

ISSN 2785-5228



**EUWEB**

**EU-WESTERN BALKANS**

Cooperation on Justice and Home Affairs



**EUWEB Legal Essays**  
Global & International Perspectives  
Issue 2/2025

EDITORIALE  
SCIENTIFICA

ES

### EDITOR-IN-CHIEF

**Teresa Russo**, University of Salerno (Italy)

### MANAGING EDITOR

**Ana Nikodinovska Krstevska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

### ASSOCIATED EDITORS

**Francesco Buonomenna**, University of Salerno (Italy)  
**Gaspere Dalia**, University of Salerno (Italy)  
**Erjon Hitaj**, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)  
**Rossana Palladino**, University of Salerno (Italy)

### EDITORIAL COMMITTEE

**Giuseppe Cataldi**, University of Naples “L’Orientale” (Italy)  
**Angela Di Stasi**, University of Salerno (Italy)  
**Elżbieta Feret**, University of Rzeszów (Poland)  
**Pablo Antonio Fernández Sánchez**, University of Sevilla (Spain)  
**Olga Koshevaliska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)  
**Pietro Manzini**, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)  
**Nebojsa Raicevic**, University of Niš (Serbia)  
**Giancarlo Scalese**, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)  
**Anna Lucia Valvo**, University of Catania (Italy)  
**Jan Wouters**, University of KU Leuven (Belgium)

### SCIENTIFIC COMMITTEE

**Paolo Bargiacchi**, KORE University of Enna (Italy)  
**Ivana Bodrožić**, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)  
**Valentín Bou Franch**, University of Valencia (Spain)  
**Elena Crespo Navarro**, University Miguel Hernández Elche (Spain)  
**Luigi Daniele**, University of Roma Tor Vergata (Italy)  
**Jordi Nieva Fenoll**, University of Barcellona (Spain)  
**Luigi Kalb**, University of Salerno (Italy)  
**Anja Matwijkiw**, Indiana University Northwest (United States of America)  
**Massimo Panebianco**, University of Salerno (Italy)  
**Ioannis Papageorgiou**, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)  
**Nicoletta Parisi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)  
**Francisco Pascual Vives**, University of Alcalà, Madrid (Spain)  
**Dino Rinoldi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

### REVIEWING COMMITTEE

**Ersi Bozheku**, University of Tirana (Albania)  
**Marco Borraccetti**, University of Bologna (Italy)  
**Federico Casolari**, University of Bologna (Italy)  
**Francesco Cherubini**, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)  
**Fabio Coppola**, University of Salerno (Italy)  
**Jasmina Dimitrieva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)  
**Miroslav Djordjevic**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)  
**Angela Festa**, University of Campania “L. Vanvitelli” (Italy)  
**Jelena Kostić**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)  
**Anna Iermano**, University of Salerno (Italy)  
**Ivan Ingravallo**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)  
**Elena Maksimova**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Daniela Marrani**, University of Salerno (Italy)  
**Francesca Martines**, University of Pisa (Italy)  
**Marina Matić Bošković**, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)  
**Heliona Miço Bellani**, EPOKA University of Tirana (Albania)  
**Pietro Milazzo**, University of Pisa (Italy)  
**Stefano Montaldo**, University of Turin (Italy)  
**Giuseppe Morgese**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)  
**Niuton Mulleti**, EPOKA University of Tirana (Albania)  
**Amandine Orsini**, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)  
**Luigi Palmieri**, University of Salerno (Italy)  
**Mario Panebianco**, University of Salerno (Italy)  
**Leonardo Pasquali**, University of Pisa (Italy)  
**Christian Ponti**, University of Milano (Italy)  
**Valentina Ranaldi**, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)  
**Fabio Spitaleri**, University of Trieste (Italy)  
**Maria Torres Perez**, University of Valencia (Spain)  
**Paolo Troisi**, University of Rome Tor Vergata (Italy)

#### **EDITORIAL ASSISTANTS**

**Stefano Busillo**, University of Salerno (Italy)  
**Matteo Del Chicca**, University of Pisa (Italy)  
**Elisabetta Lambiase**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)  
**Miriam Schettini**, University of Pisa (Italy)  
**Gabriele Rugani**, University of Pisa (Italy)  
**Emanuele Vannata**, University of Salerno (Italy)  
**Ana Zdraveva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

[www.euweb.org](http://www.euweb.org)

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

Index  
2025, No. 2

**EDITORIAL**

**Anna Lucia Valvo**

*Oltre l'integrazione: criticità e prospettive dell'allargamento dell'Unione europea tra retorica politica e sostenibilità istituzionale* 6

**ESSAYS**

**Andrea Castaldo**

*Metaverso, diritto dell'Unione europea e la potenziale lesione del diritto alla privacy: profili critici* 15

**Elisa Fornalé**

*From Unequal Participation to Gender Parity: The New CEDAW General Recommendation No. 40* 33

**Anna Iermano**

*Spunti di riflessione su donne migranti nel contesto giuridico europeo: il dilemma tra cultura d'origine e tutela dei diritti fondamentali nei Paesi di accoglienza* 48

**Francesca Martines**

*Materie prime critiche: l'azione dell'Unione europea tra geopolitica globale e partenariati strategici. il caso Serbia-Jadar* 70

**Alessandro Tomaselli**

*Brevi riflessioni critiche su migrazioni, ambiente e diritti umani nell'Unione europea* 95

**FOCUS**

**Lorenzo Salazar**

*Strengthening Judicial Cooperation in Criminal Matters in the Light of EU Enlargement* 112

**CONFERENCE SPEECHES**

**Valeria Giordano**

*Vulnerability and Slavery. A Gendered Approach to Human Trafficking* 118

**Emanuele Vannata**

*Corruption, Environmental Sustainability and Energy Policies in the European Union* 126

# MATERIE PRIME CRITICHE: L'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA TRA GEOPOLITICA GLOBALE E PARTENARIATI STRATEGICI. IL CASO SERBIA-JADAR

di Francesca Martines\*

SOMMARIO: 1. Le materie prime critiche: una sfida cruciale per la doppia transizione e la sovranità economica dell'Unione. – 2. L'autonomia strategica aperta e le basi della politica dell'Unione sulle materie prime. Le Comunicazioni della Commissione del 2008, del 2011 e del 2020. – 3. Il Regolamento (UE) 2024/1252: approvvigionamento sicuro e sostenibilità. – 4. I partenariati strategici: la proiezione esterna della politica dell'Unione. – 4.1. La diplomazia delle risorse: un approccio integrato tra collaborazioni internazionali e *Global Gateway*. – 4.2. Aspetti giuridici e prassi applicativa del Regolamento (UE) 2024/1252 nella cooperazione internazionale. – 5. Il partenariato strategico con la Serbia e il *Memorandum d'intesa*: gli impegni e gli standard di riferimento. – 6. Il progetto Jadar: opportunità economiche e criticità. – 7. Osservazioni conclusive.

## 1. Le materie prime critiche: una sfida cruciale per la doppia transizione e la sovranità economica dell'Unione

Le materie prime sono materiali di origine naturale rinnovabili (come il legno, i semi oleosi, i cereali), o minerali e non rinnovabili (come il petrolio, il ferro, il rame)<sup>1</sup> che una volta trasformati, vengono impiegati per produrre beni. Secondo il Regolamento (UE) 2024/1252<sup>2</sup>, per materia prima si intende qualsiasi sostanza trasformata o non trasformata, utilizzata come fattore produttivo per la fabbricazione di prodotti intermedi o finali, escluse le sostanze utilizzate prevalentemente come alimenti, mangimi o combustibili.

Alcune materie prime sono definite critiche<sup>3</sup>. Il concetto di criticità definisce le materie prime non agricole e non energetiche di rilevante importanza economica che presentano un alto rischio di fornitura. Si tratta di materiali cruciali per la c.d. doppia transizione. Con questa espressione si intende la convergenza tra transizione ecologica e digitale, due pilastri strategici della politica industriale dell'Unione europea. Nella Comunicazione del 2011 (su cui *infra*, Sezione 2), la Commissione elencava un certo numero di materie prime considerate essenziali “*poiché ad esse sono legati rischi di carenze di approvvigionamento e impatti sull'economia ben più elevati rispetto alla*

---

### DOUBLE BLIND PEER REVIEWED ARTICLE

\* Professoressa associata di diritto dell'Unione europea, Dipartimento di giurisprudenza – Università di Pisa. E-mail: francesca.martines@unipi.it.

<sup>1</sup> Si può distinguere tra materie prime industriali, utilizzate come input per la trasformazione e la produzione ed energetiche, utilizzate per generare energia.

<sup>2</sup> Regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020*, dell'11 aprile 2024, in GUUE L, del 3 maggio 2024.

<sup>3</sup> Nel 1939 il termine venne utilizzato per la prima volta negli Stati Uniti quando il Congresso approvò una legge federale, lo *Strategic and Critical Materials Stock Piling Act*, che prevedeva l'acquisizione e la conservazione di scorte di materiali strategici e critici destinati a soddisfare le esigenze militari, industriali e civili essenziali degli Stati Uniti per la difesa nazionale. Per affrontare i rischi di interruzione della catena di approvvigionamento la legge autorizzava l'accumulo di questi materiali (quali ferroleghie, alluminio, antimonio, cobalto, piombo, magnesio, zinco, amianto, bauxite, diamanti, mercurio, mica, titanio, iodio, manganese e tungsteno). Si v. <https://www.iea.org/policies/15534-strategic-and-critical-materials-stock-piling-act>.

*maggior parte delle materie prime*<sup>4</sup>. Sulla base di questi criteri, è evidente che l'elenco delle materie prime critiche richiede aggiornamenti periodici. A tale proposito, il Comitato economico e sociale europeo, in un parere del 25 marzo 2021 sulla Comunicazione della Commissione del 2020 (su cui *infra*, par. 2)<sup>5</sup>, ha sottolineato *“l'importanza di ampliare la definizione e il paradigma delle materie prime critiche. Tradizionalmente, per materie prime critiche si intendono le materie prime provenienti principalmente dal settore minerario. Questo è un ambito troppo ristretto e limita la crescita delle energie verdi. Oggi i materiali a base di legno possono ormai essere utilizzati in modo efficiente in un numero molto maggiore di applicazioni rispetto al passato. Dalle fibre tessili alle nuove tecnologie per batterie più leggere e più ecologiche: questo è un settore che sta progredendo con grande rapidità”*.

La posizione espressa dall'organo consultivo non contraddice i criteri tradizionali (importanza economica e rischio di approvvigionamento) ma sottolinea come la tipologia di materiali considerati e il loro ruolo strategico stiano progressivamente evolvendo. Allo stesso modo, il Parlamento europeo ha affermato che *“oltre ai minerali specializzati, anche le materie prime ‘di produzione comune’ come il rame, l'elio e il nichel stanno diventando critici, dato l'aumento della loro domanda in una società climaticamente neutra”*<sup>6</sup>.

La criticità di una materia prima è, quindi, definita da due fattori principali: dal rischio di fornitura – l'approvvigionamento dipende da un numero relativamente limitato di Paesi in cui tali materie prime si può estrarre – e dal ruolo fondamentale che essa riveste per industrie ad alto valore aggiunto. Questi materiali sono vitali per la produzione di batterie, accumulatori, elettrolizzatori, turbine eoliche, *chip*, pannelli fotovoltaici, e la loro rilevanza è destinata a crescere con la transizione verso tecnologie verdi fortemente dipendenti da tali risorse<sup>7</sup>. Per essere classificata come *“critica”*, una materia prima deve superare una certa soglia in base ai due criteri sopra indicati<sup>8</sup>.

Dal punto di vista della domanda, va considerato che l'Unione europea dipende in larga misura dalle importazioni di materie prime dai Paesi terzi, in particolare dalla Cina<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> L. MANCINI, *Mapping the Role of Raw Materials in Sustainable Development Goals. A Preliminary Analysis of Links, Monitoring Indicators, and Related Policy Initiatives*, Lussemburgo, 2019. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) legati alle materie prime sono soprattutto: lavoro dignitoso e crescita economica (obiettivo 8); imprese, innovazione e infrastrutture (obiettivo 9); consumo e produzione responsabili (obiettivo 12). Possono anche essere rilevanti l'SDG 13, lotta contro il cambiamento climatico, e l'SDG 10, ridurre le disuguaglianze: la ripartizione equa dei benefici dell'estrazione mineraria tra le popolazioni locali e nazionali.

<sup>5</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo, su *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Resilienza delle materie prime critiche: tracciare un percorso verso una maggiore sicurezza*, del 9 giugno 2021, in GUUE C 128 del 9 giugno 2021, punto 1.13.

<sup>6</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, su *una strategia europea per le materie prime critiche*, del 24 novembre 2021, 2021/2011(INI), punto 6.

<sup>7</sup> Secondo un rapporto dell'Agenzia internazionale dell'energia del 2021: *“a concerted effort to reach the goals of the Paris Agreement (climate stabilisation at ‘well below 2°C global temperature rise’, as in the SDS) would mean a quadrupling of mineral requirements for clean energy technologies by 2040. An even faster transition, to hit net-zero globally by 2050, would require six times more mineral inputs in 2040 than today”*, IEA, *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*, maggio 2021, <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>.

<sup>8</sup> *Report on Critical Raw Materials for the EU, Report of the Ad-hoc Working Group on Defining Critical Raw Materials*, Ref. Ares (2015)1819503, 29 aprile 2015.

<sup>9</sup> Il *Briefing* del Parlamento europeo sul Regolamento e la sua applicazione riporta le politiche adottate dalla Cina in relazione alle materie prime: restrizioni all'esportazione, con il seguente aumento del prezzo di alcune materie come il gallio o il sospetto stoccaggio del germanio, e divieto di esportazione di tecnologie per la lavorazione di terre rare. Parlamento Europeo, *Implementing the EU's Critical Raw Materials Act*, P E 766.253, novembre 2024, p. 2.

