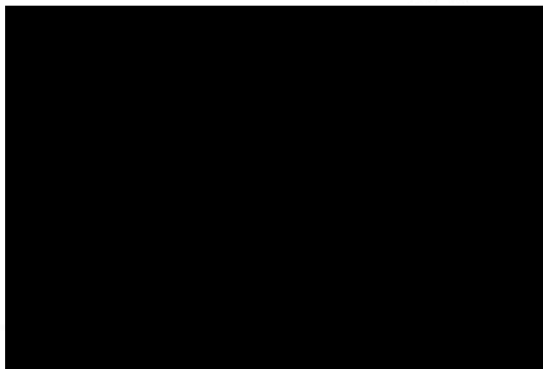


Ing. Domenico Savoca

Mining Consultant

Presidente ANIM

Associazione Nazionale Ingegneri Minerari



RELAZIONE TECNICO-AMMINISTRATIVA IN MERITO AI TITOLI MINERARI PER LA RICERCA E LA COLTIVAZIONE DI BENTONITE RICHIESTI IN REGIONE SARDEGNA DA PARTE DELLA SOCIETA' ETAS IN TERRITORIO DEL COMUNE DI ISILI (SU)

1 - Premessa

La Società Futura S.r.l. ha richiesto allo scrivente un parere un parere professionale in merito alle istanze presentate dalla Società ETAS alla Regione Sardegna per il conferimento di titoli minerari relativi alla ricerca e alla coltivazione del minerale bentonite in territorio del Comune di ISILI (SU) e alla regolarità dei procedimenti amministrativi in carico alla Regione Sardegna.

In particolare, la Soc. Futura S.r.l. ha formulato allo scrivente le seguenti richieste di parere:

1. *Se l'istanza di proroga del permesso di ricerca "Mauru Marras" presentato alla Regione Sardegna sia regolare dal punto di vista tecnico e amministrativo e se il conferimento del decreto di proroga dello stesso permesso di ricerca sia avvenuto nel rispetto della vigente legislazione mineraria;*
2. *Se l'istanza di conferimento della concessione mineraria "Mauru Marras" da parte della Soc. ETAS a seguito della conclusione delle indagini minerarie sia regolare alla luce delle risultanze delle indagini stesse e se l'area della concessione mineraria sia congrua rispetto ai volumi di minerale da estrarre.*

In via prioritaria, al fine di sgombrare il campo da ogni equivoco circa la rilevanza attribuita dalla legislazione vigente della coltivazione di un giacimento di miniera per l'estrazione bentonite si evidenzia quanto segue.

Il regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel regno, di seguito legge mineraria, ha individuato nella prima categoria, miniere, tra l'altro, la ricerca e la coltivazione di bentonite.

Ai sensi dell'articolo 826 del Codice Civile le miniere appartengono al patrimonio indisponibile dello Stato e sono sottratte alla disponibilità del proprietario del suolo.

L'elenco delle lavorazioni di prima categoria contenuto nell'articolo 2 della legge mineraria fa riferimento all'importanza economica dei minerali alla data di emanazione della legge mineraria, circa un secolo fa, e tale elenco oggi appare per la gran parte superato: in concreto, la legge mineraria ha ricompreso nella prima categoria quasi tutte le sostanze minerali allora estratte, con esclusione, sostanzialmente, delle sostanze minerali utilizzate nel settore delle costruzioni o per la fabbricazione di manufatti da impiegare nel settore delle costruzioni.

Con successivo DPR n. 620/1955 i giacimenti minerari relativi alle lavorazioni di prima categoria sono stati suddivisi, in relazione all'importanza per l'economia nazionale, in giacimenti di interesse locale e giacimenti di interesse nazionale: la bentonite rientra tra i giacimenti di interesse locale.

Quanto precede in relazione alla talvolta asserita affermazione della generale importanza strategica delle miniere a livello nazionale: in nessun punto della legislazione nazionale si parla del valore strategico dei giacimenti relativi ad attività di miniera.

Solo a seguito della emanazione del regolamento UE n. 2024/1252 del 11 aprile 2024, Istituzione di un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche, è stata introdotta l'espressione *minerali strategici* per l'Unione Europea, fornendo un elenco particolareggiato di tali minerali (*terre rare, litio, titanio, etc*); in tale elenco non compare la bentonite, di cui una quota rilevante della produzione nazionale è destinata alla fornitura di lettieri per gatti, peraltro sostituibile

La legge mineraria, solo per le concessioni minerarie, all'articolo 32, ha considerato di pubblica utilità le opere necessarie per il deposito, il trasporto e la elaborazione dei minerali, per la produzione e trasporto dell'energia, ed in genere per la coltivazione del giacimento e per la sicurezza della miniera sono considerate di pubblica utilità a tutti gli effetti della legge 25 giugno 1865, n. 2359, abrogata con l'articolo 58 del DPR 8 giugno 2001, n. 327, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Pertanto, le opere sopra richiamate sono equiparate a tutti gli effetti alle opere pubbliche, che nulla hanno a che vedere con le opere strategiche, talvolta a livello nazionale individuate con legge speciale (es. TAV Torino-Lione. Ponte sullo Stretto di Messina).

Come si esporrà nel seguito, a seguito dell'eventuale conferimento della concessione mineraria a favore della Soc. ETAS è prevista soltanto l'asportazione del minerale dal giacimento bentonitico, senza lavorazioni successive nella regione Sardegna, in quanto le stesse si svolgeranno fuori dalla regione stessa, pertanto, senza che nessuna opera relativa alla coltivazione, rientri tra le opere di pubblica utilità.

In relazione al conferimento di un permesso di ricerca mineraria, in cui addirittura le opere necessarie allo sviluppo della ricerca stessa non sono considerate di pubblica utilità, risulta del tutto arbitrario parlare di ricerca strategica, priva di significato tecnico e giuridico. Il regolamento

europeo 2024/1252 non individua alcuna strategicità nelle attività di ricerca mineraria, nemmeno per i minerali strategici per l'economia europea.

