

LA NECESSITA' DI AGGIORNAMENTO DELLA LEGISLAZIONE MINERARIA E DELLE NORME DI POLIZIA MINERARIA

Domenico Savoca

1 - Premessa

Il Consiglio Nazionale dell'ANIM, nella riunione a Roma del 27 luglio 2018, ha deliberato di avviare uno studio e un'indagine conoscitiva al fine di predisporre una proposta operativa sia per l'aggiornamento della legislazione mineraria, con riferimento alla generalità delle attività estrattive, sia per l'aggiornamento delle norme di polizia mineraria.

Nel corso del presente editoriale si darà conto degli obiettivi dell'aggiornamento della legislazione mineraria, con riserva di presentare l'iniziativa relativa all'aggiornamento delle norme di polizia mineraria nel prossimo editoriale.

La legislazione mineraria nazionale riguarda esclusivamente il settore delle miniere, mentre l'attività legislativa in materia di cave è totalmente sviluppata dal sistema regionale: a seguito del trasferimento delle competenze in materia di miniere alle regioni a partire dall'anno 2001, alcune regioni hanno legiferato anche in materia di miniere, sostanzialmente per trattare in modo unitario le cave e le miniere, riducendo al minimo le differenze tra le due tipologie estrattive e di fatto equiparando queste ultime alle cave.

L'attività estrattiva di cava è ormai pianificata in quasi tutte le regioni, mentre non lo è, e non può esserlo, quella relativa alle miniere: paradossalmente, ritrovarsi al di fuori di un sistema di pianificazione diventa un ostacolo per le miniere, le cui concessioni faticano ad essere riconosciute ed accettate; ormai il territorio è governato e gestito da differenti e tra loro coordinati sistemi di pianificazione territoriale, anche su più livelli (si veda il Piano Territoriale Regionale - PTR, declinato a livello provinciale dai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali – PTCP), che quasi sempre escludono le miniere.

Non essere inseriti in tali pianificazioni il più delle volte rappresenta un ostacolo insormontabile per il rilascio della concessione mineraria e l'esercizio dell'attività estrattiva.

La legislazione sulle cave, invece, talvolta è aggiornata sin troppo spesso, e frequentemente considera l'attività di cava esclusivamente a livello di gestione del territorio, senza considerare che gli aspetti industriali legati all'attività estrattiva dovrebbero essere oggetto di forte attenzione, in relazione alla necessità di assicurare un approvvigionamento sicuro delle materie prime.

Particolare attenzione, ancora, occorre porre ai problemi ambientali, trascurati dalla legislazione nazionale, nonché a quelli dell'economia circolare, i cui principi hanno acquistato ormai una rilevanza planetaria e devono essere sempre tenuti presenti in via prioritaria.

2 – Gli obiettivi di una legislazione mineraria nazionale

Gli obiettivi generali di una legislazione mineraria dovrebbero essere rilevabili dalla strategia nazionale delle materie prime, di cui ogni nazione avrebbe l'interesse di dotarsi.

L'Italia risulta l'unico Stato europeo a non possedere una strategia nazionale delle materie prime: a ciò si sta ponendo rimedio anche per l'attività del Laboratorio Materie Prime (LabMP), un network di Enti e Associazioni in rappresentanza della Pubblica Amministrazione, del Sistema datoriale della Ricerca scientifica e delle Associazioni culturali, che ha in avanzato stato di predisposizione una proposta di strategia da sottoporre alle Strutture ministeriali competenti.

Gli obiettivi di una legislazione mineraria nazionale dovrebbero necessariamente essere condivisi dal sistema delle autonomie: le regioni ormai hanno legiferato in modo incisivo, seppur non organicamente; le legislazioni delle singole regioni tendono a differenziarsi in modo sostanziale, anche per problematiche estrattive di carattere generale e non attinenti a specificità territoriali.

Si nota attualmente un lento riavvicinamento tra loro delle legislazioni regionali, in quanto oggi si cerca di valutare con maggiore interesse i sistemi legislativi delle regioni confinanti, anche per acquisire idee e informazioni su come il sistema delle attività estrattive meglio risponde agli impulsi della legislazione stessa, nonché sulle modalità pianificatorie ed autorizzative.

Manca ancora un riferimento unitario a livello nazionale, in quanto l'attività pur lodevole delle singole Strutture o dei singoli funzionari non può sostituirsi a un coordinamento formale e accettato dal sistema delle autonomie.

