

Un problema storico per la tutela dell'ambiente marino

Il riciclaggio delle navi nel nuovo quadro normativo comunitario

A cura del Dott. Cristian Rovito

Sulla GUUE n. 330/1 del 10.12.2013 è stato pubblicato il Regolamento CE 1257/2013 relativo al riciclaggio delle navi, che modifica il Regolamento CE 1013/2006 e la Direttiva 2009/16/CE.

Quello del riciclaggio delle navi è un problema piuttosto arcaico che solo negli ultimi anni è stato oggetto di un forte interesse a livello internazionale con l'adozione in sede IMO (Organizzazione Internazionale Marittima con sede a Londra) della Convenzione Internazionale di Hong Kong del 2009 sul riciclaggio sicuro e ambientalmente compatibile delle navi (*Hong Kong International Convention for the Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships, 2009*). Questo strumento che, tra l'altro, copre la progettazione, la costruzione, il funzionamento e la preparazione delle navi nell'ottica della facilitazione di un riciclaggio sicuro e compatibile con l'ambiente, s'interessa anche del funzionamento degli impianti di riciclaggio delle navi. Attività che devono necessariamente avvenire secondo procedure sicure e compatibili con l'ambiente.

Secondo l'Unione Europea l'attuale capacità di riciclaggio delle navi nei paesi dell'OCSE non è sufficiente ad accogliere, seppur legalmente, le navi battenti bandiera di uno Stato membro. *A contrariis* la capacità di riciclaggio offerta dai paesi non OCSE risulta essere non solo di gran lunga maggiore, ma addirittura si prevede in aumento nei prossimi anni.

La Convenzione di Hong Kong è stata adottata dall'IMO il 15 maggio 2009. Come tutte le convenzioni internazionali, per poter entrare in vigore, deve rispettare alcuni requisiti. Non può entrare in vigore prima dei ventiquattro mesi dopo la ratifica da parte di almeno quindici Stati la cui flotta mercantile combinata rappresenti almeno il 40% della stazza lorda della flotta mercantile mondiale e il cui volume combinato di riciclaggio delle navi nei dieci anni precedenti rappresenti almeno il 3% della stazza lorda della flotta mercantile combinata di detti Stati¹.

¹ Sulla base della "LIST OF THE CONVENTIONS, OTHER MULTILATERAL INSTRUMENTS AND AMENDMENTS IN RESPECT OF WHICH THE ORGANIZATION PERFORMS DEPOSITARY AND OTHER FUNCTIONS" questo strumento non è ancora entrato in forza - www.imo.org.

In un'ottica prettamente economico – sociale, e sotto certi aspetti politico – amministrativa, l'adozione del Regolamento CE 1257/2013 si colloca nel solco dell'attuazione dei principi stabiliti nel Trattato di Lisbona, con particolare attenzione alla libera concorrenza del mercato e di garanzia di parità di trattamento delle imprese che operano (o che intenderanno operare) nel settore del riciclaggio. La previsione di un **“elenco europeo”** degli impianti di riciclaggio delle navi, ad avviso dell'UE, contribuirebbe da un lato a dare esecuzione ai principi *supra* esposti, dall'altro a migliorare l'applicazione della normativa attraverso la facilitazione dei controlli sulle navi destinate al riciclaggio da parte di quello Stato membro di cui la nave batte bandiera.

Alla luce del fatto che i tempi di attuazione della convenzione si presentano molto lunghi, l'Unione Europea, potendo intervenire ai sensi dell'art. 5 del trattato, con l'emanato regolamento dà attuazione al principio di sussidiarietà. Tra l'altro, a causa del carattere prettamente internazionale del trasporto marittimo e del riciclaggio delle navi, la prevenzione, la riduzione o l'eliminazione degli effetti negativi per la salute umana e per l'ambiente causati dal riciclaggio, possono essere più facilmente praticate a livello comunitario.

Ai sensi dell'art. 1, lo scopo del regolamento è prevenire, ridurre, minimizzare nonché, nella misura del possibile, eliminare gli incidenti, le lesioni e altri effetti negativi per la salute umana e per l'ambiente causati dal riciclaggio delle navi. Inoltre si indirizza verso il rafforzamento della sicurezza, la protezione della salute umana e la tutela dell'ambiente marino dell'Unione durante l'intero ciclo della nave assicurando che i rifiuti pericolosi provenienti da tale riciclaggio siano soggetti ad una gestione compatibile con l'ambiente.

