1° aprile 2025, le parti contraenti erano 48. Il testo della Convenzione è accessibile al seguente indirizzo <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text> (consultato, come gli altri siti internet citati, il 31.7.2025).

² La locuzione “democrazia ambientale” riferita alla Convenzione di Aarhus si deve a Kofi Annan, Segretario generale delle Nazioni Unite al momento in cui la Convenzione entrò in vigore (si v. il comunicato stampa del 30 ottobre 2001 <https://news.un.org/en/story/2001/10/18902>). In dottrina, si v. C. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, Napoli, 2013, p. 426 ss.; E. BARRITT, *The Foundations of the Aarhus Convention. Environmental Democracy, Rights and Stewardship*, Oxford, 2020, p. 154 ss.

decisioni godono di maggiore legittimazione³. A venticinque anni dall'entrata in vigore della Convenzione, vi è chi dubita della fondatezza di questo assunto, anche sulla base dei risultati di analisi empiriche sulle motivazioni alla partecipazione⁴. Ciò non di meno, essa rimane attuale, soprattutto se si valorizza il suo obiettivo⁵, sancito all'art. 1, cioè la possibilità di realizzare «il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere». In tempi in cui l'ambiente e la sua protezione sono visti con crescente sospetto⁶, tornare a riflettere su questi temi apparentemente consolidati non è banale e riveste un'urgenza pressante.

L'Unione europea è vincolata alla Convenzione di Aarhus e ne ha attuato gli obblighi attraverso l'adozione di numerosi atti, in modo da rendere applicabili i tre pilastri della Convenzione sia alle istituzioni (primariamente per mezzo di regolamenti), sia ai suoi Stati membri (primariamente con direttive)⁷. L'attuazione non è completa, né ineccepibile. Non è completa perché alcuni obblighi convenzionali, e segnatamente quello di riconoscere il diritto di accesso al giudice per contestare misure ambientali, rimane privo di attuazione (e privo di effetti diretti)⁸. Non è ineccepibile, perché alcune scelte relative al recepimento sono state contestate attraverso comunicazioni individuali promosse presso il Comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione e giudicate non conformi alla Convenzione⁹.

³ Si veda il preambolo della Convenzione, in particolare i paragrafi 7, 9 e 10. S. WHITTAKER, *The Right of Access to Environmental Information*, Cambridge, 2021, p. 36, sottolinea che l'esperienza degli Stati dell'Europa dell'Est dove il cattivo stato dell'ambiente è attribuito all'assenza di democrazia durante l'epoca sovietica, conferma *a contrario* l'idea che la partecipazione del pubblico produca effetti positivi sull'ambiente attraverso migliori decisioni.

⁴ Si v. E. BARRITT, *The Aarhus Convention and the Latent Right to a Healthy Environment*, in *Journal of Environmental Law*, 2024, p. 67 ss.

⁵ Id.

⁶ Si v. Á. RYALL, *A Brave New World: The Aarhus Convention in Tempestuous Times*, in *Journal of Environmental Law*, 2023, p. 161 ss. È innegabile che ci siano segnali contraddittori: se da un lato nel Parlamento europeo uscito dalle elezioni del 2024 il peso dei Verdi è diminuito, riflettendo un'analogia tendenza presente nei parlamenti nazionali, e la Commissione europea che il nuovo Parlamento ha contribuito a nominare sta ridimensionando le sue ambizioni in materia ambientale (dal *Green Deal* della Commissione von der Leyen I al *Clean Industrial Deal* della Commissione von der Leyen II), dall'altro un sondaggio sul cambiamento climatico condotto nel 2024 su incarico dello UN Development Programme (UNDP) mostra che l'80% dei rispondenti vorrebbe un maggiore impegno dei governi per affrontare la crisi climatica. La percentuale tra i rispondenti italiani è addirittura pari a 93. Si v. <https://www.undp.org/press-releases/80-percent-people-globally-want-stronger-climate-action-governments-according-un-development-programme-survey>.

⁷ La Convenzione è stata conclusa con decisione 2005/370 del Consiglio del 17 febbraio 2005. Per una ricostruzione dei provvedimenti dell'Unione intesi a dare attuazione agli obblighi convenzionali per le istituzioni dell'Unione e per le autorità nazionali si v. G. VAN CALSTER, L. REINS, *EU Environmental Law*, Cheltenham, 2017, p. 81 ss.

⁸ Da ultimo, e con interessanti proposte di modifica, L. GROSSIO, *Access to Justice in Environmental Matters Beyond the Aarhus Regulation: Towards an Alternative Adjudicatory Model at the EU Level*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, fasc. 2.

⁹ Sul meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione, si v. C. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, cit., p. 304 ss.; E. HEY, *Compliance Procedure: Aarhus Convention*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, 2018. Sono 5 le conclusioni e raccomandazioni che dichiarano la non conformità alla Convenzione, su 13 comunicazioni presentate contro l'Unione (le decisioni sono disponibili al seguente indirizzo: https://unece.org/sites/default/files/2025-02/Compilation_of_CC_findings_26.02.2025_eng.pdf):

- 29 giugno 2012, comunicazione ACCC/2010/54: non conformità all'art. 3, par. 1 e all'art. 7 della Convenzione per non aver posto in essere un quadro normativo per la partecipazione del pubblico ai piani che gli Stati adottano ai sensi della direttiva 2009/28;

- 17 marzo 2017, comunicazione ACCC/C/2008/32 (parte II): non conformità all'art. 9, par. 3 e 4, della Convenzione del sistema di rimedi previsti dal diritto UE;

Il presente contributo intende proporre qualche riflessione sulla nozione di democrazia ambientale che emerge dal diritto dell'Unione e nel diritto dell'Unione. Posto che la Convenzione di Aarhus rappresenta una (non l'unica) forma di democrazia ambientale, l'Unione si attiene alla lettera della Convenzione o al suo spirito? Altrimenti detto, che tipo di democrazia ambientale l'Unione realizza nel suo funzionamento?

2. Riflessioni intorno alla nozione di democrazia ambientale: sul *demos*.

Il punto di partenza è lessicale: l'aggettivo "ambientale" apposto al sostantivo "democrazia" può colorare di verde le due componenti, δῆμος "popolo" e -κρατία da κράτος "potere", sicché esse possono assumere una particolare sfumatura.

Il *demos*, cioè l'insieme dei soggetti a cui spetta il potere, è composto, secondo la Convenzione di Aarhus, dal pubblico (cioè i singoli, indipendentemente dalla cittadinanza o dalla residenza) e dalle ONG ambientali. Si tratta di soggetti che solo parzialmente coincidono con gli elettori degli organi legislativi centrali o locali, a cui si riferisce la nozione tradizionale di democrazia (rappresentativa). Infatti, gli elettori sono persone fisiche, aventi la cittadinanza nazionale e (almeno tendenzialmente) residenti nella circoscrizione elettorale, con esclusione degli stranieri¹⁰, dei non residenti e delle persone giuridiche.

