

LE MATERIE PRIME CRITICHE AL BIVIO. UNA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE EUROPEA

DI ALBERTO BUONFINO

Introduzione

Il 4 marzo 2026, nell'ottica di promuovere l'approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche, in linea con le finalità strategiche dell'Unione, il Consiglio ha adottato la propria posizione sulla proposta di modifica del Regolamento (UE) 2024/1252 avanzata dalla Commissione europeaⁱ.

Come è noto, con il Regolamento (UE) 2024/1252, l'Unione Europea si pone l'ambizioso obiettivo di mitigare, entro il 2030, la propria dipendenza dalle forniture estere di materie prime strategiche e criticheⁱⁱ, da utilizzare per il proprio apparato industriale e per l'iter di transizione digitale ed ecologica, salvaguardando l'economia europea da eventuali interruzioni delle fornitureⁱⁱⁱ.

È appunto nella tensione tra gli obiettivi dell'autonomia strategica e della transizione ecologica o, meglio, nell'equilibrio che l'ordinamento (europeo e nazionale) deve ricercare e mantenere nell'attività di contemperamento tra le esigenze economiche e quelle ecologiche, che si inquadrano alcuni profili di sicura rilevanza sotto il profilo della tutela dell'ambiente.

Questo tema è di rilevanza fondamentale, in quanto il quadro normativo sulle materie prime critiche stabilito dal Regolamento si colloca all'intersezione tra la politica industriale e quella ambientale, richiamando, in via diretta o implicita, i canoni propri del diritto dell'ambiente^{iv}. L'obiettivo è predisporre un sistema normativo flessibile che, pur garantendo l'autonomia strategica dell'Unione, non comprometta ma promuova, con un approccio integrato, gli obiettivi di tutela ambientale e neutralità climatica.

Se è vero, allora, che il Regolamento muove da una prospettiva d'integrazione tra l'interesse strategico all'approvvigionamento delle materie prime critiche e la tutela ambientale^v, appare difficilmente revocabile in dubbio che, a fronte delle necessità contingenti, i richiami alla tutela dell'ambiente cristallizzati nell'atto rischiano, in concreto, di essere dequotati^{vi}.

L'assetto normativo interno

Questa considerazione si rafforza guardando al d.l. 25 giugno 2024, n. 84, convertito con modificazioni nella l. 8 agosto 2024, n. 115, che definisce le misure urgenti per l'attuazione del Regolamento, sia sotto il profilo dell'iter autorizzatorio, con riferimento ai progetti strategici, sia con riguardo al sistema di governance a livello nazionale.

Non è un caso che, a pochi mesi dall'approvazione del d.l. n. 84/2024, la Corte Costituzionale, su impulso della Regione Autonoma della Sardegna, si sia pronunciata circa la legittimità costituzionale dell'assetto di competenze previsto nel predetto d.l. con riferimento all'iter procedimentale ivi articolato e all'istituzione di un *punto unico di contatto* a livello nazionale presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica^{vii}. Se, infatti, la questione di legittimità costituzionale si incentra, per quanto qui d'interesse, sul riparto di competenze tra Stato e Regioni, nello sviluppare il proprio impianto argomentativo, la Corte richiama il ruolo della tutela ambientale nell'ambito dell'approvazione di progetti strategici.

Nel dichiarare le questioni sollevate dalla Regione in parte inammissibili e in parte infondate, la Corte evidenzia, da un lato, che le disposizioni del d.l. n. 84/2024 sono costituzionalmente legittime, in quanto rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, essendo riconducibili a materie trasversali, quali la tutela della concorrenza, dell'ambiente e della difesa; dall'altro, rileva che esse costituiscono norme di riforma economico-sociale che richiedono un'attuazione omogenea su tutto il territorio nazionale.

L'istituzione del *punto unico di contatto* a livello nazionale, prevista al fine di facilitare e coordinare le procedure autorizzatorie dei progetti strategici, è conforme al Regolamento e al principio di sussidiarietà, nonché rispettosa delle competenze regionali, nell'ottica di un'attuazione unitaria della disciplina. Le disposizioni impugnate, ad avviso della Corte, non violano il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, né ledono le competenze legislative e amministrative regionali, risultando adottate nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e della Costituzione.

