Partecipazione pubblica e promozione dello sviluppo sostenibile: il caso emblematico della disciplina delle materie prime critiche

di Giulia Torta

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Partecipazione ed esercizio del potere amministrativo. – 3. Meccanismi operativi e dinamiche della partecipazione pubblica. – 3.1. I contratti di fiume: un esempio virtuoso? – 4. La disciplina delle materie prime critiche. – 4.1. Due linee d'azione parallele. – 4.2. Un'occasione per rafforzare la connessione tra partecipazione e sviluppo sostenibile? – 4.3. La normativa nazionale. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *Premessa*

Negli ultimi decenni la pressione esercitata dai cambiamenti climatici e dall'inquinamento delle matrici ambientali ha imposto un ripensamento delle modalità di gestione delle risorse naturali e dell'esercizio delle attività economiche, spingendo l'Unione Europea (UE) e i singoli Stati a adottare misure sempre più rigorose per garantire un futuro sostenibile. Questo impegno crescente emerge chiaramente dalle numerose politiche e dai vari strumenti normativi che sono stati adottati.

Dal 2019, poi, in accordo con la visione strategica del *Green Deal* europeo¹, l'Unione e i suoi Stati Membri hanno implementato varie trasformazioni in campo economico e sociale per promuovere un modello di sviluppo più sostenibile, moderno ed equo.

In questo contesto, la pianificazione territoriale e la programmazione strategica emergono come gli strumenti centrali del potere amministrativo, attraverso i quali concretizzare le scelte di gestione del territorio e di sviluppo dell'economia in un'ottica "olistica". La pianificazione e la programmazione strategica, infatti, non solo si occupano di gestire l'esistente, ma prevedono una visione coordinata e integrata degli interventi nel futu-

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Il Green Deal europeo (COM 2019/640). In proposito, si vedano D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green New Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2022, 297 ss.; T. TREU, *Politiche europee e nazionali per la transizione verde*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 1/2024, 1 ss.; D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal*, Bologna, 2024.

ro, orientando le azioni necessarie per garantire uno sviluppo sostenibile in armonia con il contesto sociale, economico e ambientale. Esse, in altri termini, rappresentano il mezzo attraverso cui le decisioni amministrative si traducono in interventi concreti, indirizzando il governo del territorio verso obiettivi di lungo termine.

Perché la pianificazione e la programmazione siano correttamente realizzate, poi, è essenziale che sia assicurato un coinvolgimento effettivo di tutti i portatori di interesse (i cosiddetti “stakeholder”)². La partecipazione pubblica, del resto, non solo arricchisce il processo decisionale, ma

² Ricostruire in modo dettagliato lo sviluppo diacronico del dibattito teorico sul tema della partecipazione è un’ardua sfida poiché si tratta di un argomento sul quale innumerevoli studiosi si sono soffermati in passato e che continua, ancora oggi, a rappresentare un intrigante campo di indagine. Sia sufficiente, per una ricostruzione organica sul tema della partecipazione, rinviare a *Democrazia, partecipazione, procedure decisionali*, www.nuoveautonomie.it, numero speciale 1/2025 che raccoglie gli atti del Convegno “Democrazia, partecipazione e procedure decisionali” svoltosi a Palermo il 14 e 15 dicembre 2023, ed in particolare ai contributi di L. GIANI, *Democrazia, partecipazione e procedure decisionali. Spunti di riflessione per una lettura delle dinamiche per la garanzia della effettività dei diritti sociali*, 47 ss., e M.R. SPASIANO, *La partecipazione al procedimento quale fonte di legittimazione dell’uso del potere amministrativo*, 217 ss. Necessario anche un rinvio a C.P. SANTACROCE, *Territorio e comunità nella teoria giuridica della partecipazione*, Torino, 2023; P. MARZARO, *Partecipazione consapevole e giusto procedimento di pianificazione*, in www.nuoveautonomie.it, n. 1/2020, 5 ss.; A. SIMONATI, *Per la gestione “partecipata” dei beni comuni: una procedimentalizzazione di seconda generazione?*, in *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, a cura di M. BOMBARDELLI, Napoli, 2016, 103 ss.; S. VILLAMENA, *Note in tema di beni comuni e partecipazione*, in *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. op. cit.*, 143 ss.; G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazioni delle grandi opere*, Milano, 2010; G. GIOIOSO, *La pianificazione strategica partecipata in Italia*, Roma, 2006; M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1980, 225 ss.; S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1971, 25 ss.; ID., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2007, 13 ss.; M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, Milano, 1991; E. CASETTA, *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa nell’attuale ordinamento dello Stato italiano*, in AA.VV., *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l’ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali*, Atti del XXII Convegno di Studi di Scienza dell’Amministrazione di Varenna (23-25 settembre 1976), Milano, 1977, 65 ss.; ID., *Profili dell’evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 1993, 3 ss.; M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Diritto amministrativo*, n. 2/2017, 209 ss.

garantisce che le esigenze economico-sociali delle comunità siano prese in considerazione, contribuendo a definire un modello di sviluppo sostenibile che, da un lato, rispetti la storia, la tradizione e l'identità del territorio e, dall'altro, coinvolga attivamente le comunità degli *stakeholder* nella definizione e realizzazione delle strategie di crescita future di un territorio e, in senso più ampio, del Paese³.

2. *Partecipazione ed esercizio del potere amministrativo*

Nel diritto amministrativo, la partecipazione pubblica svolge un ruolo centrale ed è uno strumento indispensabile per garantire trasparenza, efficienza e legittimazione delle decisioni pubbliche. Nel corso del tempo, essa si è affermata come elemento distintivo nella relazione tra pubblici poteri e cittadini: questo cambiamento ha portato a una trasformazione della struttura procedimentale che è passata da una logica bipolare, incentrata sul rapporto diretto tra amministrazione e cittadino, ad una logica multipolare⁴. Tale evoluzione, del resto, riflette l'idea della discrezionalità amministrativa come attività di ponderazione comparativa tra molteplici interessi secondari in relazione a un interesse primario.

Quando, poi, si tratta dell'adozione di misure generali, come atti normativi o amministrativi, la partecipazione pubblica assume connotati specifici poiché è imprescindibile che essa sia organizzata in modo aperto, inclusivo e trasparente, e sia dunque in grado di rafforzare la fase istruttoria attraverso la raccolta di informazioni, prevenire contenziosi e legittimare le decisioni. Inoltre, essa deve avere anche l'effetto extragiuridico di favorire l'accettazione delle regole da parte dei consociati e di contribuire a consolidare la fiducia di questi nelle istituzioni.

Nel contesto delle questioni ambientali, la partecipazione pubblica è stata sancita formalmente, a livello normativo europeo e nazionale, dagli

³ Come messo in evidenza dalla dottrina, «gli istituti di partecipazione trovano nella pianificazione una sede fisiologica, potendo assumerne le forme più ampie e atipiche, perché essa è espressione emblematica dell'autonomia degli enti locali» Cit. da P. MARZARO, *Quale piano per il futuro dell'urbanistica? O quale futuro per un giusto procedimento di pianificazione urbanistica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 4/2022, 738.

⁴ Cfr. G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, 2022, 168 ss.

articoli 6, 7 e 8 della Convenzione di Aarhus del 1998⁵. Da quel momento, diversi strumenti giuridici hanno poi evidenziato il valore della partecipazione non solo come mezzo di giustizia e democrazia, ma anche come necessità per lo sviluppo di una società più giusta. L'Ottavo *Environment Action Programme* dell'Unione Europea⁶, ad esempio, ha messo in luce l'importanza della partecipazione pubblica per colmare le lacune conoscitive e promuovere una *governance* più inclusiva e responsabile. Parallelamente, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite⁷, attraverso il principio “*leave no one behind*”⁸, ha sottolineato il ruolo cruciale di una *governance* partecipativa nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Il *Green Deal* europeo⁹, infine, ha ribadito con forza il ruolo

⁵ “Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”, firmata nella città di Aarhus, in Danimarca, nel 1998 ed entrata in vigore nel 2001 dopo la ratifica da parte di 47 Paesi (in Italia la ratifica è avvenuta con la legge 16 marzo 2001 n. 108). In vista della redazione del Sesto aggiornamento del Rapporto Nazionale sull'Attuazione della Convenzione di Aarhus per il Ciclo di rendicontazione 2025, nel maggio 2024 è stata avviata la fase di acquisizione di contributi utili all'aggiornamento del Rapporto Nazionale precedente (il quinto) datato 20 marzo 2021. Per un approfondimento sulla consapevolezza e partecipazione di cittadini per questioni ambientali si rinvia a I. STANISCI, G. SARNO, O. CURZIO, S. MAIO, A.A. ANGINO, P. SILVI, L. CORI, G. VIEGI, S. BALDACCI, *Air Pollution and Climate Change: A Pilot Study to Investigate Citizens' Perception*, in *Environments* 2024, 11, 190.