Particolarmente significativa per la definizione della nozione di democrazia ambientale è l'equiparazione delle ONG ambientali ai singoli. Nella vasta galassia delle ONG, quelle che possono qualificarsi come ambientali diventano beneficiarie di un ruolo di rappresentanza *de facto* delle istanze dell'ambiente. La Convenzione non definisce né cosa sia una ONG, né quando una ONG sia ambientale. Spetta alle legislazioni delle Parti contraenti provvedere alla definizione, con una discrezionalità comunque limitata dall'esigenza di rendere possibile a questi soggetti, diversi dal pubblico, esercitare le prerogative previste dalla Convenzione. I diritti di partecipazione possono essere subordinati a condizioni: se l'accesso alle informazioni ambientali è aperto a tutti, la partecipazione al procedimento decisionale è riservato al "pubblico interessato", quale individuato dalle autorità nazionali, e l'accesso al giudice dipende dai requisiti di ricevibilità previsti dalla legislazione nazionale.

Se la Convenzione di Aarhus rimanda al diritto nazionale per l'individuazione delle ONG ambientali, così fa anche il diritto dell'Unione, nei provvedimenti di attuazione della Convenzione per renderla applicabile in modo uniforme negli Stati membri. Invece, quando si tratta del rapporto diretto tra UE e ONG, si deve notare l'assenza di definizioni, proprio perché nell'ordinamento dell'Unione manca una disciplina sul punto. Si confrontino le definizioni di "pubblico" delle direttive 2003/4 e 2003/35, che danno attuazione alla Convenzione per gli Stati

- 30 marzo 2020, comunicazione ACCC/C/2014/121: non conformità all'art. 6, par. 10, della Convenzione della direttiva 2010/75, in quanto per alcune ipotesi di riesame delle decisioni di cui alla direttiva stessa non era previsto che si valutasse se il pubblico doveva essere consultato;

- 4 agosto 2020, comunicazione ACCC/C/2013/96: non conformità all'art. 7 della Convenzione per non avere la Commissione dato conto in modo completo e analitico di aver preso in considerazione le osservazioni che il pubblico aveva presentato nell'ambito di una specifica consultazione;

- 17 marzo 2021, comunicazione ACCC/C/2015/128: non conformità all'art. 9, par. 3 e 4, della Convenzione dell'esclusione di alcune categorie di atti dal riesame di cui all'art. 10 del regolamento 1367/2006.

¹⁰ Il diritto di voto è riservato ai cittadini per le elezioni nazionali, e deve essere esteso ai cittadini dell'Unione residenti per le elezioni comunali, ai sensi dell'art. 22 TFUE, e ai cittadini dei paesi terzi nei (pochi) Stati che hanno ratificato la Convenzione n. 144 del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale.

membri, e del regolamento 1367/2006, che adempie la medesima funzione per le istituzioni. Il “pubblico” comprende nel primo caso, «una o più persone fisiche o giuridiche e, *secondo la legislazione o la prassi nazionale*, le loro associazioni, organizzazioni o gruppi» (rispettivamente art. 2, n. 6, e art. 2, par. 1¹¹, corsivo aggiunto); nel secondo caso «una o più persone fisiche o giuridiche, nonché le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone» (art. 2, n. 1, lett. b). Inoltre, quanto al pubblico che può venire selezionato per partecipare all’elaborazione dei piani e programmi *ex art. 7* della Convenzione di Aarhus (su cui *infra*), la direttiva 2003/35 prevede che sia individuato dagli Stati membri «includendo le organizzazioni non governative interessate che soddisfano i *requisiti imposti dalla legislazione nazionale*, quali quelle che promuovono la protezione dell’ambiente» (art. 2, par. 3, corsivo aggiunto). Secondo il regolamento 1367/2006, spetta alle istituzioni individuare il pubblico interessato da coinvolgere nell’elaborazione dei programmi, in base agli effetti che può subire o agli interessi che presenta in relazione ad esso (art. 9, par. 2). Nel caso delle direttive, non solo è presente un rinvio al diritto nazionale, ma l’intera fattispecie è localizzata in uno specifico ordinamento, nel quale l’ONG opera. Nel caso del regolamento, invece, l’indeterminatezza è maggiore e non priva di problemi, tanto più che l’autoqualificazione è molto frequente, sicché tendenzialmente sono ONG ambientali quelle che si dichiarano tali.

Una definizione di ONG ambientale si trova però all’art. 11 del regolamento 1367/2006, in relazione alla legittimazione a presentare una richiesta di riesame degli atti in materia ambientale, quale attuazione del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus (e sul quale si tornerà *infra*). Deve trattarsi *a)* di una persona giuridica indipendente senza fini di lucro a norma del diritto nazionale o della prassi di uno Stato membro; *b)* che abbia come obiettivo primario dichiarato di promuovere la tutela dell’ambiente nell’ambito del diritto ambientale; *c)* che sia stata costituita da più di due anni e persegua attivamente l’obiettivo di cui alla lettera b). Due sono gli elementi che possono essere tratti dalla definizione: il rinvio al diritto o alla prassi degli Stati membri per individuare le ONG legittimate, e, per la qualificazione come “ambientale”, la combinazione di un elemento declaratorio (avere per obiettivo statutario la promozione della tutela dell’ambiente) e di un elemento pratico (perseguire attivamente la promozione della tutela dell’ambiente), da accertare caso per caso.

3. Riflessioni intorno alla nozione di democrazia ambientale: sul potere.

Venendo al secondo termine, -crazia, la coloritura ambientale investe il tipo di decisioni per l’adozione delle quali il *demos* è coinvolto. Autori delle decisioni, ai sensi della Convenzione di Aarhus, sono le “autorità pubbliche”, nozione che non comprende gli organi del potere legislativo (art. 2, punto 2). Nella Guida all’applicazione della Convenzione¹² si legge che durante i lavori preparatori i negoziatori discussero se richiedere la partecipazione del pubblico anche nel procedimento legislativo, ma l’idea fu accantonata. Questa circostanza ci dà la dimensione della differenza tra democrazia ambientale e democrazia rappresentativa, che vede la sua espressione principale nell’elezione dei parlamenti e delle assemblee legislative locali.

¹¹ Per dovere di precisione, i due articoli, nella versione in italiano, presentano minime varianti che non incidono sul significato, non presenti però nelle versioni in inglese e francese, lingue ufficiali della Convenzione di Aarhus.

¹² UNECE, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, 2014, p. 49.

Nell'ambito dell'Unione, i diritti di partecipazione sono invocabili anche nei confronti delle autorità legislative¹³. Per quanto riguarda l'accesso alle informazioni (primo pilastro della Convenzione di Aarhus), la disciplina di origine convenzionale si inserisce nel regime generale di accesso ai documenti, di cui al regolamento 1049/2001, con la conseguenza che una istituzione deve gestire le richieste di accesso alle informazioni ambientali secondo i parametri della Convenzione¹⁴, anche se agisce nell'esercizio della funzione legislativa¹⁵.

Le forme della partecipazione del pubblico non sono necessariamente predefinite. Dei tre pilastri della Convenzione di Aarhus, il secondo è il più rilevante ai fini di una riflessione sul concetto di democrazia ambientale, benché il carattere strumentale degli altri due non possa essere taciuto. L'accesso alle informazioni, infatti, è funzionale alla partecipazione perché permette di venire a conoscenza dei dati sui quali le decisioni e le politiche si fondano¹⁶; l'accesso alla giustizia serve a garantire l'attuazione degli altri due pilastri, ma persegue anche la funzione di consentire di mettere in discussione le decisioni pubbliche. Anzi, l'accesso alla giustizia (il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus) può essere letto come espressione della democrazia ambientale, nell'accezione secondo cui i giudici danno voce e portano alla ribalta le istanze che, pur diffuse nella società, stentano a trovare uno spazio attraverso gli strumenti tradizionali di partecipazione¹⁷. L'ordinamento dell'Unione europea poco si presta a questo fine, per i requisiti molto restrittivi che la giurisprudenza pone per l'ammissibilità dei ricorsi per annullamento, carenza e responsabilità extracontrattuale, che disincentivano dal proporre azioni che hanno per finalità di promuovere la tutela dell'ambiente¹⁸. Per questi motivi, il presente contributo si concentrerà principalmente sul secondo pilastro, pur accennando al terzo nella parte finale.