Nell'ottica di favorire la ratifica della Convenzione di Hong Kong del 2009², l'art. 2 individua le unità a cui le disposizioni comunitarie non devono applicarsi: navi da guerra, navi ausiliarie o altre navi possedute o gestite da uno Stato e impiegate esclusivamente per servizi statali non commerciali; navi di stazza lorda inferiore alle 500 tsl; navi che nel corso della loro intera vita operano unicamente in acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione dello Stato membro di cui battono bandiera.

Di particolare interesse sono le sotto riportate definizioni (art. 3):

- **riciclaggio delle navi:** *l'attività di demolizione completa o parziale di una nave in un impianto di riciclaggio al fine di recuperare componenti e materiali da ritrattare, preparare per il riutilizzo o riutilizzare, garantendo nel contempo la gestione dei materiali pericolosi o di altro tipo, che comprende le operazioni connesse come lo stoccaggio e il trattamento di componenti materiali sul sito, ma non il loro ulteriore trattamento o smaltimento in impianti separati.*

² Al momento in cui si scrive, soltanto la Norvegia ha depositato presso la sede IMO la propria ratifica – www.imo.org.

A nostro modesto avviso, apparirebbe chiara la *ratio* della norma, rivolta sia a garantire che le operazioni si svolgano nel pieno rispetto dell'ambiente e della salute umana, sia ad assicurare un "nuovo settore" mercato. In effetti, l'assunto secondo il quale la "demolizione completa o parziale di una nave" debba avvenire "in un impianto di riciclaggio al fine di recuperare componenti e materiali da ritrattare", racchiude appieno l'intento del legislatore comunitario che, come noto, ha tra i suoi compiti "storici" quelli di favorire/garantire la nascita di attività economiche nell'assorbita impronta dello sviluppo sostenibile e delle nascenti istanze della green economy.

Non a caso per "**impianto di riciclaggio delle navi**" deve intendersi *un'area delimitata che è un cantiere o un impianto ubicato in uno Stato membro o in un paese terzo ed è utilizzata per il riciclaggio delle navi* (tutte quelle operazioni che sono state individuate con la definizione *supra* riportata); mentre per "**impresa di riciclaggio delle navi**" *il proprietario dell'impianto di riciclaggio delle navi o qualsiasi altro organismo o persona che abbia assunto la responsabilità dell'esercizio dell'attività di riciclaggio della nave dal proprietario dell'impianto di riciclaggio della nave.*

Su quest'ultimo aspetto, appare opportuno esporre qualche considerazione.

Analogamente a quanto disciplinato dal codice della navigazione, laddove viene distinta la figura dell'armatore da quella del proprietario, ci pare di poter dire che non necessariamente la figura del proprietario del cantiere di riciclaggio debba corrispondere a quella del soggetto che materialmente opera nel riciclaggio dell'unità mercantile. Potrebbe accadere che ad esempio, all'interno di un cantiere di proprietà della Dirittoambiente Riciclaggi S.p.a., altro soggetto assuma la responsabilità dell'esercizio dell'attività di riciclaggio.

Due aspetti particolarmente significativi del regolamento sono rappresentati rispettivamente dal "**piano di riciclaggio della nave**" e dal "**piano dell'impianto di riciclaggio delle navi**".

Il primo è un piano elaborato dall'operatore dell'impianto (ci pare di poter dire dal cantiere) di riciclaggio delle navi per ogni singola nave da riciclare sotto la sua responsabilità, tenendo conto delle linee guida e delle risoluzioni dell'IMO.