⁶ *8th Environment Action Programme* (EAP), adottato con la Decisione (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022 relativa a un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030. Si vedano, in particolare, i considerando 34 e 35, nonché l'art. 3, lett. ab), ad) e af).

⁷ L'Agenda 2030, adottata il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite e ratificata dall'Assemblea Generale dell'ONU, si compone di 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals, SDGs*). Questi obiettivi fanno parte di un piano d'azione più ampio che include 169 traguardi specifici da raggiungere entro il 2030, con interventi mirati nei settori ambientale, economico, sociale e istituzionale. Per un approfondimento dottrinario sulle sfide connesse allo sviluppo sostenibile si rinvia a *Democrazia, Diritti Umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e Brasile?*, a cura di M. IMMORDINO, N. GULLO, C. CELONE, Napoli, 2024.

⁸ A questo proposito, una riflessione interessante è proposta dalla dottrina nell'articolo di M. MONTANARI, L. JACOBS, M. HAKLAY, F.K. DONKOR, M.R. MONDARDINI, *Agenda 2030's, “Leave no one behind”, in citizen science?*, in *Journal of science communication*, n. 6/2021, 1 ss.

⁹ Comunicazione della Commissione, COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11 dicembre 2019. Al paragrafo 4 si sottolinea, infatti, che “*la partecipazione e l'impegno del pubblico e di tutti i portatori di interessi sono cruciali per il successo del Green Deal europeo. I recenti avvenimenti*

cruciale dei cittadini europei nel percorso di transizione ecologica inaugurato dall'UE, che costituiscono la vera e propria forza trainante della transizione verso un'economia più verde. Nel *Green Deal*, inoltre, viene evidenziata anche la connessione tra partecipazione e *accountability* delle istituzioni europee e nazionali, riconoscendo il valore del coinvolgimento attivo e informato dei cittadini che assurge a vera e propria necessità per garantire l'efficacia delle politiche ambientali e di transizione ecologica.

Una delle caratteristiche peculiari della partecipazione pubblica, tuttavia, è l'impossibilità di immaginarne un'unica forma standardizzata e per sempre cristallizzata, il che inevitabilmente richiede alle amministrazioni pubbliche, di volta in volta titolari del potere di approvazione dei piani e programmi, di fare uno sforzo (anche creativo) per definire le modalità più efficaci per identificare i portatori di interesse e coinvolgerli attivamente¹⁰.

Tenuto conto di questo, è evidente come l'unica strategia utile a razionalizzare l'azione amministrativa nell'identificazione dell'approccio più idoneo ad ampliare la partecipazione, adattandosi al contesto specifico, sia la chiara individuazione degli obiettivi che giustificano l'intervento dei soggetti portatori di interesse. Ciò, peraltro, è in linea con i principi generali che devono ispirare l'esercizio del potere amministrativo nell'ambito della pianificazione e della programmazione strategica, giacché è imprescindibile che le scelte operative, destinate a plasmare azioni concrete e sostenibili, capaci di proiettare una visione di lungo termine che integra crescita economica, tutela ambientale e dinamiche sociali virtuose, siano adeguate al raggiungimento degli obiettivi prefissati, evitando eccessi e garantendo un equilibrio tra i diversi interessi in gioco.

politici hanno dimostrato che le politiche più audaci funzionano solo se i cittadini sono stati pienamente coinvolti nella loro elaborazione. [...] Se vuole garantire il successo del Green Deal e determinare cambiamenti duraturi, la Commissione deve dare ascolto alle istanze dei cittadini, che sono e dovrebbero rimanere il motore della transizione.”

¹⁰ N.d.R. è da sottolineare, però, come persista una evidente discrasia tra il piano teorico, ove è ormai consolidata l'idea che il buon governo del territorio e il corretto esercizio delle competenze amministrative siano strettamente connessi alla partecipazione attiva dei portatori di interessi, e il piano pratico dell'esercizio del potere amministrativo, ove l'implementazione del principio di partecipazione in norme operative rimane spesso incerta.

3. *Meccanismi operativi e dinamiche della partecipazione pubblica*

Pur nella varietà dei modelli esistenti, che senza dubbio rappresenta un elemento di forza del sistema, è possibile e doveroso individuare linee guida per procedere ad una categorizzazione dei meccanismi di partecipazione che rientrano in una logica “*top-down*”¹¹, ossia avviati su iniziativa dell’amministrazione¹², e che includono un vasto elenco di attività. Come si è premesso, la classificazione di questi meccanismi varia in base agli obiettivi che si intendono perseguire attraverso la partecipazione dei cittadini e agli effetti previsti sul provvedimento amministrativo in questione.

La divulgazione di informazioni al pubblico, ad esempio, ha l’obiettivo di migliorare la comprensione da parte dei cittadini interessati riguardo all’esistenza di un problema, alle possibili soluzioni e alle opportunità associate. Tuttavia, questo approccio presuppone una partecipazione unicamente passiva da parte degli *stakeholder*, che si limitano ad ascoltare e recepire quanto comunicato dall’amministrazione pubblica. In tale contesto, l’impatto atteso della partecipazione pubblica è evidentemente scarso, poiché tutte le valutazioni degli interessi in gioco e la decisione finale restano esclusivamente nelle mani dell’amministrazione.

Strumenti come la consultazione, il coinvolgimento e la collaborazione, invece, riconoscono agli *stakeholder* partecipanti un ruolo progressivamente più attivo, pur mantenendo l’iniziativa e la gestione del procedimento amministrativo saldamente in capo all’amministrazione. Ove si volesse accogliere una ricostruzione che non legge in questi tre termini dei sinonimi, ma riconosce a ciascuna di queste tipologie di ingaggio degli *stakeholder* caratteristiche peculiari, si potrebbe affermare che tra queste vi

¹¹ Questa categorizzazione è avanzata dall’*International Association of Public Participation* (IAP2) e riproposta dall’*European Environmental Agency* nel suo *Briefing, The case for public participation in sustainability transition*, 2023, che si inserisce nella serie “*Narratives for change*”, attraverso la quale si esplorano gli elementi essenziali per promuovere una società più giusta, verde ed inclusiva, in linea con le ambizioni del Green Deal europeo.

¹² Al contrario, possono essere definiti meccanismi di matrice “*bottom-up*” tutti quelli che sono caratterizzati da un’iniziativa che parte dal basso, direttamente dai cittadini o dalle associazioni. Cfr. L. GOUDESEUNE, M. SOLERØD, M. ALEKSANDROVA, A. ASANICA, H. EGGERMONT, C. JACQUES, X. LE ROUX, F. LEMAITRE, A. POPA, J. UNGVÁRI, (2020). *Handbook on the use of biodiversity scenarios. BiodivERsA-Belmont Forum report*, 2020.

è una gradualità che tende a mettere sempre più in risalto il contributo dei portatori di interesse¹³.

In base a questa interpretazione, dunque, per mezzo della consultazione l'amministrazione tenderebbe a rivolgersi ad una platea idealmente indeterminata di soggetti portatori di interessi per raccogliere pareri, osservazioni e contributi su questioni emerse durante la fase istruttoria, al fine di garantire che le loro istanze e aspettative siano valutate e integrate nella decisione finale. Il coinvolgimento, invece, si spingerebbe oltre, consentendo agli *stakeholder* (in questo caso determinati o determinabili) di partecipare più direttamente al procedimento con modalità appositamente previste per influenzare le scelte amministrative, pur senza sottrarre all'amministrazione il potere decisionale. La collaborazione, poi, rappresenterebbe una modalità più integrata e partecipativa, in cui degli *stakeholder* (anche in questo caso determinati o determinabili) affiancano l'amministrazione in tutte le fasi del procedimento amministrativo, dalla formulazione delle alternative all'identificazione della soluzione ottimale. In questo ultimo contesto, perciò, la decisione finale dovrebbe scaturire da una concertazione tra l'amministrazione e gli *stakeholder*, che agiscono come soggetti co-decisionali su un piano di (tendenziale) parità¹⁴.