Appare peraltro di difficile attuazione una legislazione che possa costituire una sintesi delle leggi regionali, ma occorre sforzarsi di ricercare, nell'insieme delle stesse leggi regionali, i principi che possono costituire, ancorché in modo non sostanzialmente espresso, una tendenza unitaria su particolari materie di interesse del sistema produttivo minerario.

Risulta necessario effettuare uno studio comparato delle singole legislazioni regionali, sfruttando la presenza e le competenze degli associati ANIM, per ricavarne una rete di disposizioni che possono unire in un percorso comune le singole attività legislative.

Altro elemento prioritario risulta essere la conoscenza dei sistemi legislativi degli Stati membri dell'UE, ancora per uno studio comparato dei singoli principi e delle singole modalità pianificatorie a livello di Stato membro o delle autonomie locali degli stessi Stati: soprattutto gli Stati del nord-Europa hanno introdotto sistemi legislativi, che, pur rispondendo pienamente ai principi dell'economia circolare e dello sviluppo sostenibile, garantiscono un ordinato sviluppo delle attività estrattive, con l'obiettivo dell'efficienza produttiva e dell'economicità della produzione delle materie prime, in un quadro legislativo di certezza del diritto e di efficienza della macchina amministrativa.

Ricordo i due importanti documenti relativi allo sviluppo sostenibile e all'economia circolare, predisposti dalle strutture ministeriali:

- *Strategia Nazionale dello Sviluppo Sostenibile*, del Ministero dell'ambiente
- *Verso un modello di economia circolare per l'Italia – Documento di inquadramento e di posizionamento strategico*, dei Ministeri dell'ambiente e dello sviluppo economico.

E' attualmente in corso di consultazione il documento "Economia circolare ed uso efficiente delle risorse – Indicatori per la misurazione dell'economia circolare", ancora dei Ministeri dell'ambiente e dello sviluppo economico, di particolare interesse per il settore delle materie prime, in quanto è direttamente finalizzato a valutazioni e misurazioni del sistema delle risorse nazionali in senso lato, comprensive di quelle minerarie.

Perché il sistema legislativo possa essere validamente riformato, occorrerà superare le resistenze di chi, avendo acquisito una rendita di posizione, non ha alcun interesse a che le cose cambino, pur continuando, formalmente, a criticare il funzionamento delle Istituzioni, la vetustà e l'ingiustizia delle leggi e l'arretratezza del sistema economico.

Occorrerà definire a livello legislativo i rapporti tra i valori della produzione, dell'economia e del lavoro del settore estrattivo e le specifiche salvaguardie degli interessi legati alla tutela idrogeologica, agli usi civici, al paesaggio, a Natura 2000, etc, perché tali necessità di salvaguardia non possano sempre essere invocate per il condizionamento e il blocco delle attività estrattiva, anche per pretese talvolta strumentali e non sostenibili.

Risulta opportuno che una futura legislazione mineraria possa essere riferita anche alle attività di valorizzazione del patrimonio minerario dismesso a fini culturali, scientifici e sociali: solo alcune regioni hanno legiferato sulla materia, peraltro in forma sostanzialmente coordinata: per le attività di valorizzazione un riferimento nazionale sarebbe sicuramente accettato dagli operatori del settore.

Nel seguito si riporteranno gli esempi delle principali problematiche che dovranno essere affrontate in sede di modifica legislativa, che certamente non esauriscono gli impegni per una nuova legislazione nazionale.

3 – I principi che devono essere definiti da una legislazione mineraria

1 - Nuova classificazione delle materie prime minerarie. L'attuale classificazione delle materie prime minerarie, come definita dall'art. 2 del regio decreto n. 1443/1927, rispondeva, al momento dell'emanazione del decreto stesso, ad esigenze produttive e di salvaguardia di attività strategiche nell'economia del 1927, e quindi da tutelare e favorire, oggi non più esistenti o di modesta rilevanza economica.

La suddivisione delle attività minerarie nelle due categorie delle cave e delle miniere, oggi appare superata dalla evoluzione produttiva delle varie attività estrattive: la categoria delle miniere, a livello nazionale è sostanzialmente sparita, comprendendo soltanto poche decine di attività

minerarie con qualche rilevanza economica, in quanto le miniere tradizionali, soprattutto di minerali metallici, che hanno costituito l'ossatura del sistema minerario nazionale fino agli anni ottanta del secolo scorso, sono state chiuse per esaurimento del giacimento o, più spesso, per antieconomicità della produzione.

