

Audizione dei rappresentanti dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

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

Roma, 3 luglio 2024

1. Premessa (quadro unionale e nazionale di riferimento)

Il disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84, recante “*Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico*”, si pone nel solco degli obiettivi definiti nel 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, noto anche come “*Critical Raw Materials Act*” (CRM Act).

Il CRM Act intende garantire l’accesso, da parte dell’Unione europea, a un approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime considerate “critiche” (come il magnesio, il litio o il titanio metallico) e “strategiche” (come l’alluminio, il rame e il nichel).

Invero, tali materie prime, non energetiche e non agricole, elencate nello stesso CRM Act, sono considerate “critiche” in quanto rivestono una grande importanza economica e sono esposte a un rischio di approvvigionamento elevato, spesso causato da un’alta concentrazione dell’offerta in pochi Paesi terzi; sono, altresì, definite “strategiche” in considerazione del ruolo fondamentale che esse ricoprono per il mercato unionale, sia nella realizzazione delle transizioni verde e digitale sia nel settore aerospaziale e della difesa, rispetto ai quali la domanda è destinata ad aumentare in modo esponenziale nei prossimi decenni.

In un contesto di crescenti tensioni geopolitiche e di forte concorrenza per l’approvvigionamento di risorse, l’aumento della domanda di materie prime critiche, in mancanza di una gestione adeguata da parte degli Stati membri dell’Unione europea, rischia di avere un impatto negativo a livello sociale e ambientale.

Inoltre, azioni non coordinate da parte degli Stati membri rischiano di falsare la concorrenza e di frammentare il mercato interno, imponendo, ad esempio, una regolamentazione disomogenea agli operatori di mercato ovvero fornendo livelli diversi di sostegno ai progetti nazionali, così creando ostacoli agli scambi transfrontalieri di materie prime critiche o di beni correlati tra gli Stati membri.

La Commissione europea ha definito degli obiettivi minimi, da raggiungere entro il 2030:

- il 10% del consumo annuale di ciascuna materia prima critica deve essere estratto in Europa;
- il 40% del consumo annuale di ciascuna materia prima deve provenire dalla raffinazione in Europa;
- il 25% del consumo annuale di ciascuna materia prima deve essere soddisfatta dal riciclo;
- non più del 65% del consumo annuale per ciascuna materia prima deve provenire da un unico Paese.

Per quanto attiene allo Stato italiano, nel sottosuolo sono presenti almeno 15 delle 34 materie prime critiche necessarie per la transizione energetica, nonché 3000 siti da cui poter estrarre materie prime critiche, con particolare riferimento a litio, cobalto, barite, berillio, nichel, tungsteno, rame e zinco.

Pertanto, nel quadro del coordinamento tra la politica industriale e la politica ambientale, si è reso necessario introdurre una normativa nazionale più efficace e semplificata in materia di estrazione, trasformazione e riciclaggio di materie prime critiche, che consenta di ricondurre allo Stato le competenze attualmente frammentate in capo alle Regioni, valorizzando progetti di natura strategica.

L'attività di estrazione coinvolge Paesi o Regioni specifiche, in base alla distribuzione geografica delle relative riserve; le materie prime possono essere trasportate altrove per un'ulteriore trasformazione e, infine, vendute nel mercato interno per essere, poi, impiegate nei vari prodotti.

Nella fase di trasformazione, le materie prime critiche sono spesso importate ed esportate più volte nel mercato interno prima di essere utilizzate in un'applicazione finale.

Analogamente, il riciclaggio, al termine del ciclo di vita dei prodotti, può avvenire in Paesi o Regioni diverse da quelle in cui si effettua la raccolta dei rifiuti; le materie prime secondarie risultanti dal processo di trasformazione possono, a loro volta, essere riesportate e ulteriormente trasformate e utilizzate.

2. Il ruolo dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nell'attuazione del decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli riveste, quindi, un ruolo non secondario, in ragione della rilevanza strategica dell'attività che essa svolge a livello nazionale e unionale, specialmente per quanto concerne l'importazione e l'esportazione delle materie prime, nonché i successivi processi di trasformazione e di riciclaggio delle materie prime medesime.