Tra i meccanismi di partecipazione di logica "top down", peraltro, dovrebbe annoverarsi, secondo alcune ricostruzioni¹⁵, anche il c.d. *empowering* degli *stakeholder* (traducibile in italiano come "responsabilizzazione"). In tale modello, pur essendo l'amministrazione ad avviare il procedimen-

¹³ Questo è il caso della partecipazione degli stakeholder alla predisposizione di regolamenti o di atti amministrativi generali, di pianificazione e programmazione. M. DE DONNO, *Nuove prospettive del principio di consensualità nell'azione amministrativa: gli accordi normativi tra pubblica amministrazione e privati*, in www.federalismi.it, 6/2018.

¹⁴ La collaborazione, dunque, potrebbe assumere un significato più stringente nell'ipotesi della necessità di trovare un accordo tra p.a. e singoli che sono propedeutici al raggiungimento dei fini amministrativi. Per una ricostruzione dell'evoluzione del principio di consensualità nell'azione amministrativa, si vedano M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle Pubbliche Amministrazioni*, Napoli, 1981; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo: studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Padova, 1998; P.L. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Milano, 1998; E. BUOSO, *Proporzionalità, efficienza e accordi nell'attività amministrativa*, Padova, 2012; M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna, 2015.

¹⁵ S.R. ARNSTEIN, *A ladder of participation*, in *Journal of the American planning association*, n. 4/1969, 216 ss.

to, la decisione finale dovrebbe sostanzialmente essere determinata dagli *stakeholder*, con l'amministrazione che si limita a recepire e formalizzare le scelte espresse dai portatori di interesse, in termini sia di opportunità sia di modalità e contenuti del provvedimento.

A fronte delle strategie di partecipazione appena elencate, dunque, non v'è dubbio che, abbandonando la concezione meramente formale della partecipazione pubblica, intesa alla stregua di un semplice adempimento procedurale (il cui effetto è sostanzialmente quello di "consentire" ai cittadini di convalidare decisioni già prese¹⁶), esistono diverse strategie per garantire ai cittadini un ruolo più centrale e determinante nel processo di formazione delle decisioni pubbliche. Parimenti, è indubitabile che, in accordo con quanto previsto dal *Green Deal* e dagli altri strumenti nazionali e internazionali, le amministrazioni pubbliche dovrebbero puntare con decisione sull'implementazione di quei modelli partecipativi che realizzano una partecipazione sostanziale, poiché è solo questa tipologia di partecipazione che garantisce il rispetto del principio dello sviluppo sostenibile¹⁷. Per le stesse ragioni, peraltro, il coinvolgimento dei cittadini non dovrebbe essere concepito come un esercizio sporadico legato a singoli processi decisionali, ma come parte integrante di un approccio di *governance* strutturale e sistematico.

È necessario mettere in evidenza, tuttavia, come, nella realtà italiana, priva di una solida ed omogenea procedimentalizzazione della partecipazione¹⁸, il coinvolgimento degli *stakeholder* tenda, purtroppo,

¹⁶ Come evidenziato già da tempo dalla dottrina, l'informazione e la consultazione non attribuiscono ai cittadini un reale potere decisionale. In questo senso si è parlato di "*tokenism*" (traducibile come partecipazione *pro-forma*). Cfr. S.R. ARNSTEIN, *A ladder of participation*, op. cit.

¹⁷ Cfr. *Il ruolo della partecipazione e dello stakeholder engagement nella definizione e attuazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile*, pubblicazione realizzata, nel 2023, nell'ambito del Progetto CREIAMO PA – Competenze e reti per l'integrazione ambientale e il miglioramento delle organizzazioni della PA – promosso dal MASE in collaborazione con Sogesid SpA e finanziato dal Dipartimento della Funzione Pubblica a valere sull'Asse 1 "Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per la modernizzazione della pubblica amministrazione" del Programma Operativo Nazionale Governance e capacità istituzionale 2014/2020 (PON GOV).

¹⁸ Cfr. A. SIMONATI, *Per la gestione "partecipata" dei beni comuni: una procedimentalizzazione di seconda generazione?*, op. cit. Doveroso precisare che, in alcune normative di settore, la partecipazione pubblica è stata resa obbligatoria. In proposito è sufficiente menzionare

a rimanere episodico, relegato a interventi contingenti e privi di continuità. Questo approccio, da un lato ha il vantaggio di mantenere un elevato livello di flessibilità, adatta ai vari possibili schemi d'azione dell'amministrazione pubblica, dall'altro lato presenta, però, anche evidenti criticità, poiché favorisce meccanismi temporanei – come workshop, audizioni o campagne informative – che, per quanto utili nella raccolta di pareri, risultano limitati nella loro portata e nell'impatto a lungo termine.

Peraltro, l'impostazione prevalente della partecipazione pubblica rimane essenzialmente reattiva, cioè, sollecitata nella sua attivazione dalla necessità di ottemperare agli obblighi normativi o di rispondere a crisi emergenziali, e non sembra far parte di una strategia partecipativa volontaria e sistematica.

Oltre alle considerazioni appena avanzate, inoltre, è bene sottolineare che, per fare in modo che la partecipazione pubblica sia sempre effettiva, le amministrazioni dovrebbero sempre impegnarsi a garantire ai partecipanti un riscontro immediato circa la ricezione dei loro contributi e dovrebbero sempre richiamare nella motivazione dell'atto finale (almeno sinteticamente) le posizioni emerse, giacché solo questo consente di dimostrare come i contributi ricevuti abbiano influenzato il processo decisionale. Le tecniche di partecipazione utilizzate, inoltre, dovrebbero essere esplicitate, indicando anche le ragioni della loro preferenza, dal momento che la scelta tra gli strumenti disponibili può incidere sul numero e sulla tipologia dei partecipanti, oltre che sulla qualità delle informazioni raccolte.

È doveroso mettere in evidenza, infine, che questi meccanismi partecipativi, per essere realmente efficaci, dovrebbero sempre essere caratterizzati da tre elementi chiave: anticipazione, informazione e incidenza¹⁹. La partecipazione, in altri termini, deve iniziare già nelle fasi preliminari dei processi decisionali, dove si aggregano le conoscenze, deve essere basata su una piena accessibilità alle informazioni raccolte

la previsione, contenuta nell'articolo 40 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), ove si chiarisce che, "1. Salvi i casi di dibattito pubblico obbligatorio indicati nell'allegato I.6, la stazione appaltante o l'ente concedente può indire il dibattito pubblico, ove ne ravvisi l'opportunità in ragione della particolare rilevanza sociale dell'intervento e del suo impatto sull'ambiente e sul territorio, garantendone in ogni caso la celerità."

¹⁹ E. BOSCOLO, *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 2/2024, 85 ss.

dall'amministrazione, e deve essere realmente in grado di influenzare le decisioni finali²⁰.

3.1. *I contratti di fiume: un esempio virtuoso?*

I modelli di partecipazione pubblica più all'avanguardia, oggi, sono spesso promossi, in via sperimentale, a livello locale²¹: si tratta di approcci che superano di gran lunga le modalità di partecipazione "tradizionali", le quali si limitavano a garantire formalmente ai privati la possibilità di presentare osservazioni a piani già adottati e pronti ad essere adottati. Con i nuovi modelli, infatti, viene promossa una visione della gestione del territorio "aperta", in cui i soggetti interessati possono (e devono) arricchire il panorama dell'amministrazione con conoscenze, interpretazioni delle dinamiche territoriali, e proposte specifiche per la pianificazione.

Tra gli esempi più interessanti di questi nuovi modelli partecipativi rientrano, senza dubbio, i Contratti di Fiume (CdF)²², introdotti dal legi-

²⁰ Come evidenzia Boscolo, peraltro, la partecipazione, valorizzando il principio di sussidiarietà orizzontale, comporta anche la condivisione della gestione di beni comuni urbani, con un'apertura verso modelli di co-gestione già sperimentati, come il Patto di Bologna promosso da *Labsus*. Questo approccio di co-gestione, si integra con la crescente diffusione di strumenti come i contratti di paesaggio e di rete ecologica, evoluti dai contratti di fiume, e trova solide basi giuridiche, non solo nell'art. 55 del Codice del Terzo Settore (Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117 aggiornato alla Legge 4 luglio 2024, n. 104), ma anche in importanti sentenze della Corte costituzionale (come la sentenza n. 131 del 2020), che delineano un'amministrazione aperta e orientata al coinvolgimento attivo delle comunità responsabili. Cfr. E. BOSCOLO, *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, op.cit.

