



A.N.I.M.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE INGEGNERI MINERARI
INGEGNERI DELLE GEORISORSE, DELLE GEOTECNOLOGIE, DELL'AMBIENTE E TERRITORIO

Audizione Camera Deputati

Commissione Attività Produttive, Commercio e Turismo

Decreto-legge 25 giugno 2024, n.84, recante
“Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di
interesse strategico”

2 luglio 2024

Onorevoli Deputati, a nome dell'Associazione che rappresento Vi ringrazio per l'invito ricevuto e per l'opportunità di poter fornire un contributo tecnico e amministrativo specialistico alla Commissione Attività Produttive in tema di materie prime critiche e strategiche.

L'ANIM è una struttura associativa che svolge attività complesse studio, supporto, diffusione culturale, scientifica e tecnica a favore di professionisti, funzionari e dirigenti pubblici, docenti universitari, tecnici operanti nel settore delle materie prime minerarie e Pubbliche Amministrazioni, ed ha seguito con interesse l'evoluzione normativa conclusasi con l'emanazione del regolamento del Parlamento e del Consiglio UE n. 2024/1252 ed apprezzato, in termini di prontezza e di contenuti, l'emanazione del decreto legge n. 84/2024 contenente disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico, per trasporre a livello nazionale i contenuti del regolamento stesso.

L'Associazione, sfruttando le competenze giuridiche e professionali presenti al suo interno, ha esaminato le disposizioni contenute nei due atti sopra richiamati, al fine di valutare concretamente la fattibilità delle disposizioni normative previste in relazione alla complessa situazione nazionale, che vede l'intervento a livello procedimentale e di controllo dello Stato e delle Regioni, senza che attualmente vi sia un valido coordinamento tra le azioni delle due Istituzioni.

L'attuale situazione legislativa a livello nazionale, riguardante il settore delle materie prime di miniera, è caratterizzata da un sostanziale immobilismo, in quanto l'unica normativa tuttora vigente è rappresentata dal regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, "Norme di carattere legislativo per la coltivazione delle miniere nel Regno", rimasta *sostanzialmente* immutata, se non per qualche elemento poco significativo, negli ultimi 97 anni, mentre con il DPR 18 aprile 1994, n. 382, "Disciplina dei procedimenti per il conferimento dei permessi di ricerca e di concessioni di coltivazione di giacimenti minerari", sono state fornite indicazioni procedurali ormai superate dall'evoluzione legislativa intervenuta, a livello dello Stato e delle singole Regioni.

Da oltre trent'anni il settore minerario tradizionale di minerali metallici, ha visto cessare completamente ogni attività industriale di sfruttamento e successivo trattamento, con riferimento alle risorse minerali per la produzione di metalli, metalloidi e loro composti, per esaurimento dei giacimenti minerari, senza che si siano avviate iniziative il reperimento di nuove risorse e riserve, per antieconomicità dello sfruttamento di molti giacimenti e per

l'esaurirsi degli effetti della legislazione relativa all'attuazione della politica mineraria, che è stata attiva tra gli anni ottanta e la prima parte degli anni novanta del secolo scorso, con disponibilità economica di oltre duecento miliardi di lire.

Il mancato aggiornamento della legislazione mineraria ha ostacolato fortemente la ripresa produttiva del settore minerario, in quanto l'assenza di regole aggiornate non ha permesso alle industrie interessate di poter operare in presenza di disposizioni moderne e chiare e di certezza del diritto, soprattutto nei rapporti con i vincoli urbanistici, l'ambiente, il paesaggio, il vincolo idrogeologico, le previsioni di Natura 2000, etc.

A seguito del trasferimento delle funzioni amministrative, comprese le funzioni connesse con lo svolgimento di tali attività, in tema di minerali di prima categoria (miniere) dallo Stato alle Regioni con decreto legislativo n. 112/1998, erano state conservate allo Stato stesso numerose funzioni, anche di impulso e coordinamento, cui non è stato dato seguito, se non per il "riconoscimento dell'idoneità dei prodotti esplosivi e la tenuta del relativo elenco".

Le Regioni, dal loro canto, hanno tenuto un atteggiamento sostanzialmente attendista, senza innovare a livello legislativo la parte di normativa statale potenzialmente aggiornabile, se non con interventi di impatto molto limitato, sostanzialmente in materia di spese di istruttoria dei procedimenti amministrativi e di corresponsione delle tariffe dei diritti di escavazione, già riconosciute per le cave.