La cennata sentenza ha, quindi, avallato l'impianto normativo nazionale di specificazione delle disposizioni recate dal Regolamento, considerando, nel nome dell'attuazione unitaria della disciplina europea su tutto il territorio nazionale, immuni da profili di incostituzionalità le misure di semplificazione e di accentramento che demandano allo Stato la competenza circa lo svolgimento dell'iter autorizzatorio unico.

Il tempo dirà se, in concreto, il rilascio delle necessarie autorizzazioni nel quadro del procedimento unificato, anche in forza dell'utilizzo del modulo procedimentale della conferenza di servizi^{viii} o di altri modelli di coordinamento con le amministrazioni settorialmente competenti, consentirà di garantire un adeguato livello di approfondimento e di ponderazione dei profili ambientali, nonostante il carattere urgente e strategico dei progetti da approvare.

La proposta della Commissione

Considerando quanto sinora si è detto circa la normativa, europea e nazionale, attualmente in vigore, occorre fermare l'attenzione sulla proposta avanzata dalla Commissione.

Sullo sfondo di una situazione nella quale perdura un contesto di tensioni politico-economiche che, prospetticamente, non appare evolversi in meglio rispetto al momento in cui il Regolamento è entrato in vigore (23 maggio 2024), la proposta, su cui si è da ultimo pronunciato il Consiglio, intende, nello specifico, rafforzare l'autonomia strategica dell'Unione in materia di sicurezza industriale ed economica, assicurando l'accesso alle catene di approvvigionamento e promuovendone la diversificazione.

Allo stesso tempo, secondo l'impostazione della Commissione, le modifiche al Regolamento mirano ad assecondare, sul versante della sostenibilità ambientale e degli obiettivi di digitalizzazione, *“la trasformazione pulita e digitale”*. In quest'ottica, la revisione del Regolamento punta a fornire un quadro giuridico volto a *“razionalizzare, chiarire e semplificare alcune delle norme per migliorare la circolarità, aumentare la capacità di riciclaggio e rafforzare il mercato secondario delle materie prime critiche”*.

Il tema dell'approvvigionamento di materie prime critiche, com'è noto, ha rilevanti conseguenze pratiche, se si considera che l'importanza di tali materie prime, e in particolare degli elementi delle terre rare, è correlata al loro utilizzo nell'ambito di processi industriali a elevato livello tecnologico (in ambito energetico, elettronico, medico, spaziale e di difesa).

Le modifiche prospettate dalla Commissione, com'è facile intuire, si rendono allora necessarie alla luce degli sviluppi che, a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento, hanno interessato l'approvvigionamento delle materie prime, comprese quelle rilevanti, in prima battuta, nel comparto della difesa e nei settori spaziale ed energetico^{ix}.

In particolare, il riferimento va all'impatto delle vicende geopolitiche degli ultimi mesi, che hanno condotto, da un lato, a una serie di restrizioni alle esportazioni cinesi delle terre rare^x, e, dall'altro, agli accordi di partenariato, conclusi tra Stati Uniti e Ucraina, in relazione allo sfruttamento di alcuni minerali ascrivibili alle materie prime ricomprese nel Regolamento^{xi}.

In un contesto in cui gli attori globali, muovendo dalle tradizionali alleanze politiche e, in alcuni casi, discostandosi da queste ultime, contemplanò strategie volte a promuovere l'attiva ricerca di scenari più certi ed economicamente sostenibili per l'approvvigionamento delle materie prime essenziali, nel dicembre 2025 la Commissione Europea aveva già adottato il piano d'azione RESourceEU^{xii}, oltre alla comunicazione congiunta con l'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza sul rafforzamento della sicurezza economica dell'Europa^{xiii}.