In concreto, circa il 96% delle attività estrattive oggi sono concentrate all'interno del settore di cava, pertanto, è da ritenere che ormai esista una sola categoria delle attività estrattive, le cave, mentre le stesse attività si differenziano notevolmente per tipologia, in relazione alle tecniche di coltivazione, all'impatto ambientale, all'importanza economica, alle dimensioni aziendali, al bacino di utenza della produzione mineraria, etc.

A livello europeo le attività estrattive risultano divise, anche se in termini operativi e non legislativi, in tre categorie, ad ognuna delle quali corrisponde un interesse particolare: le stesse Associazioni datoriali europee sono suddivise quasi per categoria merceologica: EUROSIL, EUROTALC UEPG, EUROMINES EUROROC, CEMBUREU, etc. a testimonianza della frammentazione del settore, senza che vi sia una rappresentanza unitaria riconosciuta.

Le tre categorie sono le seguenti

1. *Attività estrattive di minerali metallici*
2. *Attività estrattive di minerali industriali*
3. *Attività estrattive di materiali da costruzione*

In Italia sarebbe necessario introdurre una nuova categoria: *attività estrattiva di pietre ornamentali*.

Una nuova legislazione nazionale dovrà delimitare le quattro categorie, in termini di pianificazione, autorizzativa e di proprietà del giacimento.

2 – La pianificazione delle attività estrattive. Lo snodo principale dell'attività estrattiva è costituito dal sistema di pianificazione delle cave delle singole regioni, che si differenzia in funzione delle scelte politiche delle Amministrazioni regionali, del quadro produttivo, della prevalenza di alcune tipologie di attività estrattive, della severità delle pianificazioni regionali presenti, etc.

Una legge nazionale potrà solo definire i principi generali e gli obiettivi nazionali di una pianificazione regionale, all'interno di un accordo con le regioni: lo Stato potrà concordare gli obiettivi per un approvvigionamento sicuro delle materie prime a livello nazionale, mentre toccherà alle regioni attuare gli obiettivi concordati a livello nazionale: si tratta di una modalità operativa ormai consolidata, soprattutto nel settore energetico.

Premessa perché la pianificazione possa svilupparsi secondo la linea sopra riportata è che lo Stato si doti di una sua strategia per le materie prime.

Ritengo che il sistema dette autonomie sia pronto ad accettare un coordinamento sugli obiettivi generali a livello nazionale, in quanto è sentita l'esigenza di coordinare gli sforzi a livello regionale anche per l'attuazione di un obiettivo nazionale, come peraltro ormai insistentemente richiesto dagli operatori.

3 - Il permesso di ricerca e la concessione mineraria. L'attuale legislazione prevede che il ricercatore minerario abbia pochi diritti nella fase di passaggio a concessione mineraria a seguito della scoperta di un giacimento minerario, anche se di fatto, lo stesso ricercatore generalmente ottiene la concessione mineraria, ma non sono rari i casi in cui la concessione mineraria debba essere conferita a seguito di istanze concorrenti.

Appare più opportuno il conferimento di un titolo unico, che comprenda le fasi sia della ricerca che della coltivazione: in tal senso si prevede per i permessi di ricerca e le concessioni minerarie di idrocarburi.

La richiesta di permesso di ricerca talvolta è stata utilizzata in maniera strumentale dagli operatori: non è stato raro il caso che un'area di concessione fosse stata contornata da permessi di ricerca dello stesso operatore, per impedire che altri operatori potessero effettuare ricerche per lo stesso minerale, facendo concorrenza al primo concessionario.

4 - La semplificazione amministrativa. La semplificazione amministrativa ha da sempre costituito l'obiettivo dichiarato di tutte le Amministrazioni pubbliche, senza che, peraltro, l'obiettivo sia mai stato raggiunto: ogni legge di semplificazione finisce sempre con il rendere più complessa la procedura amministrativa, indipendentemente dalla volontà del legislatore.

Generalmente, le norme per la semplificazione amministrativa sono predisposte dagli stessi uffici che poi dovranno applicarle, quindi in conflitto palese di interesse: gli Uffici dovrebbero proporre delle norme che, semplificando i procedimenti, di fatto tolgono potere e lavoro agli Uffici stessi.

Spesso la complessità delle norme è invocata strumentalmente per nascondere sacche di inefficienza o interessi particolari.