PROROGA PERMESSO DI RICERCA “MAURU MARRAS” PER ARGILLE BENTONITICHE E ARGILLE SMETTICHE IN COMUNE DI ISILI (SU) – OSSERVAZIONI IN MERITO ALLA LEGITTIMITA’ DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA REGIONALE

Con determinazione n. 267 del 14/04/2023, l’Assessorato Industria – Direzione Generale dell’industria – Servizio attività estrattive e recupero ambientale della Regione Sardegna, è stato prorogato il permesso di ricerca mineraria denominato “Mauru Marras” per argille bentonitiche e argille smettiche, per la durata di anni uno, a favore della ETAS S.r.l., in territorio del Comune di Isili (SU).

Invero, l’espressione *argille bentonitiche ed argille smettiche* non compare nell’elenco delle lavorazioni di prima categoria di cui all’articolo 2 della legge mineraria, essendo presente la sola voce bentonite.

Con deliberazione della Regione Autonoma della Sardegna n. 44/43 del 4 settembre 2020 il progetto previsto dal permesso di ricerca è stato escluso dalla necessità della procedura di VIA.

Con determinazione n. 554 del 09/07/2021, l’Assessorato Industria – Direzione Generale dell’industria – Servizio attività estrattive e recupero ambientale, della Regione Sardegna ha conferito alla ETAS S.r.l. il permesso di ricerca “Mauru Marras” per la durata di anni uno, con scadenza al 8 luglio 2022.

Appare interessante notare che la stessa Società ETAS sia intestataria in area relativamente vicina di una concessione mineraria ed ha in corso di avanzata istruttoria il conferimento di una ulteriore concessione mineraria, di cui si parlerà in sede di presentazione delle osservazioni in merito al conferimento, in corso di istruttoria, della concessione mineraria “Mauru Marras”. I titoli minerari richiesti o già oggetto di conferimento da parte della Regione, sono tutti relativi alle argille smettiche e/o bentonitiche.

E’ opportuno evidenziare che si sta assistendo ad una anomala concentrazione di richieste di concessioni minerarie, con possibili fini speculativi, non essendo giustificata, almeno nella documentazione disponibile, dal punto di vista industriale.

Relativamente al programma lavori del permesso di ricerca di che trattasi si segnala che tale programma non è stato reperito, nemmeno sul sito regionale sede di pubblicazione dei procedimenti di verifica di VIA (risulta totalmente assente).

Alcuni incompleti riferimenti al programma lavori sono reperibili all’interno della delibera regionale di esclusione dalla VIA, nel documento istruttorio relativo alla proroga del permesso di ricerca ed in forma forse volutamente ambigua all’interno della relazione geologica presentata per il conferimento della concessione mineraria.

Si riportano le osservazioni e le valutazioni relative alla determinazione di proroga del permesso di ricerca “Mauru Marras”.

In via prioritaria si segnala che nel corpo della determinazione di proroga risulta: *è rilasciato alla ETAS S.r.l..... il rinnovo del permesso minerario per la ricerca di argille bentonitiche e argille*

smettiche denominato "Mauru Marras", mentre l'intestazione della determinazione stessa ha per oggetto la "Proroga del permesso di ricerca mineraria..."

La legge mineraria prevede che un permesso di ricerca mineraria possa essere prorogato (senza soluzione di continuità temporale), mentre la possibilità di rinnovo è prevista solo per le concessioni minerarie, in quanto allo scadere della concessione si procede ad una nuova assegnazione della concessione stessa, al concessionario della concessione in scadenza o ad altro subentrante.

L'errato riferimento al rinnovo di un titolo minerario risulta anche all'interno dell'atto istruttorio relativo al procedimento di proroga del permesso di ricerca mineraria: come si vedrà nel seguito, la data di inizio della proroga del permesso di ricerca "Mauru Marras" decorre da quella della determinazione regionale e non da quella di scadenza del permesso di ricerca, disposizione che sarebbe corretta nel caso di rinnovo e non di proroga di un provvedimento originariamente conferito.

Sia la deliberazione regionale di esclusione dalla VIA, sia l'atto istruttorio per la proroga del permesso di ricerca di che trattasi riportano il dato che il permesso di ricerca ha una estensione di 54 ettari, ma che la superficie interessata dalle attività di ricerca risulta pari a 22 ettari. In assenza di motivazioni conosciute, il conferimento di un permesso di ricerca in cui il programma dei lavori prevede di interessare con le attività di ricerca solo il 40% dell'intera superficie risulta privo di giustificazioni e tale da configurare una indebita protezione del permissionario contro l'eventuale interessamento di altri ricercatori, che potrebbero richiedere il conferimento del permesso di ricerca nell'area non interessata dai lavori.

Il conferimento di un permesso di ricerca mineraria riguarda l'esecuzione di un progetto di ricerca, per cui sono ben definiti gli ambiti di superficie che saranno interessati dal permesso stesso, senza necessità di estendere l'area di ricerca ad aree esterne alla ricerca stessa.

La legge mineraria prevede che il permesso di ricerca sia assoggettato ad un canone annuo di 3,97 euro per ettaro, per cui con un onere di soli 127 euro per anno è assicurata una protezione dell'area interessata dagli previsti lavori: naturalmente al vantaggio per il titolare del permesso di ricerca si contrappone il danno per la pubblica amministrazione, che ha come obiettivo di riferimento la migliore valorizzazione delle aree potenzialmente interessate da giacimenti minerari di prima categoria e non certo quello di impedirne la ricerca e quindi lo sfruttamento.

Il decreto di proroga del permesso di ricerca tra le premesse riporta: VISTA la relazione istruttoria tecnico-amministrativa condotta dall'ufficio, conclusasi con esito positivo.

La relazione istruttoria riporta la data del 24 agosto 2023, di circa quattro mesi successiva rispetto a quella della determinazione di proroga del permesso di ricerca.

In sede di appello al Consiglio di Stato da parte della FUTURA S.r.l, in merito alla proroga del permesso di ricerca la Regione Sardegna ha presentato una versione differente della relazione istruttoria, datata 6 marzo 2023, quindi antecedente a quella della determinazione regionale di proroga/rinnovo del permesso di ricerca.