4. La partecipazione del pubblico all'adozione delle decisioni pubbliche (il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus).

In relazione al secondo pilastro, la Convenzione di Aarhus si ispira al principio secondo il quale tanto più è concreta la misura da adottare, quanto più intenso deve essere il coinvolgimento del pubblico e quanto più il pubblico coinvolto va identificato in modo accorto. Essa individua cinque tipi di misure: *i*) le decisioni relative alle attività specifiche dell'art. 6, *ii*) i piani e programmi di cui all'art. 7, *iii*) le politiche in materia ambientale di cui all'art. 7 ultima

¹³ Quanto meno, come si dirà immediatamente nel testo, in relazione al primo e al secondo pilastro. Il diritto di accesso al giudice (terzo pilastro della Convenzione di Aarhus) non è invece invocabile nei confronti del legislatore. L'impugnazione degli atti legislativi o degli atti normativi a portata generale è subordinata ai requisiti di ricevibilità di cui all'art. 263, par. 4 TFUE, estremamente difficili da soddisfare per un ricorrente non privilegiato come una ONG ambientale, che agisce a tutela di un interesse pubblico diffuso.

¹⁴ La Convenzione disciplina l'accesso alle informazioni su richiesta all'art. 4.

¹⁵ Si veda in particolare, Corte giust. (Grande sezione), 4 settembre 2018, C-57/16 P, *ClientEarth c. Commissione*, ECLI:EU:C:2018:660. Sulla pronuncia si v. D. WYATT, *Is the Commission a «Lawmaker»? On the Right of Initiative, Institutional Transparency and Public Participation in Decision-Making*: ClientEarth, in *CMLR*, 2019, p. 825 ss.

¹⁶ Si v. per esempio Trib, 13 settembre 2013, T-111/11, *ClientEarth*, ECLI:EU:T:2013:482, punti 105-106. Questo collegamento può essere valorizzato a fini interpretativi.

¹⁷ È questa la funzione del c.d. contenzioso strategico in materia climatica. Si v. J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy*, Cambridge, 2015.

¹⁸ Sulle difficoltà di portare di fronte ai giudici dell'Unione istanze ambientali non riconducibili a diritti individuali, si v. A. KRĘŻEL, *Access to justice and strategic climate litigation in the EU: Curing the incurable?*, in *European Law Journal*, 2023, p. 265 ss.

frase, iv) i regolamenti di attuazione di cui all'art. 8, v) gli strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale dell'art. 8. Solo per le prime (sub i) la Convenzione impone obblighi puntuali e articolati di partecipazione del "pubblico interessato". Per le seconde (sub ii) spetta alle autorità competenti identificare il pubblico da coinvolgere nelle attività nelle quali la Parte contraente ha previsto la sua partecipazione. Per le restanti, i margini di discrezionalità della Parte contraente sono ancora più ampi. La partecipazione è comunque di tipo consultivo, per portare all'autorità decidente una più ampia gamma di elementi di valutazione. Dove la Convenzione impone obblighi più stringenti, essa importa l'obbligo di dare ascolto al pubblico e di dare conto dei contributi ricevuti.

Nel diritto dell'Unione, le misure ambientali sono quelle che perseguono gli obiettivi ambientali dei Trattati, anche se fondate su basi giuridiche non ricollegabili al Titolo XX della Parte terza del TFUE. L'Unione non adotta decisioni ai sensi dell'art. 6 della Convenzione, ma piani e programmi, misure sub-legislative di portata generale di cui all'art. 7, nonché misure riconducibili all'art. 8. In relazione all'elaborazione di piani o programmi, la Convenzione di Aarhus non richiede la predisposizione di un quadro normativo per la partecipazione del pubblico, ma il suo coinvolgimento effettivo. Nel darvi attuazione, però, l'Unione ha scelto di predisporre delle regole generali, per quanto non esaurienti, con regolamento 1367/2006. Il regolamento definisce in termini generali e astratti i piani e programmi all'elaborazione dei quali il pubblico deve poter partecipare, individuandoli sia in termini positivi che negativi. Si tratta di piani e programmi elaborati ed eventualmente adottati da un'istituzione o un organo dell'Unione, previsti da atti dell'Unione e che contribuiscono o possono incidere sulla realizzazione degli obiettivi della politica ambientale dell'Unione stabiliti nei programmi d'azione generali in materia ambientale, a partire dal sesto¹⁹. Sono invece esclusi i piani e programmi finanziari e di bilancio, i programmi di lavoro interni di istituzioni e organi, i piani e i programmi di emergenza destinati esclusivamente a scopi di protezione civile. Posto che le istituzioni o gli organi devono coinvolgere il pubblico nella elaborazione di piani e programmi, le modalità della partecipazione sono definite dall'istituzione o dall'organo interessato²⁰. Affinché il pubblico possa partecipare è necessario che sia a conoscenza del fatto che un piano o un programma è in procinto di essere elaborato, e dunque l'istituzione deve dare adeguata comunicazione. I requisiti che le modalità di partecipazione devono soddisfare e che nell'art. 7 Convenzione di Aarhus sono individuati con rinvio ad alcuni paragrafi dell'art. 6 (relativi alla fissazione di termini ragionevoli, alla tempestività della partecipazione, alla presa in considerazione dei risultati della partecipazione al momento dell'adozione della decisione sui piani e programmi), nel regolamento sono ripresi e in alcuni casi specificati, in particolare in relazione ai termini entro i quali il pubblico deve formulare i commenti e deve essere dato il

¹⁹ Il sesto programma d'azione è stato adottato con decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, per il periodo fino a luglio 2012. Al momento di scrivere è in vigore l'ottavo programma, istituito con decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022, relativo al periodo fino al 2030.

²⁰ Si v. per es. la Comunicazione della Commissione, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM/2002/704.

preavviso nel caso in cui la partecipazione del pubblico avvenga nell'ambito di riunioni o audizioni (art. 9, par. 4)²¹.

²¹ La ripresa letterale della Convenzione non ne assicura la corretta applicazione, come si ricava dalle conclusioni del Comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione relativa alla comunicazione ACCC/C/2013/96, già citate alla nota 9, che ha accertato la non conformità all'obbligo di tenere in debito conto l'esito della consultazione nell'adottare la specifica decisione in oggetto.