Si osserva, pertanto, che non si è avuto il proliferare di legislazioni regionali, le quali avrebbero ben potuto intervenire successivamente in modo incisivo a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale n. 3/2001.

Non risulta che nelle Regioni a Statuto ordinario siano state richieste concessioni minerarie di rilevante interesse economico relative a sostanze minerali rientranti nell'elenco delle materie prime strategiche, mentre alcune istanze di sostanze minerali oggi rientranti nel novero delle materie prime critiche hanno avuto esiti generalmente favorevoli, seppur con ritardi nella conclusione dei relativi procedimenti rispetto alle previsioni di legge.

Si è avuta, al contempo, una nutrita richiesta di permessi di ricerca di minerali rientranti nell'elenco delle materie prime critiche, anche strategiche, da parte di Società extraeuropee, che nella quasi totalità dei casi hanno avuto riscontro favorevole dalle Regioni interessate, anche per il ridotto o nullo impatto ambientale dei progetti di ricerca, che hanno portato al vincolo di ingenti superfici potenzialmente interessanti per l'attuazione di più significativi progetti di ricerca mineraria e sviluppo produttivo, anche per il ridotto onere del canone annuo

da corrispondere, pari a soli 3,9 euro per ogni ettaro autorizzato all'interno del perimetro del permesso di ricerca.

L'esame del decreto legge n. 84/2024 da parte dell'ANIM ha portato ad una serie di osservazioni, considerazioni e proposte per migliorare dal punto di vista applicativo il decreto stesso, di cui se ne condividono i contenuti generali e gli obiettivi di facilitazione e di snellimento dei procedimenti amministrativi, di incremento della conoscenza del patrimonio giacimentologico nazionale, la pianificazione il monitoraggio e lo sviluppo delle attività relative alle materie prime critiche.

La prima osservazione è relativa al titolo del decreto legge, che sembra rivolto esclusivamente alle materie prime strategiche, mentre vi sono articoli del medesimo decreto che hanno a riferimento le materie prime critiche, di cui quelle strategiche costituiscono solo una parte, seppur molto importante dal punto di vista economico e produttivo; le stesse premesse del decreto legge, invero, fanno riferimento alla straordinaria necessità ed urgenza di provvedere per tutte le materie prime critiche.

L'articolo 1 del decreto legge n. 84/2024, nel definire gli obiettivi generali e i principi del decreto stesso, individua le materie prime strategiche ai sensi degli articoli 3, paragrafo 1 e 4, paragrafo 1, del regolamento n. 2024/1252.

Si tratta, con riferimento all'articolo 4, paragrafo 1, di un palese errore di lettura del regolamento comunitario, indotto da una non corretta trasposizione in italiano della versione inglese del regolamento stesso: la versione inglese contiene la dicitura *critical raw materials*, erroneamente tradotta nella versione italiana in materie prime strategiche.

La mancata correzione dell'articolo 1 del decreto legge, consistente nella soppressione del riferimento all'articolo 4, comma 1, del regolamento, porterebbe alla individuazione quali strategiche anche delle materie prime critiche.

L'articolo 2 del decreto legge reca disposizioni per il riconoscimento del carattere strategico di dei progetti di estrazione, trasformazione o riciclaggio delle materie prime strategiche: si evidenzia che la Commissione Europea con la recente *call* del 23 maggio 2024 ha previsto anche il riconoscimento di progetti strategici relativi alla sostituzione di materie prime strategiche e che tali progetti non sono richiamati nel decreto legge stesso.

Il comma 3 dell'articolo 2 del decreto legge prevede che i progetti strategici assumono la qualità di progetti di pubblico interesse nazionale e le opere e gli interventi necessari alla loro realizzazione sono di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti.

Con riferimento ai progetti di estrazione, sostanzialmente coincidenti con quelli relativi alla lavorazione dei minerali di prima categoria (miniere) ai sensi dell'art. 2 del regio decreto n. 1443/1927, le opere e gli interventi necessari di cui al punto precedente coincidono con quelli riferibili alle pertinenze minerarie di cui all'articolo 23 dello stesso regio decreto.