L'incredibile giustificazione riportata circa l'esibizione di due relazioni istruttorie per lo stesso procedimento amministrativo è che quella depositata agli atti del giudizio di primo grado (relazione del 24 agosto 2023) è meramente confermativa di quella, interna, svolta

tempestivamente e anteriormente rispetto al provvedimento impugnato, mentre in realtà si tratta di un documento che vuole contrastare le censure rivolte dalla parte appellante e presenta differenze sostanziali, rappresentate dall'aggiunta o dalla cancellazione di commi interi e periodi, rispetto alla versione ultima del 24 agosto 2023.

In termini formali, si evidenzia che nessuno dei due documenti è sottoscritto dal funzionario istruttore, quello del 6 marzo 2023 non è vistato dal Direttore del servizio e una sola nota aggiuntiva è sottoscritta con firma digitale dal responsabile di settore, mentre quello del 24 agosto 2023 è firmato per esteso dal Direttore del servizio.

Si evidenziano le seguenti differenze sostanziali:

1 - Pubblicità dell'istruttoria

La relazione istruttoria del 24 agosto 2023, alla voce Albo Pretorio, riporta la seguente affermazione relativa alla pubblicazione dell'istanza di proroga del permesso di ricerca:

Numero pubblicazione 281/2022 – Comunicazione avvio procedimento ai sensi degli artt. 7 10 della legge 241/90. Data inizio pubblicazione 27/6/2022. Data fine pubblicazione 02/07/2022.

La pubblicazione di cui sopra è intesa come comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 7 della legge 241/90, che fa riferimento alla necessità di comunicazioni personali, come previsto al successivo articolo 8 e non mediante pubblicazione all'Albo Pretorio di un Comune la quale, come specificato da FUTURA S.r.l. in sede di appello al Consiglio di Stato.

Si tratta di una evidente carenza procedimentale, e non si comprende come un documento meramente confermativo avrebbe dovuto riportarla, peraltro in assenza di una analoga o simile affermazione nel documento del 6 marzo 2023: tale ultimo documento nulla riporta in merito al rispetto delle previsioni in materia di comunicazione del procedimento amministrativo ai soggetti interessati diversi dal richiedente il permesso di ricerca.

E' necessario ricordare che il contenuto della comunicazioni di inizio del procedimento sarebbe dovuto essere conforme alle previsioni di cui all'articolo 8 sopra citato, e riportare le informazioni da fornire nei termini seguenti:

- a) l'amministrazione competente;
- b) l'oggetto del procedimento promosso;
- c) l'ufficio, il domicilio digitale dell'amministrazione e la persona responsabile del procedimento;
- c-bis) la data entro la quale, secondo i termini previsti dall'articolo 2, commi 2 o 3, deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione;
- c-ter) nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza;
- d) le modalità con le quali, attraverso il punto di accesso telematico di cui all'articolo 64-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, o con altre modalità telematiche, è possibile prendere visione degli atti, accedere al fascicolo informatico di cui all'articolo 41 dello stesso decreto legislativo n. 82 del 2005 ed esercitare in via telematica i diritti previsti dalla presente legge

d-bis) l'ufficio dove è possibile prendere visione degli atti che non sono disponibili o accessibili con le modalità di cui alla lettera d).

2 - Istruttoria del procedimento

La relazione istruttoria del 24 agosto 2023, alla voce Albo Pretorio, riporta infine la frase *“Con la nostra di risposta prot. 9556 del 3 marzo 2023 al curatore fallimentare, si dà atto dell’avvenuta trasmissione delle raccomandate e della relazione sui risultati conseguiti dalla ricerca”* mentre nella relazione istruttoria del 6 marzo 2023 risulta aggiunto il periodo *“che attestano dell’avvenuta campagna di ricerca”*. Non si comprende perché in sede di relazione meramente confermativa si sarebbe dovuto espungere il periodo sopra richiamato.

Si ritiene alla luce dell’ultima affermazione circa l’attestazione dell’avvenuta campagna di ricerca da parte del titolare del permesso di ricerca la Regione abbia ritenuto valida tale attestazione ai fini della proroga del permesso di ricerca, senza rispettare le previsioni dell’articolo 6 della legge mineraria, il quale prevede che il permesso di ricerca può essere prorogato previa constatazione, da farsi a spese del ricercatore delle opere eseguite e dei risultati ottenuti.

Risulta di tutta evidenza che la Regione, in sede di istruttoria del procedimento amministrativo, si è limitata ad una verifica documentale, aderendo, senza effettuare alcuna verifica, alle comunicazioni fornite dalla Società permissionaria.

Nulla rileva che tale Società abbia attestato l’avvenuta campagna di ricerca, anche alla luce del fatto che la stessa non aveva acquisito alcun titolo valido per accedere alle aree oggetto di indagine.

La constatazione dei lavori effettuati deve necessariamente essere effettuata con sopralluogo dedicato, del quale sia stato redatto apposito verbale con indicazione delle operazioni e dei riscontri effettuati, da parte del responsabile del procedimento, dell’istruttoria o da altro tecnico competente in materia mineraria appositamente.

Il verbale del sopralluogo, debitamente registrato, fa fede ai fini di una valida motivazione circa la proroga del permesso di ricerca.

La conclusione dell’istruttoria in assenza di accertamento sopralluogo che abbia valutato e constatato i lavori effettuati, oltre ad essere carente dal punto di vista delle motivazioni, non permette all’Ufficio competente di conoscere appieno le problematiche tecniche e di sicurezza legate ai lavori di ricerca e di validare i risultati della ricerca, ancorché parziali: la legge mineraria, nel prevedere espressamente la constatazione dei risultati della ricerca, vuole anche evitare che possano essere documentati risultati di ricerca non corrispondenti alle operazioni effettuate in loco.

Si ricorda che il ricercatore minerario, di fatto, opera per conto della Pubblica Amministrazione, acquisendo, alla fine dei lavori, solo il diritto di presentare istanza di concessione mineraria, in concorrenza eventuale con altri operatori e con il diritto di aver corrisposto il corrispettivo per il valore dei lavori effettuati ed utilizzabili in fase di coltivazione e di avere un premio per la scoperta mineraria effettuata.

