

LA RICERCA MINERARIA NON È (SEMPRE) RICERCA SCIENTIFICA

DI PAOLA BRAMBILLA

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V - 18 ottobre 2024 n. 3938

E' legittimo il diniego opposto a una richiesta di permesso di ricerca di titanio in area protetta dove le attività estrattive sono vietate, presentata da un operatore attivo nel settore minerario, anche qualora la società intenda svolgerle con indagini non invasive e pure ove la stessa, ampliando l'oggetto sociale, alleggi di svolgere attività di ricerca scientifica per superare il divieto. Il fine ultimo cui tende l'attività di impresa è infatti da ricercarsi comunque nell'attività estrattiva, ed è quindi preordinato ad un'estrazione futura, non consentita.

L'estrazione di minerali è da sempre attività cruciale per l'approvvigionamento di materiali e materie prime fondamentali per lo sviluppo economico, a cui si correla un'attività di ricerca mineraria che precede, sotto il profilo del permitting, l'attività di coltivazione in senso stretto. La distinzione tra le due fasi rileva anche in sede di valutazione di impatto ambientale, perché permessi di ricerca ed estrazioni minerarie di metalli, coltivazione di idrocarburi ed attività estrattive nella piattaforma continentale sono soggette alle procedure di valutazione ambientale statale ai sensi degli Allegato II e II bis al D.lgs. 152/06, mentre le attività di ricerca mineraria e le coltivazioni minori sono state lasciate, rispettivamente, alla verifica di VIA regionale e alla VIA regionale (All. III e IV).

L'evoluzione economica e le ricerche scientifiche hanno poi portato da un lato, alla scoperta di nuovi elementi chimici della tavola periodica, naturali e sintetici, dall'altro alla realizzazione di nuovi processi industriali e tecnologici, per lo più connessi alla transizione energetica, che richiedono materie non facilmente reperibili, quindi preziose.

La rilevanza di questi materiali è tale che l'Unione Europea ha emanato il Regolamento 2024/1252 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, il quale ha istituito un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche: concetto che include sia le materie prime strategiche, elencate in un apposito allegato suscettibile di modifica futura, sia qualsiasi altra materia prima che raggiunga o superi la soglia di 1 in termini di rischio di approvvigionamento e di 2,8 in termini di importanza economica. Ad oggi l'Allegato I, sezione I, annovera quali materie prime strategiche i seguenti elementi: bauxite/allumina/alluminio, bismuto, boro, cobalto, rame, gallio, germanio, litio, magnesio metallico, manganese, grafite, nichel, metalli del gruppo del platino, elementi delle terre rare¹ per magneti permanenti (Nd, Pr, Tb, Dy, Gd, Sm, e Ce), silicio metallico, titanio metallico, tungsteno; nelle forme idonee all'uso strategico.

Si tratta di una normativa che disciplina l'iter autorizzativo per l'estrazione e l'impiego di questi materiali, attraverso la previsione di un punto unico di contatto e di procedure accelerate, comprensive delle valutazioni ambientali, a cui sono dedicate apposite disposizioni che ne raccomandano l'accuratezza, specie ove le attività estrattive incidano sulla risorsa idrica, sugli ambienti marini e sui siti di Rete Natura 2000, sia pure nell'ambito di una tempistica contratta a un massimo di 90 + 20 giorni.

A valle anche lo Stato italiano si è dotato di una regolamentazione specifica, volta non già a dare attuazione al Regolamento, che come tale è autoapplicativo, ma per designare le autorità competenti a presidiare queste procedure. Si tratta dal decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84, recante Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico, convertito con modificazioni dalla L. 8 agosto 2024, n. 115, che mette insieme tre esigenze: quella dell'approvvigionamento, quella ambientale, e quella della circolarità.

Quanto alla prima, si istituisce invero il punto unico di contatto presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e si articola un procedimento sincopato fondato sul modulo della conferenza di servizi. Parallelamente, quanto alla pianificazione, il decreto prevede la messa a punto e il continuo aggiornamento di un Programma nazionale ad hoc.