Queste risorse sono fondamentali per il raggiungimento di obiettivi strategici come la transizione ecologica ed energetica, la difesa, la tutela della salute<sup>10</sup> e la neutralità climatica, obiettivi perseguiti non solo dall'Unione e dai suoi Stati Membri, ma anche da altri attori a livello globale. La crescente centralità delle materie prime critiche comporta un progressivo aumento della domanda mondiale<sup>11</sup>. Al tempo stesso, la forte concentrazione dei fornitori di materie prime critiche accresce i rischi geopolitici e limita la capacità dell'Europa di sviluppare una politica industriale autonoma, compromettendo la sua sovranità strategica ed economica. Poiché la transizione energetica è uno degli assi portanti della strategia europea, garantirsi un accesso stabile e sicuro a queste materie è condizione necessaria per poterla guidare in modo indipendente. Ricordiamo che il Rapporto di Mario Draghi dedica un capitolo specifico alle materie prime critiche<sup>12</sup>, in cui sottolinea la vulnerabilità dell'Europa e propone un approccio strategico multiforme che combina diversi aspetti, tra cui: un miglioramento della produzione interna (soprattutto tramite la lavorazione interna e il riciclo)<sup>13</sup>; la diversificazione esterna mediante una diplomazia delle risorse e la creazione di partenariati con Paesi terzi; l'accelerazione e la semplificazione delle procedure di autorizzazione per sviluppare programmi nazionali. Inoltre, l'analisi suggerisce l'integrazione della sostenibilità nei processi e nelle strategie di approvvigionamento che devono essere accompagnate da elevati standard ambientali, sociali e di *governance* (ESG), in particolare per quanto riguarda la prevenzione del lavoro forzato e minorile. Al fine di rafforzare l'autonomia e la competitività dell'UE, propone la creazione di una piattaforma europea per le materie prime critiche che si avvarrebbe del potere di mercato dell'Europa “*aggregando la domanda per l'acquisto congiunto di materiali critici (secondo il modello utilizzato in Corea del Sud e Giappone) e coordinando il processo negoziale di acquisti congiunti con i Paesi produttori*” (p. 63).

Sulla base delle raccomandazioni contenute nel rapporto Draghi, il 29 gennaio 2025 la Commissione ha pubblicato la Comunicazione “*La bussola per la competitività dell'UE*”<sup>14</sup>. Per affrontare le sfide legate alle materie prime critiche, la Commissione Europea si concentra sulla diversificazione e sul rafforzamento delle catene di approvvigionamento. Ciò include la necessità, per l'Unione, di svincolarsi dalle dipendenze da fornitori unici o altamente concentrati in settori strategici. A tal fine, la Commissione indica una serie di misure: il riciclaggio, l'innovazione, la ricerca e il sostegno finanziario mirato alla creazione o al potenziamento di capacità interne di

<sup>10</sup> G.A. BLENGINI ET AL., *EU Methodology for Critical Raw Materials Assessment: Policy Needs and Proposed Solutions for Incremental Improvements*, in *Resources Policy*, Vol. 53, 2017, p. 12 ss.; S. BOBBA, S. CARRARA, J. HUISMAN (co-lead), F. MATHIEUX, C. PAVEL, *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU. A Foresight Study*, Lussemburgo, 2020. Il rapporto fornisce un'analisi sistematica delle dipendenze della catena di approvvigionamento per nove tecnologie selezionate utilizzate in tre settori strategici: energie rinnovabili, mobilità elettrica, difesa e aerospazio. Il rapporto indica che per le batterie dei veicoli elettrici e per l'accumulo di energia avremmo bisogno di una quantità di litio fino a 18 volte superiore e di cobalto 5 volte superiore nel 2030 e di quasi 60 volte il litio e 15 volte il cobalto nel 2050, rispetto all'attuale fornitura all'intera economia dell'UE. Si veda anche per una sintesi la *Call for Evidence for an Impact assesment per l'European Critical Raw Materials Act*, Ref. Ares(2022)6746256, 30 settembre 2022.

<sup>11</sup> Si veda il rapporto OECD, *Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and Environmental Consequences*, 12 febbraio 2019, [https://www.oecd.org/en/publications/global-material-resources-outlook-to-2060\\_9789264307452-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/global-material-resources-outlook-to-2060_9789264307452-en.html).

<sup>12</sup> *Il futuro della Competitività europea*, 2024, Parte B, *analisi approfondita e raccomandazioni*, (Rapporto Draghi), p. 46 ss.

<sup>13</sup> T. TURUNEN, J. SUIKKANEN, *EU and Recycling of Critical Raw Materials: Stuck in Legal Limbo?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, Vol. 33, n. 3, 2024, p. 139 ss.

<sup>14</sup> COM (2025) 30 def, in part. p. 17.

fabbricazione o trasformazione. Prevede anche la costituzione di scorte o riserve strategiche e lo sviluppo di nuovi partenariati globali – sia bilaterali che multilaterali – per favorire un commercio e investimenti puliti. È altresì contemplata l'istituzione di una piattaforma per l'acquisto in comune di materie prime critiche. L'obiettivo è garantire un accesso sicuro e sostenibile a materie prime, energia e tecnologie pulite essenziali.

Anche il rapporto di Enrico Letta<sup>15</sup>, pur non dedicando, come quello di Mario Draghi, un capitolo specifico alle materie prime critiche, ne riconosce il ruolo fondamentale e sottolinea la dipendenza dell'Unione europea da fonti esterne. Il rapporto mette in guardia contro le strategie assertive adottate dalla Cina e da altri attori globali che minacciano di compromettere i tentativi di diversificazione messi in atto dal Regolamento sulle materie prime critiche. Secondo Letta è necessario intensificare gli sforzi in questo settore ed esplorare ulteriori strategie. Egli suggerisce, in particolare, di intervenire sul processo di riciclo e di circolarità (p. 43) e ipotizza appalti congiunti da parte dei governi dell'UE per garantire la sicurezza delle materie prime essenziali (p. 66).

Dal lato dell'offerta, questa è sottoposta a pressioni dovute a diversi fattori. La fragilità delle catene di valore (come dimostrato dalla guerra in Ucraina) amplifica la difficoltà di approvvigionamento e i rischi per lo sviluppo economico. A questo si aggiungono la difficoltà di aumentare la produzione, la concentrazione dell'offerta in un numero limitato di produttori, i limiti all'esportazione per motivi politici e, almeno in certi ordinamenti, l'esistenza di rigidi standard ambientali<sup>16</sup> e sociali che frenano la produzione. Non da ultimo, anche le resistenze sociali alle attività minerarie e di sfruttamento delle risorse stanno emergendo come un fattore decisivo che condiziona l'attuale e futuro approvvigionamento di materie prime<sup>17</sup>.

L'amplificazione della domanda e la pressione sull'offerta richiedono l'individuazione di strumenti e meccanismi volti a diversificare le fonti di approvvigionamento, a promuovere la circolarità e ad aumentare l'efficienza delle risorse<sup>18</sup>.

Dal punto di vista giuridico, il diritto internazionale si è occupato del commercio delle materie prime fin da epoche risalenti, e in particolare negli anni successivi al processo di decolonizzazione. Le questioni affrontate hanno riguardato le fluttuazioni dei prezzi di tali materie e la necessità di intervento pubblico (come i *buffer stock*) per promuovere la loro stabilità. Tali oscillazioni, in effetti, avevano ricadute particolarmente deleterie per le economie di Paesi che fondavano la loro economie su monoculture o sull'esportazione di poche materie prime<sup>19</sup>. Gli strumenti di stabilizzazione dei prezzi hanno incontrato grandi difficoltà di realizzazione, seppur con alcune eccezioni (come l'accordo sulla gomma naturale). Nella prospettiva attuale, il problema si pone in termini differenti riguardando soprattutto la questione della limitazione delle esportazioni da parte dei Paesi

<sup>15</sup> E. LETTA, *Much More than a Market*, aprile 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

<sup>16</sup> In termini generali (non dedicato solo alle materie prime critiche) si veda il rapporto OECD, *Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and Environmental Consequences*.

<sup>17</sup> A. MANHART, R. VOGT, M. PRIESTER ET AL., *The Environmental Criticality of Primary Raw Materials – A New Methodology to Assess Global Environmental Hazard Potentials of Minerals and Metals from Mining*, in *Mineral Economics*, Vol. 32, 2018, p. 91 ss.

<sup>18</sup> *Dichiarazione di Versailles dei Capi di Stato e Governo*, Versailles, 11 marzo 2022, par. 21, in relazione alle materie prime critiche affermava (in vista della riduzione delle dipendenze): “We will secure EU supply by means of strategic partnerships, exploring strategic stockpiling and promoting a circular economy and resource efficiency”. La dichiarazione è reperibile online all'indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/media/4792/20220311-versailles-declaration-it.pdf>.

<sup>19</sup> In questo ambito si ricordano le iniziative dell'UNCTAD. In particolare, una delle politiche promosse dall'ente consisteva nella negoziazione e conclusione di accordi sulle materie prime. In particolare, quello sulla gomma naturale.

che detengono materie prime critiche. Questa situazione evidenzia una crescente tendenza globale al protezionismo sulle risorse minerarie e le tecnologie energetiche pulite. A tal fine, i Paesi produttori utilizzano strumenti commerciali come i dazi all'esportazione o le restrizioni quantitative<sup>20</sup>.

Va ricordato che nel 2014 gli organi di soluzione delle controversie dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) hanno stabilito l'incompatibilità con l'Accordo GATT delle restrizioni all'esportazione messe in atto dalla Cina sulle terre rare<sup>21</sup>. Più recentemente l'Unione ha iniziato una controversia con l'Indonesia sul nichel<sup>22</sup>. Un altro strumento di controllo posto in essere dagli Stati produttori è costituito dai processi di nazionalizzazione e controllo statale<sup>23</sup>. L'Argentina, ad esempio, da tempo mette in atto limitazioni alle esportazioni<sup>24</sup>. Oltre a sollevare profili giuridici, l'uso delle limitazioni all'esportazione di materie prime critiche per finalità politiche rappresenta un ulteriore problema. Un caso noto è il blocco di esportazioni di alcune di queste materie dalla Cina verso il Giappone legato ad una disputa territoriale. Questa politica restrittiva è considerata una violazione delle norme OMC<sup>25</sup>. Più recentemente, la restrizione alle esportazioni dalla Cina ha fatto parte del negoziato con gli Stati Uniti per la rimodulazione dei dazi imposti dall'Amministrazione Trump<sup>26</sup>.

Sempre in ambito internazionale, una preoccupazione riguarda la crescente domanda<sup>27</sup> di materie prime critiche e l'impatto che l'estrazione e lo sfruttamento di tali risorse producono in termini di tutela ambientale e dei diritti umani.

Delineato, in questo primo paragrafo, il quadro generale di riferimento, si esaminerà (Sezione 2) la strategia dell'Unione europea sulle materie prime, illustrando come l'Unione abbia risposto e stia rispondendo a queste sfide attraverso il concetto di

---

<sup>20</sup> Zimbabwe e Namibia, ad esempio, hanno vietato l'esportazione di litio per incentivare la lavorazione locale. La notizia è riportata sul sito di Reuters <https://www.reuters.com>. Per l'utilizzo di alcuni strumenti di limitazione delle esportazioni cfr. F. MARTINES, *International Regulation of Export Taxes: Development Tools or Inefficient Trade Instruments?*, in B. BOSSONE, S. CAFARO, S. DI BENEDETTO, M.C. MALAGUTI (eds.), *Legitimacy and Effectiveness in Global Economic Governance*, Cambridge, 2013, pp. 298 ss.

<sup>21</sup> *Report of the Panel, China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/R, WT/DS432/R e WT/DS433/R, 26 marzo 2014. Le conclusioni sono state confermate dall'Organo d'Appello, *China - Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, AB-2014-3, AB-2014-5 e AB-2014-6, Reports of the Appellate Body, [https://www.wto.org/english/Tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds433\\_e.htm](https://www.wto.org/english/Tratop_e/dispu_e/cases_e/ds433_e.htm).

<sup>22</sup> WTO DS592 *Indonesia – Measures Relating to Raw Material*, 8 novembre 2022, [www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds592\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds592_e.htm). La questione riguardava un divieto di esportazione del minerale di nichel e un requisito di lavorazione interna, in base al quale tutto il minerale di nichel doveva essere lavorato (purificato o raffinato) in Indonesia. Il Panel ha constatato la violazione dell'art. XI:1 e XI:2 GATT. Nonostante l'Indonesia abbia presentato appello, l'Organo d'Appello non si è pronunciato in quanto non è più operativo a causa della mancata nomina di due giudici.

<sup>23</sup> Ad esempio, la costituzione boliviana stabilisce che tutte le risorse naturali sono di proprietà del popolo boliviano e che lo Stato assumerà il controllo della loro esplorazione, sfruttamento, industrializzazione, trasporto e commercializzazione (artt. 348 e 351). M. OBAYA, *The Evolution of Resource Nationalism: The Case of Bolivian Lithium*, in *The Extractive Industries and Society*, Vol. 8, n. 3, 2021.

<sup>24</sup> Come riportato sul sito <https://economiecirocolare.com/geografia-materie-prime-critiche-dove-sono/>.

<sup>25</sup> Si veda il Briefing del Parlamento Europeo, *Sino-Japanese controversy over the Senkaku/Diaoyu/Diaoyutai Islands*, EPRS, PE 696.183, luglio 2021, p. 7.

<sup>26</sup> G. BASKARAN, M. SCHWARTZ, *Trump Strikes a Deal to Restore Rare Earths Access*, in *Centre for Strategic & International Studies*, 11 giugno 2025, <https://www.csis.org/analysis/trump-strikes-deal-restore-rare-earths-access>.