Il cennato piano d'azione, che qui si richiama per sommi capi, contiene misure volte alla riduzione dei rischi finanziari e al sostegno normativo per i progetti concernenti le materie prime critiche, con un potenziale immediato di diversificazione, come pure misure volte a rendere operativi i partenariati dell'Unione con paesi terzi, a proteggere il mercato unico e a creare e sostenere un mercato durevole per l'approvvigionamento diversificato delle materie prime critiche.

Nell'ottica di una revisione del Regolamento in coerenza con gli obiettivi del piano d'azione, la Commissione propone una serie di modifiche che possono essere sintetizzate secondo le seguenti linee d'intervento: i) la creazione di un mercato durevole per la catena del valore delle materie prime; ii) l'ampliamento del quadro normativo sulla circolarità, con particolare riferimento ai magneti permanenti; iii) una maggiore flessibilità nel numero di inviti richiesti con riferimento ai progetti strategici.

Con riguardo al primo profilo, occorre premettere che, ai sensi dell'art. 24 del Regolamento nella sua attuale formulazione, concernente la preparazione delle imprese ai rischi (definiti come perturbazioni nell'approvvigionamento), gli Stati membri sono tenuti a individuare, con una determinata cadenza, stabilita dallo stesso articolo e dipendente, fra l'altro, dall'aggiornamento dell'elenco delle materie prime strategiche di cui all'allegato I, sezione 1, le imprese di grandi dimensioni che producono tecnologie strategiche nell'Unione impiegando "materie prime strategiche". Tali imprese, infatti, devono effettuare una valutazione dei rischi delle rispettive catene di approvvigionamento.

La cennata valutazione comprende un processo di mappatura dell'origine delle materie prime, un'analisi dei fattori che possano influire sui tempi e sulle modalità di approvvigionamento, nonché una valutazione della vulnerabilità alle perturbazioni dell'approvvigionamento stesso.

L'art. 24 viene ora significativamente rimodulato, alla luce del fatto che, secondo la Commissione "i singoli Stati membri individuano in modo eterogeneo le imprese di grandi dimensioni che devono effettuare una valutazione del rischio delle loro catene di approvvigionamento". Questo comporta la sussistenza di un concreto "rischio di frammentazione del mercato unico", considerando che le imprese in parola, a seconda della loro struttura operativa, possono operare in più di uno Stato membro.

Con l'intendimento di evitare una duplicazione dell'individuazione di dette imprese da parte delle diverse amministrazioni nazionali e di prevenire il rischio di una indesiderabile frammentazione del mercato unico, si prevede che il compito di procedere all'individuazione delle imprese di grandi dimensioni operanti nell'ambito dell'Unione ricada sulla Commissione.

Sotto questo profilo, si deve evidenziare come uno dei pochi interventi operati dal Consiglio sul testo della proposta pervenuto dalla Commissione si incentri sulla previsione di un obbligo informativo, da parte di quest'ultima, a favore degli Stati membri interessati.

A corollario di questa modifica, si prevedono, sempre in capo alle imprese in parola, obblighi più pregnanti con riferimento all'iter di valutazione del rischio; d'altro canto, si propone anche un monitoraggio rafforzato da parte della Commissione, che potrà chiedere informazioni circa le misure

adottate per far fronte ai profili di rischio e potrà, inoltre, specificare, in forza di un atto delegato da adottare a integrazione del Regolamento, le misure di attenuazione dei rischi che le imprese sono tenute ad adottare ove siano rilevate vulnerabilità significative alle perturbazioni dell'approvvigionamento^{xiv}.

Con riguardo al secondo profilo, attinente in particolare ai magneti permanenti^{xv}, la proposta prevede la valorizzazione del riconoscimento dei materiali riciclati pre-consumo, che integra il recupero dei rifiuti post-consumo, nell'ottica di garantire un più alto livello di efficienza delle risorse a breve termine. La proposta, nel segno di una riduzione degli oneri amministrativi, promuove la trasparenza e la tracciabilità, anche attraverso la previsione, introdotta dal Consiglio, del passaporto di prodotto, cioè di un documento che tracci e condivida le informazioni essenziali su un determinato prodotto lungo tutto il suo ciclo di vita.