I risultati della ricerca mineraria, consegnati alla Regione al termine dei lavori, diventano patrimonio della regione stessa, e devono essere resi disponibili per tutti coloro che ne facessero richiesta, per le eventuali istanze in concorrenza, altrimenti il procedimento di concorrenza sarebbe del tutto vanificato dal fatto che un terzo interessato non avrebbe gli strumenti per poter redigere un progetto di coltivazione che tenga conto dei dati della ricerca disponibili.

L'Avvocatura della Regione, con la memoria presentata in sede di appello al Consiglio di Stato, fa intendere, che la constatazione delle opere eseguite e dei risultati ottenuti sia solo un aggravio del procedimento, da attivare solo se strettamente necessario, interpretando la legge mineraria in modo non conforme allo spirito e alla lettera della legge stessa.

Quale ulteriore conferma, pur non necessaria, l'articolo 7 della legge regionale 15/1957, che detta norme integrative alla legge mineraria, istituendo in particolare il permesso di indagine, sostanzialmente coincidente con un permesso di ricerca ordinario in cui si effettuano soltanto indagini geologiche o geofisiche.

Ai sensi dell'articolo 7 della legge sopra richiamata, la proroga del permesso di ricerca deve essere accordata previa constatazione dei lavori compiuti e dei risultati ottenuti

La fase di accertamento costituisce il nucleo centrale e obbligatorio dell'attività istruttoria, che altrimenti si risolve in una vuota lettura, senza contraddittorio di documenti tecnici di cui non si ha il riscontro effettivo sul terreno.

La constatazione delle opere effettuate costituisce l'essenza del procedimento istruttorio, in assenza del quale il procedimento stesso si limita ad un recepimento notarile di un'attività svolta in assenza di partecipazione e di indicazioni operative da parte delle Regioni: nelle Regioni più progredite minerariamente, e la Sardegna è una di queste, gli Uffici minerari hanno sempre contribuito con le proprie competenze e con la propria esperienza, ad orientare le attività di ricerca e di coltivazione mineraria.

Nel merito dei lavori effettuati durante il primo periodo di vigenza del permesso di ricerca, dall'esame della documentazione presentata dalla Soc. ETAS nel 2023 per il conferimento della concessione mineraria sulla stessa area del permesso di ricerca, in relazione alla effettuazione delle indagini per il riconoscimento del giacimento, si evidenzia che la stessa documentazione risulta non corrispondente con quella prevista al momento della richiesta del titolo minerario della ricerca: previsione iniziale di 37 stendimenti geoelettrici della lunghezza di circa cento metri ciascuno ed esecuzione di 43 pozzetti esplorativi della profondità di cinque metri.

La relazione geologica allegata all'istanza di conferimento della concessione mineraria fa riferimento alla esecuzione di circa 20 pozzetti mentre non si fa alcun riferimento alla esecuzione degli stendimenti geofisici, anzi riporta espressamente la comunicazione che non sono stati effettuati: si esamineranno nella fase di redazione delle osservazioni per il conferimento della concessione mineraria le implicazioni relative al mancato rispetto del programma di ricerca.

Dalla relazione istruttoria si legge, tra l'altro: *La ricerca sarà pertanto orientata all'individuazione di tali livelli (il giacimento) e i saggi e le prospezioni geofisiche che saranno realizzati, dovranno mirare ad identificare gli spessori di interesse, etc....*

Dall'elenco dei lavori effettuati durante la prima fase di vigenza del permesso di ricerca, come sintetizzati dalla difesa della Soc. ETAS si evidenzia *l'esecuzione di misurazioni tramite geofisica*

elettrica: tali misurazioni non sono state effettuate, pur costituendo una fase del tutto necessaria per cubare correttamente il giacimento bentonitico.

Circa il rispetto delle modalità di accesso del titolare del permesso di ricerca ai terreni privati per l'effettuazione dei lavori di ricerca, si segnala che nulla dispongono il decreto originario di conferimento del titolo di ricerca e quello di proroga.

L'articolo 10 della legge mineraria prevede che il proprietario dei terreni non possa impedire i lavori di ricerca. Ma il permissionario non può accedere a tali terreni con una semplice comunicazione, consistente nel rendere noto al proprietario dei terreni stessi il provvedimento di conferimento del permesso di ricerca mineraria, peraltro estremamente succinto.

Occorre fare riferimento agli articoli 49 e 50 del DPR n. 327/2001, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materie di espropriazione per pubblica utilità, relativi all'occupazione temporanea di aree non soggette ad esproprio e di indennità di occupazione.

Certamente per procedere all'accesso nelle aree oggetto di interesse non sono state rispettate della documentazione pubblica e di quella prodotta agli atti dei giudizi amministrativi (TAR r.n. 574/2023 e Consiglio di Stato r.n. 6761/2024) le norme sopra richiamate: l'accesso è stato effettuato, non si sa in che periodo, con escavatore, che ha proceduto alle opere di scavo, violando palesemente le norme di legge attualmente in vigore, anche in considerazione della scarsa chiarezza della indicazione regionale contenuta nella determinazione di conferimento del permesso di ricerca, allorché si richiede al permissionario la notifica del provvedimento regionale ai proprietari dei fondi interessati dai lavori minerari, senza specificare la necessità di provvedere all'accesso ai lavori nel rispetto del DPR n. 327/2001.

Alcune analisi chimiche di campioni prelevati da alcuni pozzetti di ricerca, facenti parte del progetto allegato all'istanza di conferimento della concessione mineraria del 2023, riportano una data addirittura anteriore a quella di conferimento del permesso di ricerca.

La mancata attivazione delle procedure di accesso ai terreni di cui agli articoli 49 e 50 del sopra richiamati ha fatto ipotizzare l'inerzia del permissionario circa l'esecuzione dei lavori di ricerca.

3 - Rispetto dei termini del procedimento

In merito al rispetto dei tempi del procedimento, rilevante per la qualificazione giuridica della determinazione di proroga, la relazione istruttoria del 6 marzo 2023 riporta una nota del Coordinatore di settore, successivamente cassata dalla relazione istruttoria del 24 agosto 2023 (doveva trattarsi di un documento meramente confermativo!).