²¹ Tra questi modelli sono inclusi, per esempio, la nomina di garanti per l'informazione e la partecipazione, l'organizzazione di sessioni pubbliche di presentazione, e la costituzione di assemblee civiche, come quelle per il clima. Per un approfondimento, si rinvia a A. FIORENTINO, *La democrazia partecipativa tra crisi della democrazia rappresentativa e crisi climatico ambientale: alcune riflessioni sulla fioritura delle assemblee dei cittadini per il clima*, in www.federalismi.it, 4 ottobre 2023.

²² Come messo in evidenza dalla "Carta Nazionale dei Contratti Fiume" i CdF si ispirano, nei loro elementi fondanti alla Direttiva Quadro 2000/60/CE, che prefigura politiche sistemiche di riqualificazione delle acque superficiali e sotterranee, creando obiettivi comuni con altre normative europee che promuovono l'utilizzo di strumenti di governance e sussidiarietà per attuare le politiche ambientali, quali: la Direttiva Habitat 92/42/CEE, che prevede la creazione di una Rete ecologica europea; la Direttiva 2007/60/CE, relativa alla gestione del rischio alluvioni, e la Proposta di Direttiva

slatore nel 2015²³ traendo ispirazione dall'esperienza francese dei “*Contrat de Rivière*”²⁴ e dalla “Carta Nazionale dei Contratti di Fiume”, strumento di *soft law* adottato nel 2010 in seno al “Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume”²⁵.

In applicazione dei principi di sussidiarietà (orizzontale e verticale), sviluppo locale partecipato e sostenibilità, la Carta del 2010 definisce i CdF come “processi di programmazione negoziata e partecipata volti al contenimento del degrado eco-paesaggistico e alla riqualificazione dei

Quadro per la Protezione del Suolo, SFD – *Soil Framework Directive*, avente l'obiettivo di “proteggere il suolo dall'erosione e dall'inquinamento”. Per una disamina più approfondita dei Contratti di Fiume si rinvia a C. LEONE, *I contratti di Fiume negli argini del diritto amministrativo*, Napoli, 2024; V. PARISIO, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *www.federalismi.it*, n. 23/2023, 162 ss.; D. D'ORSOGNA, S.S. SCOCA, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, in *www.nuoveautonomie.it*, n. 2/2023, 461 ss.; F. CUSANO, *La gestione della risorsa idrica qual vascel fra l'onde e scogli*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 4/2024, 1163 ss.; M. VERNAROLA, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, in *www.ambientediritto.it*, n. 2/2021, 1 ss.; A. PRONTERA, *I contratti di fiume*, in *federalismi.it*, n. 18/2017, 2 ss.; A. FORMICA, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 4/2021, 49 ss.; F. PUBUSA, *Forme e strumenti della partecipazione degli interessi diffusi e collettivi nell'azione amministrativa: i “contratti di fiume”*, in *Quaderni di diritto e processo amministrativo*, n. 25/2017 – *Ambiente, paesaggio, territorio. Principi e vicende*, 195 ss.

²³ Legge 18 dicembre 2016, n. 221, che ha introdotto l'articolo 68 *bis* nel decreto legislativo 3 aprile 2006, altrimenti noto come T.U. dell'ambiente. Invero, è doveroso segnalare che già nei primi anni 2000 diverse esperienze pilota in Lombardia e in Piemonte avevano giocato un ruolo centrale come laboratori dinamici e creativi per sperimentare a livello locale questa nuova forma di gestione del territorio. Per monitorare e coordinare la diffusione e l'evoluzione dei Contratti di Fiume, in ogni caso, il D.M. 8 marzo 2018, n. 77, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) ha istituito un Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume (ONCdF – *contrattidifiume.mase.gov.it*), incardinato presso il Ministero, nell'ambito del quale è attiva una piattaforma che raccoglie e sistematizza le informazioni provenienti da Province e Regioni.

²⁴ Per una ricostruzione dell'istituto si rinvia a *I contratti di fiume. Riflessioni interdisciplinari*, a cura di C. LEONE, Milano-Udine, 2024; P. DURET, “*Crossing the great divide*”. *Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell'acqua (ovvero della rondine e della primavera)*, in *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, a cura di M. ANDREIS, Torino, 2015, 29 ss.; E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, Milano, 2012.

²⁵ Il “Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume” nasce nel 2007 come gruppo di lavoro del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane (associazione creata nel 2000 senza scopo di lucro, costituita da Regioni ed enti locali), con l'obiettivo di creare una community in grado di scambiare esperienze e promuovere i Contratti di Fiume in Italia.

territori dei bacini/sottobacini idrografici”, il cui obiettivo è stimolare una “progettualità territoriale dal basso”, coinvolgendo le comunità nella valorizzazione del proprio territorio e promuovendo azioni dirette e concrete per elaborare progetti in linea con le reali potenzialità che ciascun territorio esprime.

Pur nella consapevolezza che i processi di creazione dei CdF “si declinano in maniera differenziata nei diversi contesti amministrativi e geografici in coerenza con i differenti impianti normativi, in armonia con le peculiarità dei bacini, in correlazione alle esigenze dei territori, in risposta ai bisogni e alle aspettative della cittadinanza”, la Carta individua, poi, delle linee guida per la procedura di costituzione ispirate a delle regole chiave definite “cardini operativi”: la più ampia collaborazione territoriale, la consapevolezza della volontarietà dell’adesione, la trasparenza del processo decisionale, l’inclusione di tutti i soggetti che esprimono la volontà di partecipare, la leale collaborazione e la corresponsabilità tra i sottoscrittori del CdF.

Emerge chiaramente, perciò, che, nell’ottica della Carta del 2010, i CdF si qualificano come una tipologia di governo del territorio innovativa e partecipata, potenzialmente capace di superare persino la tipologia di partecipazione propria dell’*empowering* (che, come si è visto, si ascrive comunque ad una logica *top-down* in cui l’iniziativa è prerogativa dell’amministrazione), per dare spazio ad un meccanismo genuinamente ispirato all’approccio *bottom-up* (in cui un’iniziativa parte dal basso, direttamente dai cittadini o dalle associazioni)²⁶.

Gli spunti offerti dalla Carta, tuttavia, sono stati solo parzialmente recepiti dall’articolo 68 *bis* del d.lgs. 152/2006, giacché il testo dell’articolo si limita a qualificare (genericamente) i CdF come strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree e concorrendo alla definizione e all’attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico. Dal testo della norma, dunque, non emerge un inquadramento chiaro di questo strumento nel novero di una categoria giuridica specifica e ciò rappresenta un elemento problematico se si considera che l’articolo

²⁶ In questo senso V. PARISIO, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, op. cit., 177 ss.

36 *ter*, comma 9, del decreto semplificazioni *bis* del 2021²⁷ richiama specificatamente i CdF tra gli strumenti che il commissario del Governo contro il dissesto idrogeologico può utilizzare per “interventi di manutenzione idraulica sostenibile e periodica dei bacini e sottobacini idrografici che mirino al mantenimento delle caratteristiche naturali dell’alveo, alla corretta manutenzione delle foci e della sezione fluviale anche al fine di ripristinare, in tratti di particolare pericolosità per abitati e infrastrutture, adeguate sezioni idrauliche per il deflusso delle acque”.

È evidente che i CdF non hanno (né potrebbero avere) l’ambizione di sostituirsi alle intese istituzionali o alle altre forme di programmazione negoziata, né tanto meno agli strumenti di piano in senso proprio, ma possono avere la funzione di catalizzatori per attivare processi virtuosi di governance ambientale e, grazie alla flessibilità che li contraddistingue, possono garantire la reale aderenza ai bisogni locali. Proprio la flessibilità e l’agilità dei CdF, tuttavia, ne rappresentano il profilo più problematico, nella misura in cui le forme di implementazione concreta sono talmente eterogenee da rendere quasi impossibile l’identificazione di uno schema unitario e la sicura determinazione della natura negoziale o pubblicistica dello strumento.

4. *La disciplina delle materie prime critiche*

Tra le normative di recente adozione che si inseriscono nell’ambito dell’ampia riflessione sullo sviluppo sostenibile in Europa è certo che il nuovo regolamento europeo UE 2024/1252²⁸, c.d. *Critical Raw Materials*

²⁷ Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108.