5. La partecipazione del pubblico al processo legislativo dell'Unione e le delicate questioni connesse.

Se si amplia lo sguardo oltre l'attuazione della Convenzione di Aarhus, si può constatare che il diritto dell'Unione prevede il coinvolgimento del pubblico anche nella procedura legislativa, seppure nella sola fase di elaborazione della proposta. In forza dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", la Commissione valuta l'impatto ambientale di tutte le sue proposte e avvia una consultazione pubblica aperta ai portatori di interessi²², interessi ambientali compresi. La dottrina ha identificato tre forme principali della partecipazione del pubblico: la consultazione pubblica online, le conferenze dei portatori di interessi e i forum. Alla prima può partecipare chiunque, alle altre due forme partecipano anche (o solo) i portatori di interessi selezionati dalla Commissione. In termini di efficacia, i forum sono il formato che meglio consente ai portatori di interessi di cercare di influenzare la Commissione, mentre la partecipazione alle consultazioni online è considerata più utile come strumento per acquistare visibilità che come mezzo per condurre attività di lobbying²³.

In tempi più recenti, è stata sperimentata una modalità di coinvolgimento inedita, la Conferenza sul futuro dell'Europa²⁴. Esercizio molto voluto dalla Francia e oscurato dalla pandemia, ha prodotto numerose raccomandazioni, molte in materia ambientale, e la Commissione si è impegnata a prenderle in considerazione²⁵. Il solo esercizio di ricondurre le proposte in via di elaborazione alle raccomandazioni della Conferenza può essere inteso come un modo per rafforzare la legittimazione dell'azione ambientale dell'Unione.

Il coinvolgimento del pubblico al processo legislativo impone di affrontare questioni di principio di estrema rilevanza, che attengono alla trasparenza e alla parità di condizioni dei partecipanti.

Per garantire la trasparenza del processo legislativo, i portatori di interessi che vogliono partecipare sono incoraggiati ad iscriversi al Registro della trasparenza. Istituito con un Accordo interistituzionale tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione²⁶, il Registro è una banca dati ad accesso pubblico che raccoglie informazioni sui rappresentanti di interessi che intendono condurre attività di lobbying nei confronti delle istituzioni.

²² Si v. l'Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea del 13 aprile 2016, in GUUE, L 123 del 12 maggio 2016, p. 1 ss., par. 19. In generale, si v. F. MARTINES, *La funzione d'iniziativa della Commissione europea nel processo legislativo dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2019, p. 220 ss.

²³ A. SKORKJÆR BINDERKRANTZ, J. BLOM-HANSEN, M. BAEKGAARD, S. SERRITZLEW, *Stakeholder consultations in the EU Commission: instruments of involvement or legitimacy?*, in *Journal of European Public Policy*, 2023, p. 1142 ss. D'altra parte, altri studi rivelano che le ONG fanno un uso limitato delle opportunità di partecipazione: si v. C. ABBOT, M. LEE, *NGOs Shaping Public Participation Through Law: The Aarhus Convention and Legal Mobilisation*, in *Journal of Environmental Law*, 2024, p. 85 ss.

²⁴ F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe: Process and prospects*, in *European law journal*, 2020, p. 401 ss.; B. GUASTAFERRO, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa al confronto istituzionale sulla revisione dei trattati*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 923 ss.; M. GEUENS, *The Conference on the Future of Europe*, in D. JANČIĆ (ed.), *The Changing Role of Citizens in EU Democratic Governance*, Oxford, 2023, p. 149 ss.

²⁵ Si v. la Comunicazione *Conferenza sul futuro dell'Europa. Dalla visione all'azione*, Bruxelles, 17 giugno 2022, COM(2022) 404, allegato, par. 1 "Cambiamento climatico e ambiente".

²⁶ Accordo interistituzionale del 20 maggio 2021, in GUUE L 207 dell'11 giugno 2021, p. 1 ss. Sulle finalità perseguite dalla Commissione nell'elaborare la proposta, si v. A. BUNEA, *Regulating European Union lobbying: In whose interest?*, in *Journal of European Public Policy*, 2019, p. 1579 ss. L'accordo dovrebbe essere sottoposto a revisione nel 2025.

Il Registro raccoglie e rende accessibili le informazioni relative ai soggetti che conducono attività di lobbying presso le istituzioni²⁷, cosicché il pubblico conosca chi sono, attraverso chi agiscono, a chi sono collegati²⁸, quali interessi perseguono, se ricevono finanziamenti a carico del bilancio dell'Unione, quante risorse dedicano alle attività di lobbying, come sono finanziati. Il Registro non censisce le ONG, ma le ONG che sono attive per proteggere interessi ambientali possono rientrare nel novero dei portatori di interessi. L'iscrizione avviene su base volontaria, benché le istituzioni si siano impegnate a conformarsi al principio di condizionalità²⁹, che comporta comunicare quali attività sono subordinate all'iscrizione, e a promuovere l'iscrizione. L'iscrizione avviene su domanda ed è ammissibile alla registrazione qualunque ente che trasmette le informazioni richieste e si impegna a rispettare un codice di condotta³⁰. Le ONG sono il gruppo più numeroso di portatori di interessi registrati, seguito dalle imprese³¹. Ogni richiedente si autoqualifica e le informazioni da fornire, soprattutto in termini di finanziamenti ricevuti e da dichiarare, dipendono dall'autoqualificazione. In caso di informazioni incomplete o non veritiere o di violazione del codice di condotta, l'ente è rimosso dal Registro, su decisione del Segretariato, a seguito di un'indagine che può essere avviata su denuncia del pubblico o di sua iniziativa. Nessuna sanzione ulteriore è prevista, perché manca una base legale: l'accordo interistituzionale vincola le istituzioni, in quanto atto di autoorganizzazione, la gestione del Registro richiede il mantenimento dei requisiti previsti e quindi legittima la rimozione, ma non è sufficiente a fornire una base per imporre sanzioni agli enti, perché vi si oppone il principio di legalità.

La Corte dei conti ha condotto un'analisi del funzionamento del Registro della trasparenza e ha accertato che una quota importante degli enti che si sono qualificati ONG (1 su 3) ha dichiarato di rappresentare i propri interessi o gli interessi collettivi dei propri membri e di conseguenza non ha comunicato in modo analitico ammontare e fonte dei finanziamenti ricevuti³². Bisogna però osservare che le voci tra cui scegliere sono formulate in modo ambiguo. Esse sono tre: *i*) promuovere i propri interessi o gli interessi collettivi dei membri, *ii*) promuovere l'interesse dei clienti, *iii*) non rappresentare interessi commerciali. Posto che la seconda voce non è pertinente, perché si riferisce agli intermediari, le altre due possono essere

²⁷ Nell'Accordo interistituzionale le attività di *lobbying* sono chiamate "attività contemplate" (art. 3), cioè «le attività svolte [...] allo scopo di influenzare l'elaborazione o l'attuazione delle politiche o della legislazione».

²⁸ Questo è un profilo particolarmente interessante, come emerge da un caso deciso dalla Mediatrice europea (decisione del 7 febbraio 2024, caso 532/2023/FA). Due enti avevano presentato domanda di iscrizione ed erano stati registrati come entità separate, quando invece erano collegati perché fondati, finanziati e gestiti dalla stessa persona e portatori degli stessi interessi. Per il Segretariato, questo genere di rapporti non doveva essere comunicato, mentre la Mediatrice ritiene che debba essere segnalato per dare al pubblico informazioni rilevanti. Di conseguenza, essa accerta l'esistenza di un caso di cattiva amministrazione. La questione è rilevante ai fini di questo contributo perché, se più enti riconducibili ad una stessa persona partecipano ad una consultazione e non si tiene conto di ciò, si rischia per far apparire fittiziamente ampia una consultazione che in realtà ha coinvolto soggetti e interessi meno numerosi.