Ogni nave da riciclare avrà uno specifico strumento gestionale ed operativo. Per ovvie ragioni tecniche che attengono alle notevoli differenze in termini di impatto ambientale esistenti tra il riciclaggio di una nave passeggeri ed una petroliera. **Il secondo** è un piano predisposto dall'operatore dell'impianto di riciclaggio delle navi e adottato dal Consiglio di amministrazione o dall'organo direttivo dell'impresa di riciclaggio delle navi, che descrive i processi e le procedure operativi correlati al riciclaggio delle navi presso l'impianto di riciclaggio delle navi e che riguarda in particolare la sicurezza e la formazione dei lavoratori, la protezione della salute umana e dell'ambiente, i ruoli e le responsabilità del personale, la preparazione e la capacità di reagire alle emergenze e i sistemi di monitoraggio, registrazione e notifica, alla luce delle linee guida e delle risoluzioni pertinenti dell'IMO.

In quest'ultimo caso siamo dinanzi a ciò che attiene prettamente all'ambito "gestionale" dell'impresa di riciclaggio, quale produttore di rifiuti, datore di lavoro ed impresa *stricto sensu*.

Spostandoci ancora nelle definizioni dell'art. 3 focalizziamo l'attenzione su altri elementi disciplinatori: **dichiarazione di completamento, certificato d'inventario, certificato d'idoneità al riciclaggio e dichiarazione di conformità.**

Andiamo per ordine.

- **Dichiarazione di completamento:** viene rilasciata dall'operatore dell'impianto di riciclaggio che conferma il completamento del riciclaggio della nave conformemente al regolamento.
- **Certificato di inventario:** è un certificato specifico per la nave, rilasciato alle navi battenti bandiera UE conformemente all'art. 9 del regolamento, integrato da un inventario dei materiali pericolosi ex art. 5 del regolamento.

L'inventario dei materiali pericolosi è specifico per ciascuna nave, prova il rispetto dei divieti o restrizioni in materia di installazione o uso dei materiali pericolosi conformemente all'art. 4 del regolamento, che a sua volta vieta o limita l'installazione o l'uso dei materiali pericolosi di cui all'allegato 1 (es. amianto, composti e sistemi antivegetativi, bifenili policlorurati (PCB), etc.); è compilato tenendo conto delle pertinenti linee guida dell'IMO ed è verificato dall'amministrazione o da un organismo riconosciuto da essa autorizzato (es. Rina, Bureau Veritas, etc.). Questo documento dev'essere tenuto a bordo da ogni "nave nuova", mentre per la navi in esercizio al momento dell'entrata in vigore della normativa, vige l'obbligo di conformarsi per quanto possibile alla predetta prescrizione.

- **Certificato d'idoneità al riciclaggio:** è un certificato specifico per la nave che è rilasciato alle navi battenti bandiera di uno Stato membro conformemente all'art. 9, paragrafo 9, integrato da un inventario dei materiali pericolosi ex art. 5, paragrafo 7 e del piano di riciclaggio della nave approvato conformemente all'art. 7.

E' opportuno evidenziare che prima del ritiro dal servizio e ancor prima dell'inizio delle attività di riciclaggio, la nave è sottoposta ad un **controllo finale** diretto a verificare che l'inventario dei materiali pericolosi rispetti i requisiti dell'art. 5; il piano di riciclaggio della nave rifletta correttamente le informazioni contenute nell'inventario dei materiali pericolosi e rispetti i requisiti dell'art. 7; l'impianto di riciclaggio delle navi in cui la nave deve essere riciclata sia inserito nell'elenco europeo. L'esito positivo dei controlli appena enucleati sarà la *conditio sine qua non* affinché l'amministrazione o un organismo riconosciuto (Autorità marittima o Rina, ABS, Bureau veritas, etc.) proceda al rilascio del certificato di idoneità al riciclaggio, che peraltro sarà completato dall'inventario dei materiali pericolosi³ e dal piano di riciclaggio della nave.

³ Per le navi nuove è chiaro che l'adempimento alla prescrizione si presenta piuttosto semplice in quanto in fase di costruzione è possibile, a cura degli organi competenti, procedere all'individuazione dei materiali pericolosi di cui all'allegato II del regolamento presenti nella

- **Dichiarazione di conformità:** è un certificato specifico per la nave che è rilasciato alle navi battenti bandiera di un paese terzo ed è integrato da un inventario dei materiali pericolosi conformemente all'art. 12 del regolamento.