<sup>27</sup> AIE, *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions, flagship report*, Parigi, 2021, <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>: “In a scenario that meets the Paris Agreement goals (as in the IEA Sustainable Development Scenario [SDS]), their share of total demand rises significantly over the next two decades to over 40% for copper and rare earth elements, 60-70% for nickel and cobalt, and almost 90% for lithium”.

“autonomia strategica aperta” e l’evoluzione delle sue politiche. Seguirà l’analisi degli elementi fondamentali del Regolamento (UE) 2024/1252 (Sezione 3), che rappresenta lo strumento chiave per l’approvvigionamento e la sostenibilità, e degli aspetti connessi ai partenariati strategici (Sezione 4). Sarà quindi affrontata la politica dell’Unione nei confronti della Serbia, con particolare attenzione al partenariato strategico e al *Memorandum d’intesa*, e al caso specifico del progetto Jadar (Sezioni 5 e 6). Infine, la Sezione 7 riporterà alcune osservazioni conclusive.

## 2. L'autonomia strategica aperta e le basi della politica dell'Unione sulle materie prime. Le Comunicazioni della Commissione del 2008, del 2011 e del 2020

Il contesto di crescente dipendenza dalle materie prime critiche, come evidenziato nella Sezione precedente, ha spinto l’Unione europea a rafforzare la sua autonomia strategica aperta<sup>28</sup>. Questo concetto, originariamente sviluppato per la difesa e successivamente esteso alla tecnologia e all’economia, è stato definito dal Consiglio europeo nel novembre 2016 come la “*capacità di agire autonomamente, se e quando necessario, e con i partner, quando possibile*”. In sostanza, l’autonomia strategica mira a ridurre le dipendenze che possono ostacolare la capacità dell’Unione di perseguire i propri interessi e difendere i propri valori, in particolare quando si tratta dell’accesso a risorse vitali come le materie prime critiche, la cui fornitura è, come si è detto, concentrata in un numero limitato di Paesi terzi. Un altro aspetto riguarda l’investimento in ricerca e sviluppo, volto a sostenere l’innovazione e la produzione di beni ad alto valore aggiunto. Altri elementi chiave sono la protezione dell’economia da coercizioni esterne, pratiche commerciali sleali e lo sviluppo di standard elevati per la regolamentazione digitale, garantendo condizioni di parità tra produttori interni e di Stati terzi.

Per rafforzare la sua autonomia strategica nel settore delle materie prime critiche, l’Unione si propone di agire per diversificare l’approvvigionamento, trasformare ed estrarre maggiormente nel territorio dell’Unione, incrementare il riciclo e creare scorte. Questi obiettivi sono stati esplicitati in una serie di Comunicazioni della Commissione.

Nel 2008<sup>29</sup> la Commissione ha emanato una prima importante Comunicazione “*L’iniziativa ‘materie prime’ — rispondere ai nostri bisogni fondamentali per garantire la crescita e creare posti di lavoro in Europa*”. Un aspetto della Comunicazione che merita di rilevare è il riconoscimento dell’assenza di una strategia integrata a livello dell’Unione europea per garantire un accesso sufficiente alle materie prime a prezzi equi e liberi da distorsioni. Proprio per rispondere a tale lacuna, la Comunicazione<sup>30</sup> ha delineato una strategia di accesso alle materie prime fondata su tre pilastri: accesso ai mercati mondiali senza distorsioni delle condizioni, approvvigionamento da fonti europee, aumento dell’efficienza delle risorse e promozione del riciclaggio.

<sup>28</sup> G. ČESNAKAS, *European Strategic Autonomy. The Origins Story*, in G. ČESNAKAS, J. JUOZAITIS (eds.), *European Strategic Autonomy and Small States’ Security*, Londra, 2023, p. 14 ss.

<sup>29</sup> Come evidenziato da Cristina Grieco e Alessandro Rosanò, la preoccupazione dell’UE per l’approvvigionamento delle materie prime non è recente, ma ha radici storiche che risalgono alla crisi energetica del 1973, evolvendosi poi in una questione di sicurezza strategica con le comunicazioni della Commissione del 2008, 2011 e 2020. Cfr. per una puntuale analisi del Regolamento, C. GRIECO, A. ROSANÒ, *Il Critical Raw Materials Act e la sostenibilità ambientale: non è tutto “oro” quel che luccica?*, in *Quaderni AISDUE*, 2025.

<sup>30</sup> Per un commento si veda K. KÜBLBÖCK, *The EU Raw Materials Initiative: Scope and critical assessment*, in *ÖFSE Briefing Paper*, n. 8, 2013.

A questo documento ha fatto seguito nel 2011 la strategia sulle materie prime, *Affrontare le sfide relative ai mercati dei prodotti di base e alle materie prime*<sup>31</sup> che tiene conto di un contesto in mutamento ma che segue l'impostazione precedente (approvvigionamento internazionale, approvvigionamento interno, efficienza delle risorse/riciclo) se pure con maggiore consapevolezza delle difficoltà e problematiche relative alle catene di approvvigionamento e con maggiore dettaglio delle azioni da intraprendere. La Comunicazione ha introdotto per la prima volta il concetto di “*materie prime critiche*” e ha presentato la prima lista di 14 materie prime così qualificate. Queste comunicazioni riflettevano una preoccupazione soprattutto economica: garantire la fornitura per la crescita economica generale.

Nella Comunicazione del 2020<sup>32</sup>, *Resilienza delle materie prime critiche: tracciare un percorso verso una maggiore sicurezza e sostenibilità*, ai pilastri indicati nelle precedenti comunicazioni (accesso ai mercati mondiali, approvvigionamento interno e promozione del riciclo) si affiancano obiettivi più dettagliati e ambiziosi e una strategia più ampia. Dal titolo stesso della Comunicazione si possono trarre alcune indicazioni interessanti che evidenziano il senso dell'urgenza e la crescente rilevanza del tema. In primo luogo, la parola resilienza indica la capacità di rispondere a *shock* e ridurre i rischi collegati alla interruzione o riduzione delle forniture. Il termine percorso richiama l'intenzione della Commissione di proporre interventi e azioni capaci di assicurare la sicurezza (strategica). Infine, il concetto di sostenibilità esprime la consapevolezza dei problemi sociali e ambientali che l'approvvigionamento può comportare. La problematica degli approvvigionamenti è esplicitamente connessa all'autonomia strategica aperta e al *Green Deal*.

La Comunicazione evidenzia l'interdipendenza della crescita economica e della sicurezza geopolitica e manifesta l'ambizione dell'Unione di accrescere la sua influenza attraverso la diplomazia e la propria forza economica, riducendo le dipendenze critiche e investendo in ricerca e sviluppo per prodotti ad alto valore aggiunto. L'obiettivo è rendere l'Europa un attore globale più forte e resiliente, capace di agire in modo indipendente nel quadro di un sistema globale aperto e basato su regole. Inoltre, la Comunicazione non si limita a ragionare sulle questioni dell'approvvigionamento e della diversificazione, ma adotta un approccio più ampio che include azioni su tutti gli anelli delle catene di valore. In primo luogo, se le precedenti comunicazioni si soffermavano sulla necessità di assicurare l'accesso alle materie prime, la Comunicazione del 2020 enfatizza la necessità di sfruttare il potenziale di approvvigionamento dall'Unione stessa<sup>33</sup>, agendo, in particolare, sulle fasi intermedie di raffinazione e trasformazione in cui l'Europa è debole. L'obiettivo è passare da un'economia che importa materie prime grezze a una che le lavora e trasforma in prodotti intermedi e finali; un elemento chiave della strategia<sup>34</sup> è il riciclo (infrastrutture di raccolta e smaltimento, promozione dell'economia circolare come fonte di materie prime secondarie, cioè quelle ricavate dai prodotti come computer, telefonini, batterie usate); viene promossa l'individuazione di materiali alternativi per la quale la ricerca svolge un ruolo chiave.

La Commissione propone la creazione di alleanze industriali, in particolare l'Alleanza europea per le materie prime (ERMA). L'ERMA mira a coinvolgere tutti gli attori della catena del valore (industrie, istituti di ricerca, autorità pubbliche) per favorire

<sup>31</sup> COM(2011) 25 final. Si veda anche la Relazione relativa all'attuazione dell'iniziativa “materie prime”, COM(2013) 442 final, che si concentra sulla valutazione dei progressi fatti nell'implementazione dei tre pilastri della RMI e identifica le aree in cui sono necessari ulteriori sforzi.

<sup>32</sup> COM(2020) 474 final.

<sup>33</sup> Ivi, punto 3.3.

<sup>34</sup> Ivi, punto 3.2.

la collaborazione e gli investimenti in progetti strategici lungo l'intera catena del valore, dalla miniera al prodotto finito. Questa è una novità significativa, che indica un passaggio verso un'azione più coordinata.

Un punto molto importante attiene ai progetti strategici che riguardano i vari aspetti della catena di valore: nuove miniere o espansioni di quelle esistenti nell'UE; impianti di raffinazione e trasformazione; impianti di riciclo su larga scala; progetti di ricerca e innovazione per migliorare i processi o sviluppare nuove tecnologie.

Un tema centrale riguarda i partenariati strategici che comprendono: investimenti in Paesi terzi per lo sviluppo sostenibile dell'estrazione e della trasformazione; scambio di know-how e tecnologie; promozione di standard ESG comuni. In sintesi, la Comunicazione definisce le basi concettuali e le priorità e costituisce un passaggio significativo per il passo successivo e per la creazione di un quadro giuridico solido costituito dal Regolamento sulle materie critiche del 2024.

In merito all'elenco delle materie prime critiche, il primo risale al 2011, nell'ambito della Strategia sulle materie prime, ed è stato aggiornato nel 2014 e nel 2017<sup>35</sup>. La Comunicazione del 2020 ha poi ampliato in modo rilevante la lista, includendo 30 materiali. Come si vedrà, questo elenco è stato ulteriormente aggiornato e formalizzato con il Regolamento (UE) 2024/1252. L'elenco delle materie prime critiche riveste grande importanza perché la loro individuazione è fondamentale per orientare i negoziati con i partner internazionali, definire meglio le scelte strategiche di investimento e sviluppare strumenti efficaci per affrontare le distorsioni commerciali che possono ostacolare l'accesso a queste risorse vitali.

### 3. Il Regolamento (UE) 2024/1252: approvvigionamento sicuro e sostenibilità

Il Regolamento (UE) 2024/1252, entrato in vigore il 23 maggio 2024, si propone di garantire all'Unione un approvvigionamento sicuro, resiliente e sostenibile di materie prime critiche, promuovendo l'efficienza e la circolarità lungo tutta la catena del valore. Si tratta, in sostanza, del primo tentativo di disciplinare la gestione delle materie prime critiche in modo strutturato<sup>36</sup>.

Come riconosciuto dalla stessa Commissione, si è ritenuto necessario agire anche sul piano del diritto, in quanto interventi non legislativi non sono stati considerati sufficienti. Il Regolamento (UE) 2024/1252 si inserisce in un più ampio quadro normativo dell'Unione europea che mira a rafforzare l'economia circolare e la sostenibilità lungo tutta la catena del valore delle materie prime. Tra gli elementi chiave di questo complesso di strumenti normativi troviamo: la Direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed

<sup>35</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *concernente la revisione dell'elenco delle materie prime essenziali per l'UE e l'attuazione dell'iniziativa "materie prime"*, del 26 maggio 2014, COM(2014) 297; e nel 2017, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *concernente l'elenco 2017 delle materie prime essenziali per l'UE*, del 13 settembre 2017, COM(2017) 490. La Comunicazione del 2014 è accompagnata dal *Commission Staff Working Document*, SWD(2014) 171 final che descrive il lavoro svolto e i progressi compiuti nell'ambito dei tre pilastri fondamentali dell'iniziativa materie prime. Di particolare interesse la parte dedicata ai rapporti con i Paesi terzi ovvero la strategia commerciale, gli accordi e la diplomazia e la politica di sviluppo.

<sup>36</sup> A. HOOL, C. HELBIG, G. WIERINK, *Challenges and Opportunities of the European Critical Raw Materials Act*, in *Mineral Economics*, Vol. 37, 2024, p. 37 ss.

elettroniche<sup>37</sup>; il Regolamento sulle batterie<sup>38</sup>; il Piano d'azione per l'economia circolare<sup>39</sup>, una tabella di marcia che delinea iniziative legislative e non legislative per promuovere la sostenibilità dei prodotti, dare potere ai consumatori, e ridurre gli sprechi in settori chiave. Altri strumenti, come il Sistema di scambio di quote di emissione (ETS)<sup>40</sup> e il Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM)<sup>41</sup>, sono espressione della politica verde dell'Unione. Sebbene non si applichino direttamente alle materie prime grezze, i meccanismi previsti agiscono da incentivo per ridurre le emissioni e adottare pratiche più sostenibili, influenzando così le catene di approvvigionamento<sup>42</sup>.

La proposta della Commissione del 16 marzo 2023<sup>43</sup> era accompagnata da una Comunicazione della Commissione, *“Un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche a sostegno della duplice transizione”*.

Tale Comunicazione colloca il tema delle materie prime critiche in una cornice strategica più ampia e integrata, introducendo obiettivi quantitativi vincolanti, distinguendo tra materie prime *“critiche”* e *“strategiche”* (come si vedrà oltre commentando il contenuto del Regolamento) e rafforzando il ruolo dei partenariati internazionali. La proposta della Commissione indicava con chiarezza, sviluppando quanto già contenuto nelle precedenti e sopra citate comunicazioni, le problematiche legate alle materie prime. Si tratta, in particolare, dell'assenza di un quadro comune europeo e della eccessiva dipendenza dell'industria europea e di problemi di fornitura; della mancata valorizzazione del potenziale europeo delle capacità di estrazione, trasformazione e riciclaggio anche a causa delle difficoltà di accedere a finanziamenti e alle preoccupazioni ambientali collegate a queste operazioni; dell'insufficienza di incentivi per la circolarità delle materie prime critiche o per lo sviluppo di un mercato di materie prime secondarie. La Commissione intendeva inserire la sua proposta nel Piano industriale del Green deal e nel *Net-Zero Industry Act*<sup>44</sup> (NZIA), con l'intento di ridurre la dipendenza dell'UE dalle materie prime critiche e promuovere condizioni di parità sostenibili per le catene di valore.