Quanto riportato al punto precedente sostanzialmente differisce con il contenuto del paragrafo 7 dell'articolo 3 del decreto legge, che dichiara di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza solo le opere previste entro il perimetro della concessione mineraria.

Si tratta di una di una previsione legislativa fortemente peggiorativa rispetto a quanto dettato dal regio decreto n. 1443/1927: la quasi totalità degli impianti per la lavorazione e l'arricchimento del minerale estratto sono situati all'esterno del perimetro della concessione mineraria, e per essi lo stesso regio decreto prevede la dichiarazione di pubblica utilità per opere e impianti necessari alla lavorazione mineraria su richiesta del concessionario, mentre nulla è previsto nel caso di concessione mineraria relativa a progetti di estrazione strategici.

Il percorso per il rilascio dei titoli abilitativi per i progetti di estrazione relativi a materie prime strategiche non appare sufficientemente dettagliato, in quanto non risulta chiaro come si svolga e si concluda il procedimento concessorio, determinando delle incertezze a carico del promotore del progetto di estrazione.

Appare necessario fare riferimento, per la determinazione finale di conferimento della concessione mineraria, alla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, che disciplina anche la fase decisoria di tale procedimento: la legge n. 241/1990 è ormai pienamente applicata a livello nazionale, mentre a livello regionale molte Regioni hanno approvato leggi specifiche, che sostanzialmente ricalcano quella nazionale.

Ancora, con riferimento all'articolo 3 del decreto legge, è opportuno definire le specifiche competenze in materia di rinnovo della concessione mineraria delle materie prime strategiche, dell'ampliamento o riduzione volontaria dell'area concessa, della domanda di sospensione lavori o del piano di coltivazione: si ritiene che le funzioni amministrative debbano permanere in capo al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, competente in materia di rilascio della concessione mineraria di materie prime strategiche, anche se la concessione originaria sia stata rilasciata prima dell'entrata in vigore del decreto legge stesso.

Come già riportato all'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento n. 2024/1252, i tempi previsti dall'articolo 3 del decreto legge per la definizione dei procedimenti concessori per materie prime strategiche non tengono conto della durata del procedimento relativo alla valutazione dell'impatto ambientale, qualora tale valutazione sia richiesta.

Il rinnovo della concessione mineraria costituisce a tutti gli effetti un nuovo conferimento del titolo minerario, pertanto, i tempi necessari per la conclusione del relativo procedimento amministrativo non possono differenziarsi in modo sostanziale rispetto a quelli previsti per il conferimento del titolo originario; i termini indicati dall'articolo 3, paragrafo 6, del decreto legge, relativamente alla durata del procedimento per il rinnovo della concessione mineraria, impropriamente definita proroga nel corpo dell'articolo 16 del DPR n. 382/94, risultano essere di soli giorni 35, durata del tutto irragionevole rispetto agli adempimenti tecnici e amministrativi necessari.

Al contrario, il termine per il conferimento della concessione mineraria definito dal paragrafo 4 dell'articolo 3 del decreto legge in mesi sedici, risulta già essere stabilito dall'articolo 15 del DPR n. 382/94 in giorni centosessanta.

Il paragrafo 8 dell'articolo 3 del decreto legge specifica che i titoli abilitativi alla realizzazione di progetti di estrazione mineraria nei fondali marini sono rilasciati, tra l'altro, tenuto conto dell'aggiornamento della carta mineraria da parte di ISPRA.

Attualmente non sono vigenti provvedimenti legislativi che definiscano i titoli abilitativi relativi ai progetti di estrazione mineraria di minerali strategici nei fondali marini. Ancora, a livello mondiale non risultano avviate attività estrattive di materie prime critiche dai fondali marini, inoltre, l'aggiornamento della carta mineraria da parte di ISPRA non sembra agevole né prevedibile a breve termine.

La ricerca e l'estrazione di materie prime strategiche dai fondali marini potrebbe essere assentita ai sensi del regio decreto n. 1443/1927, in quanto applicabile, dopo averne previsto l'estensione alle attività estrattive relative ai fondali marini con previsione legislativa, in attesa dell'approvazione di una legislazione nazionale specifica.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 21/1968 ha escluso, con riferimento all'attuale vigenza regio decreto n. 1443/1927, l'applicabilità dello stesso decreto allo sfruttamento dei fondali marini, in quanto nel citato decreto appare chiaramente presente un concetto di miniera collegato unicamente ed essenzialmente al sottosuolo.