²⁹ Art. 5 e art. 2 lett. h). Una panoramica delle attività soggette a registrazione è nell'*Annual Report on the functioning of the Transparency Register 2024, presented by the Transparency Register Management Board to the European Parliament, the Council and the European Commission*, 3.7.2025, p. 4 ss. Si vedano anche le osservazioni della Corte dei conti, *Relazione speciale 5/2024: Il registro della trasparenza dell'UE. Informazioni utili ma limitate sulle attività di lobbying*, in GU C, C/2024/2831, 25.4.2024, p. 19 ss.

³⁰ Art. 6 dell'Accordo interistituzionale. L'allegato I contiene il codice di condotta, l'allegato II l'elenco delle informazioni che il richiedente deve trasmettere.

³¹ *Annual Report* cit., p. 20.

³² *Relazione speciale 5/2024* cit., p. 37.

adatte a descrivere le ONG. Tutti devono dichiarare gli importi delle sovvenzioni ai costi di funzionamento ricevuti dall'Unione e una stima dei costi delle attività di lobbying, ma solo chi "non rappresenta interessi commerciali" deve comunicare le proprie principali fonti di finanziamento per categoria e l'importo dei contributi e il nome dei contributori che superano un certo ammontare. Poiché queste ultime sono informazioni importanti per assicurare la trasparenza³³, ne deriva che le ONG sono soggette a obblighi diversi a seconda della voce nella quale si identificano, senza che sia chiarissimo quali siano gli elementi che devono guidare la scelta. La Corte dei conti sembra propendere (almeno così si desume dalla relazione) per una diversa categorizzazione delle voci, e per la richiesta di indicare le fonti di finanziamento a seconda che l'ente sia o meno finanziato da terzi (le ONG rientrano di solito in questa categoria), piuttosto che in base al tipo di interesse rappresentato.

È vero che la partecipazione al processo legislativo è estesa a tutti i portatori di interessi e alle ONG che perseguono sì interessi non commerciali, ma non necessariamente gli interessi dell'ambiente. Quanto meno a prima vista, i diversi interessi competono su un piano di parità. In realtà la disparità tra i mezzi a disposizione delle diverse categorie di portatori di interessi rende l'industria assai più agguerrita e potenzialmente incisiva delle ONG. Per ovviare a tale squilibrio, l'Unione supporta attivamente le ONG ambientali, attraverso stanziamenti di bilancio, assegnati per esempio nell'ambito del programma LIFE³⁴. L'utilizzo di questi fondi ha suscitato le critiche (pretestuose?) di alcuni membri del Parlamento europeo che lamentano che certe ONG finanziate dal programma LIFE conducano attività di lobbying a sostegno del *Green Deal* presso i deputati³⁵. Per altro, la Commissione europea è pure accusata dalle ONG

³³ Per completezza, si vuole ricordare che, in un diverso contesto, la Corte di giustizia ha dichiarato che la trasparenza del sostegno finanziario ricevuto dalle organizzazioni della società civile, che sia a carico del bilancio dell'Unione, oppure di altra fonte, è una ragione imperativa di interesse generale che giustifica una limitazione alle libertà fondamentali per migliorare l'informazione dei cittadini e migliorare la loro partecipazione al dibattito pubblico, nei limiti in cui tali organizzazioni partecipino effettivamente al dibattito pubblico: Corte giust. (Grande sezione), 18 giugno 2020, Causa C-78/18, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:476, punti 78-80. Nel caso di specie, l'azione per infrazione aveva per oggetto la legge ungherese che imponeva obblighi di dichiarazione per le sole organizzazioni della società civile che ricevevano finanziamenti dall'estero, che la Corte giudica in violazione sia della libera circolazione dei capitali, sia della Carta dei diritti fondamentali.

³⁴ Regolamento (UE) 2021/783 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE), e abroga il regolamento (UE) n. 1293/2013, in GUUE L 172 del 17.5.2021, p. 53 ss. Tra gli obiettivi specifici che lo strumento persegue vi è «sostenere lo sviluppo, l'attuazione, la sorveglianza e il controllo dell'applicazione della legislazione e delle politiche dell'Unione pertinenti in materia di ambiente, comprese quelle per la natura e la biodiversità, e in materia di azione per il clima, transizione verso le energie rinnovabili o aumento dell'efficienza energetica, *anche migliorando la governance a tutti i livelli, in particolare rafforzando le capacità degli attori pubblici e privati e la partecipazione della società civile*» (art. 3, 2 b, corsivo aggiunto). A tal fine «sono concesse sovvenzioni di funzionamento a favore di organizzazioni senza scopo di lucro che sono coinvolte nello sviluppo, nell'attuazione e nel controllo del rispetto della legislazione e delle politiche dell'Unione, e che sono attive principalmente nel settore dell'ambiente o dell'azione per il clima, ivi compresa la transizione energetica, in linea con gli obiettivi del programma LIFE di cui all'articolo 3» (art. 11, 6).

³⁵ In un primo momento, era stata chiesta l'istituzione di una commissione di inchiesta (si v. *European Parliament's political groups postpone deciding whether to create committee of inquiry to look into European Commission's funding of NGOs*, in *Europe Daily Bulletin* n. 13636, 9.5.2025). Questa proposta, sostenuta dai gruppi PPE, Patrioti e ECR, è stata abbandonata e convertita nella costituzione di un gruppo di lavoro nell'ambito della Commissione Controllo dei bilanci del Parlamento, suscitando le critiche degli altri gruppi (S&D, Verdi, Renew Europe, The Left) che hanno visto nella decisione una minaccia alla società civile mascherata da esigenza di trasparenza: si v. *European Parliament's Conference of Presidents approves creation of working group to investigate NGO funding*, in *Europe Daily Bulletin* n. 13663, 20.6.2025.

di essere troppo sensibile agli interessi dell'industria³⁶. In ogni caso e al di là delle polemiche di breve respiro, bisogna sottolineare che il sostegno finanziario alle ONG ambientali è importante per promuovere la democrazia ambientale, attraverso uno strumento di azione positiva per riequilibrare le posizioni tra ambiente e industria.

Un'analisi della Corte dei conti sui finanziamenti a carico del bilancio dell'Unione erogati alle ONG nel periodo 2021-23 ha mostrato che alcuni beneficiari (in realtà pochi: 8) sono stati qualificati ONG anche se non erano indipendenti dai governi (3 casi) o perseguivano gli interessi commerciali dei membri (1 caso), senza che l'ente erogatore avesse condotto un'effettiva verifica³⁷. Inoltre, l'analisi ha evidenziato che un numero ristretto di beneficiari riceve la maggior parte dei finanziamenti, nonché il caso di 2 ONG che hanno usato i finanziamenti per condurre attività di lobbying presso le istituzioni senza renderlo noto³⁸. La Corte dei conti ritiene che la trasparenza nell'assegnazione dei finanziamenti possa essere migliorata. La Commissione riconosce che dagli elementi evidenziati dalla Corte dei conti potrebbe derivare un rischio reputazionale per l'Unione e per questo intende accrescere la trasparenza come suggerito.

