



WWF Italia
Sede Nazionale
Via Po, 25/c
00198 Roma

Tel: 06844971
Fax: 0684497365
ufficiolegale@wwf.it
sito: www.wwf.it

Commissione VIII Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici
della Camera dei Deputati
Audizione del 10 luglio 2019
sul Disegno di Legge N. 1939 e sulle Proposte di legge N. 1276 e N. 907

Premessa

Come concordato con la segreteria della Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati si presentano, in occasione dell'audizione del 10 luglio 2019, le seguenti osservazioni e valutazioni del WWF Italia sul Disegno di Legge N. 1939, presentato dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, recante *“Promozione del recupero dei rifiuti in mare e per l'economia circolare «Legge SalvaMare»”* e sulle Proposte di Legge N. 1276, d'iniziativa del deputato Rizzetto, recante *“Disposizioni per il recupero dei rifiuti solidi dispersi in mare e per la protezione dell'ecosistema marino”*; N. 907, prima firmataria la deputata Muroni, recante *“Disposizioni concernenti l'impiego di unità da pesca per la raccolta dei rifiuti solidi dispersi in mare e per la tutela dell'ambiente marino”*.

Di seguito, il WWF Italia, propone innanzitutto un'analisi degli aspetti nodali dei testi in esame, corredata dalle relative proposte emendative, nonché ulteriori sintetiche osservazioni su altri aspetti che si ritengono rilevanti.

Nel merito

Il WWF Italia accoglie con favore la presentazione delle suddette proposte di legge e del disegno di legge. Tali atti sono la evidente espressione di una sensibilità presente sia nelle aule parlamentari, sia nel Governo, circa la necessità di colmare il vuoto legislativo che affersisce al recupero dei rifiuti presenti in mare semplificandone la gestione e il conferimento.

La presenza di rifiuti nell'ambiente marino ha difatti raggiunto livelli elevatissimi ed è tale da provocare gravissime ripercussioni non solo di tipo prettamente ambientale ma anche economico e sanitario.

La necessità di adottare una precisa disciplina in tale materia emerge a fronte della emanazione della **Direttiva 2019/904/UE** sulla *“Riduzione dell'incidenza di determinati*



for a living planet®

prodotti di plastica sull'ambiente" e della **Direttiva 2019/883/UE** relativa agli "impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi".

Gli obiettivi perseguiti dai testi in analisi sono sostanzialmente coincidenti:

- Il DDL N. 1939 punta a "Favorire il recupero dei rifiuti accidentalmente pescati e incentivare campagne volontarie di pulizia del mare" oltre che a "promuovere l'economia circolare mediante disposizioni volte a consentire la cessazione della qualifica di rifiuto con riferimento ai rifiuti accidentalmente pescati ovvero raccolti nell'ambito delle campagne di pulizia del mare" e da ultimo "incentivare campagne di sensibilizzazione sulla materia";
- La PDL N. 907 punta a "contribuire al risanamento dell'ecosistema marino attraverso la rimozione, dalla superficie dei fondali, di rifiuti solidi marini"
- La PDL N. 1276 individua quale finalità la "tutela e la salvaguardia dell'intero ecosistema marino" nonché il sostegno nei confronti dei pescatori che recuperano rifiuti in mare.

Posto che al fine di pervenire ad una effettiva risoluzione dell'annoso problema di cui trattasi e rendere efficace l'intervento legislativo in oggetto sia necessario semplificare la disciplina ed al contempo ridurre gli oneri e le incombenze a carico di chi si trovi accidentalmente a recuperare rifiuti in mare, il punto centrale e dirimente dei testi in esame è da individuare nella classificazione dei rifiuti recuperati in mare e, di conseguenza, nelle modalità di gestione dei medesimi.