Di converso, non può ritenersi applicabile alle attività di estrazione dai fondali marini la legislazione relativa alle attività estrattive di idrocarburi, in quanto sono totalmente differenti ed inconciliabili le rispettive problematiche estrattive ed ambientali.

Sarebbe possibile, nel caso di estensione per via legislativa del regio decreto n. 1443/1927 alle attività estrattive dai fondali marini, fare riferimento ai procedimenti ed alla relativa documentazione tecnica prodotta della *International Seabed Authority*, operante nell'ambito della convenzione UNCLOS sul diritto del mare.

Particolarmente delicata appare la problematica relativa ai controlli in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro nelle attività estrattive, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo n. 9 aprile 2008, n. 81, richiamato nel decreto legge.

In via generale si evidenzia che per il settore estrattivo di miniera si fa riferimento alle norme di polizia mineraria di cui al DPR n. 128/1959 e al decreto legislativo n. 624/1996, relativi alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, per assicurare il regolare svolgimento delle lavorazioni nel rispetto della sicurezza dei terzi e delle attività di preminente interesse generale e garantire il buon governo dei giacimenti minerari in quanto facenti parte del patrimonio dello Stato, e non alle sole norme di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Le funzioni amministrative di polizia mineraria delle miniere sono state trasferite alle regioni a Statuto ordinario con decreto legislativo n. 112/1998.

L'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo n. 81/08, scritto in modo non pienamente comprensibile, fa riferimento al decreto legislativo n. 300/1999, sulla riforma dell'organizzazione del Governo, il quale, all'articolo 45, comma 4, prevede che siano trasferite al Ministero del lavoro le funzioni amministrative in materia di servizio ispettivo per la sicurezza mineraria esercitate dal Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato: il trasferimento di tali funzioni amministrative non è mai avvenuto.

Si ritiene opportuna, per non attinenza alla materia, la soppressione del comma 9, prima parte, dell'articolo 3 del decreto legge.

Corre l'obbligo di segnalare la difficoltà della definizione, talvolta, di un'attività estrattiva di minerali critici strategici, a causa delle modalità di distinzione per alcune materie prime delle caratteristiche di criticità e di strategicità, con riferimento ai progetti estrattivi strategici.

A titolo esemplificativo si cita il caso del litio come riportato dal regolamento n. 2024/1252, il quale ad oggi risulta di particolare potenziale interesse per l'industria estrattiva nazionale: il

litio è considerato minerale critico, ma è considerato strategico qualora utilizzato per la costruzione di batterie (litio – grado batteria).

Un progetto di estrazione del litio è finalizzato alla estrazione di un minerale di interesse economico, senza che si possa definirne la forma economicamente utilizzabile, pertanto, è da considerare quale progetto di estrazione critico; la successiva fase di trasformazione (processing) è sempre effettuata in separati impianti (oggi in Cina), eventualmente concentrando le produzioni di più miniere, per economia di scala, e tale fase è definibile quale progetto di trasformazione strategico se finalizzata alla produzione di litio per batterie, o progetto di trasformazione critico se finalizzata alla produzione di litio o dei suoi composti per usi differenti.

L'articolo 7 del decreto legge detta misure per accelerare e semplificare la ricerca di materie prime critiche.

Con riferimento al paragrafo 1 del citato articolo 7, si evidenzia che la voce 7 quinquies dell'allegato II alla parte seconda del decreto legislativo n. 152/2006 riporta tra i progetti di competenza statale da assoggettare a valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'articolo 23 dello stesso decreto legislativo la totalità delle attività di ricerca di tutte le sostanze minerali elencate tra le materie prime strategiche e la quasi totalità di quelle elencate tra le materie prime critiche. La voce 7 quinquies riguarda, per quanto riferibile alle materie prime critiche, i minerali utilizzabili per l'estrazione di metalli, metalloidi e loro composti e la grafite.

Non sembra applicabile al caso in esame la previsione di assoggettamento delle attività di ricerca mineraria in applicazione dell'articolo 6, paragrafo 6, lettera a) del decreto legislativo n. 152/2006, il quale prevede la sola verifica di assoggettabilità a VIA per particolari progetti previsti nell'allegato II alla parte seconda dello stesso decreto.