In pendenza dell'analisi della Corte dei conti e per cercare di ovviare alle emergenti perplessità relative alla qualificazione delle ONG, il regolamento finanziario dell'Unione è stato modificato per includervi una definizione di ONG: «un'organizzazione volontaria, indipendente dal governo, senza scopo di lucro, che non è un partito politico o un sindacato»³⁹. Si tratta della prima definizione che il diritto dell'Unione offre di ONG, non priva di problemi applicativi, soprattutto per l'importante elemento dell'indipendenza dal governo, posto che le ONG molto spesso si reggono su fondi pubblici.

6. Il riesame delle decisioni ambientali come potenziale strumento di democrazia ambientale.

Dopo aver descritto le diverse manifestazioni della democrazia ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea, merita ora di essere dedicata attenzione all'istituto del riesame delle decisioni ambientali che, pur riconducibile al secondo pilastro della Convenzione di Aarhus (e anzi espressamente previsto in attuazione della Convenzione), potrebbe evolvere in un meccanismo capace di costituire una forma *sui generis* di democrazia ambientale. La Convenzione impone alle Parti contraenti di prevedere dei mezzi di ricorso o riesame degli atti

³⁶ Si v., da ultimo, *European Commission's proposals for revising REACH regulation too similar to those of chemical industry, according to EEB*, in *Europe Daily Bulletin* n. 13629, 29.4.2025. Il Mediatore europeo riceve spesso denunce di ONG che lamentano il modo in cui la Commissione organizza le consultazioni con le parti interessate: si v. da ultimo, la decisione del 12 dicembre 2024, sul caso 728/2024/VB, accessibile all'indirizzo <https://www.ombudsman.europa.eu/it/decision/it/197148>. Per un quadro generale, si veda il par. 3.2 della Relazione Annuale 2024 del Mediatore.

³⁷ Corte dei conti, *Relazione speciale 11/2025: Trasparenza dei finanziamenti dell'UE alle ONG. Nonostante i progressi, la visione d'insieme rimane inattendibile*, in GU C, C/2025/2266, par. 26.

³⁸ *Relazione speciale 11/2025* cit., rispettivamente par. 42 e par. 50

³⁹ Art. 2, n. 49, del regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2024, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (rifusione). Ai sensi dell'art. 199, nella domanda di sovvenzione il richiedente deve indicare se è una ONG. Il punto 8 del preambolo precisa che queste informazioni sono funzionali ad assicurare una maggiore trasparenza riguardo ai destinatari dei fondi che sono ONG.

o delle omissioni delle autorità pubbliche per violazione di norme ambientali, e l'Unione vi ha provveduto con il regolamento 1367/2006⁴⁰.

L'art. 10 del regolamento 1367/2006, come modificato dal reg. 2021/1767, prevede che le ONG ambientali e il pubblico che rispondono ai criteri stabiliti dall'art. 11 (già menzionato *supra*), possono presentare una richiesta di riesame affinché l'istituzione o l'organo riconsideri un atto amministrativo o un'omissione che il richiedente ritiene violi il diritto ambientale. Gli atti amministrativi di cui può essere chiesto il riesame sono definiti all'art. 2, par. 1, lett. g) come «qualsiasi atto non legislativo adottato da un'istituzione o da un organo dell'Unione, avente effetti giuridici ed esterni», mentre le omissioni sono «la mancata adozione da parte di un'istituzione o di un organo dell'Unione di un atto non legislativo avente effetti giuridici ed esterni» (art. 2, par. 1, lett. h). Il riesame può essere richiesto se l'atto contiene «disposizioni che potrebbero configurare una violazione del diritto ambientale».

In cosa consista e come debba essere condotto il riesame, non è regolato in termini generali. Ciò non di meno, le istituzioni e gli organi dell'Unione hanno l'obbligo di rispondere alla richiesta ed effettuare il riesame, alla luce degli argomenti addotti dal richiedente. La procedura può concludersi con la conferma dell'atto, con la sua modifica, oppure con la sua revoca.

Se il riesame porta alla modifica dell'atto, il vizio è corretto, a beneficio dell'ambiente. Se il riesame porta alla conferma dell'atto, il richiedente è legittimato a ricorrere al Tribunale avverso la decisione con la quale gli è comunicato l'esito della richiesta e il ricorso è ricevibile, perché l'atto è ad esso indirizzato. Invece, per contestare la legittimità dell'atto, bisogna soddisfare le condizioni poste dal Trattato. Non potendo le istituzioni modificare le condizioni di ricevibilità dei ricorsi individuali *ex art.* 263, par. 4, TFUE, il riesame serve a creare un legame tra richiedente e atto che rispetti i requisiti di ricevibilità. La giurisprudenza ha però circoscritto il sindacato che può essere esperito: impugnabile è la decisione di rigetto del riesame, e il controllo del giudice è limitato a verificare se l'istituzione ha commesso un errore manifesto di valutazione, uno sviamento di potere, oppure ha manifestamente oltrepassato i limiti del suo potere discrezionale nel condurre il riesame e nel valutare gli argomenti del richiedente,

al modo in cui l'istituzione o l'organo ha condotto il riesame e ha valutato gli argomenti del richiedente, e formalmente non si estende alla legalità dell'atto o dell'omissione oggetto della richiesta di riesame. Il controllo sulla legalità dell'atto o dell'omissione va condotto nell'ambito dell'azione per annullamento o per carenza ed è soggetto alle condizioni di ricevibilità previste dal Trattato, come interpretate dalla Corte di giustizia⁴¹. Tra l'altro, i termini per la presentazione dell'azione di annullamento sono più brevi dei termini per la conclusione del riesame. Tuttavia, se i motivi addotti per giustificare la richiesta di riesame sono configurati come vizi dell'atto e se in sede di impugnazione della decisione che nel merito respinge il riesame, il ricorrente adduce errori nella valutazione dell'argomento giuridico commessi

⁴⁰ L. DE LUCIA, *Il regolamento UE n. 1767/2021 e l'atteggiamento difensivo del legislatore europeo. La difficile applicazione alle istituzioni e agli organismi europei della Convenzione di Aarhus*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2023, p. 489 ss.; A. KRĘŻEL, *Aarhus Regulation Administrative (self-) Review Mechanism: The Inevitable Failure to Contribute to Access to Justice in the EU?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2023, p. 136 ss.

⁴¹ Per una critica sul punto, si v. L. DE LUCIA, *Il regolamento UE n. 1767/2021*, cit.

dall'istituzione, il Tribunale si trova a valutare la correttezza del ragionamento dell'istituzione e di fatto, seppure indirettamente, a esaminare se l'atto di cui il riesame è richiesto è o meno viziato.