Il Regolamento trova la sua base giuridica nell'art. 114 TFUE, poiché uno dei suoi obiettivi è di evitare perturbazioni del mercato unico derivanti da interventi nazionali volti a reagire a squilibri dell'approvvigionamento di materie fondamentali per l'industria europea. Iniziative nazionali non coordinate potrebbero, infatti, falsare la concorrenza e limitare la libera circolazione delle merci. Il Regolamento individua e persegue quattro

<sup>37</sup> Direttiva 2012/19/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)*, del 4 luglio 2012, in GUUE L197, del 24 luglio 2019. Essa mira a ridurre l'impatto ambientale e sanitario legato alla gestione dei RAEE, promuovendo il recupero e il riciclo di questi rifiuti. La direttiva stabilisce i requisiti per la raccolta, il trattamento, il riciclo e lo smaltimento dei RAEE, nonché le responsabilità dei produttori e degli altri attori coinvolti nella gestione di tali rifiuti.

<sup>38</sup> Regolamento (UE) 2023/1542 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo alle batterie e ai rifiuti di batterie* (Regolamento batterie), del 12 luglio 2023, in GUUE L 191, del 28 luglio 2023.

<sup>39</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare Per un'Europa più pulita e più competitiva*, dell'11 marzo 2020, COM(2020) 98 final.

<sup>40</sup> Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità*, del 13 ottobre 2003, in GUUE L 375, del 25 ottobre 2003.

<sup>41</sup> Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere*, del 10 maggio 2023, in GUUE L 130, del 16 maggio 2023.

<sup>42</sup> AIE, *The Role of Critical Minerals*, cit. Il rapporto analizza l'impatto delle politiche climatiche sulle catene di approvvigionamento, sottolineando come gli obiettivi di transizione energetica aumentino la domanda di minerali e rendano cruciali le politiche di efficienza e riciclo.

<sup>43</sup> COM(2023) 165 final.

<sup>44</sup> Regolamento (UE) 2024/1735, *che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette*, del 13 giugno 2024, in GUUE L, del 28 giugno 2024.

obiettivi specifici: rafforzare le capacità dell'UE lungo le diverse fasi della catena del valore, diversificare le importazioni di materie prime dell'UE, migliorare le capacità di monitoraggio e di attenuazione del rischio e garantire il corretto funzionamento del mercato unico, migliorando al tempo stesso la sostenibilità e la circolarità delle materie prime critiche (Regolamento, Capo I). L'atto introduce quindi norme coordinate per la definizione delle materie prime critiche, per il sostegno e coordinamento dei progetti strategici, e misure di monitoraggio dei rischi; inoltre, armonizza gli obblighi per l'immissione sul mercato di prodotti che contengono magneti permanenti e materie prime critiche.

Il Regolamento fa riferimento alle materie prime critiche ma ne individua un sottogruppo: le materie prime strategiche.<sup>45</sup> Il loro carattere strategico deriva dal ruolo decisivo per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione, digitalizzazione e autonomia strategica dell'UE<sup>46</sup>. Più precisamente, queste materie prime sono definite come strategiche in base a criteri che tengono conto della loro rilevanza per settori chiave<sup>47</sup>, della crescita prevista della domanda e delle difficoltà legate all'aumento della produzione. L'elenco delle materie prime critiche *“include le materie prime strategiche elencate nell'allegato I, sezione 1, nonché qualsiasi altra materia prima che raggiunga o superi la soglia di 1 in termini di rischio di approvvigionamento e di 2,8 in termini di importanza economica”* (art. 4).

La distinzione è importante perché il Regolamento stabilisce obiettivi quantitativi specifici e misure di sostegno accelerate principalmente per le materie prime strategiche. Si tratta di *benchmark* definiti all'art. 5 del Regolamento<sup>48</sup>. Sono stabiliti anche obiettivi di diversificazione<sup>49</sup>.

In sintesi, mentre tutte le materie prime critiche sono importanti per l'economia dell'UE e presentano rischi, le materie prime strategiche sono quelle su cui l'Unione decide di concentrare gli sforzi maggiori e gli investimenti più mirati, data la loro rilevanza per il raggiungimento di obiettivi fondamentali come la transizione verde e digitale e la difesa.

L'elenco delle materie prime critiche, come previsto dal Regolamento (UE) 2024/1252, deve essere aggiornato ad intervalli di quattro anni (Capo II e Allegato). Il

<sup>45</sup> Art. 3, sulle materie prime strategiche; e art. 4, sulle materie prime critiche. Si v. la lista contenuta nell'Allegato I *“Materie prime strategiche”* e nell'Allegato II *“Materie prime critiche”*.

<sup>46</sup> C. NOTA, *The Critical Raw Materials Act and Strategic Partnerships: A Sound Foundation for an Enhanced Geopolitical Role of The European Union?* in N. IDRIZ, E. KASSOTI, J. LARIK (eds.), *The Legal Implications of the EU's Geopolitical Awakening*, in *CLEER Papers*, n. 1, 2025, p. 95 ss.

<sup>47</sup> Ovvero le tecnologie necessarie alla transizione verde e digitale e nelle applicazioni di difesa o aerospaziali (art. 3 del Regolamento).

<sup>48</sup> Si tratta di obiettivi quantitativi (capacità estrattiva, di trasformazione e di riciclaggio) che la Commissione e gli Stati Membri devono perseguire per rafforzare la catena del valore delle materie prime strategiche. Nello specifico entro il 2030, l'UE dovrebbe essere in grado di estrarre almeno il 10% del proprio consumo annuo di materie prime strategiche. La capacità di trasformazione dell'UE dovrebbe raggiungere almeno il 40% del consumo annuo dell'UE di materie prime strategiche. La capacità di riciclaggio dell'UE dovrebbe coprire almeno il 25% del consumo annuo di materie prime strategiche. Solo per il primo *benchmark* si deve considerare che *“At least ten per cent of metallic raw materials should be extracted from within Europe by 2030. This means a expansion and promotion of mining, particularly in the Iberian Peninsula, Scandinavia and possibly in Eastern Europe. Mining in Sweden could be done at the expense of the only indigenous community in Europe, the Sami, as the expansion of mines puts their livelihood and culture at risk”*. Si v. <https://eu-renew.eu/critical-raw-materials-act-a-regulation-in-the-interests-of-the-european-economy/>.

<sup>49</sup> Non più del 65% del consumo annuo dell'UE di ciascuna materia prima strategica in qualsiasi fase della lavorazione può provenire da un unico Paese terzo.

Capo III, dedicato al rafforzamento delle catene di valore, definisce obiettivi concreti<sup>50</sup> volti ad aumentare l'autosufficienza e la diversificazione dell'Unione europea. Contiene, inoltre, disposizioni dettagliate sull'istituzione di progetti strategici (su cui *infra* in questo paragrafo) per i quali sono previste procedure di autorizzazione semplificate e un accesso agevolato alle opportunità di finanziamento. Per raggiungere gli obiettivi indicati, il Regolamento introduce diverse misure chiave, tra cui il monitoraggio e la mitigazione dei rischi (Capo IV). La Commissione monitora i flussi commerciali, il rapporto domanda/offerta, la concentrazione dell'offerta, le capacità produttive, la volatilità dei prezzi e i potenziali ostacoli al commercio, al fine di identificare tempestivamente le vulnerabilità della catena di approvvigionamento e agire per garantirne la stabilità e la sicurezza.

Il Regolamento prevede un coordinamento delle scorte strategiche sulla base di informazioni trasmesse dagli Stati Membri (art. 22), per garantire che l'UE disponga di una riserva sufficiente per affrontare potenziali interruzioni dell'approvvigionamento. Per la preparazione delle imprese ai rischi, nel quadro del monitoraggio, l'art. 24 stabilisce per gli Stati Membri l'obbligo di identificare le grandi imprese che utilizzano materie prime strategiche in settori chiave (es. batterie, idrogeno, rinnovabili, aerospazio, elettronica avanzata). Una volta identificate, queste grandi imprese, devono effettuare una valutazione del rischio della loro catena di approvvigionamento almeno ogni tre anni. L'art. 25 introduce anche un meccanismo per aggregare la domanda di materie prime strategiche da parte delle imprese dell'UE. L'obiettivo è rafforzare il potere negoziale collettivo e ottenere migliori condizioni e maggiore sicurezza nell'approvvigionamento. Entrambi gli articoli contribuiscono all'obiettivo più ampio di aumentare la resilienza delle catene di approvvigionamento dell'UE per le materie prime strategiche.

Un altro aspetto da evidenziare riguarda alcune disposizioni contenute nel Regolamento che prevedono la possibilità di adottare misure di limitazione delle esportazioni verso Paesi terzi ma anche all'interno dell'Unione<sup>51</sup>.

I progetti strategici sono strumenti attraverso i quali l'UE intende raggiungere i suoi obiettivi di autosufficienza e diversificazione nell'approvvigionamento di materie prime critiche. Questi progetti forniscono un canale preferenziale e un supporto concreto a iniziative che hanno un impatto significativo sulla sicurezza economica e la transizione verde e digitale dell'Unione. Più concretamente si tratta di iniziative private, solitamente a livello di aziende localizzate sia nel territorio dell'Unione che in Paesi terzi<sup>52</sup>. Tali progetti possono riguardare una o più fasi della catena di valore e devono produrre benefici transfrontalieri. Le fasi interessate sono: l'estrazione, con l'ampliamento di miniere esistenti; la trasformazione, con la creazione di impianti di raffinazione, e il riciclo, attraverso tecnologie per recuperare materie prime strategiche da prodotti a fine vita (batterie o apparecchiature elettroniche usate); la produzione di materiali alternativi. Per essere definiti come tali, i progetti strategici devono dimostrare una sufficiente fattibilità tecnica, essere attuati in modo sostenibile sotto il profilo ambientale e sociale, nonché presentare benefici transfrontalieri (art. 6, par. 1, lett. a)-d). Il riconoscimento comporta dei benefici in termini di procedure di autorizzazione accelerate (sportello

<sup>50</sup> Interessante notare che la proposta della Commissione richiedeva il riciclo al 15% e questo *benchmark* è stato aumentato al 25% nella versione finale del Regolamento.

<sup>51</sup> La Commissione potrebbe applicare il Regolamento (UE) 2024/2747 *che istituisce un quadro di misure in materia di emergenza e resilienza del mercato interno*, in GUUE L, dell'8 novembre 2024.

<sup>52</sup> Nel caso di un'obiezione o un veto di uno Stato Membro contro un progetto proposto sul proprio territorio che potrebbe essere classificato come "*progetto strategico*", la Commissione Europea non procederà alla sua valutazione. Analogamente, nel caso in cui un progetto in un Paese terzo sia considerato cruciale per gli interessi dell'UE e rientri nei criteri di un "*progetto strategico*" (anche nell'ambito di un partenariato strategico), la Commissione Europea lo può approvare solo con il consenso esplicito di quel Paese terzo.

unico) e accesso prioritario ai finanziamenti. Preme evidenziare che il riconoscimento di un progetto come strategico può essere revocato se non soddisfa più gli standard indicati all'art. 6 o se questi erano basati su affermazioni errate se tali dichiarazioni false incidono sui suddetti criteri (art. 7, par. 11).

Il Regolamento prevede (art. 17) che ogni Stato Membro sviluppi dei piani strutturati per identificare, valutare e mappare il potenziale geologico del proprio territorio in termini di materie prime critiche e strategiche. I criteri sono verificati dalla Commissione secondo i mezzi di prova indicati all'Allegato III del Regolamento.

Il Capo V del Regolamento prevede misure volte a promuovere la sostenibilità e un'economia circolare per le materie prime critiche all'interno dell'Unione europea, con l'obiettivo di ridurre la dipendenza da nuove estrazioni e massimizzare il recupero di materiali dai rifiuti. Gli strumenti previsti per la circolarità includono il monitoraggio, il recupero dei rifiuti, con particolare attenzione al recupero e al riciclo dei materiali contenuti nei magneti permanenti, dato il loro ruolo cruciale in tecnologie strategiche.

Per ridurre l'impatto ecologico complessivo (la cosiddetta "impronta"), il Regolamento introduce le dichiarazioni di impronta ambientale (art. 31) e il rispetto di elevati standard ambientali, sociali e di *governance* per i progetti strategici (art. 6, lett. c)). A tal fine, il Regolamento (art. 31) conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati<sup>53</sup> per stabilire norme uniformi per il calcolo e la verifica dell'impronta ambientale di specifiche materie prime critiche o di prodotti che le contengono, garantendo maggiore trasparenza e guidando scelte più sostenibili. Per quanto riguarda la *governance*, è istituito il Comitato europeo per le materie prime critiche per coordinare le azioni a livello UE e statale.