L'articolo 7 del decreto legge esclude anche dalla verifica di assoggettabilità a VIA e dalla valutazione di incidenza progetti di ricerca di durata non superiore a due anni ed effettuate con specifiche modalità, dettagliatamente riportate.

Si evidenzia che l'attività di ricerca di cui sopra non possiede i requisiti per essere qualificata come attività di ricerca operativa finalizzata alla individuazione di risorse e riserve minerariamente sfruttabili e certificabili (PERC, UNFC, etc.) meno ancora per le attività di ricerca relative a materie prime strategiche, non riscontrandosi le caratteristiche della ricerca operativa, ma più propriamente è riferibile ad attività propedeutica (*targeted exploration*), per la gran parte libera; la ricerca mineraria operativa, la cui durata media è di circa 10 anni e in

casi molto rari inferiore a sei anni, è effettuata con interventi sul terreno molto impegnativi dal punto di vista tecnico ed economico.

La lett. d) del paragrafo 1 dell'articolo 7 del decreto legge, ancora, elenca il "prelievo di campioni in tunnel o cave preesistenti" (più correttamente da intendere come prelievo di campioni in cantieri dismessi in sotterraneo o a cielo aperto): tale operazione può costituire una fase molto impegnativa della ricerca mineraria, anche con notevole impatto ambientale, in funzione delle tecniche e delle metodologie adottate, e, per le ricerche in sotterraneo, anche con rischi elevati da valutare e ridurre per la sicurezza del personale che accede al sotterraneo stesso.

Appare opportuno che il decreto legge fornisca indicazioni perché non possano essere favorevolmente valutate da parte delle Regioni di permessi di ricerca che abbiano intenti meramente speculativi, volti a bloccare vaste aree di interesse minerario, anche sfruttando il valore estremamente ridotto del canone annuale da corrispondere per il permesso di ricerca.

Il paragrafo 2 dell'articolo 7 del decreto legge prevede che ISPRA e la Soprintendenza svolgano funzioni di vigilanza e controllo sui progetti di ricerca mineraria per sostanze minerali relative a materie prime strategiche.

Relativamente alle attività condotte da ISPRA occorre chiarire la portata dei controlli e le relative modalità, e verificare come queste si collochino rispetto alle attività oggi svolte dalle Regioni, che sostanzialmente risultano di analogo contenuto.

Occorre chiarire il significato giuridico del termine "interruzione del permesso di ricerca" adottato, se riferibile a sospensione, revoca o decadenza del permesso di ricerca stesso.

L'articolo 9 del decreto legge detta norme per il recupero di risorse minerarie dai rifiuti estrattivi e prevede, tra l'altro, una integrazione al decreto legislativo n. 117/2008 relativa alla necessità della redazione del "piano di recupero di materie prime da rifiuti di estrazione storici", comprensivo di una valutazione circa la sostenibilità economica e ambientale dell'intero ciclo di vita delle operazioni, compresa la gestione degli sterili di lavorazione.

Si segnala che la prevista valutazione circa la sostenibilità economica all'interno del piano di recupero appare estranea agli obiettivi perseguiti dal decreto legislativo n. 117/2008 e se ne propone l'inserimento al paragrafo 1 dello stesso articolo 9, per esame e valutazione in sede di conferimento della concessione mineraria per il recupero delle materie prime da strutture di deposito di rifiuti di estrazione storici. Del pari, la valutazione circa la sostenibilità

ambientale potrà essere effettuata in sede di procedimento amministrativo per il rilascio della concessione mineraria.

In aggiunta alle modifiche o integrazioni proposte all'articolato di cui al decreto legge n. 84/2024, appare opportuno introdurre le seguenti ulteriori specificazioni normative.

1. Introduzione di definizioni necessarie per ben chiarire la portata tecnica e giuridica dei più rilevanti termini adoperati nel decreto legge, ancorché per alcuni di essi possano essere reperite definizioni all'interno del regolamento n. 2024/1252.
2. Previsione circa l'emanazione di un disciplinare per lo sfruttamento di sostanze minerali industrialmente utilizzabili contenuti nei fluidi geotermici, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e province autonome di Trento e Bolzano, contenente i criteri per la coltivazione delle sostanze minerali presenti insieme al fluido geotermico, qualora il valore economico dei kWh recuperabili sia inferiore a quello delle stesse sostanze minerali.