²⁸ Regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 aprile 2024, che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020. (GU L, 2024/1252, 3.5.2024). Già in occasione della Conferenza sul futuro dell’Europa, svoltasi nel maggio del 2022, la Commissione europea aveva inserito l’adozione del *Critical Raw Materials Act* all’interno delle iniziative annunciate dal programma di lavoro della Commissione per il 2023 e sulla necessità di introdurre una normativa uniforme sul tema si era espressa anche la Presidente della Commissione europea in occasione del discorso sullo Stato dell’Unione del 14 settembre 2022.

Act, sia tra quelle destinate a giocare un ruolo fondamentale nel plasmare il futuro dell'economia e, per alcuni aspetti, della tutela ambientale. Esso, invero, parte dal presupposto che le materie prime "critiche"²⁹ (o direttamente "strategiche"³⁰) rappresentino spesso fattori produttivi indispensabili per una vasta gamma di settori strategici, tra cui le energie rinnovabili, e siano esposte a un rischio di approvvigionamento elevato³¹, dunque è improcrastinabile migliorare il funzionamento del mercato interno salvaguardando la resilienza economica e l'autonomia strategica dell'UE.

Per queste ragioni, il nuovo regolamento istituisce un quadro giuridi-

²⁹ L'elenco delle materie prime critiche, contenuto nell'allegato II, sezione 1, del regolamento, dovrebbe includere tutte le materie prime strategiche, nonché qualsiasi altra materia prima di grande importanza per l'intera economia dell'Unione, per la quale esiste un rischio elevato di perturbazione dell'approvvigionamento suscettibile di falsare la concorrenza e di frammentare il mercato interno. Oltre alle tecnologie strategiche, in futuro anche altri settori potrebbero essere esposti a elevati rischi di approvvigionamento. Per tenere conto dei possibili cambiamenti tecnologici ed economici, è opportuno che la Commissione, in linea con la prassi attuale, effettui periodicamente una valutazione sulla base dei dati riguardanti la produzione, lo scambio, le applicazioni, il riciclaggio e la sostituzione per una vasta gamma di materie prime, al fine di aggiornare gli elenchi delle materie prime strategiche e critiche, in modo tale da riflettere l'evoluzione dell'importanza economica e del rischio di approvvigionamento associati a tali materie prime nel mercato interno. L'elenco delle materie prime critiche dovrebbe includere le materie prime che hanno raggiunto o superato le soglie per quanto riguarda sia l'importanza economica sia il rischio di approvvigionamento, senza attribuire alle materie prime pertinenti un ordine di importanza in termini di criticità. Tale valutazione dovrebbe essere basata su una media degli ultimi dati disponibili per un periodo di cinque anni.

³⁰ L'elenco delle materie prime strategiche, contenuto nell'allegato I, sezione 1, del regolamento, dovrebbe contenere materie prime che rivestono una grande importanza strategica per il funzionamento del mercato interno, tenendo conto del loro utilizzo in tecnologie strategiche alla base delle transizioni verde e digitale o nelle applicazioni di difesa o aerospaziali, che sono caratterizzate da un divario potenzialmente significativo tra l'offerta e la domanda prevista a livello mondiale e la cui produzione è relativamente difficile da incrementare, tra l'altro, anche a causa dei lunghi tempi di realizzazione dei nuovi progetti che aumentano la capacità di approvvigionamento. Per tener conto dei possibili cambiamenti tecnologici ed economici, è opportuno che l'elenco delle materie prime strategiche sia riesaminato periodicamente e, se necessario, aggiornato.

³¹ Considerato il ruolo fondamentale di molte di queste materie prime critiche nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e dato il loro utilizzo in applicazioni di difesa e aerospaziali, dunque, si stima che la loro domanda sia destinata ad aumentare in modo esponenziale nei prossimi decenni e che, al contempo, in un contesto di crescenti tensioni geopolitiche e di una sempre più forte concorrenza per le risorse, sia in aumento anche il rischio di perturbazioni dell'approvvigionamento.

co comune (specificatamente finalizzato garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e capace di uniformare immediatamente le discipline nazionali) e stabilisce parametri di riferimento chiari per gli Stati Membri, così da rafforzare le filiere produttive nazionali e diversificare l'approvvigionamento dell'Unione entro il 2030. Secondo quanto stabilito dal *Critical Raw Materials Act*, quindi, almeno il 10% del consumo annuale di materie prime critiche dovrà provenire da attività di estrazione svolte all'interno dell'Unione ed almeno il 15% dovrà provenire dal riciclo dei materiali. Quanto alle singole materie prime strategiche, si chiarisce, inoltre, che non più del 65% del consumo annuo dell'Unione per ciascuna potrà dipendere da un singolo Paese terzo, indipendentemente da quale sia la fase rilevante della lavorazione.

4.1. *Due linee d'azione parallele*

Promuovendo un'ottica di lungo periodo, il regolamento identifica e sostiene due linee d'azione parallele.

Sotto un primo profilo, il regolamento punta sulla identificazione dei c.d. "progetti strategici"³² legati alle materie prime, qualificando come tali tutti i progetti, indipendentemente da chi sia il promotore del progetto³³, che soddisfano i criteri elencati all'articolo 6, comma 1³⁴.

³² Ai sensi dell'articolo 2, si definisce "progetto relativo alle materie prime critiche" "qualsiasi impianto pianificato o espansione significativa pianificata o riconversione di un impianto esistente attivo nell'estrazione, nella trasformazione o nel riciclaggio di materie prime critiche". Ai progetti strategici è dedicata la sezione 2 del regolamento, articoli da 6 a 8.

³³ Ai sensi dell'articolo 2, "promotore del progetto" può essere "qualsiasi impresa o consorzio di imprese che elabora un progetto relativo alle materie prime". In linea generale, tuttavia, è legittimo ritenere che, nell'ottica del regolamento, i promotori dei "progetti strategici" dovrebbero essere generalmente enti pubblici; questa interpretazione si ricava dalla lettura degli articoli 15 e 16 del regolamento, rispettivamente dedicati all'accelerazione dell'attuazione dei progetti strategici e al coordinamento dei finanziamenti.

³⁴ Da una lettura attenta della Sezione 2 del Capo 3 del regolamento appare chiaro che la lista dei criteri per il riconoscimento dei progetti strategici rappresenta un elenco chiuso e che tutti i criteri devono sussistere contemporaneamente e per tutta la durata del progetto perché il riconoscimento avvenga. Come stabilito dal comma 11 dell'articolo 7, infatti, "nel caso in cui ritenga che un progetto strategico non soddisfi più i criteri di cui all'articolo 6, paragrafo 1, o nel caso in cui il riconoscimento fosse basato su una domanda contenente informazioni che sono errate nella misura in cui incidono sul rispetto dei

Secondo la disciplina neo introdotta, dunque, devono considerarsi strategici tutti quei progetti che sono capaci di contribuire in modo significativo alla sicurezza dell'approvvigionamento dell'Unione di materie prime strategiche³⁵ e sono (o hanno la possibilità di diventare) tecnicamente fattibili entro un lasso di tempo ragionevole, prevedendo un volume di produzione che può essere stimato con un livello di attendibilità sufficiente³⁶.

Per i progetti dell'Unione, peraltro, è richiesto che l'istituzione, il funzionamento o la produzione del progetto producano benefici transfrontalieri al di là dello Stato Membro interessato, anche per i settori a valle³⁷, mentre, nel caso in cui il progetto si svolga in Paese terzo caratterizzato da un mercato emergente o da una economia in via di sviluppo, è richiesto che il progetto abbia la capacità di rappresentare un reciproco vantaggio per l'Unione e per il Paese terzo interessato³⁸.

Ai sensi della lettera c), comma 1, dell'articolo 6, inoltre, un criterio fondamentale che deve essere considerato dalla Commissione per il riconoscimento dei progetti strategici è rappresentato dal fatto che “il progetto [possa] essere attuato in modo sostenibile, in particolare per quanto riguarda il monitoraggio, la prevenzione e la riduzione al minimo degli impatti ambientali, la prevenzione e la riduzione al minimo degli impatti socialmente negativi attraverso l'uso di pratiche socialmente responsabili, tra cui il rispetto dei diritti umani, dei popoli indigeni e dei lavoratori, in particolare in caso di reinsediamento involontario, il potenziale di creazione di posti di lavoro di qualità e l'impegno significativo con le comunità locali e le parti sociali interessate, e l'uso di pratiche commerciali trasparenti con idonee politiche di conformità volte a prevenire e ridurre al minimo i rischi di impatti negativi sul corretto funzionamento della pubblica amministrazione, tra i quali la corruzione e la concussione”.

criteri di cui all'articolo 6, paragrafo 1, la Commissione può, tenendo conto del parere del comitato, revocare il riconoscimento di un progetto come strategico”. Secondo quanto previsto dal comma 13 dell'articolo 7, peraltro, “i progetti strategici che non soddisfano più i criteri di cui all'articolo 6, paragrafo 1, unicamente a seguito di un aggiornamento dell'allegato I, possono mantenere lo status di progetto strategico per tre anni a decorrere dalla data di tale aggiornamento.”