#### 4. I partenariati strategici: la proiezione esterna della politica dell'Unione

##### 4.1. La diplomazia delle risorse: un approccio integrato tra collaborazioni internazionali e Global Gateway

La strategia sulle materie prime del 2008 era fondata, come si è visto, su tre pilastri (assicurare condizioni eque per l'accesso alle risorse dei Paesi terzi, promuovere un approvvigionamento sostenibile in materie prime da fonti europee, favorire l'uso efficiente delle risorse e il riciclaggio), e sulla necessità di una "*diplomazia delle materie prime*"<sup>54</sup>, ovvero l'insieme di azioni riconducibili alla politica commerciale, di cooperazione allo sviluppo, industriale, ricerca e innovazione, mediante le quali l'Unione si relaziona con Paesi terzi (attraverso memoranda di intesa, o disposizioni contenute in accordi commerciali e di partenariato)<sup>55</sup> per assicurare l'obiettivo di approvvigionamento

<sup>53</sup> Norme specifiche sul potere della Commissione di adottare atti delegati sono previste al Capo 7 del Regolamento.

<sup>54</sup> V. CROCHET, W. ZHOU, *Critical Insecurities? The European Union's Strategy for a Stable Supply of Minerals*, in *Journal of International Economic Law*, Vol. 27, n. 1, 2024, p. 147 ss.; R. BIEDERMANN, *The European Union's Raw Materials Diplomacy: Market Access and Development?* in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 21, n. 1, 2016, p. 115 ss.

<sup>55</sup> L'accordo di libero scambio UE-Corea e con Singapore prevede il divieto di dazi, imposte o altre tasse sull'esportazione di materie prime; anche l'accordo UE-Vietnam mira a garantire il divieto di dazi o tasse su una serie di materie prime, tra cui tutte le materie prime critiche. Gli accordi commerciali tra l'UE e l'America Centrale e la Colombia/Perù prevedono il divieto di dazi o tasse all'esportazione sulle materie prime, con alcune eccezioni minori. Durante l'adesione del Tagikistan all'OMC, è stato garantito l'impegno a vietare i dazi o le tasse all'esportazione sulle materie prime, ad eccezione di un elenco di prodotti. Si v. [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/trade-raw-materials\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/trade-raw-materials_en). L'Accordo economico e commerciale globale (CETA) del Canada include

di materie prime critiche, diversificare le fonti e garantire la sostenibilità ambientale e sociale. L'obiettivo è soddisfare interessi sia dell'Unione e dei suoi Stati Membri (l'approvvigionamento e, più in generale, l'autonomia strategica) sia dei Paesi in via di sviluppo (promozione della crescita e della riduzione della povertà), attraverso la realizzazione di progetti e investimenti mirati.

Si ricordi che lo sviluppo sostenibile è un obiettivo trasversale che l'Unione persegue mediante tutte le sue politiche<sup>56</sup>. Sebbene non vi sia un riferimento esplicito alle materie prime negli obiettivi dello sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, esse svolgono un ruolo significativo nel contribuire alla realizzazione di quelle finalità.

La già ricordata Comunicazione della Commissione del 2020 stabilisce che i piani d'azione comprendono la diversificazione delle forniture con *“l'approvvigionamento sostenibile e responsabile da parte di Paesi terzi, rafforzando il commercio aperto e basato su regole ed eliminando le distorsioni del commercio internazionale”*. Come specificato in quel documento<sup>57</sup>, l'Unione europea punta su accordi di libero scambio, negoziati attivi e diplomazia economica per contrastare le distorsioni del commercio internazionale e garantire un accesso stabile, equo e sostenibile alle materie prime critiche, fondamentali per la competitività industriale e per la transizione verde e digitale dell'Unione.

Oltre agli accordi, strumenti chiave sono i partenariati strategici<sup>58</sup> con Paesi ricchi di materie prime. Si tratta di Paesi che si trovano in situazioni di sviluppo differenti. Alcuni, come il Canada e l'Australia, possiedono settori minerari molto sviluppati, altri sono Paesi in via di sviluppo in Africa e America Latina<sup>59</sup>. L'Unione dovrebbe sviluppare, specie con questi ultimi, una cooperazione per l'estrazione, la trasformazione e la raffinazione delle materie prime. Si afferma nella Comunicazione: *“L'UE può aiutare i suoi Paesi partner a sviluppare le loro risorse minerarie in modo sostenibile favorendo il miglioramento della governance locale e la diffusione di pratiche minerarie responsabili, che creano a loro volta un valore aggiunto nel settore minerario e un motore di sviluppo economico e sociale”*. La Commissione ha richiamato l'attenzione contro il rischio di concentrare l'approvvigionamento in Paesi caratterizzati da scarsa governance<sup>60</sup> che potrebbe aggravare i problemi ambientali e sociali. Questo aspetto è strettamente legato al concetto di approvvigionamento responsabile e agli obblighi di *due*

---

un capitolo su *“Dialoghi bilaterali e cooperazione”* con un dialogo bilaterale dedicato a materiali critici, <https://ieep.eu/wp-content/uploads/2024/03/Sourcing-critical-raw-materials-through-trade-and-cooperation-frameworks-IEEP-2024.pdf> e anche <https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2023/12/Framework%20for%20a%20Strategic%20Partnership%20on%20Raw%20Materials%20Between%20Canada%20and%20The%20European%20Union.pdf>. L'accordo con il Cile contiene un capitolo su *“Energy and Raw Materials”*.

<sup>56</sup> Nel 2015 le Nazioni Unite hanno adottato l'Agenda per lo sviluppo sostenibile che contiene 17 obiettivi di sviluppo sostenibile e 169 target. L'Unione si è impegnata assieme agli Stati Membri a realizzare gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Si veda *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità* COM(2016) 739 def, in cui la Commissione ha delineato la strategia per integrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile nelle sue politiche.

<sup>57</sup> Cfr. punto 3.4, p. 16.

<sup>58</sup> M. LE MOUËL, N. POITIERS, *Why Europe's Critical Raw Materials Strategy Has to Be International*, in *Bruegel*, 5 aprile 2023.

<sup>59</sup> M. MÜLLER, *The 'New Geopolitics' of Mineral Supply Chains: A Window of Opportunity for African Countries*, in *South African Journal of International Affairs*, Vol. 30, n. 2, 2023, p. 177 ss. I Paesi africani si collocano soprattutto nella fase estrattiva della catena di valore.

<sup>60</sup> Cfr. Comunicazione del 2020, cit., p. 17, nota 29. Secondo gli indicatori mondiali della governance che valutano: i) partecipazione e assunzione di responsabilità; ii) stabilità politica e assenza di violenza; iii) efficacia dell'azione di governo; iv) qualità dell'azione normativa; v) Stato di diritto; e vi) lotta alla corruzione.

*diligence* previsti dalla normativa europea, come il Regolamento (UE) 2017/821<sup>61</sup> per i minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio e la Direttiva (UE) 2024/1760 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità<sup>62</sup>.

Nel 2021 la Commissione ha lanciato il *Global Gateway*<sup>63</sup>, una strategia che fornisce un quadro di riferimento per la stipula dei partenariati. La strategia è concepita anche come<sup>64</sup> strumento finanziario e strutturale, mira a mobilitare investimenti pubblici e privati (300 miliardi di euro entro il 2027) per finanziare infrastrutture di qualità e sostenibili in ambiti quali il digitale, clima ed energia, trasporti, salute, istruzione e ricerca. Nasce come iniziativa inserita nell'ambito della cooperazione allo sviluppo ma è in fase di trasformazione come strumento con obiettivi strategici globali<sup>65</sup>.

Sebbene il documento sopra citato non menzioni espressamente le materie prime critiche, emergono chiari collegamenti con quella strategia. Ad esempio, la Commissione pone l'accento sulla transizione verde e l'energia pulita che dipende massicciamente dalle materie prime critiche; lo stesso vale per la transizione verso la mobilità elettrica. La resilienza delle catene di approvvigionamento costituisce un obiettivo fondamentale anche nel documento *Global Gateway*. Viene inoltre evidenziato il rispetto di standard ambientali e sociali come elemento imprescindibile per gli investimenti, elemento che è inserito come pilastro portante dei partenariati.

#### 4.2. Aspetti giuridici e prassi applicativa del Regolamento (UE) 2024/1252 nella cooperazione internazionale

Il Regolamento sulle materie prime critiche non disciplina nel dettaglio i partenariati strategici<sup>66</sup> ma ne costituisce il quadro giuridico di riferimento. Tali partenariati, infatti, rappresentano uno degli strumenti chiave per la realizzazione degli obiettivi di approvvigionamento sicuro definiti nel Regolamento. L'art. 2 (punto 63) definisce il

<sup>61</sup> Regolamento (UE) 2017/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio*, del 17 maggio 2017, in GUUE L 130, del 19 maggio 2017, p. 1. Il citato Regolamento batterie impone, tra l'altro, obblighi di *due diligence* ai produttori. A livello internazionale si segnalano Linee Guida dell'OCSE sulla due diligence per catene di approvvigionamento responsabili di minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio. Le difficoltà di applicare obblighi di *due diligence* nel settore minerario sono date dalla complessità delle catene di approvvigionamento che coinvolgono diversi attori (società minerarie e i loro fornitori, le fonderie e le aziende, ma anche gli attori coinvolti nel trasporto e in altri servizi). Cfr. M. MÜLLER, *op. cit.*

<sup>62</sup> Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità*, del 13 giugno 2024, in GUUE L, del 5 luglio 2024. Se pure non specifica per le materie prime critiche, prevede obblighi di due diligence sulle catene di approvvigionamento globali (cfr. *infra*, nt. 103).

<sup>63</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Il Global Gateway*, del 1° dicembre 2021, JOIN/2021/30 final.

<sup>64</sup> Esso opera sulla base del c.d. approccio *Team Europe*, che riunisce le risorse e l'*expertise* dell'UE, dei suoi Stati Membri, delle istituzioni finanziarie europee (come la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo) e del settore privato.

<sup>65</sup> C. TEEVAN ET AL., *The Global Gateway: A Recipe for Eu Geopolitical Relevance?*, in *ECDPM Discussion paper*, n. 323, 2022. Si v. anche un recente commento pubblicato da ISPI disponibile <https://www.ispionline.it/en/publication/how-the-eus-global-gateway-shifted-from-development-to-geostrategic-interest-211706>. Cfr. <https://europeandemocracyhub.epd.eu/global-gateways-moment-of-truth/>.

<sup>66</sup> L'efficacia di questi partenariati è messa in discussione da diversi autori, come nel caso di C. GRIECO, A. ROSANÒ, *op. cit.*, che sollevano interrogativi sul reale bilanciamento tra obiettivi economici e ambientali.

partenariato strategico come “*un impegno tra l’Unione e un Paese terzo o un Paese e territorio d’oltremare finalizzato a incrementare la cooperazione relativa alla catena del valore delle materie prime, istituito attraverso uno strumento non vincolante che definisce azioni di interesse reciproco, che facilita il conseguimento di risultati vantaggiosi sia per l’Unione che per il Paese terzo o i Paesi o territori d’oltremare interessati*”. Sebbene il testo non elenchi direttamente i criteri di istituzione dei partenariati, questi possono essere desunti dai compiti attribuiti al Comitato europeo per le materie prime critiche, istituito dal Regolamento (art. 35). In particolare, è previsto che il Comitato discuta il contributo dei partenariati strategici agli obiettivi dell’Unione. Da questa disposizione si ricavano tre criteri fondamentali: la sicurezza dell’approvvigionamento (art. 37, lett. a), n. i)<sup>67</sup>; il rafforzamento della cooperazione lungo la catena del valore (art. 37, lett. a), n. ii)<sup>68</sup>; la promozione dello sviluppo economico e sociale dei Paesi partner (art. 37, lett. a), n. iii)). Tali elementi erano già presenti, in modo programmatico, nella Comunicazione della Commissione del 2023, che ha anticipato le linee guida per la cooperazione internazionale in materia di materie prime critiche<sup>69</sup>.

La selezione dei Paesi partner che potrebbero essere ritenuti prioritari per la conclusione di partenariati strategici si fonda su criteri quali: l’impegno del Paese partner a monitorare e ridurre l’impatto ambientale negativo; rispettare i diritti umani e dei lavoratori (compreso il lavoro minorile e forzato); interagire con le comunità locali (inclusi i popoli indigeni) e promuovere la trasparenza e lo stato di diritto; fare ricorso a pratiche commerciali trasparenti e responsabili e assicurare la prevenzione delle incidenze negative sul corretto funzionamento della pubblica amministrazione. L’Unione tiene conto anche dell’esistenza di accordi di cooperazione già in vigore e della possibilità di avviare progetti nell’ambito della strategia *Global Gateway* per facilitare gli investimenti in iniziative infrastrutturali e industriali strategiche. Per i Paesi emergenti, un ulteriore criterio di valutazione è la capacità del partenariato di generare valore aggiunto a livello locale<sup>70</sup>. Come anche da altri sottolineato, l’Unione cerca di contemperare l’obiettivo di un regime commerciale aperto con la promozione della sostenibilità ambientale, della tutela dei diritti e dei principi iscritti nei Trattati<sup>71</sup>.

È interessante notare che, sebbene il Regolamento preveda che nessun Paese terzo possa fornire più del 65% del fabbisogno dell’Unione per una singola materia prima strategica<sup>72</sup> tale limite non si applica nel caso in cui l’UE abbia concluso un partenariato strategico, un accordo di libero scambio o altra forma strutturata di cooperazione con il Paese in questione<sup>73</sup>.

<sup>67</sup> Quindi si deve trattare di un Paese che possiede ampie risorse di materie prime critiche e svolge un ruolo importante nella catena di valore. Si valuta il potenziale della fornitura, ovvero le riserve, capacità estrattive, di trasformazione e riciclaggio di materie prime critiche. Sotto questo profilo è importante la lista di materie prime critiche redatta dall’Unione che guida la ricerca di partner.

<sup>68</sup> La collaborazione si deve estendere alle varie fasi, dall’estrazione al riciclo e deve comprendere lo sviluppo delle capacità (*know-how*), il trasferimento di tecnologie e la promozione del riciclo responsabile nei Paesi produttori.