Come detto, uno dei principali obiettivi della normativa in esame è quello di ricondurre alla potestà statale la competenza al rilascio delle autorizzazioni, limitatamente ai progetti di ricerca riconosciuti come "strategici" all'esito della procedura di cui all'articolo 2 del medesimo decreto-legge, in modo da rispettare i termini perentori previsti dal CRM Act.

Al fine di facilitare e coordinare, tra le Amministrazioni coinvolte e i promotori di tali progetti, la procedura di rilascio dei relativi titoli abilitativi, il citato decreto-legge n. 84 del 2024 istituisce due "Punti di contatto unici nazionali", uno presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, concernente l'estrazione e il riciclaggio delle materie prime critiche strategiche, e uno presso il Ministero delle imprese e del made in Italy, concernente i progetti aventi ad oggetto la trasformazione di tali materie prime. I citati Ministeri rilasciano un'autorizzazione unica, entro un termine non superiore a dieci mesi, all'esito di una procedura partecipativa, nella quale le Amministrazioni interessate rappresentano le proprie istanze.

Inoltre, l'articolo 6 del decreto-legge in esame istituisce il Comitato tecnico per le materie prime critiche e strategiche presso il Ministero delle imprese e del made in Italy, con compiti di monitoraggio delle catene di approvvigionamento di materie prime critiche e strategiche nonché delle esigenze di approvvigionamento delle imprese. Ai fini dello svolgimento del monitoraggio strategico, il Comitato tecnico può chiedere informazioni alle autorità nazionali, regionali e locali competenti e ha il compito di orientare e facilitare i promotori dei progetti in tutte le diverse fasi della catena del valore, ossia l'estrazione, la trasformazione e il riciclo.

In tale ambito, l’Agenzia delle dogane e dei monopoli può fornire un importante contributo in considerazione dei compiti alla stessa affidati di presidio dei controlli amministrativi, tributari ed extratributari, sulle materie prime di cui trattasi, limitatamente agli spazi doganali terrestri, aeroportuali e portuali, intervenendo, nei casi opportuni, con i propri agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, a supporto della Magistratura ordinaria e delle altre Autorità di Polizia Giudiziaria che ne richiedano la collaborazione nelle azioni di contrasto a eventuali illeciti penali.

Peraltro, come emerge già nell’analisi delle premesse esposte nella relazione tecnica che accompagna il disegno di legge di conversione presentato alle Camere, la quota maggioritaria del complessivo volume di materie prime critiche e strategiche introdotte o, comunque, trattate nel territorio dello Stato ha origine EXTRA UE.

Ne consegue che l’Agenzia delle dogane e dei monopoli dispone di dati e informazioni sulle importazioni in quantità e in valore per le materie prime critiche e strategiche indispensabili per la predisposizione di serie storiche utilizzabili non solo per finalità di controllo, ma anche per l’analisi dei prezzi del mercato interno.

L’Agenzia, quindi, fin d’ora manifesta la propria disponibilità a fornire ausilio, ove richiesto, ai lavori del Comitato tecnico previsto dall’articolo 6 della proposta di legge in esame, nell’adempimento dei compiti di *monitoraggio economico, tecnico e strategico delle catene di approvvigionamento di materie prime critiche e strategiche e delle esigenze di approvvigionamento delle imprese, anche al fine di prevenire, segnalare e gestire eventuali crisi di approvvigionamento di materie prime critiche e strategiche*” (cfr. lett. a) del comma 1 dell’art. 6 del decreto) e di integrazione della *“la lista nazionale, in caso di rischio di grave perturbazione dell’approvvigionamento di materie prime critiche e strategiche rilevanti per le esigenze di approvvigionamento del tessuto produttivo nazionale, dovuto alla riduzione significativa e inaspettata della disponibilità di una materia prima, o a seguito dell’aggiornamento della lista europea delle materie prime critiche, o l’aumento significativo del prezzo di una materia prima oltre la normale volatilità del prezzo di mercato”* (cfr. lett. f) del comma 3 del già citato art. 6).