Note del Coordinatore di Settore: il permesso minerario autorizzato con Determina n. 554 del 09.07.21 Aveva naturale scadenza al 08.07.2022 mentre l'istanza di proroga è stata presentata per tempo, cioè prima della naturale scadenza in data 31.05.2022 richiedendo un anno di proroga del termine. Poiché il Servizio non è riuscito ad emettere per tempo la suddetta proroga in continuità temporale quindi con la concessione, si ritiene che la proroga debba avere la durata richiesta, quindi anni 1 (uno) ma a partire dalla data di emissione del provvedimento.

Si commenterà nel seguito la nota.

I termini a provvedere con riferimento alla proroga di un permesso di ricerca mineraria, non hanno carattere ordinatorio per le motivazioni che seguono:

- *L'articolo 2, comma 9 quinquies, della legge n. 241/1990 espressamente prevede che "Nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte è espressamente indicato il termine previsto dalla legge o dai regolamenti di cui all'articolo 2 e quello effettivamente impiegato.*
- *L'articolo 2 bis della legge sopra citata prevede che le pubbliche amministrazioni sono tenute al risarcimento del danno ingiusto in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento e in ogni caso l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo.*
- *Ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del DPR n. 128/1959, si deve provvedere all'autorizzazione di proroga entro il termine massimo di 80 giorni.*

Circa la data di scadenza del provvedimento di proroga del permesso di ricerca "Mauru Marras", risulta evidente una forzatura della legge mineraria.

La legislazione mineraria nazionale prevede che allo scadere di un permesso di ricerca possano essere ottenute delle proroghe di durata del permesso stesso, al fine di completare o integrare i lavori necessari alla delimitazione di un giacimento minerario.

Il titolare del permesso di ricerca, prima dello scadere del permesso di ricerca presenta eventuale istanza di proroga, corredata dal risultato dei lavori di ricerca e dal programma dei lavori previsti per la durata della proroga.

L'ufficio minerario effettua gli accertamenti del caso e provvede, entro un termine massimo di ottanta giorni, ai sensi dell'articolo 9 del DPR n. 382/1994, come sopra richiamato.

Si noti che il DPR n. 382/1994 parla di termine massimo, e ciò è dovuto alla necessità che si provveda celermente da parte della pubblica amministrazione affinché i lavori di ricerca possano proseguire senza soluzione di continuità: i lavori minerari procedono regolarmente oltre lo scadere del termine di vigenza del permesso di ricerca e il decreto di proroga fa decorrere il termine della proroga stessa dal giorno successivo a quello di scadenza.

Scelte differenti della vigenza della proroga mineraria, e tra queste si ricomprende quella relativa alla determinazione di proroga regionale che per il permesso di ricerca di che trattasi fa decorrere la proroga stessa dalla data del provvedimento regionale, creano uno stato di incertezza per l'operatore minerario serio, che a tutti gli effetti dovrebbe interrompere i lavori di ricerca dalla data di scadenza del permesso e fino all'arrivo della proroga.

La legislazione mineraria ben comprende la problematica, per cui parla espressamente di limite massimo a provvedere alla proroga dalla data dell'istanza e non di termine ordinatorio, anche fissando un termine relativamente breve (ottanta giorni) a provvedere, certamente in funzione della non complessità degli accertamenti da effettuare.

La regione Sardegna, ignorando la disposizione normativa che obbliga a provvedere in tempi brevi, senza motivazione ed in assenza di necessità istruttorie, almeno con riferimento alla relazione istruttoria del 24 agosto 2023, ha impiegato oltre trecento giorni per la chiusura del procedimento: per motivi che non si comprendono, la Regione ha ritenuto di interrompere la

vigenza del permesso stesso, senza prendere in considerazione che tale interruzione avrebbe introdotto la necessità di procedere al conferimento di un nuovo permesso di ricerca.

Osservo che i provvedimenti regionali, come indietro richiamato, tendono a confondere e talvolta a considerare alla stessa stregua i concetti di proroga e di rinnovo, per cui è ben probabile che il funzionario istruttore non si sia nemmeno posto il problema relativo ad una fissazione anomala della data di decorrenza del provvedimento di proroga.

Lo scrivente, già dirigente, conformemente con quanto effettuato da altri uffici minerari di un ufficio minerario per oltre 25 anni, ha sempre applicato la legislazione relativa ai permessi di ricerca nei sensi sopra richiamati.

La versione del 6 marzo 2023 della relazione istruttoria, cassata da quella del 24 agosto 2023 (in questo caso a ragione), valuta, senza raggiungere l'obiettivo, il notevole ritardo per la conclusione del procedimento e la scelta di conferire la proroga con soluzione di continuità rispetto alla scadenza dell'originario permesso di ricerca.

Il notevole ritardo non è giustificato, peraltro in assenza della constatazione dei lavori effettuati prevista dall'articolo 6 della legge mineraria, ma semplicemente viene constatato che il Servizio non è riuscito ad emettere per tempo (più correttamente, non riuscirà ad emettere) la determinazione di proroga del permesso stesso, per cui tale determinazione deve riconoscere la data della emanazione del provvedimento quale inizio della decorrenza di un anno della proroga autorizzata. Indirettamente si riconosce che la data di inizio della proroga delle ricerche minerarie avrebbe dovuto essere quella corretta immediatamente successiva alla scadenza dell'originario permesso di ricerca.

Delle osservazioni del Responsabile di settore nella relazione istruttoria del 6 marzo 2023 non vi è traccia alcuna nella determinazione di proroga del permesso di ricerca.

La scelta amministrativa circa la data di scadenza della proroga ad un anno dalla data di emissione del decreto autorizzativo non poteva essere effettuata in sede amministrativa, se non considerando il provvedimento come rinnovo.

4 - Considerazioni

La relazione istruttoria del 24 agosto 2023 non è meramente confermativa di quella del 6 marzo 2023, né si giustifica la necessità di una relazione istruttoria quattro mesi dopo l'emanazione della relativa conseguente determinazione dirigenziale, con finalità non meglio chiare.

Si sottolineano le incongruenze tra le due versioni della relazione istruttoria, il fatto che entrambe non sono firmate dal responsabile dell'istruttoria e dal responsabile del procedimento e che quella del marzo riporta una nota a firma del Coordinatore di settore, non ripresa nella determinazione finale.