La prassi sviluppata prima della novella del 2021 è deludente, perché le richieste di riesame sono state normalmente respinte in quanto irricevibili⁴², e la giurisprudenza ha avallato una lettura molto restrittiva dei criteri di ammissibilità della richiesta e del controllo sulla legittimità della condotta dell'istituzione⁴³. Tuttavia, dopo l'entrata in vigore della modifica è diventato più facile proporre una richiesta di riesame, in quanto è stata ampliata la platea dei legittimati e, soprattutto, è stata ampliata la definizione di atto soggetto al riesame e di conseguenza sono aumentate le richieste che arrivano alla fase del merito. Le decisioni di rigetto rimangono numerose e il Tribunale non ha ancora consolidato una propria giurisprudenza. A quanto consta, sono due i ricorsi finora accolti⁴⁴, e uno merita una breve trattazione⁴⁵. In lunghissima sentenza, il Tribunale ha esaminato i numerosi motivi di impugnazione della decisione di rigetto della richiesta di riesame, respingendoli tutti tranne uno, che ha portato all'annullamento della decisione impugnata. La decisione è stata annullata nella sua interezza, dal momento che la Commissione non aveva esaminato e rigettato i diversi motivi di riesame, ma li aveva considerati in modo generale e non analitico. Quanto al motivo accolto, il Tribunale ha ritenuto che la Commissione avesse commesso un errore manifesto di valutazione quando aveva rigettato il motivo di riesame fondato sulla violazione del diritto ambientale della decisione oggetto della decisione di riesame (punto 266). Sulla premessa che nell'ambito di una richiesta di riesame può essere fatta valere la contrarietà al diritto ambientale della decisione oggetto della richiesta, e che l'atto di base, in forza del quale la suddetta decisione è stata adottata, pur non essendo fondato su una base giuridica ambientale contribuisce alla realizzazione degli obiettivi ambientali dell'Unione (punti 250-251), il Tribunale esamina approfonditamente gli argomenti del ricorrente e conclude per la loro fondatezza. In sostanza, il Tribunale individua un vizio dell'atto di cui è chiesto il riesame, che non porta

⁴² Prima del 2021, solo gli atti vincolanti a portata individuale potevano essere oggetto di riesame e solo le ONG potevano chiedere il riesame.

⁴³ Sull'estensione del controllo che può essere esercitato dal giudice dell'Unione, si v. la ricostruzione della giurisprudenza pertinente che ne fa il Tribunale con sentenza 18 ottobre 2023, T-605/21, *TestBioTech c. Commissione*, ECLI:EU:T:2023:648 (solo in inglese e francese, non impugnata), punti 14-22. È vero che finora la maggior parte dei ricorsi ha riguardato l'impugnazione di decisioni di inammissibilità per difetto delle condizioni di ricevibilità delle domande di riesame, che fino alla novella del 2021 costituivano la quasi totalità delle decisioni delle istituzioni. Dopo il 2021, quando le condizioni di ricevibilità sono state ampliate, le istituzioni hanno iniziato a adottare decisioni di merito e le relative impugnazioni stanno giungendo al Tribunale. Dovrebbe quindi svilupparsi una giurisprudenza più interessante, dalla quale (forse) trarre indicazioni per le istituzioni. Per una riflessione in senso critico della capacità dei giudici dell'Unione di limitare la discrezionalità delle istituzioni attraverso il controllo di legittimità della decisione di rigetto del riesame, si v. L. GROSSIO, *Access to Justice in Environmental Matters Beyond the Aarhus Regulation*, cit., p. 24 ss.

⁴⁴ Oltre alla sentenza citata alla nota successiva, il Tribunale ha accolto un ricorso di annullamento e annullato la decisione di rigetto, in quanto la Commissione aveva considerato come inammissibile una richiesta di riesame di una decisione che a suo dire non violava il diritto ambientale, senza esaminare nel merito la questione: Trib., 23 luglio 2025, T-1049/23, *Bloom c. Commissione*, ECLI:EU:T:2025:754. La sentenza è stata impugnata sia dalla Commissione, sia dalla Spagna, e i ricorsi sono registrati coi numeri C-658/25 e C-659/25. Da notare che anche in pronunce di rigetto, il Tribunale ha condotto una puntuale disamina degli argomenti delle parti attinenti ai vizi dell'atto il cui riesame era richiesto, che assomiglia molto ad un controllo di legittimità diretto: Trib., 25 giugno 2025, cause T-577/22 e T-648/22, *ClientEarth c. Consiglio*, rispettivamente ECLI:EU:T:2025:630 e ECLI:EU:T:2025:631.

⁴⁵ Trib., 29 ottobre 2025, causa T-399/23, *ClientEarth c. Commissione*, ECLI:EU:T:2025:1002.

all'annullamento di quell'atto (che formalmente non è stato impugnato), ma che porta all'annullamento della decisione con la quale la Commissione aveva rigettato la richiesta di riesame. Resta da capire quali saranno gli effetti della sentenza. In base all'art. 266 TFUE, spetta all'istituzione che ha adottato l'atto annullato prendere le misure necessarie per dare esecuzione alla sentenza. La Commissione dovrà riesaminare la richiesta di riesame e accoglierla, e modificare in tutto o in parte l'atto oggetto del riesame, oppure motivarlo in modo più accurato così da tenere conto della motivazione della sentenza anche nella sua attività ulteriore.

Benché il meccanismo del riesame sia concepito come strumento di attuazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione, relativo all'accesso alla giustizia per lamentare violazioni del diritto ambientale, può avere un effetto collaterale che è utile evidenziare, una finalità che serve gli interessi della democrazia ambientale in generale e non il solo pilastro "accesso alla giustizia". Infatti, un meccanismo siffatto potrebbe portare l'istituzione a riconsiderare le scelte compiute nell'adottare (o non adottare) gli atti non legislativi e tutto sommato potrebbe produrre l'effetto indiretto di rafforzare l'integrazione di considerazioni ambientali nel procedimento decisionale, confermando il ruolo delle ONG ambientali come coscienza *green* del *demos* europeo.

Un altro aspetto degno di nota è che il *demos*, nell'ambito della procedura del riesame, è costituito da una platea più ampia di quella della Convenzione di Aarhus. Infatti, anche gruppi non organizzati come ONG ambientali possono farsi portatori degli interessi dell'ambiente (oltre che dei propri). Infatti, possono proporre richiesta di riesame, seppure per il tramite di un avvocato o di una ONG ambientale, anche altri gruppi interessati, purché di una certa consistenza numerica, oppure se portatori di interessi particolari. Benché sul punto manchi prassi, sembrerebbe ora possibile che interessi quali quelli delle future generazioni abbiano uno spazio per promuovere il riesame delle decisioni adottate in violazione del diritto ambientale.

7. Considerazioni conclusive.

In conclusione, quale forma di democrazia ambientale troviamo nell'Unione europea? Sicuramente l'Unione attua la forma di democrazia ambientale della Convenzione di Aarhus, consentendo al pubblico e alle ONG ambientali di partecipare all'adozione di quelle decisioni ambientali che l'Unione è competente a adottare. Tuttavia, non sembra azzardato sostenere che il diritto dell'Unione va oltre quanto previsto dalla Convenzione. Da un lato, infatti, i diritti di partecipazione possono essere invocati anche nei confronti delle istituzioni legislative, sia nella forma dell'accesso alle informazioni, sia nella forma della partecipazione al processo legislativo, e le ONG ambientali possono così portare le istanze dell'ambiente all'attenzione delle istituzioni sia nella fase di elaborazione delle proposte, sia nella fase di valutazione dell'applicazione. Da un altro lato, sebbene solo nel limitato contesto della procedura di riesame, anche enti diversi dalle ONG ambientali possono invocare i diritti di partecipazione. A fondamento di queste estensioni si possono individuare dei principi generali dell'ordinamento dell'Unione, segnatamente dei principi di trasparenza e partecipazione pubblica (artt. 10 e 11 TUE) nonché di buona amministrazione (art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione), che appaiono così funzionalizzati al perseguimento delle istanze ambientali.

