

Le consultazioni generali nella Comunità europea

Autore: Sgueo Gianluca

In: Diritto civile e commerciale

1. La comunicazione COM (2001) 1014 della Commissione

Le modalità concrete attraverso le quali si svolgono le consultazioni generali nel diritto comunitario sono molto diverse da quelle incontrate nelle procedure individuali. In generale, il canale privilegiato per acquisire l'opinione delle parti interessate è quello telematico. La Commissione è intervenuta più volte al riguardo[1]

Nella comunicazione dell'aprile 2001, n. COM (2001) 1014, ad esempio, si è fatta espressa menzione al miglioramento del sistema di governo utilizzando internet come strumento primario di raccolta delle reazioni dell'opinione pubblica. La comunicazione, peraltro, ha dato vita a due iniziative concrete. La prima, cd. «DIP», prevede l'instaurazione di un dispositivo di feedback grazie al quale la Commissione potrà essere in grado di raccogliere le opinioni espresse spontaneamente dal pubblico. La seconda iniziativa è costituita dal sistema cd. «CONNECS». L'acronimo, che sta per «Consultation, Commission and civil society», identifica un portale internet accessibile dal sito dell'Unione europea. Per il tramite di questo si persegue il duplice scopo di informare i cittadini e successivamente acquisirne l'opinione in seno alle procedure consultive. Un altro settore in cui si richiama l'utilità delle consultazioni telematiche è quello ambientale[2].

2. Online forums e online consultations

Quanto agli strumenti telematici utilizzati per consultare le parti interessate ce ne sono due in particolare. Il primo è costituito dagli online forums. Si tratta di sedi virtuali di discussione, relativamente a temi specifici, nei quali chiunque ha la possibilità di esprimere le proprie opinioni. Lo scopo, dunque, è quello di coinvolgere i cittadini europei in un dialogo sui temi di maggiore rilievo. La seconda forma di consultazione diretta riguarda le online consultations. Queste sono procedure informatiche nel corso delle quali i cittadini vengono invitati ad esprimere il proprio punto di vista relativamente all'assunzione delle policies comunitarie. In questo caso, dunque, è presente un legame tra il "lancio" di una nuova consultazione telematica e l'adozione di un provvedimento normativo. L'apertura di ciascuna consultazione viene segnalata sul sito internet dell'Unione europea. Per ogni consultazione vengono indicati i seguenti fattori: il settore di policy interessato, il target (ossia la tipologia di cittadini o organizzazioni che potrebbero essere interessate ad esprimere la propria opinione), il periodo di apertura e chiusura della consultazione, infine, gli obiettivi che ci si prepone attraverso l'acquisizione dell'opinione delle parti interessate. Ciascun soggetto viene invitato ad esprimere la propria opinione attraverso la

compilazione di un questionario online. Al termine della procedura di consultazione i risultati vengono resi pubblici. In ogni caso, le opinioni espresse non vincolano la Commissione. Questa assume unicamente l'impegno generico di tenerle in considerazione.

3. I libri verdi e bianchi

Un esempio interessante in cui si ricorre alle consultazioni telematiche si rinviene allorché la Commissione procede alla redazione dei Libri verdi e bianchi. Com'è noto, i Libri verdi sono documenti che la Commissione emana nella forma della comunicazione ufficiale al fine di aprire una riflessione su temi politici di particolare attualità ed importanza. I destinatari, dunque, sono costituiti dalla collettività interessata: governi nazionali e istituzioni pubbliche, ma anche operatori economici, imprese, associazioni di cittadini, comunità locali e singoli individui. A differenza dei Libri verdi, quelli bianchi costituiscono un passo in avanti nella redazione delle policies comunitarie. Essi, infatti, contengono proposte concrete relative ai possibili interventi legislativi in uno specifico settore. Qui non vengono esposti i problemi ma, piuttosto, vengono elencate le possibili soluzioni agli stessi, nella forma della proposta.

La forma attraverso la quale gli interessati sono chiamati ad esprimere la propria opinione, tanto nel primo quanto nel secondo caso, è quella delle consultazioni telematiche, di cui s'è detto in precedenza.

4. L'oggetto delle consultazioni

Cominciamo dall'oggetto delle consultazioni generali. Alcuni cenni al problema si rinvencono nella comunicazione della Commissione n. COM (2002) 704. L'idea generale è la seguente: tutti i settori di policy dell'Unione devono, per quanto possibile, essere partecipati. In sostanza, ai cittadini deve essere concessa la possibilità di prendere parte a ciascun processo decisionale che viene intrapreso a livello comunitario. Facciamo un esempio concreto. Nella comunicazione n. COM (2002) 598 la Commissione esplica le modalità attraverso le quali intende coinvolgere le parti interessate nelle politiche umanitarie e di sviluppo. A tal fine si elabora un vero e proprio elenco di attività in cui sono coinvolti gli attori non statali. Queste comprendono una vasta gamma di settori. Tra questi vi sono l'agricoltura e lo sviluppo rurale, i diritti dell'uomo e la governance, il microcredito, la sanità, l'istruzione, la cultura, la ricerca e il consolidamento delle capacità scientifiche, l'ambiente e la creazione di posti di lavoro[3].