Il provvedimento regionale che fissa la data di decorrenza della proroga del permesso di ricerca a partire da quella di sottoscrizione della determinazione da parte dell'ufficio competente appare

certamente censurabile, anche in funzione dell'obbligatorietà a provvedere entro il termine di ottanta giorni, palesemente disatteso e senza che ne sia data giustificazione.

A tutti gli effetti è stato effettuato il rinnovo del permesso di ricerca, non previsto dalla legge mineraria per gli stessi emessi di ricerca.

L'accesso alle aree private per l'effettuazione dei lavori di scavo ed il prelievo dei campioni è stato effettuato in violazione del DPR n. 327/2001.

La mancata effettuazione delle ricerche mediante stendimenti geofisici ha delle notevoli ripercussioni sulla cubatura del giacimento minerario e di questo si parlerà in sede nel successivo capitolo contenente le osservazioni relative all'istanza di conferimento della concessione mineraria.

OSSERVAZIONI GENERALI IN MERITO AL PROGETTO DI COLTIVAZIONE DI ARGILLE BENTONITICHE E ARGILLE SMETTICHE NELL'AMBITO DELLA CONCESSIONE MINERARIA "MAURU MARRAS" IN TERRITORIO DEL COMUNE DI ISILI, PROVINCIA DEL SUD SARDEGNA

La Società ETAS, Estrazione e Trasformazione Argille Sarde S.r.l., ha presentato in data 9 novembre 2023 istanza per il rilascio del provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale nell'ambito del provvedimento unico regionale in materia ambientale (PAUR) per il conferimento della concessione mineraria per argille bentonitiche e argille smettiche denominata "Mauru Marras", in territorio del Comune di Isili, Provincia Sud Sardegna, ai sensi del regio decreto n. 1443/1927.

Si riportano di seguito le osservazioni in relazione al previsto procedimento per la Valutazione di Impatto Ambientale del progetto minerario "Mauru Marras" ai fini dell'emissione del PAUR e il conseguente conferimento della omonima concessione mineraria.

1 - Principi di trasparenza e di imparzialità della procedura di evidenza pubblica

Il conferimento o il rinnovo di una concessione mineraria relativo ad un bene (la miniera) facente parte del patrimonio indisponibile dello Stato (in Sardegna della Regione), in relazione ai principi di trasparenza e tutela della concorrenza anche di derivazione comunitaria, dovendo essere assicurata la migliore utilizzazione del bene in vista del perseguimento dell'interesse pubblico, devono essere effettuati attraverso gara di evidenza pubblica. (definizione, tra le altre, enunciata dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo in sede di emanazione del parere relativamente ai procedimenti amministrativi relativi al conferimento di titoli minerari di competenza della regione Sicilia).

Si richiama, per quanto di interesse, la comunicazione interpretativa della Commissione Europea sulle concessioni nel diritto comunitario (2000/C 121/02), che ha richiesto l'applicazione dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza, mutuo riconoscimento e proporzionalità in sede di conferimento del titolo di sfruttamento di un giacimento di miniera.

Le Regioni, sia a Statuto speciale che ordinario, nella quasi totalità hanno adeguato i loro ordinamenti ed i conseguenti procedimenti amministrativi alle necessità di trasparenza e tutela della concorrenza sopra richiamate, con iniziative diversificate ma tutte indirizzate alla assegnazione dei titoli minerari mediante bandi di evidenza pubblica.

A titolo collaborativo, si segnala che alcune Regioni hanno ritenuto di emanare un apposito provvedimento legislativo per meglio definire il procedimento amministrativo relativo al bando per l'assegnazione della concessione mineraria, mentre la gran parte delle Regioni stesse ha

ritenuto di procedere con atti di indirizzo in attuazione dei principi comunitari di tutela della concorrenza.

A titolo strettamente informativo ed esemplificativo si segnalano i seguenti esempi.

La Regione Lombardia con legge con l'articolo 20 della legge regionale 14 novembre 2023, n.4 (disposizioni in materia di rilascio e rinnovo di concessioni minerarie. Modifica dell'articolo 2 della legge regionale 1/2000) ha stabilito che il rilascio e il rinnovo delle concessioni minerarie le cui funzioni amministrative sono rilasciate dalla Regione vengono effettuati a seguito di procedura ad evidenza pubblica. E' in corso di redazione il relativo regolamento, di cui si prevede l'adozione da parte della Giunta regionale entro il corrente mese di ottobre e che stato proposto dallo scrivente nell'ambito di un rapporto di collaborazione con il sistema regionale.

Si richiama, in quanto particolarmente esaustivo, il decreto 12 ottobre 2018 dell'Assessorato all'energia della Regione Sicilia, che per prima ha dettato le linee guida per il rilascio e la proroga delle concessioni di coltivazione delle sostanze minerali di prima categoria, il quale ha anche definito il corrispettivo economico per l'assegnazione di una concessione mineraria a favore del permissionario che non risulti aggiudicatario della concessione mineraria stessa.

Quale ulteriore esempio, si segnala il decreto della Regione Piemonte n. 254/A11906A/2023 del 16 giugno 2023 avente ad oggetto la procedura di evidenza pubblica a seguito della definizione della coltivabilità tecnica ed economica del giacimento di prima categoria da parte della Regione stessa: la procedura di evidenza pubblica è stata avviata a seguito della sentenza n. 723/2022 del TAR Piemonte di annullamento di un provvedimento concessorio emanato dalla Regione.

In ultimo si evidenzia il bando e disciplinare di gara relativi all'assegnazione di una concessione mineraria di sali magnesiaci nel Veneto pubblicata sul Bur n. 38 del 19 aprile 2019.

Gli esempi precedenti riguardano le regioni economicamente più rilevanti a livello nazionale, in cui la presenza mineraria risulta significativa.

Anche la Regione Sardegna ha emanato un bando regionale relativo alla presentazione di proposte progettuali finalizzate al rilascio della concessione per la riattivazione della miniera "Genna Tres Montis" in territorio dei Comuni di Silius e San Basilio (CA) per fluorite ed altri minerali; pur trattandosi di un caso con specificità significative, di fatto si tratta di un bando per l'assegnazione di una concessione mineraria, le cui procedure amministrative non differiscono da quelle relative all'assegnazione della concessione mineraria "Mauru Marras".