5 - L'attività estrattiva e i vincoli della pianificazione territoriale. La pianificazione territoriale, a partire da quella a livello regionale, spesso condiziona in modo rilevante lo sviluppo del settore estrattivo, soprattutto perché in sede di tale pianificazione non si tiene conto delle esigenze industriali rappresentate dalle imprese estrattive.

Spesso, il tutto deriva da una mancata rappresentazione delle esigenze produttive del settore estrattivo che, parcellizzato ad ogni livello, non ha la forza e la conoscenza per intervenire con efficacia.

Una nuova legislazione dovrebbe tentare di coordinare i differenti interessi, facendo in modo che quelli minerari siano sempre considerati, anche se non sempre accolti.

6 - I rapporti tra attività estrattiva e natura 2000. Un documento del 2010 della Commissione Europea prevede che gli obiettivi del settore estrattivo e quelli relativi a Natura 2000 per la tutela della biodiversità devono essere valutati in modo ponderato, senza che apriori possa prevalere uno dei due (nella quasi totalità dei casi prevale la vincolistica di Natura 2000).

In relazione all'incremento costante del numero di siti per la tutela della biodiversità (circa il 20% del territorio nazionale) appare necessario prevedere a livello legislativo l'attuazione di quanto previsto a livello comunitario.

7 - Il regime di proprietà dei giacimenti. Relativamente alle miniere e alle cave la cui disponibilità sia stata sottratta al proprietario del suolo, talune Amministrazioni assegnano le concessioni minerarie e i rinnovi delle stesse a seguito di procedure ad evidenza pubblica.

La procedura di cui sopra non è prevista dall'attuale legislazione mineraria: i più volenterosi tra gli Amministratori fanno riferimento alla direttiva 2006/123/CE (direttiva Bolkestein), che affronta la necessità di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, per mettere a gara l'assegnazione delle concessioni di miniera o di cava

Tale direttiva non trova applicazione alle concessioni di beni quale le miniere e le cave, ma solo alla concessione di servizi.

La legislazione nazionale dovrebbe regolamentare la materia, al fine di eliminare incertezze per gli operatori.

8 - L'economia circolare e le attività estrattive. Oggi i principi dell'economia circolare costituiscono, almeno formalmente, i riferimenti fondamentali cui dovrebbero attenersi coloro che impegnano le risorse naturali e l'ambiente.

A fronte di affermazioni altisonanti sulla volontà degli Amministratori pubblici di sviluppare l'economia circolare, vi sono forti difficoltà a livello normativo nell'attuare i principi dell'economia circolare stessa, soprattutto per la rigidità della normativa ambientale, talora aiutata da sentenze del Consiglio di Stato o della Corte di Cassazione che impongono interpretazioni normative ancora più rigide.

I problemi, ben conosciuti dagli operatori, riguardano i limi di cava, i fanghi di segazione, i materiali da demolizione, le terre e rocce da scavo per gli impieghi come aggregati, i materiali di disalveo, i materiali derivanti dalle bonifiche agrarie, l'impiego dei flocculanti, etc.

Una nuova legislazione dovrebbe tentare di fare chiarezza, con effettive innovazioni normative, evitando di ottenere l'effetto opposto, come finora accaduto.

4 - Conclusione

L'elenco di cui al paragrafo precedente riporta solo gli argomenti più rilevanti che dovrebbero essere affrontati in una nuova legislazione mineraria.

Attualmente sembra vi siano le condizioni favorevoli per procedere speditamente, anche perché le esigenze di aggiornamento legislativo sono risultate evidenti, soprattutto per il procedere delle azioni della Commissione Europea, sempre più impegnata in una politica europea delle materie prime, da attuare anche tramite le politiche nazionali.

L'ANIM possiede oggi le competenze, attraverso i propri Associati, per esaminare compiutamente le problematiche normative che maggiormente abbisognano di adeguamento in relazione all'esperienza maturata a livello nazionale negli Enti pubblici, negli Enti di ricerca, nelle Università e nel settore produttivo, e proporre soluzioni innovative.

Il lavoro preliminare di esame comparativo della legislazione regionale e di quella dei singoli Stati europei fornirà il supporto, insieme alle altre attività che saranno previste, per delle proposte

normative (allo stato concettuale e non trasformate in articolato normativo) da mettere a disposizione delle Amministrazioni interessate.

Il progetto sarà condotto da un gruppo di lavoro cui parteciperanno i Soci ANIM, aperto anche al contributo di non iscritti.