Si tratta in questo caso di un documento che viene rilasciato alle navi battenti bandiera di uno stato non appartenente all'Unione Europea. Prescrive in merito l'art. 12 che, fermo restando l'entrata in vigore delle norme comunitarie⁴, le navi di un paese terzo che fanno scalo in un porto o ancoraggio di uno Stato membro debbano tenere a bordo un inventario dei materiali pericolosi così come prescritto per le navi esistenti battenti bandiera UE.

L'assenza di siffatta dichiarazione riconosce ad ogni Stato membro il potere di diffida, di fermo o di esclusione dai porti o dai terminali offshore (paragrafo 5 dell'art. 12).

L'attività di controllo sulle navi viene esercitata dall'amministrazione (in Italia dall'Autorità Marittima - Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera) o da un organismo riconosciuto da essa autorizzato (Rina, ABS, Bureau Shipping, etc.). Così come avviene secondo le disposizioni dettate dalla normativa sulla sicurezza della navigazione (safety), anche nell'ambito del "riciclaggio delle navi", e quindi della Convenzione di Hong Kong, le navi sono soggette a: **un controllo iniziale, un controllo di rinnovo, un controllo addizionale ed un controllo finale.**

Il primo è ovviamente effettuato prima che la nave entri in esercizio o prima che sia rilasciato il certificato di inventario. **Il secondo** viene effettuato agli intervalli indicati dall'amministrazione, che non possono essere superiori a cinque anni. Il controllo di rinnovo verifica che la parte I dell'inventario dei materiali pericolosi rispetti i requisiti del regolamento. **Il terzo**, che può essere generale o parziale, viene effettuato se richiesto dall'armatore⁵ dopo una modifica, una sostituzione o una riparazione significativa della struttura, delle dotazioni, degli apparati, degli impianti, delle sistemazioni e dei materiali, che abbia un'incidenza sull'inventario dei materiali pericolosi (la sostituzione dell'apparato motore è un motivo sufficiente a giustificare una visita addizionale). **Il quarto** viene effettuato

struttura o nelle attrezzature della nave, la loro ubicazione e i quantitativi approssimativi. Il paragrafo 1 dell'art. 5 del regolamento stabilisce l'obbligo di individuare "quanto meno" i materiali pericolosi di cui al citato allegato II ovvero cadmio, cromo, piombo, mercurio, sostanze radioattive, etc. Le navi esistenti, quelle cioè in servizio, per le quali non poteva applicarsi il regolamento in quanto non emanato all'epoca della loro costruzione, dovranno, fatto salvo quanto stabilito dall'art. 32, paragrafo 2, lettera b) **conformarsi "per quanto possibile"**. Occorre chiarire che l'art. 32, paragrafo 1), lettera b) stabilisce il periodo di applicazione delle norme del regolamento. Innanzitutto non prima del 31.12.2015. Poi a partire da sei mesi dalla data in cui il volume annuo massimo combinato di riciclaggio degli impianti iscritti nell'elenco europeo rappresenta almeno 2,5 milioni di tonnellate di dislocamento a vuoto oppure dal 31.12.2018. In sintesi occorre che ci siano degli impianti di riciclaggio; che questi siano iscritti nell'elenco europeo e che si raggiunga un volume di 2,5 tonnellate di dislocamento a vuoto. Quando questa cifra sarà raggiunta il Regolamento 1257/2013 entrerà in vigore in ambito UE, comunque non prima del 31.12.2015. Per ultimo, le **"tonnellate di dislocamento a vuoto"** rappresentano il peso di una nave in tonnellate calcolato senza carico, carburante, olio lubrificante in cisterne di stoccaggio, acqua di zavorra, acqua dolce, acqua di alimentazione, scorte non utilizzate, passeggeri ed equipaggio con relativi effetti personali e che è costituito dalla somma del peso dello scafo, della struttura, dei macchinari, delle attrezzature e degli accessori della nave.

⁴ Ivi.

⁵ L'armatore, secondo il codice della navigazione, è colui che assume l'esercizio della nave.

prima che la nave sia ritirata dal servizio e prima dell'inizio del riciclaggio (generalmente quando la nave è presso l'impianto di riciclaggio) e focalizza l'interesse sull'inventario dei materiali pericolosi, sul piano di riciclaggio della nave e sull'impianto di riciclaggio che, come *supra* specificato, deve essere inserito nell'**elenco europeo**.