Quanto agli aspetti di circolarità, la normativa promuove il recupero di materie critiche dai rifiuti e dalle discariche, specie vecchie, il c.d. "landfill mining".

Infine per ciò che concerne i profili ambientali, il decreto semplifica alcune procedure di ricerca non invasive, mettendo a frutto le prassi applicative maturate nel frattempo dalla Commissione VIA VAS del MASE, che in questi anni si è occupata di molteplici progetti di ricerca, anche in aree protette o in siti Rete Natura 2000, dove spesso si trovano queste preziose risorse.

Così l'art. 7 dispone che si esclude la sussistenza di potenziali effetti significativi sull'ambiente e, pertanto, non è richiesta la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA (ove applicabile) né la valutazione di incidenza, quando la ricerca non eccede i due anni ed è effettuata con modalità non invasive, ovvero: con la sola rielaborazione e analisi dei dati esistenti; con la preparazione di carte geologiche di dettaglio anche a mezzo di rilevamenti satellitari; con l'effettuazione di analisi geochimiche di superficie attraverso la raccolta di campioni rappresentativi dalle rocce affioranti; con il prelievo di campioni in gallerie o aree minerarie preesistenti; con analisi mineralogiche e petrografiche su campioni selezionati per la definizione delle associazioni mineralogiche e delle loro relazioni; con prospezioni geofisiche mediante tecniche non invasive di analisi; con campionamento dei sedimenti dei corsi d'acqua; con rilievi geofisici da veicolo monoala (droni); con campionamento e analisi del contenuto minerale di fluidi geotermici in pozzi e perforazioni esistenti, tramite utilizzo delle migliori tecniche disponibili. Su dette attività è prevista la vigilanza e il controllo degli enti territoriali competenti in materia di attività estrattive, dell'ISPRA e della Sovrintendenza.

Ora, rispetto a questo nuovo quadro si pongono due questioni, che il caso trattato dal Consiglio di Stato evidenzia: la prima, quella dell'attività di ricerca in aree interdette all'estrazione per vincoli ambientali; la seconda, quella relativa alle modalità dell'attività di ricerca che trasmodino rispetto alla griglia del decreto.

Rispetto al primo quesito, la risposta varia a seconda che si tratti di aree protette o di siti di Rete Natura 2000. Per queste ultime, invero, in linea di principio l'attività estrattiva non sarebbe di per sé vietata, ma solo da sottoporre a valutazione di incidenza, come chiariscono le diverse manualistiche e Linee Guida approntate dall'UE.ⁱⁱ In Italia però il D.M. 17 ottobre 2007 n. 184 ha previsto un divieto di apertura di nuove cave in Rete Natura 2000, all'art. 5 lett. n) che, collocandosi tra le misure minime di conservazione poi riprese dai piani di gestione dei vari siti, difficilmente lascia spazio a nuove attività estrattive.ⁱⁱⁱ Per le aree protette, invece, sono le disposizioni dei piani e dei regolamenti a dettare legge, sia per quanto riguarda l'attività estrattiva che la mera attività di ricerca, riguardo alla quale vi possono essere normative molto puntuali e rigorose, che possono estendersi a precludere anche attività poco invasive in teoria, ma in pratica lesive dei valori naturali dell'area: vi sono infatti geositi dove anche la mera raccolta di minerali è vietata, habitat che non tollerano calpestio o permanenza di gruppi di ricercatori che si attendano, producono rifiuti, disturbano la fauna tutelata, specie di avifauna particolarmente tutelate per la cui protezione è inibito l'uso dei droni.

La sentenza ci spiega proprio che questa tipologia di divieto, collocata a livello di piano o di regolamento, preclude prima ancora dell'estrazione, la ricerca; e ciò sia nelle aree protette, che in Rete Natura 2000.