Con riguardo al terzo profilo, va ricordato che, secondo l'assetto normativo attuale, la Commissione è tenuta a pubblicare gli inviti a presentare le domande di riconoscimento di progetti strategici^{xvi} più volte l'anno, a scadenze regolari. La proposta prevede la possibilità di limitare gli inviti^{xvii}, così da consentire, almeno in linea teorica, una valutazione più puntuale e meditata delle domande ricevute.

La posizione del Consiglio, che apporta qualche modifica alla proposta originaria, in particolare sotto il profilo degli obblighi informativi, in capo alla Commissione, a favore degli Stati membri, nonché con riguardo all'istituzione del passaporto digitale dei prodotti, sostiene nella sostanza gli obiettivi e le modalità d'intervento illustrati nella proposta di modifica del Regolamento (UE) 2024/1252.

A questo punto, si aprono i negoziati con il Parlamento europeo, che inizieranno non appena quest'ultimo avrà adottato la propria posizione.

In attesa degli esiti dei negoziati, non si può che salutare con favore un intervento che, al di là dei delicati equilibri economici e politici sui cui, perlomeno indirettamente, interviene, testimonia l'attenzione dell'Unione europea rispetto alla necessità di mantenere e sviluppare un complessivo quadro d'insieme circa l'approvvigionamento delle materie prime critiche.

Alla luce delle implicazioni dei conflitti in corso e della situazione politica internazionale, che impattano decisamente sugli approvvigionamenti delle materie prime critiche e rendono particolarmente complicata una parcellizzazione delle politiche di approvvigionamento svolta a livello dei singoli Stati membri^{xviii}, appaiono senz'altro opportuni gli interventi del Consiglio, volti a prevedere e potenziare, in un'ottica di trasparenza e cooperazione, il ruolo degli Stati nell'ambito delle modifiche al Regolamento.

D'altro canto, non si può sottacere che l'avocazione, in capo alla Commissione, dell'attività di identificazione delle grandi imprese potrebbe riproporre la tensione, già affrontata dalla ricordata sentenza della Corte Costituzionale quanto all'assetto delle competenze disegnato dal d.l. n. 84/2024, tra l'esigenza operativa di centralizzare l'apparato decisionale e il rispetto dei canoni di proporzionalità e sussidiarietà. Il tema si pone anche alla luce del fatto che tali imprese lavorano materie prime critiche, realizzando beni (quali batterie per lo stoccaggio dell'energia, satelliti, droni^{xix}) la cui catena produttiva può avere notevoli ripercussioni sul piano ambientale e sulla gestione dei rifiuti.

Resta da vedere se il rinnovato ruolo della Commissione, che conseguirà alla prospettata modifica del Regolamento, sarà effettivamente in grado di assicurare un maggiore e/o un più razionale controllo della filiera dell'approvvigionamento e se, in definitiva, al mutato assetto normativo corrisponderanno, nel rispetto degli standard ambientali propri del diritto dell'Unione Europea, risultati operativi concreti.

ⁱ La base giuridica della proposta di modifica del Regolamento è costituita dall'art. 114, TFUE.

ⁱⁱ Le due nozioni sono definite dagli artt. 3 e 4 del Regolamento, nonché, rispettivamente, dall'allegato I, sezione 1 e dall'allegato II, sezione 1. A partire dalle materie prime critiche, l'allegato I, sezione 1 include un elenco specifico di materie prime strategiche. Queste ultime, di cui si prevede una forte crescita nel fabbisogno, sono caratterizzate da esigenze di produzione complesse e, pertanto, sono esposte a un maggior rischio sotto il profilo delle modalità e dei tempi di approvvigionamento. In particolare, sono considerate materie prime strategiche a) bauxite/allumina/alluminio; b) bismuto; c) boro — grado metallurgico; d) cobalto; e) rame; f) gallio; g) germanio; h) litio — grado batteria; i) magnesio metallico; j) manganese — grado batteria; k) grafite — grado batteria; l) nichel — grado batteria; m) metalli del gruppo del platino; n) elementi delle terre rare per magneti permanenti (Nd, Pr, Tb, Dy, Gd, Sm, e Ce); o) silicio metallico; p) titanio metallico; q) tungsteno. Sono invece identificate quali materie prime critiche a) antimonio; b) arsenico; c) bauxite/allumina/alluminio; d) barite; e) berillio; f) bismuto; g) boro; h) cobalto; i) carbon coke; j) rame; k) feldspato; l) fluorite; m) gallio; n) germanio; o) afnio; p) elio; q) elementi delle terre rare pesanti; r) elementi delle terre rare leggere; s) litio; t) magnesio; u) manganese; v) grafite; w) nichel — grado batteria; x) niobio; y) fosforite; z) fosforo; a bis) metalli del gruppo del platino; a ter) scandio; a quater) silicio metallico; a quinquies) stronzio; a sexies) tantalio; a septies) titanio metallico; a octies) tungsteno; a nonies) vanadio.