<sup>69</sup> Si vedano in particolare le osservazioni sviluppate nella parte III.3 della Comunicazione, p. 12.

<sup>70</sup> Diversi sono gli approcci e i giudizi sulla posizione dei Paesi sviluppati. Per alcuni, come V. REISCH, *The Race for Raw Materials*, in *Stiftung Wissenschaft und Politik Journal Review*, n. 1, 2022, pp. 1-8, il rischio è il mantenimento di disuguaglianze tra Paesi poveri e avanzati, per altri si possono creare opportunità, in particolare per i Paesi africani per la creazione di valore locale. Cfr. MULLER, cit.

<sup>71</sup> R. BIEDERMANN, *op. cit.*

<sup>72</sup> Si v. art. 5, par.1, lett. b).

<sup>73</sup> Considerando 12. La giustificazione è che in questi casi i Paesi forniscono maggiori garanzie sui rischi di approvvigionamento.

Una volta identificati i Paesi partner strategici, sulla base dei criteri indicati nelle Comunicazioni e del Regolamento, la Commissione avvia i negoziati con il Paese partner. L'obiettivo è di definire gli ambiti di cooperazione per arrivare alla conclusione di un Memorandum d'intesa (*Memorandum of Understanding*, MoU) che, pur non essendo vincolante, formalizza l'istituzione del partenariato<sup>74</sup>.

Il primo partenariato (*Framework Strategic Partnership*)<sup>75</sup> è stato concluso con il Canada<sup>76</sup> Paese con cui l'Unione ha concluso un *Comprehensive Economic and Trade Agreement*. Si tratta di un Paese ricco di risorse e con cui l'Unione condivide l'attenzione all'ambiente ai profili di governance e sociali connessi alle politiche sulle materie prime. Memoranda d'intesa che istituiscono partenariati strategici sulle materie prime sono stati conclusi con i seguenti Paesi: Ucraina (MoU firmato il 13 luglio 2021)<sup>77</sup>, Kazakistan (MoU firmato il 7 novembre 2022), Namibia (MoU firmato l'8 novembre 2022), Argentina (MoU firmato il 13 giugno 2023), Cile (MoU firmato il 18 luglio 2023), Repubblica Democratica del Congo (MoU firmato il 26 ottobre 2023, durante il *Global Gateway Forum*), Zambia (MoU firmato il 26 ottobre 2023, durante il *Global Gateway Forum*), Groenlandia (MoU firmato il 30 novembre 2023), Ruanda (MoU firmato il 19 febbraio 2024)<sup>78</sup>, Norvegia (MoU firmato il 21 marzo 2024), Uzbekistan (MoU firmato il 5 aprile 2024), Australia (MoU firmato il 28 maggio 2024), Serbia (MoU firmato il 19 luglio 2024)<sup>79</sup>.

I MoU, oltre ad indicare gli obiettivi perseguiti<sup>80</sup>, includono l'impegno a sviluppare una cooperazione più profonda nel settore delle materie prime con riferimenti ai principi come la sostenibilità, la trasparenza e lo sviluppo di valore aggiunto locale. Questi documenti identificano aree prioritarie di cooperazione (es. esplorazione, estrazione, trasformazione, riciclo, ricerca e innovazione, sviluppo delle competenze). Alla stipula di un MoU fa seguito la *roadmap* congiunta, un documento operativo che specifica gli impegni assunti nel MoU definendo le iniziative specifiche lungo l'intera catena del valore delle materie prime. La *roadmap* nello specifico definisce: i quadri normativi e di governance; i programmi per la formazione della forza lavoro locale; la cooperazione su

<sup>74</sup> I testi dei MoU sono visionabili sul sito della Commissione all'indirizzo [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/raw-materials-diplomacy\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/raw-materials-diplomacy_en).

<sup>75</sup> Le aree di cooperazione sono: l'integrazione delle catene di valore delle materie prime Canada-UE; la collaborazione in campo scientifico, tecnologico e dell'innovazione; la definizione dei criteri e standard ambientali, sociali e di *governance*.

<sup>76</sup> Il partenariato sulle materie critiche con il Canada è stato firmato il 21 settembre del 2021. Il documento di sintesi è disponibile al seguente indirizzo: <https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2023-12/Framework%20for%20a%20Strategic%20Partnership%20on%20Raw%20Materials%20Between%20Canada%20and%20The%20European%20Union.pdf>

<sup>77</sup> Si v., in particolare sull'Ucraina, K. VAN WIERINGEN, *The Future of Rare Earths Mining in Ukraine*, PE 765.789, — March 2025, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/765789/EPRS\\_ATA\(2025\)765789\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/765789/EPRS_ATA(2025)765789_EN.pdf)

<sup>78</sup> Il Parlamento europeo ne ha chiesto la sospensione in una risoluzione del marzo 2025 a causa della grave escalation di violenza nella parte orientale della Repubblica democratica del Congo e del controllo da parte del Ruanda sulle milizie dell'M23, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0020\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0020_IT.pdf).

<sup>79</sup> I dati aggiornati e i link ai documenti citati sono reperibili sul sito della Commissione al seguente indirizzo [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/raw-materials-diplomacy\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/raw-materials-diplomacy_en).

<sup>80</sup> Come: integrazione delle catene del valore delle materie prime sostenibili; mobilitazione dei finanziamenti per lo sviluppo delle infrastrutture; cooperazione per una produzione sostenibile e responsabile; cooperazione per la ricerca e l'innovazione; rafforzamento delle capacità per l'applicazione delle norme pertinenti.

nuove tecnologie e soluzioni; la definizione di tempistiche e metriche per monitorare l'attuazione e il successo del partenariato.

## 5. Il partenariato strategico con la Serbia e il *Memorandum d'intesa*: gli impegni e gli standard di riferimento

Il partenariato con la Serbia sulle materie prime critiche si inserisce pienamente nell'approccio strategico dell'Unione, come definito nelle Comunicazioni della Commissione e nel Regolamento sulle materie prime critiche. Nella Comunicazione del 2020, la Commissione sottolineava l'importanza di integrare i Balcani occidentali nelle catene di approvvigionamento, citando espressamente la Serbia per i giacimenti di borati<sup>81</sup>.

La Serbia costituisce un esempio interessante per due ragioni. In primo luogo, il Paese è ricco di risorse, ed in particolare possiede ampi giacimenti di litio. In secondo luogo, si tratta di un Paese candidato all'adesione all'Unione. La realizzazione di questa adesione comporterebbe evidenti vantaggi per l'Unione in termini di approvvigionamento<sup>82</sup>, sicurezza e autonomia. Inoltre, l'integrazione della Serbia nelle politiche dell'Unione la obbligherebbe ad allinearsi agli standard sociali, ambientali e di *governance* europei, contribuendo a ridurre i rischi di danno ambientale che, come si dirà, hanno dato vita a movimenti di protesta in Serbia.

Il *Memorandum d'intesa* che ha istituito il partenariato si inserisce in un quadro normativo e politico già consolidato<sup>83</sup>. Tra i documenti chiave figurano: l'Accordo di stabilizzazione e associazione tra la UE e la Serbia<sup>84</sup> che facilita la cooperazione e l'allineamento normativo; il Nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali<sup>85</sup>; la Strategia sulle materie prime critiche, il *Net Zero Industry Act*<sup>86</sup>, il Regolamento batterie; il *Global Gateway*; la *Green Agenda for Western Balkans*<sup>87</sup>.

<sup>81</sup> COM(2020) 474 final, cit, punto 3.4. La Comunicazione citava anche l'Albania per i depositi di platino. Con l'Albania non è stato (ancora) concluso un *memorandum*. Si segnala però il *Regional Innovation Center for Raw Materials* (RIC) in Albania, istituito attraverso una partnership tra l'*European Institute of Innovation and Technology for Raw Materials* (EIT Raw Materials) e il Governo albanese, in collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dell'Energia. Si v. <https://westernbalkans-infohub.eu/news/eit-rawmaterials-and-government-of-albania-collaborate-to-launch-regional-innovation-centre/>.

<sup>82</sup> La Serbia con il giacimento di Jadar potrebbe coprire circa il 17% della domanda europea di litio per veicoli elettrici.

<sup>83</sup> Questi atti e gli altri atti di riferimento sono elencati nel MoU, p. 5.

<sup>84</sup> *Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati Membri, da una parte, e la Repubblica di Serbia, dall'altra*, in GUUE L 278, del 18 ottobre 2013. Dal 2012 la Serbia è Paese candidato all'adesione. Questo accordo, come quelli conclusi con altri Paesi dei Balcani occidentali, intende concretizzare la strategia elaborata nel 1999 che ha definito un quadro a sostegno del graduale ravvicinamento dei Paesi dei Balcani occidentali all'Unione europea. Si v., oltre a quello con la Serbia, il testo dell'*Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati Membri, da una parte, e la Repubblica di Montenegro, dall'altra*, in GUUE L 108, del 29 aprile 2010. Altri accordi sono stati conclusi con la Macedonia (2001), la Croazia (nel 2001, ora Stato Membro), l'Albania (2006); la Bosnia Erzegovina (2008, entrato in vigore nel 2015) ed il Kosovo (2016).

<sup>85</sup> COM (2023) 691.

<sup>86</sup> Il già citato Regolamento (UE) 2024/1735 e il Regolamento sulle materie prime critiche “*si integrano a vicenda per creare sinergie di sostegno normativo lungo l'intera catena di approvvigionamento della produzione di tecnologie a zero emissioni nette nell'Unione*” (considerando 11 del Regolamento (UE) 2024/1735).

<sup>87</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans*, del 6 ottobre 2020, SWD (2020) 223 final.

Merita precisare che il Nuovo piano per la crescita per i Balcani occidentali è un documento della Commissione che ha l'obiettivo di facilitare il processo di integrazione con quei Paesi. Il Piano si basa su alcuni pilastri, tra cui il miglioramento dell'integrazione nel mercato interno dell'Unione. Questo pilastro comprende sette azioni prioritarie, tra cui l'integrazione nelle catene di approvvigionamento industriale. Tale azione include (punto 7.i) lo sviluppo di “*partenariati strategici sulle catene del valore delle materie prime sostenibili*”<sup>88</sup>. Le azioni previste mirano a implementare gli obiettivi di diversificazione, sostenibilità e resilienza della catena di valore stabiliti dal Regolamento sulle materie prime critiche.

Costituiscono il quadro di riferimento anche una serie di normative serbe che sono puntualmente elencate nel MoU (p. 6). Tra queste vanno segnalate: la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale (VIA), la legge serba in materia di protezione dell'ambiente (*Zakon o zaštiti životne sredine*) e i regolamenti specifici sulla VIA.

Con la Serbia è stata firmata una Lettera d'Intenti il 22 settembre 2023 che prospettava una cooperazione sulle materie prime critiche e i veicoli elettrici. A questo impegno preliminare ha fatto seguito il 19 luglio 2024 la firma di un *Memorandum of Understanding on Sustainable Raw Materials Battery Value Chain and Electric Vehicles*.

Il partenariato così istituito contiene un riferimento alle batterie e ai veicoli elettrici in ragione degli importanti giacimenti di litio presenti in Serbia. Sebbene tutti i partenariati firmati dall'Unione con Paesi terzi perseguano gli obiettivi di approvvigionamento sostenibile, alcuni di essi, come quello qui esaminato, evidenziano già nel titolo le aree di cooperazione più rilevanti e i punti di forza specifici del Paese partner<sup>89</sup>.

È fondamentale ricordare che l'obiettivo dell'Unione europea, in questo come in altri partenariati, non si limita alla semplice estrazione. L'UE non intende essere solo un acquirente di materie prime grezze, ma mira a integrare l'intera filiera produttiva, dalla prospezione e l'estrazione fino alla raffinazione del minerale e alla produzione di componenti per batterie, riducendo così la dipendenza da Paesi terzi. Il fatto che il partenariato non si limiti alla prima fase della catena di valore è evidenziato da diversi elementi. Oltre al titolo del MoU, la sua premessa fa esplicito riferimento al quadro strategico, alla doppia transizione e alla catena di valore. Inoltre, tra gli obiettivi del Partenariato figurano la collaborazione lungo tutta la catena di valore, la promozione di progetti congiunti che coprono la produzione di materie prime primarie, secondarie, batterie e veicoli elettrici al fine di sostenere lo sviluppo di un ecosistema industriale sostenibile. Gli impegni comprendono anche investimenti in ricerca e sviluppo e l'adesione a standard condivisi. Il par. 1 del Capitolo “*key work stream under the partnership*” è specificatamente dedicato allo sviluppo della catena di valore industriale (p. 9).

<sup>88</sup> Nello specifico: lo sviluppo di partenariati strategici sulle catene del valore delle materie prime sostenibili si baserà sulle azioni seguenti: selezione e attuazione di progetti su batterie e materie prime sostenibili comprendenti tutte le fasi delle rispettive catene del valore, vale a dire l'esplorazione, l'estrazione, la trasformazione/produzione e il riciclo; sostegno a imprese/organizzazioni dei Balcani occidentali ai fini di una loro adesione all'Alleanza europea per le materie prime e all'Alleanza europea delle batterie; una cooperazione più stretta in materia di ricerca e innovazione, il rafforzamento delle capacità tramite un più agevole accesso dei Paesi dei Balcani occidentali all'Accademia per le competenze dell'Alleanza europea per le materie prime e all'Accademia delle materie prime. Il punto iii) richiederà l'estensione dei partenariati strategici internazionali dell'UE per la produzione di medicinali critici e principi attivi.

<sup>89</sup> È il caso della Norvegia il cui MoU menziona esplicitamente “*materie prime e batterie*” perché la Norvegia non è solo un importante fornitore di minerali (come il cobalto), ma ha anche un'industria delle batterie in forte sviluppo. Il partenariato con il Kazakistan menziona le batterie e l'idrogeno.