Vi sono però casi in cui il dettato del piano o del regolamento non prende in considerazione il permesso di ricerca, ed allora spetta alla procedure di VIA e di VINCA analizzare nello specifico caso l'impatto sulle diverse componenti ambientali e sulla biodiversità, dettando eventuali prescrizioni, ad esempio sull'obbligo di condivisione dei dati ed informazioni raccolti con l'ente gestore, oppure circoscrivendo la durata dei prelievi, vietando l'utilizzo di attrezzature meccaniche, o ribadendo la necessità che nella fase autorizzativa fosse acquisito il nulla osta vincolante dell'ente parco o del gestore del sito. Ciò sul presupposto per cui il D.M. 184/2007 non ha vietato espressamente la ricerca mineraria, sicché non sarebbe possibile dichiarare inammissibile l'istanza di valutazione, al contrario di quanto sarebbe possibile fare per un'istanza di coltivazione.

Il secondo tema riguarda invece la sorte di istanze di ricerca più "aggressive" rispetto a quanto contemplato dal c.d. decreto materie critiche: la risposta non può che essere quella ispirata dai principi di precauzione, prevenzione, e tassatività delle disposizioni derogatorie ed eccezionali, quale è l'art. 7, insuscettibile di essere interpretata analogicamente. Per questa ragione, attività diverse dovranno essere assoggettate a VIA e sottoposte a screening di VINCA o VINCA.

La pronuncia in commento è davvero coraggiosa, perché va oltre la distinzione tra permesso di ricerca e l'istanza di coltivazione: afferma infatti senza mezzi termini, confermando l'esito del primo grado, che se l'estrazione è vietata, anche il permesso di ricerca orientato all'estrazione (sia palesemente, che mimetizzato da finalità di pseudoricerca scientifica) non può essere autorizzato.

Il Collegio stigmatizza che non basta introdurre nell'oggetto sociale dell'attività imprenditoriale finalità di ricerca scientifica per qualificare come tale la richiesta. Sotto un primo profilo – argomento *ad rem* - avuto riguardo all'indicata metodologia di indagine (analisi superficiale del terreno), senza prelievo di campioni, l'attività è priva di reale interesse scientifico perché non implementa le conoscenze e il sapere; in secondo luogo – argomento *ad hominem* - l'appellante non risultava avere effettuato in precedenza studi scientifici di alcun tipo, tali da accreditare la sua vocazione di soggetto svolgente attività di ricerca, anziché quella di impresa sostanziantesi – si ribadisce – nell'attività estrattiva, priva di quel rilievo costituzionalmente garantito alla sola attività di ricerca scientifica (art. 9-33 Cost.), e non già all'attività preordinata alla futura estrazione del titanio "che non gode di alcuna copertura costituzionale".

Per dirla con Charles Perrault, travestirsi da nonna non sempre funziona.

ⁱ Le terre rare sono, convenzionalmente, 17 elementi: scandio (Sc), ittrio (Y) e i lantanidi, che nella tavola di Mendeleev sono contraddistinti dal numero atomico da 57 al 71: lantanio (La), cerio (Ce), praseodimio (Pr), neodimio (Nd), promezio (Pm), samario (Sm), europio (Eu), gadolinio (Gd), terbio (Tb), disprosio (Dy), olmio (Ho), erbio (Er), tulio (Tm), itterbio (Yb), lutezio (Lu).

ⁱⁱ Tra I più completi, Non energy mineral extraction and Natura 2000, EC Guidance on: undertaking non-energy extractive activities in accordance with Natura 2000 requirements, Commissione, 2010; più recente, Permitting and Inspection under Article 6 (3) Habitats Directive – Quarries and Open Cast Mining, IMPEL, Report 2016/15;

ⁱⁱⁱ Una distinzione tra cave e miniere fondata non già sul criterio legale del titolo concessorio od autorizzativo di cui al regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, recante "Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno", bensì sul linguaggio comune, come operato da un interpello del MASE sul punto, che consentirebbe le estrazioni in sotterraneo senza nemmeno un'apertura in Rete Natura 2000, non pare predicabile.