ⁱⁱⁱ A cui è seguito, sul piano del diritto italiano, il d.l. 25 giugno 2024, n. 84, convertito con modificazioni nella l. 8 agosto 2024, n. 115, che definisce le misure urgenti per l'attuazione del Regolamento, sia sotto il profilo dell'iter autorizzatorio, con riferimento ai progetti strategici, sia con riguardo al sistema di *governance* a livello nazionale.

^{iv} Si vedano i *consideranda* n. 18 e n. 55, che richiamano rispettivamente il principio di precauzione e la gerarchia dei rifiuti. Oltre ai cennati *consideranda*, utili quale ausilio interpretativo, il Regolamento, in linea con il carattere trasversale della disciplina che pone, rinvia a molteplici direttive europee in materia ambientale, così assicurando, in via mediata, l'applicazione di altri principi cardine del diritto dell'ambiente.

^v Il ruolo centrale dell'ambiente nell'impostazione del Regolamento emerge, oltre che dai *consideranda* già richiamati, anche dai *consideranda* n. 1, n. 2, n. 25 e n. 34, oltre che dagli artt. 1 e 6.

^{vi} Da un lato, infatti, il legislatore europeo e (come subito si vedrà) quello italiano richiamano la sostenibilità ambientale dei progetti strategici; dall'altro, al fine di alimentare la transizione "verde", incentivano l'attività estrattiva, che è per definizione caratterizzata da un'impronta ecologica assai rilevante.

^{vii} Cfr. Corte Cost., sentenza 28 luglio 2025, n. 136.

^{viii} Espressamente richiamato con riguardo all'iter autorizzatorio dei progetti strategici di trasformazione delle materie prime critiche (art. 5, d.l. n. 84/2024).

^{ix} Cfr., sul punto, il "considerando" n. 2 della proposta di Regolamento, a mente del quale "*l'accesso a materie prime critiche sicure e sostenibili è essenziale per gli obiettivi dell'Unione in materia di transizione pulita e digitale stabiliti nel patto per l'industria pulita. Tali materie sono inoltre componenti essenziali per le industrie dell'Unione in tutti i settori, difesa inclusa. A motivo dell'attuale situazione geopolitica, l'approvvigionamento e la sicurezza delle materie prime critiche per l'Unione sono a rischio e pertanto l'attuale quadro dovrebbe essere rafforzato*".

^x Cfr. *La Cina stringe la presa sulle terre rare: novità e potenziali impatti*, 9 ottobre 2025, Ispionline, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-cina-stringe-la-presa-sulle-terre-rare-novita-e-potenziali-impatti-219484>.

^{xi} Sul punto, S. Porrelli, *Terre rare e geopolitica: l'accordo USA-Ucraina che sfida la Cina*, 10 luglio 2025, in *AffarInternazionali*, <https://www.affarinternazionali.it/terre-rare-e-geopolitica-laccordo-usa-ucraina-che-sfida-la-cina/>. In particolare, "[s]econdo stime delle Nazioni Unite, l'Ucraina possiede circa il 5% delle riserve mondiali di terre rare. Non solo, secondo il Ministero dell'Economia ucraino, il Paese dispone di 22 dei 34 minerali considerati critici dall'Unione Europea, tra i quali ferroleghie e minerali come litio, grafite, zirconio e titanio. Detiene anche il 7% della produzione globale di titanio e, con riserve di litio stimate in circa 500.000 tonnellate, è il primo in Europa per disponibilità di tale materiale".