Dagli elementi dell’accertamento doganale inerenti al valore, alla qualità, alla quantità e all’origine dei flussi di materie prime EXTRA UE potrebbero, infatti, emergere validi contributi ai compiti di monitoraggio affidati a tale organo collegiale.

Peraltro, di paritario rilievo e utilità appare anche il monitoraggio dei flussi introdotti nel territorio dello Stato a seguito di scambi INTRA UE, nei casi in cui l’importazione avvenga presso altro Stato membro; al riguardo, l’Agenzia è in grado di fornire il proprio qualificato contributo utilizzando le basi informative disponibili nel sistema VIES per il controllo fiscale delle cessioni e degli acquisti tra Paesi membri.

Venendo all’articolo 11, comma 2, del decreto-legge in esame, che istituisce il “Registro Nazionale delle aziende e delle catene del valore strategiche” presso il Ministero delle imprese e del made in Italy, l’Agenzia dovrà trasmettere al citato Registro i dati relativi alle importazioni e alle esportazioni di materie prime critiche strategiche e di rottami ferrosi, secondo le modalità e le tempistiche indicate con decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy, contribuendo anche a individuare le imprese che operano in settori strategici, di cui all’art. 24 del CRM Act.

Si tratta di dati utili ai fini dell’identificazione e del monitoraggio delle imprese che necessitano di materie prime nell’ambito della transizione verde e digitale, nonché della stima dei fabbisogni

nazionali e della conduzione di prove di stress volte a identificare le vulnerabilità nelle catene di approvvigionamento.

Analogo diretto contributo dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli è previsto all'articolo 14 del decreto-legge in esame, in tema di "rottami ferrosi" oggetto di monitoraggio. In particolare, si prevede l'inserimento, all'articolo 30, comma 1, del decreto legge 21 marzo 2022 n. 21, recante *Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina, delle parole "ricompresi nel codice 7204 della nomenclatura combinata di cui al regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio, del 23 luglio 1987, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune"*.

L'articolo 14, comma 1, lettera b), istituisce, inoltre, un "Tavolo permanente per il monitoraggio degli scambi di rottami ferrosi e di altre materie prime critiche" presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, al quale l'Agenzia delle dogane e dei monopoli partecipa con propri rappresentanti, insieme ai rappresentanti designati dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Ministero delle imprese e del made in Italy, dall'ICE e dalle associazioni di categoria interessate.

Il predetto Tavolo permanente ha il compito di monitorare gli scambi di rottami ferrosi e altre materie prime critiche, anche al fine di valutare e promuovere azioni di salvaguardia compatibili con l'ordinamento europeo e internazionale.

In tale contesto, l'apporto dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli consiste, prevalentemente, nella fornitura di dati e di informazioni in suo possesso.

Orbene, proprio in considerazione della particolare attenzione che il legislatore sembra voler riservare sia alla operatività doganale relativamente alla materia dei rottami ferrosi sia al loro monitoraggio, si sottopone al vaglio di codesta Commissione la possibilità di precisare che la sanzione prevista dal comma 3, del citato articolo 30, si sommi alle eventuali ulteriori sanzioni previste dalla normativa doganale per l'omessa o l'infedele dichiarazione doganale.

Sebbene, infatti, il citato articolo 30, comma 3, prescriva sanzioni per chi non osserva l'obbligo di notificazione anticipata di un'informativa completa dell'operazione di esportazione dei rottami ferrosi, secondo quanto previsto dal comma 2, si ritiene che, ove la sede di tale informativa fosse rinvenuta nella dichiarazione doganale di esportazione, nella dichiarazione sommaria o in documento analogo, potrebbero rinvenirsi dubbi interpretativi in ordine alla permanenza anche delle sanzioni previste dalla disciplina doganale, in aggiunta alla sanzione per omessa notifica dell'operazione completa.

Si rimette, pertanto, al superiore vaglio di codesta Commissione la valutazione in merito all'opportunità di inserire, in sede di conversione del decreto, un'ulteriore modifica del già richiamato articolo 3 del DL 21/2022, che faccia espressamente salve, al comma 3, anche le sanzioni penali o amministrative eventualmente applicabili ai soggetti autori dell'esportazione, indipendentemente dall'inosservanza dell'obbligo di dichiarazione.