Sulla classificazione del rifiuto

Se da un lato nell'art. 1 della PDL n. 907, viene introdotta una nuova categoria di rifiuti, identificati come "**Rifiuti solidi marini**" - per mezzo dell'aggiunta al c. 2 dell'art. 184 del D. Lgs. n. 152/06, di una nuova lettera f-bis) - equiparati ai rifiuti urbani; dall'altro, nell'art. 2 del DDL N. 1939 "SalvaMare" si perviene ad una soluzione radicalmente diversa attraverso la equiparazione di tali rifiuti a quelli prodotti dalle navi.

Da tale differente approccio derivano delle conseguenze assai divergenti che di seguito verranno analizzate nello specifico.

Appare necessario soffermarsi, in via preliminare, sulle ragioni sottese a tali differenti scelte strategiche.



for a living planet®

Per come emerge dalla parte introduttiva del DDL N. 1939, nella predisposizione del testo “*si è tenuto conto del quadro delle fonti normative europee e nazionali vigenti, nonché della direttiva 2019/883/UE [...] **la quale introduce una disciplina espressamente dedicata ai rifiuti accidentalmente pescati.** Si ritiene, quindi, particolarmente utile una specifica proposta normativa che agevoli il conferimento dei rifiuti raccolti in mare durante le operazioni di pesca, in perfetta coerenza con le previsioni della citata direttiva”.*

Sul punto si rileva, tuttavia, che la Direttiva 2019/883/UE non fornisce una “*disciplina espressamente dedicata ai rifiuti accidentalmente pescati*” concentrandosi, al contrario, *in primis* sulle attività di scarico e sversamento di rifiuti in mare, in attuazione della convenzione MARPOL (Convenzione internazionale per la prevenzione dell’inquinamento causato da navi). L’art. 1, difatti, indicando l’oggetto della direttiva recita: “*La presente direttiva ha l’obiettivo di proteggere l’ambiente marino dagli effetti negativi degli **scarichi dei rifiuti dalle navi** che utilizzano porti situati nel territorio dell’Unione e di garantire nel contempo il buon funzionamento del traffico marittimo migliorando la disponibilità e l’uso di adeguati impianti portuali di raccolta dei rifiuti e il conferimento degli stessi presso tali impianti*”. La formula definitoria estensiva presente nel testo della direttiva con la quale si riconducono nella definizione di rifiuti delle navi anche i rifiuti accidentalmente o “*passivamente*” pescati è difatti posta in essere dal legislatore sovranazionale “*al fine di garantire che siano presi provvedimenti adeguati per il conferimento di questo tipo di rifiuti del settore della pesca agli impianti portuali di raccolta data la loro rilevanza nel contesto dei rifiuti marini*”. Da tale elemento emerge la marginalità del riferimento a tale tipologia di rifiuti nella direttiva 2019/883/UE nonché l’assenza di una esplicita identificazione tra i rifiuti accidentalmente pescati ed i rifiuti prodotti dalle navi.

Al contrario, nel testo della PDL N. 907 si dichiara che la individuazione della categoria dei “*rifiuti solidi marini*” è dovuta all’attuazione del descrittore n. 10 della decisione 2010/477/EU dell’1 settembre 2010. Da tale riferimento si perviene alla individuazione dei “*rifiuti solidi marini*” come “*un qualsiasi materiale solido persistente, fabbricato o trasformato e in seguito scartato, eliminato, abbandonato o disperso in ambiente marino e costiero*”.

Da questi elementi, emerge come la differente classificazione dei rifiuti accidentalmente pescati che si ricava dalla comparazione dei due testi sia fondata nel primo caso sulla base della **provenienza** del rifiuto, nel secondo caso, sulla base della sua **permanenza** “*in ambiente marino e costiero*”.



for a living planet®

Sul conferimento dei rifiuti

Con riferimento agli effetti che tale scelta strategica comporta, il c. 2 del DDL “SalvaMare” dispone l’obbligo di conferimento dei rifiuti accidentalmente pescati all’**impianto portuale di raccolta** di cui all’art. 4 del D.Lgs. n. 182/2003, mentre il successivo c. 3 precisa che tale conferimento è gratuito ai sensi dell’art. 8, c. 5 della suddetta norma.