³⁵ Lettera a), comma 1, art. 6.

³⁶ Lettera b), comma 1, art. 6.

³⁷ Lettera d), comma 1, art. 6.

³⁸ Lettera e), comma 1, art. 6.

Gli elementi e le prove cui deve attenersi la Commissione nella valutazione dei criteri per il riconoscimento di un progetto relativo alle materie prime come “progetto strategico” sono individuati dall’allegato III del regolamento.

Sotto un secondo profilo, il regolamento sottolinea come l’adozione di nuovi “progetti strategici” debba andare di pari passo tanto con l’adozione di misure volte a rafforzare la capacità dell’Unione di monitorare e attenuare i rischi di approvvigionamento (attuali e futuri), quanto con il potenziamento delle misure dedicate ad incentivare la circolarità e la sostenibilità delle materie prime critiche consumate nell’Unione³⁹.

4.2. *Un’occasione per rafforzare la connessione tra partecipazione e sviluppo sostenibile?*

Al fine di garantire una effettiva sostenibilità dell’aumento della produzione delle materie prime considerate strategiche o critiche, il regolamento mette in chiaro come sia imprescindibile che i nuovi “progetti strategici” siano pianificati e attuati contemplando sempre tutti gli aspetti della sostenibilità, dando opportuno rilievo anche ai profili sociali ed ambientali. Per queste ragioni, è evidente come un’analisi del regolamento in questione si innesti perfettamente all’interno di una più generale considerazione sul ruolo della pianificazione e programmazione amministrativa quale strumento imprescindibile per l’implementazione concreta della visione strategica del *Green Deal* europeo e, conseguentemente, per la realizzazione del modello di sviluppo sostenibile in esso delineato⁴⁰.

Già nel 2021 la Carta dei principi dell’UE per le materie prime sostenibili⁴¹ aveva affermato che tutte le azioni dell’Unione devono mirare

³⁹ Alla sostenibilità è dedicato la Sezione 1 del Capo 5 del regolamento, articoli da 26 a 29.

⁴⁰ Tale regolamento, infatti, non solo contribuisce a concretizzare la transizione ecologica dell’Unione, ma mira anche a rafforzare l’autonomia strategica dell’Europa in un contesto di crescente concorrenza internazionale per l’accesso alle risorse garantendo la coerenza delle politiche nazionali e prevenendo frammentazioni nel mercato interno, che potrebbero compromettere l’efficacia della transizione verde. Un quadro normativo armonizzato, del resto, non solo assicura che tutti gli Stati membri adottino standard comuni di sostenibilità ambientale e sociale nella gestione delle materie prime, ma facilita anche l’integrazione delle politiche industriali e ambientali, creando un ecosistema normativo favorevole agli investimenti e all’innovazione tecnologica.

⁴¹ Commissione europea, *Principi dell’Ue per le materie prime sostenibili*, Lussemburgo:

a favorire uno sviluppo sostenibile e che, in concreto, ciò impone: la garanzia della protezione dell'ambiente⁴²; la prevenzione e la riduzione al minimo degli impatti socialmente negativi attraverso l'uso di pratiche socialmente sostenibili e il rispetto dei diritti umani; un impegno in buona fede; consultazioni estese ed eque con i portatori di interessi⁴³.

Poiché l'accettabilità sociale tanto dei progetti minerari, quanto dei progetti di economia circolare e recupero delle materie prime critiche è fondamentale per la loro efficace attuazione, dunque, è il regolamento stesso, nella parte dedicata ai considerando, a suggerire che il promotore

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021. Questo testo utilizza come base concettuale gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals – SDGs*), dunque, è possibile collegare direttamente i principi in esso sanciti con i principi SDGs enunciati nel documento delle Nazioni Unite *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015, A/RES/70/1.

⁴² Questa previsione, contenuta nel principio 6 della Carta, si collega all'obiettivo 6 SDG "Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie", all'obiettivo 12 SDG "Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo" e all'obiettivo 15 SDG "Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica". Occorre ricordare, tuttavia, che il regolamento (nei considerando iniziali e all'articolo 10) invita l'autorità responsabile del rilascio delle autorizzazioni a livello nazionale a considerare i progetti strategici dedicati alle materie prime critiche come progetti di pubblico interesse, dati il ruolo da essi rivestito nel garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime strategiche dell'Unione e il loro contributo all'autonomia strategica aperta dell'Unione e alle transizioni verde e digitale. Per questa ragione, i progetti strategici che hanno un impatto negativo sull'ambiente, nella misura in cui rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive 2000/60/CE, 92/43/CEE o 2009/147/CE o di atti legislativi dell'Unione sul ripristino degli ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce, dovrebbero poter essere autorizzati laddove l'autorità responsabile del rilascio delle autorizzazioni giunga alla conclusione, sulla base di una valutazione effettuata caso per caso, che l'interesse pubblico tutelato dal progetto è superiore a tali impatti, purché tutte le condizioni pertinenti stabilite in tali atti giuridici siano soddisfatte. La valutazione caso per caso dovrebbe tenere debitamente conto della specificità geologica dei siti di estrazione, che vincola le decisioni in merito all'ubicazione a causa della mancanza di ubicazioni alternative per tali siti.

⁴³ Questa previsione, contenuta nel principio 1 della Carta, si collega all'obiettivo 16 SDG "Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia e costruire a tutti i livelli istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli" ed all'obiettivo 11 SDG "Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili".

del progetto, già nel momento della presentazione, provveda a fornire un piano contenente misure volte a facilitare la partecipazione delle parti sociali, della società civile e degli organismi di vigilanza. Nel corpo del regolamento, tuttavia, l'implementazione della partecipazione rimane nebulosa.

Sotto il profilo formale, l'articolo 14 fa salvi gli obblighi previsti dalla Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, stabilendo, al comma 2, che “tutte le decisioni adottate ai sensi della presente sezione (n.d.r. sezione 3 del regolamento – procedura di rilascio delle autorizzazioni) sono rese pubbliche in modo facilmente comprensibile e tutte le decisioni relative a un progetto sono disponibili nello stesso sito web”. Inoltre, l'articolo 2, dedicato alle definizioni, al paragrafo 64 (l'ultimo), fa riferimento al concetto di «*governance* multipartecipativa», nell'ambito della quale si riconosce, nel processo decisionale, il ruolo non solo formale, ma anche significativo e sostanziale, svolto da vari tipi di portatori di interessi, inclusa almeno la società civile.

Quanto al nuovo “Comitato europeo per le materie prime critiche”, istituito ai sensi dell'articolo 35 del regolamento, è previsto che uno dei sottogruppi permanenti del comitato abbia la specifica funzione di “discutere e scambiare opinioni sulle misure volte a sensibilizzare maggiormente il pubblico sulla catena di approvvigionamento delle materie prime critiche e condividere migliori prassi riguardo alla partecipazione del pubblico e al coinvolgimento dei portatori di interessi nei progetti relativi alle materie prime critiche, ai quali i rappresentanti delle organizzazioni della società civile devono essere regolarmente invitati in qualità di osservatori”.

L'articolo 7, comma 1, lettera d), però, è vago nel descrivere il contenuto delle domande presentate dal promotore alla Commissione per ottenere il riconoscimento della strategicità di un progetto relativo alle materie prime critiche; in base a questo articolo, infatti, si stabilisce che esse debbano comprendere anche “un piano contenente misure per facilitare l'accettabilità sociale, comprese, se del caso, misure intese a facilitare il coinvolgimento significativo e la partecipazione attiva delle comunità interessate, la creazione di canali di comunicazione ricorrenti con le comunità, le organizzazioni locali, incluse le

parti sociali, e le autorità competenti e l'attuazione di campagne di sensibilizzazione e informazione e di potenziali meccanismi di attenuazione e compensazione”.

Ebbene, dopo aver richiamato gli articoli del regolamento, l'analisi attenta del testo fa emergere come, sebbene la partecipazione sia considerata nell'ambito della normativa, essa sia sostanzialmente prevista in forma passiva.