L'ancoraggio nel diritto primario delle esigenze della democrazia ambientale ne arricchisce e rafforza la portata. La partecipazione del pubblico in generale alla vita democratica dell'Unione è iscritta nell'art. 10 TUE in termini di "diritto" e i mezzi attraverso cui può essere realizzata sono indicati nell'art. 11 TUE. Tali disposizioni non sono collegate alla tutela dell'ambiente, bensì ad assicurare un maggior coinvolgimento degli amministrati nel funzionamento dell'Unione⁴⁶ e nell'elaborazione della legislazione. Benché scarsamente giustiziabili⁴⁷, tali diritti sono nondimeno sanciti in modo inequivocabile e definiscono il modello al quale l'Unione aspira, pur senza arrivare al punto di compromettere l'equilibrio interistituzionale che il Trattato delinea, e in cui la legislazione è adottata tendenzialmente da Consiglio e Parlamento, su proposta della Commissione, e che concretizza la democrazia rappresentativa sulla quale il funzionamento dell'Unione si fonda⁴⁸. Ne consegue che un coinvolgimento di diverso genere e più incisivo del pubblico potrebbe essere problematico, qualora conducesse ad uno spostamento degli equilibri decisionali⁴⁹.

Inoltre, è il diritto primario stesso che impone l'integrazione delle esigenze ambientali nell'elaborazione di tutte le politiche dell'Unione (art. 11 TFUE). Nella propria azione, l'Unione deve agire per tutelare l'ambiente. Si tratta di un obiettivo dell'Unione, sancito all'art. 3 TUE, che si concretizza nelle diverse basi giuridiche. Alcune di esse sono direttamente o indirettamente funzionali al perseguimento di questo obiettivo⁵⁰. Si pensi all'art. 192 TFUE, sul quale sono basati gli atti che perseguono l'obiettivo specifico di tutelare l'ambiente, oppure all'art. 194 TFUE, che orienta la politica dell'Unione nel settore dell'energia verso l'«esigenza di preservare e migliorare l'ambiente»; o all'art. 114 TFUE, che consente di adottare disposizioni di armonizzazione delle legislazioni anche in materia di protezione dell'ambiente, se esse hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, ma impone di basarsi «su un livello di protezione elevato». Ma più in generale, in forza dell'art. 11 TFUE, «le esigenze connesse alla protezione dell'ambiente» devono essere tenute in considerazione nell'elaborare e attuare qualunque politica dell'Unione. Per questa via, le esigenze ambientali, intese come gli obiettivi dell'art. 191 TFUE, divengono obiettivi delle diverse politiche, al pari degli obiettivi loro propri⁵¹. Ne consegue che sin dall'elaborazione della proposta, la Commissione debba valutare l'impatto sull'ambiente delle opzioni di policy tra cui scegliere e

⁴⁶ Per la valorizzazione dei "diritti politici" che il cittadino dell'Unione ricava dagli art. 10 e 11 TUE, si v. Corte giust. (grande sezione), 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione c. Malta*, ECLI:EU:C:2025:283, punti 88 ss.

⁴⁷ Nella giurisprudenza, soprattutto nelle controversie relative all'accesso del pubblico ai documenti, l'art. 10 par. 3 TUE è menzionato, insieme ad altre disposizioni, come fonte del principio di trasparenza (si v., da ultimo, Corte giust., 16 gennaio 2025, causa C-726/22P, *Commissione c. Pollinis France*, ECLI:EU:C:2025:17, punto 59). Quando invece i ricorrenti fanno valere che la Commissione non ha adeguatamente tenuto conto dei contributi forniti dal pubblico, i giudici dell'Unione tendono a sminuire gli obblighi della Commissione e a non considerare necessario che essa risponda a ciascun rilievo ricevuto (si v., da ultimo, Corte giust., settembre 2018, causa C-57/16P, *ClientEarth c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2018:660, punto 107).

⁴⁸ Sui rapporti tra principio dell'equilibrio interistituzionale e principio di democrazia rappresentativa, si vedano le riflessioni di M. STARITA, *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2011, p. 136 ss.

⁴⁹ Per un'analisi della possibilità di introdurre elementi di democrazia deliberativa nell'Unione europea, a "diritto costante" oppure attraverso la revisione dei Trattati, si v. F. CENGIZ, *Dilemmas of Deliberative Democracy in the European Union: Why (Not) and (Not)?*, in N. BREMBERG, L. NORMAN (eds), *Dilemmas of European democracy: new perspectives on democratic politics in the European Union*, Edinburgh, 2023, p. 76 ss.

⁵⁰ Si v. Corte giust., 24 novembre 1993, causa C-405/92, *Établissements Armand Mondiet SA contro Armement Islais SARL*, ECLI:EU:C:1993:906, punti 26 ss.

⁵¹ J. NOWAG, *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Law*, Oxford, 2016, p. 30.

motivare in ragione dell'impatto le scelte effettuate. La dottrina ritiene, in modo condivisibile, che la mancata presa in considerazione delle implicazioni ambientali di una proposta possa condurre all'annullamento dell'atto adottato al termine della procedura per violazione del Trattato⁵². Dalla giurisprudenza giungono indicazioni circa il rapporto tra art. 11 TFUE e diritto derivato, e non solo nel senso dell'esistenza di un obbligo di interpretare gli atti di diritto derivato in modo conforme al principio di integrazione⁵³. Infatti, la violazione dell'art. 11 TFUE può in certi casi condurre all'annullamento di un atto se gli effetti negativi sull'ambiente che quest'ultimo produce non sono stati adeguatamente presi in considerazione e in qualche modo limitati dal legislatore dell'Unione⁵⁴. In tale scenario, «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente» devono essere prese in considerazione dalle istituzioni anche in assenza di iniziative provenienti dalla società civile, intesa quale fonte di dati e considerazioni che completano il quadro sul quale la valutazione di impatto si fonda.

Tali positive considerazioni non devono nascondere le difficoltà che gli interessi dell'ambiente incontrano nel farsi ascoltare e l'esigenza di assicurare un delicato equilibrio tra trasparenza e parità delle condizioni di partecipazione.

⁵² Si v. J. NOWAG, *Environmental Integration*, cit., p. 15 ss.; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020.

⁵³ Si v. Corte giust, 17 settembre 2002, causa C-513/99, *Concordia Bus Finland*, ECLI:EU:C:2002:495.

⁵⁴ Si v., in particolare, Corte giust., 4 ottobre 2024, cause da C-541/20 a C-555/20, *Lituania, Bulgaria, Romania, Malta, Ungheria, Cipro, Polonia c. Consiglio e Parlamento*, ECLI:EU:C:2024:818, relativa alla richiesta di annullamento di due regolamenti e una direttiva che costituiscono il c.d. pacchetto mobilità, per violazione (tra gli altri) dell'art. 11 TFUE. La Corte riconosce che l'art. 11 TFUE può essere considerato per valutare la legittimità di un atto che ha per base giuridica una disposizione diversa dall'art. 192. Una violazione dell'art. 11 TFUE in un settore come la politica dei trasporti è integrata se il ricorrente dimostra non tanto che la disposizione impugnata, considerata isolatamente, comporta effetti negativi per l'ambiente, quanto che nessun'altra misura è stata adottata per limitare tali effetti. In assenza di una misura compensativa, gli effetti negativi sull'ambiente della disposizione impugnata diventerebbero "notevoli" e potrebbero condurre al suo annullamento (punti 438, 1019, 1444).