Sul punto si rammenta che l’art. 8 c. 5 del citato D. Lgs. n. 182/2003 stabilisce che *“Il conferimento dei rifiuti **accidentalmente raccolti** durante l’attività di pesca non comporta l’obbligo della corresponsione della tariffa di cui al comma 2”*. Da tale considerazione emerge:

1. la implicita conferma dell’obbligo di conferimento agli impianti portuali di raccolta anche dei rifiuti accidentalmente pescati;
2. la mancata identificazione, nella norma tra rifiuti prodotti dalle navi e rifiuti accidentalmente pescati, i quali sono al contrario tenuti chiaramente distinti, avendo una natura diversa;
3. la sussistenza, già nella normativa vigente, di un obbligo, seppure implicito, di conferire tali tipologie di rifiuti, in maniera gratuita, agli impianti portuali di raccolta.

Il sopra richiamato art. 2, c. 3 del DDL dispone, inoltre, che il conferimento presso l’impianto portuale di raccolta si configura quale *“**deposito temporaneo** ai sensi dell’art. 183, comma 1, lettera bb), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e alle condizioni ivi previste”*.

Sul deposito temporaneo

Tale norma descrive il deposito temporaneo come *“il **raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti** [...] alle seguenti condizioni:*

- 1) *i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, devono essere depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l’imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose e gestiti conformemente al suddetto regolamento;*
- 2) *i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il*



for a living planet®

quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;

3) il “deposito temporaneo” deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;

4) devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose;

5) per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sono fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo;

A ciò si aggiunga che ai sensi dell'art. 208, c. 17 del D.Lgs. n. 152/2006, per il deposito temporaneo vige **l'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico** ed il divieto di miscelazione di cui all'art. 187, nonché tutti gli obblighi e le incombenze previste dalla Direttiva n. 2019/883/UE fra i quali la notifica anticipata dei rifiuti da trasmettere con 24 ore di anticipo rispetto all'arrivo in porto di cui (Cfr. art. 6 della direttiva).

La Suprema Corte di Cassazione ha peraltro chiarito a tal riguardo che “*l'abbandono di rifiuti “alla rinfusa” e non per categorie omogenee, come invece previsto dall'art. 183, comma primo, lett. bb) D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 esclude la configurabilità del cosiddetto deposito temporaneo regolare ed integra l'ipotesi di abbandono”*.

E' evidente come tali elementi rischino di provocare l'effetto collaterale di disincentivare i gestori dei pescherecci dal porre in essere l'attività di raccolta e conferimento in quanto gravati da obblighi e responsabilità eccessivi e ingiustificati.

La soluzione prospettata dalla PDL n. 907 appare al contrario più ragionevole in quanto, come si è detto sopra, si riferisce alla collocazione del rifiuto, a prescindere dalla sua origine e, introducendo una nuova lettera f-bis) al c. 2 dell'art. 184 del Codice dell'Ambiente, riconduce i “rifiuti solidi marini” nel novero dei rifiuti urbani.

Si rammenta, con riguardo a quest'ultimo specifico punto, che ai sensi della lettera d), c. 2 del suddetto art. 184, sono **rifiuti urbani “i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua”**. E' evidente



for a living planet®

come il mare territoriale, seppur non espressamente citato, sia facilmente assimilabile alle “aree pubbliche” o a quelle “comunque soggette ad uso pubblico”, così come il Legislatore ha fatto con riferimento alle “spiagge marittime e lacuali” e le rive dei corsi d’acqua.

La suddetta catalogazione come “rifiuti urbani” consentirebbe di evitare una serie di criticità che, come si è detto, sono presenti nel DDL N .1939, in particolare con riferimento alla configurazione del conferimento presso l’impianto portuale di raccolta quale deposito temporaneo ed ai relativi oneri a carico dei gestori dei pescherecci e ne ricondurrebbe la gestione ai comuni, ai sensi dell’art. 198, c. 1 del D. Lgs. n. 152/2006 (inclusa la individuazione e il differente trattamento dei rifiuti speciali e pericolosi) e in particolare al Sindaco il quale è obbligato, ai sensi del c. 3 dell’ art. 192, D. Lgs. n. 152/2006, a gestire i rifiuti illecitamente depositati in aree pubbliche, garantendo il loro smaltimento o il loro recupero anche quando siano ignoti gli autori dell’abbandono (Cass. Sent. n. 39430/2018).