^{xii} L'obiettivo del Piano è incentrato sulla protezione dell'industria europea dagli shock geopolitici e dei prezzi, mediante l'istituzione di un centro europeo per le materie prime critiche, al fine di diversificare e rafforzare le catene di approvvigionamento, anche attraverso meccanismi coordinati di scorta delle materie prime critiche. Tutto questo con l'idea di diversificare e rafforzare le catene di approvvigionamento, utilizzando la piattaforma per le materie prime per aggregare la domanda, acquistare congiuntamente materie prime strategiche e concludere accordi di *off-take*, e sviluppando un approccio coordinato dell'UE per costituire scorte di materie prime critiche. Inoltre, il Piano mira a sostenere progetti relativi alle materie prime critiche, riducendo i rischi degli investimenti e accelerando le procedure autorizzatorie, così da dimezzare le dipendenze entro il 2029, prevedendo altresì uno stanziamento di 3 miliardi di euro per progetti relativi a forniture alterative a breve termine. Da ultimo, il Piano prevede un'alleanza con Paesi che condividano gli stessi principi per rafforzare e diversificare le catene di approvvigionamento, muovendo da 15 partenariati strategici in corso con Paesi ricchi di risorse e, in ogni caso, valutando nuovi quadri di investimento.

^{xiii} Cfr. Comunicazione COM(2025) 977 final del 3 dicembre 2025: <https://circabc.europa.eu/ui/group/7fc51410-46a1-4871-8979-20cce8df0896/library/777b1ecb-e7ce-4774-a92c-53f81e64ce76/details?open=true>

^{xiv} La stessa proposta chiarisce che la Commissione fonda le misure di attenuazione dei rischi su una valutazione delle informazioni disponibili sui rischi di approvvigionamento, sui flussi commerciali tra l'Unione e i paesi terzi e sui potenziali ostacoli al commercio di materie prime critiche, specificando le quote massime di dipendenza da un unico paese terzo nella catena di approvvigionamento (cfr. il par. 5aa inserito all'art. 24 dal Consiglio, che è intervenuto, sul

punto, sul testo presentato dalla Commissione). In ogni caso, ove sia identificata una vulnerabilità, le misure di attenuazione devono essere proporzionate e devono considerare la disponibilità di risorse alternative.

^{xv} Si tratta, come noto, di magneti, a base di elementi delle terre rare, aventi particolari proprietà e maggiori prestazioni rispetto a quelli in ferrite, utilizzati, a titolo esemplificativo, per la produzione di turbine eoliche. Tuttavia, gli elementi delle terre rare sono per la maggior parte estratti nella Repubblica Popolare Cinese, e la loro esportazione è, pertanto, subordinata alla risposta al fabbisogno locale o agli orientamenti di politica estera e industriale.

^{xvi} La Commissione adotta la decisione di riconoscimento di un progetto come strategico, previo coinvolgimento dello Stato membro interessato, entro novanta giorni dal ricevimento del nulla osta da parte dello Stato membro medesimo, dandone notificazione al soggetto promotore. A far tempo dalla data del riconoscimento, da parte della Commissione, della natura strategica di un progetto di estrazione, trasformazione o riciclaggio delle materie prime critiche, esso assume la qualità di progetto di pubblico interesse nazionale e le relative opere e gli interventi necessari alla sua realizzazione sono dichiarati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti.

^{xvii} Nel 2024 è stato pubblicato un primo invito, che ha condotto alla selezione di 47 progetti strategici nell'UE e di 13 progetti strategici al di fuori dell'Unione; un secondo invito è stato pubblicato dalla Commissione il 25 settembre 2025.

^{xviii} Si vedano, da ultimo, gli incontri bilaterali tra Canada e Italia, tenutisi nel marzo 2026, nei quali sono state studiate le prospettive di cooperazione sulle filiere minerarie.

^{xix} Cfr. art. 24, par. 1 del Regolamento.