La prospettiva che abbiamo appena descritto trova chiaramente applicazione per le navi nuove che iniziano il loro ciclo operativo *ex novo* e lo terminano dopo 20, 30 o 40 anni di attività in mare. *A contrariis*, le navi esistenti giammai potrebbero inserirsi in questo quadro, ragione per cui il paragrafo 8 dell'art. 8 prevede che nel momento in cui una nave "vecchia" viene ritirata dal mercato per essere riciclata, il controllo iniziale e quello finale possano essere effettuati contemporaneamente.

Un ultimo cenno occorre farlo per quanto concerne l'istituzione e l'aggiornamento dell'elenco europeo. Pubblicato sulla GUUE e sul sito web della Commissione entro il **31.12.2016**, l'elenco sarà diviso in due sottoelenchi:

- 1) Impianti di riciclaggio situati in uno Stato membro;
- 2) Impianti di riciclaggio situati in un paese terzo.

Entrambi i sottoelenchi conterranno alcuni dati: metodo di riciclaggio, tipo e dimensioni delle navi che possono essere riciclate (capacità di riciclaggio); eventuali restrizioni e condizioni per il funzionamento dell'impianto di riciclaggio delle navi, anche per quanto riguarda la gestione dei rifiuti pericolosi (così rientrando nella disciplina nazionale della parte IV del D. Lgs 152/06 e ss. mm. e ii.); dettagli sulla procedura esplicita o tacita di cui all'art. 7, paragrafo 3⁶. Per l'approvazione del piano di riciclaggio della nave da parte dell'autorità competente ed il volume annuo massimo di riciclaggio delle navi (necessario per il calcolo volto a favorire l'applicazione delle norme comunitarie).

L'adozione di un regolamento da parte dell'Unione Europea in materia di riciclaggio come è facile intuire, rappresenta uno strumento certamente importante per l'annosa questione delle navi a fine vita e dei relitti. Proprio per questi ultimi è stato presentato al Senato della Repubblica il **DDL n. 3630** recante "**disposizioni in tema di riciclaggio dei relitti navali e di navi abbandonate e istituzione del fondo per la riduzione dei rifiuti prodotti dalle navi**".

Se a livello comunitario si affronta il problema del riciclaggio, a livello nazionale si tenta di porre rimedio all'altra faccia della medaglia allorché una nave a fine vita venga abbandonata, per tutta una serie di motivi, ad un incerto ed insicuro destino, specie se connesso ad un sinistro marittimo.

⁶ Il piano di riciclaggio della nave è tacitamente o esplicitamente approvato dall'autorità competente conformemente ai requisiti dello Stato in cui è situato l'impianto di riciclaggio delle navi, se del caso.

Un esempio potrebbe essere la M/N COSTA CONCORDIA. Sebbene non si possa certamente parlare di “abbandono”, può indubbiamente sostenersi che a livello internazionale, secondo l’International Convention removal wreck di Nairobi del 2007, costituisca un “relitto navale”⁷.

Il disegno di legge prevede la realizzazione di una **mappatura dei relitti navali e delle navi abbandonate** presenti nei porti e negli approdi o nelle immediate vicinanze degli stessi, l’istituzione presso il Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera di un **Osservatorio nazionale sui relitti navali e sulle navi abbandonate** e la creazione di un **Consorzio per il riciclaggio dei relitti e delle navi abbandonate**.

Nell’istituendo **fondo per la riduzione dei rifiuti prodotti dalle navi**, inquadrabile nello stato di previsione del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, confluiranno i “contributi ambientali” che ai sensi dell’art. 9 del DDL ogni nave che attracca in un porto nazionale è tenuta a versare ai fini della riduzione dell’inquinamento derivante dai rifiuti prodotti dalle navi.

Cristian Rovito

Pubblicato il 17 dicembre 2013

⁷ Vds. in merito “Navi e relitti: il complesso regime della responsabilità e risarcimento danni nella nuova “Nairobi International Convention on the removal of wreck” a cura del dott. Cristian ROVITO su www.dirittoambiente.net.