Il partenariato con la Serbia si articola su cinque aree di cooperazione. La prima è lo sviluppo delle catene di valore delle materie prime, delle batterie e dei veicoli elettrici. Si intende stimolare la creazione di progetti reciprocamente vantaggiosi, con particolare attenzione all'ecosistema industriale dei veicoli elettrici. Una seconda area verte sulla cooperazione in ricerca e innovazione che prevede la condivisione di conoscenze e tecnologie relative all'esplorazione, estrazione, trasformazione e riciclo sostenibile delle materie prime secondarie. La terza area riguarda l'applicazione di standard e pratiche ambientali sociali e di governance lungo tutte le catene di valore. Gli strumenti previsti includono la consultazione reciproca e lo scambio di informazioni sulle politiche pertinenti, con un focus sulla *due diligence* e sulla tracciabilità per la catena del valore delle batterie. La quarta area riguarda i progetti di investimento nell'ambito del partenariato, attraverso l'utilizzo di programmi quali *InvestEU*, il Quadro di investimento per i Balcani occidentali, un "*Single Project Pipeline*" in Serbia, le risorse dell'Alleanza europea per le materie prime e dell'Alleanza europea per le batterie. La quinta area è l'inclusione di organizzazioni serbe nelle Accademie europee delle batterie e nelle future Accademie delle materie prime, con possibili contributi e tirocini.

Il partenariato con la Serbia si propone anche di stimolare lo sviluppo di nuove industrie locali e la creazione di posti di lavoro di alta qualità. Questo è un fattore chiave per la crescita economica e la stabilità nei Paesi candidati, rendendoli più attrattivi e pronti per l'adesione.

Come evidenziato dal *Memorandum*, gli standard ambientali, sociali e di *governance* sono un pilastro fondamentale del partenariato. Il documento impegna entrambe le parti ad applicare "*standard e pratiche di alta sostenibilità*" nei settori delle materie prime, delle batterie e dei veicoli elettrici (par. 3, p. 10). C'è un riferimento esplicito all'applicazione di "*principi, linee guida e migliori pratiche riconosciuti a livello internazionale*" lungo l'intera catena del valore delle materie prime e delle batterie. Inoltre, nel paragrafo dedicato agli investimenti, si menzionano i criteri di trasparenza, la valutazione preventiva dei progetti e il coinvolgimento dei portatori d'interesse.

## 6. Il progetto Jadar: opportunità economiche e criticità

Come sopra ricordato, il Regolamento sulle materie prime critiche prevede la possibilità di riconoscere progetti strategici (artt. 6 e 7). La Commissione europea, a seguito di un invito a presentare candidature, ha approvato 47 progetti di cui 13 situati in Stati terzi<sup>90</sup>. Un esempio di particolare interesse è il progetto di estrazione di litio di Jadar<sup>91</sup>, in Serbia,

<sup>90</sup> I progetti sono indicati alla pagina della Commissione [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/strategic-projects-under-crma/selected-projects\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/strategic-projects-under-crma/selected-projects_en). Tra questi il progetto che riguarda l'estrazione di grafite in Ucraina (Balakhivka Graphite Deposit) promosso da Pobuzhzhya's Development LLC e l'estrazione di litio in Serbia promosso da Rio Tinto, su cui *infra* in questo paragrafo.

<sup>91</sup> Si veda l'articolo di V. VIVODA, J. LOGINOVA, *Lithium at the Crossroads: Geopolitical, Economic, and Socio-Environmental Complexities of The Jadar Project In Serbia*, in *Mineral Economics*, 2025, <https://link.springer.com/article/10.1007/s13563-025-00517-7>, che analizza il progetto Jadar di Rio Tinto in Serbia come un caso esemplare del trilemma dei minerali: bilanciare la sicurezza degli approvvigionamenti, i costi economici e la sostenibilità socio-ambientale. Altri autori esaminano il conflitto ambientale legato al progetto della miniera di litio Jadar di Rio Tinto in Serbia, evidenziando le preoccupazioni socio-ambientali e le campagne di disinformazione che hanno intensificato l'opposizione del pubblico al progetto e la complessità di assicurare un approvvigionamento sufficiente di minerali critici all'Unione, in un panorama geopolitico sempre più frammentato. In tema, v. C. STUEHLEN, F. ANDERL, *Transnational Companies in Environmental Conflicts: Rio Tinto, Anti-mining Resistance in Serbia, and the Contradictions of Europeanization*, in *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung*, Vol. 13, 2024, pp.

promosso dalla multinazionale Rio Tinto<sup>92</sup> ma che ha incontrato, fin dall'origine, la forte opposizione delle comunità locali e di molti cittadini serbi, che hanno sollevato preoccupazioni ambientali.

Le proteste hanno evidenziato una scarsa capacità delle autorità di far rispettare le normative ambientali, con sanzioni insufficienti e una generale sfiducia pubblica nella volontà e capacità dello Stato di proteggere l'ambiente. Queste reazioni<sup>93</sup> hanno condotto, nel 2022, il governo serbo a revocare i permessi alla società Rio Tinto. Successivamente, una decisione della Corte costituzionale nel luglio del 2024<sup>94</sup> ha dichiarato incostituzionale la revoca. Di conseguenza, il governo serbo ha deciso di riattivare il progetto.

È in questa fase di riattivazione del progetto che si inserisce il MoU firmato nel luglio 2024. Come si è visto, questo documento contiene espressi e ampi riferimenti agli standard ESG. Tale specificazione riflette l'approccio dell'Unione sulla sostenibilità delle azioni riconducibili alle varie fasi delle catene di valore, ma risponde indirettamente anche alle preoccupazioni che avevano bloccato il progetto in Serbia. Il progetto Jadar è quindi stato riconosciuto dalla Commissione nella decisione del 4 giugno 2025 (come sopra ricordato). Si può affermare, quindi, che il MoU rappresenta il quadro di riferimento che stabilisce una serie di condizioni per la cooperazione tra cui, appunto, il rispetto dei criteri ESG.

Dal punto di vista dell'Unione, si cerca un bilanciamento tra due obiettivi. Da un lato, l'UE è interessata a far progredire progetti strategici come quello di Jadar per garantire l'approvvigionamento di materie prime critiche. Dall'altro, l'enfasi sugli standard ambientali, sociali e di *governance* è un elemento che la differenzia nettamente da altri attori interessati alle risorse minerarie serbe, come la Cina. Il punto critico, tuttavia, rimane la verifica dell'effettivo rispetto di questi standard da parte della compagnia mineraria e dei sistemi di controllo serbi. A ciò si aggiunge un problema più generale che riguarda gli standard democratici e valoriali in Serbia, che, sebbene non direttamente collegati alla questione delle materie prime, possono influenzare la stabilità e la sostenibilità di tali progetti a lungo termine.

Alla luce di queste osservazioni, emerge che l'effettiva applicazione degli standard ESG rappresenta il punto critico del partenariato con la Serbia. Per affrontare questo aspetto, l'Unione Europea ha a disposizione una serie di strumenti per verificare che un progetto strategico sia conforme alla normativa e agli standard europei.

Innanzitutto, la designazione stessa di progetto strategico attesta che il progetto è “tecnicamente fattibile” e “conforme agli standard di protezione ambientale, responsabilità sociale e governance (ESG)” indicati nel Regolamento (UE) 2024/1252

---

243-268. Sul trilemma dei minerali, v. P. MCMASTER, *Critical Minerals Are the Key to 21st-Century Tech. Here's the 'Trilemma' That Defines How to Mine Them*, in *World Economic Forum*, 14 agosto 2024, <https://www.weforum.org/agenda/2024/08/critical-minerals-are-the-key-to-21st-century-tech-heres-the-trilemma-that-defines-how-to-mine-them>. Questo concetto si ispira e si sovrappone al più consolidato “Energy Trilemma” (Trilemma dell'Energia), che è stato sviluppato dal *World Energy Council*.

<sup>92</sup> Si veda l'allegato alla decisione.

<sup>93</sup> Si segnala un complaint Report “*Alleged threat to fauna species and protected sites due to the proposed construction of a lithium mine in the Jadar River Valley (Serbia)*” presentato nel 2021 da Earth Thrive nel quadro del meccanismo di monitoraggio previsto dalla Convenzione di Berna relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa di cui l'Unione europea è parte contraente. A seguito del reclamo, gli organi competenti hanno aperto un file. Tutti i documenti possono essere consultati sul sito del Consiglio d'Europa, <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/-/alleged-threat-to-fauna-species-and-protected-sites-due-to-the-proposed-construction-of-a-lithium-mine-in-the-jadar-river-valley>

<sup>94</sup> *Rio Tinto Welcomes Serbian Court Ruling on Lithium Project*, in *Reuters*, 11 luglio 2024.

che rimane il punto di riferimento normativo.<sup>95</sup> La Decisione (UE) 2025/1174 della Commissione, del 4 giugno 2025, che riconosce alcuni progetti strategici a norma del Regolamento (UE) 2024/1252, conferma quanto sopra affermato. Al considerando 7 afferma: *“La Commissione ha valutato tali domande in conformità ai criteri di cui all’art. 6, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2024/1252, con il sostegno di esperti esterni con competenze professionali nelle dimensioni tecnica, finanziaria, ambientale, sociale e di governance (ESG) di un progetto, nonché nella classificazione quadro delle Nazioni Unite per le risorse (UNFC)”*. Nel considerando 8 ha specificato: *“In particolare, la Commissione ha analizzato tali domande alla luce del loro contributo alla sicurezza dell’approvvigionamento dell’Unione di materie prime strategiche, della fattibilità tecnica e dell’attuazione sostenibile, ha valutato se fossero reciprocamente vantaggiose per l’Unione e per il Paese terzo interessato, che è un mercato emergente o un’economia in via di sviluppo, apportando un valore aggiunto in tale Paese, e ha elencato nell’allegato della presente decisione i progetti che soddisfano tutti i criteri di cui all’art. 6, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2024/1252”*.

Non si può, tuttavia, non considerare che alcuni aspetti del Regolamento (UE) 2024/1252 presentano profili problematici. La presunzione di pubblico interesse per i progetti strategici, stabilita all’art. 10, potrebbe comportare un uso più agevole delle deroghe previste dalle direttive ambientali dell’Unione, che prevedono, appunto, delle eccezioni alle loro rigorose tutele (ad esempio, per i siti Natura2000 o per il non deterioramento dei corpi idrici) proprio in presenza di un superiore interesse pubblico.

Se da un lato il Regolamento richiede il rispetto degli standard ESG, dall’altro prevede però una certa compressione dei tempi delle istruttorie e delle consultazioni. Tale approccio potrebbe mettere a rischio una corretta valutazione dell’impatto ambientale, sollevando la questione di come bilanciare gli interessi strategici dell’Unione con la garanzia di valori fondamentali come la sostenibilità e la protezione dell’ambiente.

A prescindere da questo, la Commissione, qualificando il progetto Jadar come progetto strategico, ha in sostanza riconosciuto che esso soddisfa gli standard ESG. Questa qualifica non è priva di conseguenze, poiché comporta un significativo supporto politico e facilita l’accesso a finanziamenti. Tuttavia, anche se l’Unione europea non può imporre obblighi diretti alla Serbia tramite il Regolamento, il riconoscimento di un progetto può essere revocato se non rispetta più gli standard ESG. Pertanto, la qualificazione iniziale del progetto non può essere considerata un avallo definitivo e incondizionato della sua conformità.

Questo rapporto tra aspetti strategici, rilevanza del progetto e limiti costituiti dagli standard suddetti, solleva questioni che sono state anche oggetto di un’interrogazione alla Commissione *“1. How does the Commission intend to ensure that strategic projects in non-EU countries, particularly in candidate countries such as Serbia, comply with EU-equivalent environmental and labour standards? 2. In the light of the serious rule of law concerns highlighted in the latest accession progress report on Serbia, how does the Commission plan to ensure that monitoring is credible and effectively enforced in practice?”*<sup>96</sup>. È difficile prevedere con certezza come risponderà la Commissione, se pure tale risposta non potrà essere esaustiva dati i limiti insiti in uno strumento come le

<sup>95</sup> In particolare, l’art. 6 del Regolamento sulle materie prime critiche, richiama la fattibilità in termini di sostenibilità *“in particolare per quanto riguarda il monitoraggio, la prevenzione e la riduzione al minimo degli impatti ambientali la prevenzione e la riduzione al minimo degli impatti socialmente negativi attraverso l’uso di pratiche socialmente responsabili, tra cui il rispetto dei diritti umani, dei popoli indigeni e dei lavoratori”*.

<sup>96</sup> Question for a written answer E-002259/2025 del 4.6.2025. Al momento in cui si scrive la risposta non è stata fornita dalla Commissione.

interrogazioni parlamentari. Tuttavia, possiamo analizzare alcuni elementi in relazione ai dubbi sollevati dalla parlamentare europea che ha posto il quesito<sup>97</sup>. Oltre a una possibile revoca della qualificazione del progetto Jadar come strategico, si può presumere che la Commissione cercherà di utilizzare gli strumenti in suo possesso per sostenere il progetto, senza però rinunciare agli aspetti valoriali della sua politica sulle materie prime.