La formulazione degli articoli, il cui testo spesso utilizza termini vaghi come “se del caso” o “possono includere” quando si tratta di implementare misure di partecipazione, lascia ampio margine di discrezionalità ai promotori dei progetti ed agli Stati Membri nel decidere come realizzare la partecipazione. Questo, sommato alla mancanza di requisiti chiari e vincolanti e di risorse dedicate per il coinvolgimento attivo dei potenziali *stakeholder* limita direttamente il potenziale impatto delle misure partecipative, suggerendo che queste non siano una componente fondamentale del testo normativo.

In alcuni casi, peraltro, il regolamento fa riferimento alla presenza di rappresentanti della società civile nella qualità di “osservatori” e non di partecipanti attivi nei processi decisionali. Ciò suggerisce che il coinvolgimento dei portatori d'interesse potrebbe essere limitato alla sola consultazione o alla mera informazione, senza effettive possibilità di influenzare le decisioni in modo significativo.

In altri termini, pur riconoscendo formalmente l'importanza della partecipazione attiva per lo sviluppo sostenibile, il regolamento si limita a incoraggiare alcune pratiche senza renderle obbligatorie: quindi, non sembra cogliere appieno l'opportunità di integrare i principi della Convenzione di Aarhus in maniera più strutturata e vincolante, per garantire una partecipazione pubblica più effettiva e influente. Questo approccio, in ultima analisi, indebolisce il potenziale del regolamento come strumento per promuovere lo sviluppo sostenibile in maniera partecipativa e inclusiva e lo disallinea rispetto agli obiettivi del *Green Deal* europeo nell'ambito del quale, tuttavia, vengono poste le fondamenta per l'adozione del regolamento in questione.

4.3. *La normativa nazionale*

L'articolo 15, comma 2, del regolamento europeo UE 2024/1252 dispone genericamente che lo Stato Membro, il cui territorio è interessato da un progetto strategico, adotti misure volte ad agevolare un'attuazione tempestiva ed efficace, incluse le misure necessarie per promuovere ulteriormente la capacità dei promotori dei progetti di garantire un coinvolgimento significativo e una partecipazione attiva delle comunità interessate dal progetto strategico.

È indubbio che la complessità e l'eccessiva durata che spesso caratterizzano le procedure nazionali di rilascio delle autorizzazioni rappresentino una questione da affrontare e superare per non mettere a rischio la sicurezza degli investimenti necessari per l'efficace sviluppo di progetti relativi alle materie prime strategiche. Pertanto, l'Unione, al fine di garantire e accelerare la loro efficace attuazione, punta con decisione tanto sull'istituzione di procedure di rilascio delle autorizzazioni semplificate e prevedibili, quanto sull'attribuzione, ai progetti strategici, di uno status prioritario a livello nazionale che assicuri un "trattamento d'urgenza".

In altri termini, in base all'impostazione promossa dall'Unione, con l'adozione del regolamento UE 2024/1252, pur di garantire che la procedura di rilascio delle autorizzazioni per i progetti strategici sia prevedibile e tempestiva, l'Unione sollecita i singoli Stati Membri a sfruttare qualsiasi possibilità di semplificare le valutazioni e le autorizzazioni richieste, individuando come unico limite la necessità di assicurare un adeguato livello di protezione ambientale.

Lo strumento prescelto, dal legislatore nazionale italiano, per disciplinare la materia, è stato il decreto legge 25 giugno 2024, n. 84⁴⁴, il cui obiettivo è, appunto, garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dal regolamento UE 2024/1252 e superare la frammentazione normativa in materia di ricerca, coltivazione ed estrazione mineraria, ad oggi di competenza regionale⁴⁵.

⁴⁴ Decreto legge 25 giugno 2024, n. 84, recante disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico. Entrato in vigore il 26 giugno 2024 e convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2024, n. 115.

⁴⁵ Il trasferimento delle competenze relative alle attività estrattive di minerali non energetici alle regioni è avvenuto con il D.P.R. 24 luglio 1977 n.616 (per le cave) e con i D.lgs. 31/3/1998 n. 112 e D.lgs. 22 giugno 2012 n. 83 (per le miniere). La normativa nazionale che regola l'attività mineraria non è tuttavia particolarmente aggiornata. Nel

Le perplessità emerse nel testo del regolamento europeo, tuttavia, sono rafforzate dal testo del d.l. 84/2024, ove non esiste alcun riferimento specifico alle modalità con cui si garantirà la partecipazione pubblica. In base a quanto previsto dall'articolo 10 del d.l. 84/2024 all'elaborazione del Programma nazionale di ricerca mineraria generale procederà l'Istituto Superiore di Protezione Ambientale (ISPRA)⁴⁶, partendo dai dati già disponibili sul Portale delle georisorse minerarie⁴⁷, e presso il Ministero delle imprese e del made in Italy verrà costituito un Comitato tecnico permanente per le materie prime critiche e strategiche che, oltre a svolgere attività di monitoraggio delle catene di approvvigionamento, avrà anche cura di predisporre un Piano Nazionale delle materie prime critiche.

La questione dello sfruttamento economico dei giacimenti minerari potrebbe sembrare non particolarmente frequentata dalla dottrina recente⁴⁸. Tuttavia, va considerato che in Italia, ad oggi, sono ancora attive 76 miniere, e da 22 di esse si estraggono materiali rientranti nell'elenco delle materie prime critiche predisposto dall'Unione. Dunque, è evidente che servano nuove strategie per l'avvio di una nuova stagione di ricerca mineraria finalizzata alla definizione delle potenzialità minerarie nazionali da depositi primari e secondari (rifiuti estrattivi), da coltivare con criteri di sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

È indubitabile che predisporre un Programma nazionale di ricerca mineraria e, successivamente, un Piano Nazionale Minerario, puntando su

settore, infatti, vigono ancora, a livello statale: il Regio Decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere) aggiornato e coordinato dal decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 213; la legge 30 luglio 1990, n. 221 (nuove norme per l'attuazione della politica mineraria); una serie di decreti ministeriali (es. il Decreto 7 agosto 2003 del Ministero delle Attività Produttive che introduce un'integrazione all'elenco delle aree indiziate per la ricerca mineraria operativa ai sensi degli articoli 5 e 6 della legge 6 ottobre 1982, n. 752).

⁴⁶ In particolare, il Dipartimento per il Servizio Geologico d'Italia.

⁴⁷ Il Portale "GeMMA – Geologico, Minerario, Museale, Ambientale V. 1.0" è un database che ha la funzione di armonizzare i dati minerari pregressi relativi a tutti i giacimenti coltivati in passato e i risultati delle varie campagne di ricerca, nazionali e locali.

⁴⁸ Rappresentano imprescindibili punti di riferimento per la ricostruzione della disciplina in materia P.G. LIGNANI, *Miniere*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1990; G. ABBATE, *Miniera*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXVI Mecc-Mora, 1976, 398 ss.; A. TROC-COLI, *Amministrazione mineraria*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXVI Mecc-Mora, 1976, 429 ss.; F. FRANCIANO, *Il regime giuridico di cave e torbiere*, Milano, 1997; M. SERTORIO, *Miniere e cave tra disciplina nazionale e regionale*, Milano, 2003.

un potenziamento dell'attività estrattiva, significa proteggere il mercato da rischi di shock sul comparto delle materie prime critiche indotto dai Paesi terzi che hanno maggiore disponibilità delle stesse e creare un vantaggio competitivo nei confronti della concorrenza internazionale. Tuttavia, non è condivisibile che l'interesse nazionale all'approvvigionamento giustifichi una così drastica compromissione della partecipazione pubblica. La mancata partecipazione degli *stakeholder* nei processi decisionali in questione, infatti, potrebbe portare a una serie di problematiche significative che includono, tra l'altro, una sfiducia verso le istituzioni e l'emersione di forti opposizioni sociali, con conseguente ritardo burocratico dovuto a ricorsi e contestazioni.

5. *Riflessioni conclusive*

Nell'attuale contesto giuridico, che, come si è visto, è caratterizzato da una grande attenzione alle questioni di tutela ambientale e di corretta gestione del territorio e delle risorse naturali, emergono sfide sempre più complesse che richiedono una riflessione approfondita e un ripensamento dei modelli di sviluppo tradizionali. Queste sfide riguardano la necessità di conciliare la tutela dei valori ambientali con la promozione di un'economia sostenibile, tenendo conto delle peculiarità storiche, culturali e sociali delle comunità locali⁴⁹.