I bandi sopra richiamati prevedono che i procedimenti relativi alla VIA e per il conferimento della concessione mineraria siano a seguito di istanza della Società vincitrice del bando solo successivamente alla formalizzazione dell'assegnazione del titolo minerario.

2 - Situazione complessiva dei procedimenti minerari in capo alla Soc. ETAS

L'area richiesta in concessione per la miniera "Mauru Marras" risulta pari a ettari 54,58, coincidente con quella del già vigente permesso di ricerca, di identica denominazione, mentre il progetto di coltivazione presentato alla Regione Sardegna interessa solo ettari 5,80, per una

produzione annua di 17.000 tonnellate di argille bentonitiche e argille smettiche. Il citato permesso di ricerca aveva previsto attività di ricerca mineraria solo su ettari 22.

Il procedimento relativo al PAUR (Provvedimento Unico Regionale in Materia Ambientale) risulta ancora in corso.

La stessa Società ETAS ha presentato in data 10 ottobre 2022 istanza per il rilascio del PAUR relativamente alla concessione mineraria, ancora per argille bentonitiche e argille smettiche, denominata "Sa Punta Ruja", in territorio del Comune di Putifigari, Provincia di Sassari, per una superficie da interessare da parte dell'attività estrattiva pari a ettari 5,10, a fronte dell'estensione della concessione mineraria richiesta di ettari 86,57. La produzione mineraria prevista è pari a 17.000 tonnellate per anno, per una durata di dieci anni.

Il PAUR è stato rilasciato con deliberazione n. 38/128 del 17 novembre 2023 della Regione Sardegna.

Si segnala, ancora, che la Soc. ETAS, con deliberazione regionale n. 39/38 del 31 luglio 2018, ha ottenuto il rilascio del PAUR per argille smettiche (non sono citate le argille bentonitiche) per un progetto denominato "Serra Narbonis" in Comune di Villanovatulo (SU) nell'ambito di una concessione mineraria per complessivi ettari 57,12, di cui solo 5 effettivamente interessati dagli scavi minerari, per una produzione prevista di 9000 tonnellate annue, per la durata di anni 15.

Con determinazione n. 579 del 06/08/2019 la Regione Sardegna ha rilasciato la concessione mineraria "Serra Narbonis". La determinazione di che trattasi è estremamente scarna e molti articoli sono coperti da omissis.

Il materiale di copertura, per una parte rilevante, è utilizzato come sottoprodotto (più precisamente minerale associato), di cui non è precisato il valore.

Uno studio di impatto ambientale per rinnovo e ripresa produttiva dell'anno 2011 presentato dalla Soc. STAS per la concessione mineraria "Serra Narbonis" evidenziava riserve per circa 1.700.000 tonnellate.

Dall'esame delle informazioni sopra riportate si evince che la Soc. ETAS ha attivato procedimenti per ottenere più concessioni minerarie relative ad argille bentonitiche e smettiche su rilevanti superfici, a fronte della presentazione di progetti di sfruttamento che interessano una superficie non superiore al 10 per cento della superficie totale richiesta in concessione, anche in considerazione del fatto che non sono previsti impianti, uffici, officine, che potrebbero occupare parte dell'area conferita in concessione mineraria.

La notevole differenza tra le superfici richieste e quelle eventualmente interessate dalla coltivazione, può essere dettata dalla convenienza di disporre di aree contermini di tutela del giacimento dalla concorrenza, oppure dal desiderio di disporre di ampie riserve per un numero di anni superiore a quello della concessione mineraria.

La concessione mineraria oggi deve essere rilasciata esclusivamente per le aree interessate dal progetto di sfruttamento e dalle eventuali pertinenze: nel caso l'area non debba essere interessata da lavori minerari non vi è motivazione valida per assoggettarla a vincolo minerario concessorio, anche per non arrecare pregiudizio alla potenzialità di valorizzazione del bene patrimonio indisponibile della Regione, che sarebbe reso non disponibile per eventuali interessati. In caso di

richieste di aree in concessione non giustificate da specifiche esigenze minerarie, in sede istruttoria la Regione deve rivedere in riduzione l'area interessata dall'istanza di conferimento della concessione mineraria.

Nel caso presente, in relazione alle richieste e disponibilità relative alle concessioni minerarie "Sa Punta Ruja" e "Serra Narbonis" vi sarebbe ampia disponibilità di superfici, tali da assorbire la produzione prevista per la concessione mineraria "Mauru Marras", con evidente tutela dell'interesse pubblico per la riduzione dell'impatto ambientale complessivo, anche mediante la riduzione di occupazione di suolo, seppur per la durata dei lavori minerari.

3 – La ricerca mineraria per la cubatura del giacimento minerario "Mauru Marras"

Il programma dei lavori di ricerca mineraria del permesso di ricerca "Mauru Marras" prevedeva l'effettuazione di n. 37 stendimenti geoelettrici della lunghezza di 100 metri ciascuno, nonché di 43 pozzetti esplorativi della profondità presunta di 5 metri ciascuno, per il prelievo di campioni.

Si premette che non è stato possibile reperire il programma dei lavori di ricerca sia nella fase di conferimento del permesso di ricerca, sia nella successiva fase di proroga del permesso stesso: i dati sopra citati sono ricavati da indicazioni riportate nei documenti regionali relativi alla verifica di VIA, alla proroga del permesso di ricerca "Mauru Marras" (erroneamente riportata come rinnovo), e dal documento istruttorio per la proroga dello stesso permesso di ricerca.

In particolare, il documento istruttorio relativo alla proroga del permesso di ricerca "Mauru Marras" riporta che il programma relativo ai lavori di ricerca è stato pienamente rispettato, mentre non risulterebbero effettuati, in quanto non citati nel progetto per il conferimento della concessione mineraria, gli stendimenti geoelettrici, che avrebbero permesso di individuare la potenza dello strato utile di bentonite, con la conseguente corretta cubatura del giacimento e un adeguato progetto di sfruttamento.