A margine degli obiettivi generali, poi, la normativa comunitaria introduce alcuni criteri orientativi allo svolgimento di questo genere di procedure consultive. Il primo e più importante stabilisce che l'oggetto delle consultazioni deve fare riferimento ai soli principi generali del settore[4]. Ciò, tuttavia, non esclude che le parti possano essere chiamate ad esprimere la propria opinione in un secondo momento. In realtà, anzi, lo scopo ultimo è proprio questo. Quello, cioè, di instaurare una consultazione cronologicamente articolata. C'è una fase iniziale in cui la consultazione è relativa ai principi generali della materia oggetto

di decisione. Successivamente, si svolgono una serie di fasi in cui la società civile è chiamata ad esprimersi quando è necessario sviluppare ulteriormente i profili disciplinari, introdurne di nuovi o modificare quelli già esistenti. Esistono, ovviamente, una serie di limiti all'applicazione dei principi generali. Tra questi rientrano quelli inerenti la modifica dei testi comunitari, quelli in cui sono già previste forme di consultazione ulteriore ad opera di altre convenzioni internazionali e quelli in cui le decisioni sono adottate attraverso una consultazione formale con gli Stati membri. Le ragioni sono evidenti. In linea di principio, la Commissione non è contraria alla presenza di più forme di consultazioni, organizzate da strutture differenti, ciascuna nel proprio ambito di competenza. Si vuole evitare, però, che la sovrapposizione tra queste ne vanifichi l'efficacia[5], com'è avvenuto nel caso del Cese.

5. La vincolatività

Veniamo alla vincolatività delle opinioni espresse nel corso delle consultazioni. Si è già detto che tutte le forme di consultazione generale non vincolano i processi decisionali. Creano, piuttosto, una responsabilità politica. La stessa Commissione ha spiegato più volte che, ai fini dell'accountability, è bene che i meccanismi di consultazione accompagnino tutte le fasi del processo decisionale e indirizzino l'operato degli organi decisionali. Al tempo stesso, ha ribadito che i loro esiti non hanno mai efficacia vincolante sulle decisioni finali[6]. Questo significa che, anzitutto, le decisioni possono discostarsi sensibilmente dall'esito delle consultazioni. Non esiste un obbligo di motivazione. Né le parti acquisiscono un diritto alla review da far valere in presenza di un giudice. Si pensi, a titolo di esempio, al caso del network europeo sulla sicurezza alimentare. Gli autori hanno spesso lamentato la presenza di carenze strutturali nelle consultazioni "diffuse" ivi praticate. Ad esse, peraltro, attribuiscono la causa dello scarso successo nel recepire l'opinione dei privati cittadini[7]. È stato dimostrato, infatti, che, a dispetto dell'elevato numero di opinioni espresse, queste sono generalmente attribuibile ai portatori di interessi economici, le imprese in particolare. In misura estremamente ridotta vi accedono le Ong. La voce dei privati cittadini è addirittura irrilevante. La si può quantificare nell'ordine di poche decine di opinioni sulle migliaia che vengono espresse.

Gianluca Sgueo

[1] Si tratta di un processo che prende le mosse nei primi anni Ottanta del secolo scorso. Si veda, per maggiori informazioni, J.T. Ramsey, *Europe Responds to the Challenge of the New Information*

Technologies: A Teleinformatics Strategy for the 1980's, in Cornell International Law Journal, 1981, XIV, pagg. 237 ss.

[2] Cfr. D. Obradovic, EC rules on public participation in environmental decision-making at the European and national levels, in European Law Review, 2007, XXXII, pagg. 839 ss.

[3] Così nel testo della comunicazione: «progetti e i programmi che prevedono la partecipazione di ANS riguardano una gamma di settori che include l'agricoltura e lo sviluppo rurale, i diritti dell'uomo e la governanza, il microcredito, le questioni di genere, la sanità, l'istruzione, la cultura, la ricerca e il consolidamento delle capacità scientifiche, l'ambiente e la creazione di posti di lavoro. Si tratta di programmi caratterizzati da una dimensione di sviluppo delle capacità in grado di andare a beneficio di diversi gruppi bersaglio. Molti programmi, inoltre, forniscono un sostegno diretto alle organizzazioni di ANS in quanto tali, nella prospettiva di contribuire alla strutturazione della società civile».

[4] La comunicazione spiega che: «Le relazioni tra la Commissione e le parti interessate, in sede di consultazione, dovrebbero essere sottese da determinati principi fondamentali, che definiscano il clima nel quale la prima e le seconde agiranno. Questi principi formeranno anche il presupposto per un ulteriore sviluppo della politica di consultazione».

[5] Può essere utile notare, in proposito, che la comunicazione fa riferimento al concetto di efficacia utilizzando le seguenti parole: «Per risultare efficace, la consultazione deve prendere avvio quanto prima. (...) Può risultare necessario organizzare le consultazioni in più fasi. Inoltre, sia la Commissione sia le parti interessate all'esterno avranno tutto da guadagnare da una comprensione delle rispettive ottiche. La Commissione opera all'interno di un quadro strategico e politico influenzato da numerosi fattori. Essa deve per esempio tener conto dei propri obblighi nei confronti delle altre istituzioni europee, a norma dei trattati, non meno che degli obblighi internazionali nei confronti di paesi terzi e di organizzazioni internazionali (...)».

[6]

V. la comunicazione n. COM (2002) 704.

[7] C'è un autore che, in particolare, svolge una ricerca molto interessante sull'argomento. Si tratta di T. Persson, Democratising European Chemicals Policy: Do online consultations work in favour of civil society organisations?, in Journal of Civil Society, 2007, III, pagg. 223 ss. Altrettanto interessanti sono le riflessioni di A. Dür, D. De

Bievre, Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy, in Journal of Public Policy, 2007, XXVII, pagg. 79 ss.; P. Bouwen, Exchanging Access Goods for Access: a comparative study of business lobbying in the European Union Institutions, in European Journal of Political Research, 2004, XLIII, pagg. 337 ss.

<https://www.diritto.it/le-consultazioni-general-nella-comunita-europea/>