Del resto, come si è avuto modo di specificare sopra, ai sensi dell’art. 8, c. 5, D. Lgs. n. 182/2003, i rifiuti accidentalmente raccolti durante l’attività di pesca possono essere conferiti gratuitamente negli impianti portuali di raccolta adibiti per i rifiuti prodotti da navi.

Peraltro, l’art. 5 della norma richiamata, dispone che *“l’Autorità portuale, previa consultazione delle parti interessate e, in particolare, degli enti locali, dell’ufficio di sanità marittima e degli operatori dello scalo o dei loro rappresentanti”* elabori un **piano di raccolta dei rifiuti** prodotti dalle navi e ne dia immediata comunicazione alla Regione competente per territorio la quale *“valuta ed approva lo stesso piano, integrandolo, per gli aspetti relativi alla gestione, con il piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all’articolo 22 del decreto legislativo n. 22 del 1997 e ne controlla lo stato di attuazione”*.

Considerata la previsione di cui all’art. 8 c. 5, del medesimo D. Lgs. n. 182/2003, sarebbe opportuno che la norma, nell’ambito della previsione del piano di raccolta rifiuti, ricompreda anche i rifiuti accidentalmente raccolti, prevedendo, altresì, in ossequio all’art. 5 c. 5 della Direttiva 2019/883/UE, che nei piccoli porti non commerciali, gli impianti portuali di raccolta siano integrati nel sistema di gestione dei rifiuti comunale.

Da un punto di vista sistematico, non si condivide, tuttavia, la previsione di cui alla PDL N. 907, di una nuova lettera nel comma 2 dell’art. 184 del Codice dell’Ambiente, considerata la possibilità di porre in essere un intervento più chiaro e meno invasivo consistente nella modifica della lettera d) del medesimo articolo.



for a living planet[®]

Conclusioni

Alla luce di quanto argomentato, si propone di apportare le seguenti modifiche al DDL n. 1939.

Proposte emendative

- **Sostituire il c. 1 dell'Art. 2 con il seguente:** *«Alla lettera d), comma 2 dell'art. 184 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo le parole “corsi d'acqua” sono aggiunte le parole “o in mare”».*
- **Al c. 3 dell'art. 2 cancellare la parte seguente:** *«e si configura quale deposito temporaneo ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera bb), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e alle condizioni ivi previste”».*

Ulteriori osservazioni

Si suggerisce, infine, su ulteriori aspetti, di:

1. valutare la effettiva necessità di subordinare la organizzazione di campagne di pulizia del mare, nonché di campagne di sensibilizzazione, alla pubblicazione di decreti ministeriali o interministeriali, strumenti che non paiono idonei a perseguire le finalità di semplificazione e incentivazione rispetto ad attività che già oggi vengono effettuate (come risulta agli artt. 3 e 5 del DDL N. 1939);
2. predisporre incentivi premiali realmente idonei ad incentivare chi, raccogliendo involontariamente i rifiuti in mare, privilegia il rispetto della legge piuttosto che decidere di rigettarli in acqua. Su questo profilo, si accoglie con favore la previsione del credito d'imposta di cui all'art. 4 della PDL N. 1276;
3. valutare sistemi di informazione e sensibilizzazione (come all'art. 5 del DDL N. 1939, nonché agli artt. 6 e 3, rispettivamente delle PDL N. 907 e N. 1276) dei soggetti interessati;
4. intensificare gli strumenti di monitoraggio della corretta gestione dei rifiuti (come all'art. 5 della PDL N. 907);
5. prevedere eventuali coperture finanziarie a favore dei Comuni interessati;

Roma, 10 luglio 2019