Le indagini effettuate hanno permesso di individuare esclusivamente l'esistenza del giacimento fino alla profondità ritenuta utile dal permissionario ai fini della impostazione di una coltivazione solo superficiale del giacimento, per ottenere la ridotta produzione mineraria congeniale alle sue limitate esigenze produttive.

I campionamenti mediante pozzetti sono riportati nel progetto di coltivazione, in numero certamente inferiore rispetto a quelli previsti dal programma di ricerca.

Solo alcuni di tali pozzetti sono stati utilizzati per cubare il giacimento, in relazione alla scelta di limitare a soli 5 ettari la superficie di sfruttamento, mentre non si è provveduto alla cubatura del giacimento all'esterno dell'area scelta per lo sfruttamento, seppur all'interno dell'area del permesso di ricerca: non è stata definita, pertanto, la cubatura del giacimento rinvenuto, certamente più elevata rispetto a quella prevista per la coltivazione mineraria, con il conseguente risultato di una previsione inadeguata dello sfruttamento del giacimento stesso.

4 – La situazione di mercato delle argille bentonitiche

La relazione tecnica del progetto di coltivazione riporta un'analisi del mercato della bentonite. L'analisi del mercato confonde, forse volutamente, le problematiche di approvvigionamento delle argille destinate all'industria della ceramica e dei sanitari con quelle relative al mercato della bentonite, destinata quest'ultima per un terzo alla fornitura di lettieri per gatti e per la restante parte all'industria siderurgica, con ulteriori impieghi in numerosi campi, seppur con volumi estremamente ridotti.

Le richiamate carenze di approvvigionamento derivanti dalla guerra in corso in Ucraina sono da ascrivere alle materie prime per l'industria della ceramica (argille caolinitiche) e non a quelle delle argille bentonitiche, delle quali non vi è carenza a livello europeo (produttori principali Italia, Grecia e Turchia).

E' utile richiamare che il regolamento comunitario n. 2024/1252 non ha inserito la bentonite tra le materie prime critiche, mentre ha inserito tra tali materie il feldspato per l'industria delle ceramiche e dei sanitari.

Le relazioni tecniche relative alle due istanze di concessione sono relazioni fotocopia, anche con riferimento ai costi di estrazione e al mercato interessato: la relazione inserita nel progetto "Sa Punta Ruja" riporta l'elenco delle Società che genericamente potrebbero essere interessate all'approvvigionamento della bentonite, mentre le stesse Società risultano cancellate (formalmente per la tutela del segreto industriale) nella relazione relativa al progetto "Mauru Marras".

La relazione progettuale riporta soltanto che le argille bentonitiche saranno impiegate in numerose applicazioni, senza citarne alcuna, carenza da addebitare forse alla scadente qualità della bentonite estratta, anche per la mancanza di prove industriali o di analisi di laboratorio finalizzate, sempre necessarie per valutare l'utilizzo del minerale rinvenuto in sede di permesso di ricerca.

Le indagini di laboratorio e le prove semi industriali sono fondamentali per la certificazione della qualità del minerale estratto, anche per definirne il valore economico e quindi la coltivabilità economica.

Si apprende dalla relazione progettuale che il minerale estratto non riceverà alcun trattamento successivo a quello della fase di estrazione: il minerale grezzo sarà inviato in Italia (nel continente) alle Società acquirenti, che lo analizzeranno e lo tratteranno secondo le necessità. Si tratta di una procedura del tutto inusuale o addirittura sconosciuta, in quanto di norma le Società utilizzatrici acquisiscono un semilavorato avente le caratteristiche richieste per l'impiego industriale e non sono attrezzate per il trattamento preliminare della materia prima che acquisiscono.

I costi di estrazione sono calcolati in 6,5 euro per tonnellata, mentre il minerale è dichiarato essere venduto a 25 euro per tonnellata: il dato di vendita appare privo di giustificazione, in quanto si fa riferimento a minerale non trattato e, pertanto, di caratteristiche tecniche non note.

La vendita sul mercato del minerale grezzo, in assenza di qualsivoglia lavorazione risulta essere gravemente penalizzante per l'economia delle aree in cui ha sede l'attività estrattiva, e ormai trova attuazione solo in alcune economie dei paesi più arretrati: gli impatti ambientali restano a carica

delle zone di estrazione, mentre il valore aggiunto, che crea ricchezza e posti di lavoro, va a favore delle aree in cui è effettuato il trattamento (fuori della Sardegna).

Il documento Screen 2 del JRC (Joint Research Centre dell'UE) riporta le condizioni al 2023 del mercato della bentonite, indicando un costo medio della bentonite stessa di 75 euro per tonnellata commercializzata: il valore aggiunto rispetto al costo di estrazione (6.5 euro per tonnellata) è dato dal necessario trattamento per l'impiego industriale, a meno che la stessa bentonite non sia prodotta per scopi non pregiati (es. lettiera per gatti).

5 - La definizione di miniera

L'articolo 2, comma 1, della legge mineraria individua le miniere quali lavorazioni di prima categoria, per la produzione di un bene industriale intermedio, destinato alla produzione di beni di consumo o durevoli. In particolare, il comma 2 del medesimo articolo 2 individua tra le lavorazioni di prima categoria quella relativa alla bentonite (non sono usati i termini di argille bentonitiche e argille smettiche).

L'attività estrattiva prevista per la miniera "Mauru Marras" si limita alla estrazione di un grezzo che viene venduto tal quale e trattato dalle aziende consumatrici, quindi non si può parlare di attività di miniera, in quanto non è presente quella di valorizzazione.

6 - La cubatura del giacimento

In sede di permesso di ricerca non è stata effettuata la cubatura del giacimento minerario, anche per l'assenza delle essenziali indagini geoelettriche, ma il ricercatore si è limitato ad individuare l'area di proprio interesse all'interno della concessione mineraria per estrarre il volume annuale necessario al raggiungimento dei propri obiettivi, senza tenere conto degli interessi pubblici legati alla valorizzazione dell'intero giacimento.

Non si ha notizia della presentazione di una relazione finale sulle ricerche effettuate durante l'intero periodo di vigenza del permesso di ricerca, la quale, peraltro, non risulta richiesta dalla Regione Sardegna.

Torino 15 Ottobre 2024

Ing. Domenico Savoca