In risposta alle perplessità sopra indicate sull'effettivo rispetto degli standard, è utile ricordare che l'Unione europea dispone di diversi strumenti giuridici e politici per intervenire. Uno dei principali è la direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità,<sup>98</sup> che impone obblighi anche alle aziende con sede in Paesi terzi, purché operino nel mercato europeo e superino determinati limiti di fatturato (450 milioni di euro).<sup>99</sup> Rio Tinto, tra le principali compagnie minerarie mondiali con una forte presenza in Europa, rientra pienamente nel campo di applicazione della Direttiva.<sup>100</sup> Gli obblighi di *due diligence* stabiliti dalla direttiva richiedono il rispetto degli standard ESG lungo l'intera catena del valore, con un'attenzione specifica alle fasi iniziali come estrazione e approvvigionamento, di particolare rilievo per il progetto Jadar. Un ulteriore riferimento normativo è rappresentato dal Regolamento batterie, che dal 2027 introdurrà il cosiddetto passaporto digitale. Questo strumento conterrà dati rilevanti sulla sostenibilità e sarà essenziale per l'accesso al mercato europeo delle batterie, come riconosciuto dalla stessa Rio Tinto<sup>101</sup>. A questo si aggiunge la Direttiva (UE) 2022/2464 sulla rendicontazione societaria di sostenibilità<sup>102</sup>, che obbliga le grandi imprese a rendere pubbliche le informazioni sui rischi ambientali e sociali legati alle proprie attività, inclusi gli impatti sui diritti umani e sull'ambiente.

<sup>97</sup> L'interrogazione è stata posta da Carola Rackete, del gruppo *The Left*.

<sup>98</sup> La già citata Direttiva si propone di promuovere un comportamento aziendale sostenibile e responsabile nelle operazioni delle imprese e nelle loro catene globali del valore determinando regole che stabiliscono obblighi alle aziende in merito agli impatti negativi effettivi e potenziali sui diritti umani e agli impatti negativi sull'ambiente. Sono gli Stati Membri che devono assicurare che le imprese svolgano una *due diligence* ambientale e in materia di diritti umani basata sul rischio, come stabilito agli artt. 7-16 ("*due diligence*") della Direttiva e ponendo una serie di azioni elencate nella direttiva. Il considerando 24 fa espresso riferimento alle materie prime riconoscendo che "[i]mpatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente possono prodursi nelle attività delle società stesse, nelle attività delle loro filiazioni e dei loro partner commerciali, nelle catene di attività delle società, in particolare a livello di approvvigionamento delle materie prime e di fabbricazione. Per produrre un effetto significativo, il dovere di diligenza dovrebbe riguardare gli impatti negativi sui diritti umani e gli impatti ambientali negativi generati durante la maggior parte del ciclo di vita della produzione, della distribuzione, del trasporto e dell'immagazzinamento di un prodotto o della prestazione del servizio, a livello delle attività della società stessa, delle attività delle sue filiazioni e dei suoi partner commerciali nelle catene di attività cui partecipano".

<sup>99</sup> 450 milioni di euro nell'esercizio precedente l'ultimo esercizio, art. 2, par. 2, lett. a). La Rio Tinto è la terza compagnia mineraria al mondo e svolge ampie attività nell'Unione europea.

<sup>100</sup> La Direttiva non si applica alla Serbia ma poiché la compagnia Rio Tinto rientra nella categoria di imprese di Paesi terzi come definita nella direttiva ad essa si applicano gli obblighi di *due diligence*.

<sup>101</sup> Cfr. Rio Tinto, *Jadar Project Layers of Assurance*, <https://riotintoserbia.com/en/environment/Jadar-Project-Layers-of-Assurance>.

<sup>102</sup> Direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità, del 14 dicembre 2022, in GUUE L 322, del 16 dicembre 2022.

Inoltre, un'importante leva a disposizione dell'Unione è costituita dall'accesso ai fondi come *InvestEU*<sup>103</sup> e il *Western Balkans Investment Framework*<sup>104</sup>. L'erogazione di questi finanziamenti è condizionata al rispetto di criteri rigorosi, inclusi gli standard ESG.

Ulteriori strumenti di pressione sono collegati al processo di adesione della Serbia all'Unione: sebbene il MoU non sia direttamente connesso all'allineamento democratico del Paese, esso contiene riferimenti alla trasparenza e al coinvolgimento dei portatori d'interesse. Il rispetto dello stato di diritto e la lotta alla corruzione restano condizioni centrali per l'ingresso nell'Unione e sono valutate regolarmente creando un collegamento tra questioni valoriali e il più ampio processo di integrazione. In quest'ottica, la condizionalità legata ai criteri di Copenaghen, il Capitolo 27 sull'ambiente e il Nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali diventano strumenti attraverso i quali l'UE può promuovere il rispetto degli standard ESG in Serbia.

Tuttavia, restano criticità: la normativa serba sulla valutazione di impatto ambientale (VIA) non è ancora pienamente conforme alle direttive dell'Unione. Nel caso del progetto Jadar, la compagnia ha presentato una VIA limitata solo alla miniera, escludendo l'impianto di lavorazione e il deposito delle scorie, sollevando dubbi di legittimità e trasparenza<sup>105</sup>. Si deve considerare che spetta alla Serbia allineare i propri parametri a quelli europei, non viceversa. Tuttavia, anche se la VIA realizzata da Rio Tinto fosse in linea con la normativa serba, essa dovrebbe comunque rispettare i parametri dell'Unione sulla base della direttiva sulla *due diligence*, che impone alle aziende l'obbligo di effettuare una valutazione d'impatto ambientale e sui diritti fondamentali (artt. 5-7). Emerge una evidente contraddizione. Da un lato, l'Unione europea ha un'urgente necessità di minerali come il litio per la sua transizione verde; dall'altro, deve garantire che lo sfruttamento di tali risorse avvenga nel rispetto dei valori fondamentali che essa stessa promuove, come lo stato di diritto, la trasparenza e la partecipazione democratica, soprattutto nel contesto del processo di adesione.

Si noti che lo stesso Parlamento europeo in una risoluzione nel maggio del 2025, che riconosce l'importanza geostrategica dei Balcani occidentali e della Serbia per la sicurezza e la stabilità dell'UE, dopo aver richiamato il Memorandum d'intesa tra l'UE e la Repubblica di Serbia del 19 luglio 2024, ha manifestato preoccupazione per questioni sistemiche tra cui le questioni relative alla tutela dell'ambiente (punto 25), la trasparenza istituzionale e finanziaria (soprattutto per i progetti infrastrutturali)<sup>106</sup>.

<sup>103</sup> Si veda il Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017*, del 24 marzo 2021, in GUEU L 107, del 26 marzo 2021, stabilisce che gli investimenti devono essere conformi agli standard ambientali e sociali e ai diritti dei lavoratori dell'Unione europea. Così, art. 8, par. 1, lett. a), e considerando 7: "I progetti finanziati da InvestEU dovrebbero soddisfare le norme ambientali e sociali dell'Unione, compreso in materia di diritti dei lavoratori".

<sup>104</sup> Esso fornisce finanziamenti e assistenza tecnica per investimenti strategici nei settori dell'energia, dell'ambiente, del sociale, dei trasporti e delle infrastrutture digitali. Sostiene inoltre iniziative di sviluppo del settore privato e ha l'obiettivo di stimolare la crescita economica e lo sviluppo, sostenere una transizione verde e digitale, promuovere l'integrazione regionale tra i sei Paesi dei Balcani occidentali favorendo la loro convergenza con gli standard dell'Unione Europea, cfr. W. BARTLETT, M. BONOMI, M. UVALIC, *The Economic and Investment Plan for the Western Balkans: Assessing the Possible Economic, Social and Environmental Impact of the Proposed Flagship Projects*, PE 702.561, maggio 2022.

<sup>105</sup> Si veda il parere presentato dal *Renewables and Environmental Regulatory Institute* (RERI) al Ministero della Protezione Ambientale serbo in risposta a una consultazione pubblica (*public review*) che il Ministero aveva aperto. Il parere è consultabile su sito [https://www.boell.de/sites/default/files/2024-10/reri-opinion-on-scoping-request-eia-riotinto-jadar-project\\_0.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/2024-10/reri-opinion-on-scoping-request-eia-riotinto-jadar-project_0.pdf). Si veda anche l'articolo di U. HAJDARI, *Berlin Inks Lithium Deal with Belgrade Despite Environmental Concerns*, in *Politico*, 19 luglio 2024, <https://www.politico.eu/article/olaf-scholz-maros-sefcovic-lithium-deal-serbia-environmental-concerns/>.

<sup>106</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, *sulle relazioni 2023 e 2024 della Commissione sulla Serbia*, del 7 maggio 2025, 2025/2022(INI).

## 7. Osservazioni conclusive

La politica europea sulle materie prime critiche è un ambito estremamente complesso, in cui si intersecano dinamiche geopolitiche, economiche, sociali e ambientali. L'Unione si trova ad affrontare sfide epocali legate alla transizione verde e digitale in un contesto internazionale sempre più competitivo, dominato da una quasi totale dipendenza dalla Cina per la lavorazione dei minerali critici. Questo scenario impone la rapida individuazione di nuove fonti e catene di valore, rendendo la diversificazione una priorità di sicurezza strategica, oltre che economica.

L'Unione deve trovare un punto di equilibrio tra la necessità di agire con rapidità per garantire la propria autonomia strategica e l'impegno a non sacrificare i valori su cui si fonda, quali la trasparenza, la tutela dei diritti fondamentali e dell'ambiente.

In questa prospettiva, essa si è dotata del Regolamento sulle materie prime critiche, adottato per sostenere questo processo di trasformazione. Esso si colloca in un quadro strategico in evoluzione sin dai primi anni duemila, divenuto centrale con l'affermazione delle priorità ambientali e tecnologiche. Il Regolamento mira a coniugare l'esigenza di approvvigionamento delle risorse essenziali con il rispetto di elevati standard ambientali e sociali.

Sul piano esterno, gli strumenti principali utilizzati dall'Unione per l'attuazione del Regolamento sono i progetti strategici e i partenariati internazionali. Le preoccupazioni riguardanti una possibile prevalenza degli interessi economici sulla tutela ambientale, il coinvolgimento delle popolazioni locali e i diritti dei lavoratori sono fondate e rilevanti. Il Regolamento e i partenariati prevedono meccanismi di monitoraggio volti a garantire il rispetto degli impegni assunti. L'analisi del partenariato strategico con la Serbia e del progetto Jadar, in questo Paese candidato all'adesione, evidenzia chiaramente la tensione tra obiettivi economici e valori fondamentali dell'Unione. Le criticità emerse non rappresentano un'eccezione, bensì un esempio concreto del dilemma che l'Unione europea si trova ad affrontare.

Tuttavia, l'Unione dispone di misure efficaci per promuovere l'applicazione degli standard ambientali, sociali e di governance e ridurre gli impatti ambientali e sociali legati all'estrazione di risorse, anche attraverso strategie di circolarità e recupero dei materiali. Tra gli strumenti utilizzabili figura l'obbligo di *due diligence* previsto dalla Direttiva sulla diligenza dovuta in materia di sostenibilità d'impresa, che impone alle aziende operanti nell'Unione di identificare e affrontare i rischi connessi a diritti umani e ambiente lungo l'intera catena del valore, inclusi i Paesi terzi. Questa normativa, ad esempio, impone a un'azienda come Rio Tinto l'obbligo di rendicontare e mitigare i rischi ESG legati al progetto, con la possibilità di incorrere in sanzioni economiche significative. La trasparenza e il coinvolgimento degli *stakeholder* rappresentano elementi essenziali per il successo di questi partenariati. La capacità dell'Unione di utilizzare efficacemente questi strumenti per coniugare transizione verde e valori fondativi sarà decisiva per i futuri sviluppi dell'economia e della società europea. Solo attraverso un'applicazione rigorosa di tali strumenti si potrà garantire che tale evoluzione non venga realizzata a scapito dei principi su cui si fonda l'Unione.

### ABSTRACT

*Il presente contributo analizza l'azione dell'Unione europea nel settore delle materie prime critiche, ponendola nel contesto delle dinamiche geopolitiche globali. Dopo aver*

*delineato il quadro di riferimento generale che evidenzia la crescente domanda, la concentrazione dell'offerta e la fragilità delle catene di approvvigionamento, lo studio esamina l'evoluzione della strategia europea, dal concetto di "autonomia strategica aperta" alle Comunicazioni della Commissione del 2008, 2011 e 2020. Particolare attenzione è dedicata al Regolamento (UE) 2024/1252, che stabilisce un quadro giuridico strutturato per garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile, introducendo obiettivi quantitativi e definendo la distinzione tra materie prime critiche e strategiche. Viene inoltre approfondita l'importanza dei partenariati strategici come strumento di proiezione esterna della politica dell'Unione, con un'analisi degli aspetti giuridici e delle prassi applicative. Infine, il lavoro si concentra sul caso specifico del partenariato strategico con la Serbia e il Memorandum d'intesa, esaminando le opportunità economiche e le criticità legate al progetto Jadar.*

#### **KEYWORDS**

*Materie Prime Critiche, Partenariati strategici, Progetto Jadar, Regolamento 2024/1252, Unione Europea.*

#### **CRITICAL RAW MATERIALS: THE EUROPEAN UNION'S ACTION BETWEEN GLOBAL GEOPOLITICS AND STRATEGIC PARTNERSHIPS. THE SERBIA- JADAR CASE**

#### **ABSTRACT**

*This paper analyses the European Union's action concerning critical raw materials, placing it within the context of global geopolitical dynamics. After outlining the general framework that highlights increasing demand, supply concentration, and fragile supply chains, the study examines the evolution of the European strategy, from the concept of "open strategic autonomy" to the Commission Communications of 2008, 2011, and 2020. A particular focus is given to Regulation (EU) 2024/1252, which establishes a structured legal framework to ensure secure and sustainable supply, introducing quantitative targets and defining the distinction between critical and strategic raw materials. The importance of strategic partnerships as a tool for the external projection of Union policy is also explored, with an analysis of legal aspects and practical applications. Finally, the work concentrates on the specific case of the strategic partnership with Serbia and the Memorandum of Understanding, examining the economic opportunities and criticalities related to the Jadar project.*

#### **KEYWORDS**

*Critical Raw Materials, European Union, Jadar Project, Regulation 2024/1252, Strategic Partnerships.*