Per affrontare queste sfide, la partecipazione pubblica attiva è cruciale, non solo per legittimare le decisioni pianificatorie, ma anche per garantire che queste siano orientate verso il benessere collettivo. Per promuovere uno sviluppo realmente sostenibile e resiliente è necessario che

⁴⁹ In questo senso si è espressa la giurisprudenza che, dal caso “Cortina d’Ampezzo” (Cons. St., Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710), ha in più di un’occasione sostenuto un’idea di pianificazione e gestione del territorio ispirata al modello di sviluppo sostenibile, valorizzando la connessione tra progresso economico, storia, tradizione e ubicazione. Nell’ottica della giurisprudenza, dunque, la partecipazione della comunità locale svolta, per autorappresentazione ed autodeterminazione, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio, permette alla comunità di avviare una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza. Per una riflessione generale sugli spunti offerti dalla sentenza richiamata si rinvia a P. URBANI, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urbanistica e appalti*, n. 1/2012, 59 ss.

le istituzioni coinvolgano profondamente i portatori di interesse, creando le condizioni per un *empowerment* reale, che permetta loro di influenzare concretamente le decisioni che riguardano il loro territorio

Allo stesso tempo, occorre anche riconoscere che la partecipazione è un processo dinamico e contestualizzato, profondamente legato alla storia, alle tradizioni e alle aspirazioni delle comunità locali e si realizza attraverso la predisposizione di meccanismi attraverso i quali gli *stakeholder* possono confrontarsi con esperti e istituzioni, esprimere disaccordo e proporre alternative, ridefinire i processi decisionali e, in definitiva, contribuire attivamente al futuro delle loro comunità per garantire una transizione energetica giusta e sostenibile. È, quindi, fondamentale creare contesti abilitanti in cui i portatori di interessi possano esprimersi pienamente. La partecipazione, peraltro, deve rappresentare anche un'occasione per affrontare in modo costruttivo i conflitti che spesso riflettono valori contrastanti o diverse preoccupazioni sociali e ambientali. Un conflitto ben gestito, infatti, può essere un'importante opportunità per rendere più visibili le ambiguità e le tensioni implicite, spostando l'attenzione dalla ricerca di un consenso superficiale alla necessità di lavorare verso soluzioni e compromessi equi e sostenibili.

Date queste premesse, tuttavia, è necessario segnalare che l'attuazione concreta dell'articolo 6 della Convenzione di Aarhus in Italia presenta purtroppo ancora significative carenze. Secondo quanto emerge dal *Quinto aggiornamento del Rapporto Nazionale per l'attuazione della Convenzione di Aarhus*⁵⁰, infatti, sebbene la partecipazione pubblica sia formalmente prevista e disciplinata a livello legislativo, persistono rilevanti criticità che limitano l'effettiva inclusione degli *stakeholder* nei processi decisionali e che sono principalmente legate da un lato, alla capacità delle comunità locali di esercitare i loro diritti di partecipazione in maniera inclusiva ed efficace e, dall'altro, alla gestione dei conflitti che emergono durante i processi partecipativi

Sotto il primo profilo è, dunque, necessario tanto puntare sulla promozione di una cultura della partecipazione che superi le barriere sociali e culturali tradizionali, quanto l'adozione di strumenti innovativi, come

⁵⁰ Ministero della Transizione Ecologica, *Quinto aggiornamento del Rapporto Nazionale per l'attuazione della Convenzione di Aarhus in Italia*, 20 marzo 2021, 34 ss. Il sesto aggiornamento del rapporto nazionale è attualmente in fase di preparazione ma non è ancora disponibile.

piattaforme digitali e processi di democrazia deliberativa, che possano rendere la partecipazione più accessibile e significativa. La creazione di un ambiente favorevole alla partecipazione richiede, quindi, un impegno istituzionale specificamente indirizzato a sviluppare e implementare queste nuove tecnologie e metodologie.

Sotto il secondo profilo, poi, l'amministrazione fatica a trasformare i conflitti in opportunità per migliorare la qualità delle decisioni pubbliche. Le istituzioni, perciò, dovrebbero puntare sullo sviluppo di competenze e strumenti adeguati ad affrontare i conflitti, spostando l'attenzione dalla mera ricerca del consenso superficiale alla costruzione di compromessi equi e sostenibili. Questo approccio non solo favorirebbe un processo decisionale più inclusivo, ma contribuirebbe anche a una *governance* più solida e resiliente.

In sintesi, le sfide odierne richiedono un impegno politico e istituzionale concreto per superare le criticità esistenti e per promuovere una partecipazione pubblica autentica e significativa. Si ravvisa chiaramente tanto la necessità di potenziare l'attitudine culturale verso la partecipazione e la collaborazione, quanto l'urgenza di sviluppare indirizzi nazionali più chiari e incisivi in materia di partecipazione, partenariato e concertazione.

Tutto ciò, in ogni caso, tenendo sempre presente che la partecipazione pubblica non rappresenta una soluzione rapida o una panacea per le complessità della *governance* moderna. È indubitabile, peraltro, che processi partecipativi ben strutturati tendenzialmente comporteranno dei rallentamenti nei tempi di adozione delle politiche e delle decisioni amministrative, ma questi ritardi saranno ampiamente compensati dalla maggiore solidità e sostenibilità dei risultati a lungo termine.

Da segnalare, infine, che, in questo quadro complesso è intervenuta, nel giugno 2023, l'adozione della legge⁵¹ che ha sancito l'adesione dell'Italia al Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle comunità locali, noto anche come Protocollo di Utrecht⁵², che rappresenta un nuovo spiraglio per la

⁵¹ Legge 8 giugno 2023, n. 77. La Carta europea delle autonomie locali, cui si è aggiunto il Protocollo di Utrecht del 2009, è stata adottata a Strasburgo diverse decadi prima, il 15 ottobre 1985, in seno al Consiglio d'Europa e negli anni è stata ratificata da tutti i Paesi aderenti a questa organizzazione. In Italia, la ratifica è avvenuta con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.

⁵² "Il Protocollo, firmato il 16 novembre 2009 ed entrato in vigore il 1° giugno 2012, rappresenta il culmine di oltre 20 anni di lavoro a livello intergovernativo in seno

partecipazione pubblica. Questo Protocollo, infatti, arricchisce la Carta, garantendo il diritto delle persone a partecipare alla gestione degli affari delle collettività locali. È essenziale che esso si traduca in prassi operative capaci di incidere sulla *governance* locale e garantire che la partecipazione dei cittadini, diventando un elemento centrale nella costruzione di una democrazia più solida e resiliente e non rimanga, invece, una mera dichiarazione di intenti.

al Consiglio d'Europa in tema di partecipazione democratica a livello locale, iniziato con la firma della Carta europea delle autonomie locali." Cit. da Camera dei deputati, Servizio Studi, XIX Legislatura, *Adesione al Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali*, A. C. 916, Dossier n. 59, 7 marzo 2023. Il Protocollo è stato ratificato da 21 Stati membri del Consiglio d'Europa, di cui 13 appartenenti all'Unione Europea.

Abstract

Nell'attuale contesto giuridico, caratterizzato da una grande attenzione alle questioni di tutela ambientale e di corretta gestione del territorio e delle risorse naturali, la partecipazione pubblica attiva è cruciale non solo per legittimare le decisioni pianificatorie, ma anche per garantire che queste siano orientate verso il benessere collettivo. Il nuovo regolamento europeo UE 2024/1252, c.d. *Critical Raw Materials Act* si distingue, tra le normative di recente adozione che si inseriscono nell'ambito della disciplina sullo sviluppo sostenibile in Europa, per il suo potenziale impatto sul futuro dell'economia e, per alcuni aspetti, sulla tutela ambientale. L'analisi di questo regolamento si ricollega, dunque, in una più ampia riflessione sul ruolo della pianificazione e programmazione amministrativa come strumenti chiave per attuare concretamente la visione strategica del *Green Deal* europeo.

Public participation and sustainable development: the case of critical raw materials regulation

In the current legal framework, characterized by a strong focus on environmental protection and the proper management of land and natural resources, active public participation is crucial not only to legitimize planning decisions but also to ensure that they are directed toward the collective well-being. Among the recent regulations adopted in Europe, the new European Regulation (EU) 2024/1252, also known as the “Critical Raw Materials Act”, stands out due to its potential impact on the future of the economy and, in some respects, on environmental protection. The analysis of this contributes to the broader discussion on the role of planning and administrative programming as essential tools for implementing the strategic vision of the European Green Deal.