

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 167

RISOLUZIONE DELLA 13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

(Estensore D'ALÌ)

approvata nella seduta antimeridiana del 1° agosto 2012

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO
E DEL CONSIGLIO RELATIVO AL RICICLAGGIO DELLE NAVI
(COM (2012) 118 DEFINITIVO)**

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 2 agosto 2012

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Osservazioni e proposte della 14 ^a Commissione permanente . .	»	8

La Commissione, esaminato l'atto COM(2012) 118 definitivo,

considerato che:

esso mira a ridurre in modo significativo gli effetti negativi sull'ambiente e sulla salute dei lavoratori connessi al riciclaggio delle navi, prevedendo l'applicazione anticipata dei requisiti della Convenzione IMO di Hong Kong per un riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente del 15 maggio 2009;

allo stato attuale il riciclaggio delle navi è disciplinato dalla normativa europea, segnatamente dal regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, nonché, in ambito OCSE, dalla Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento del 1° febbraio 1993;

contenendo materiali pericolosi, le navi sono classificate come rifiuti pericolosi e di conseguenza ne è vietata l'esportazione verso Paesi che non siano membri dell'OCSE; proprio in tali Paesi – tra cui Cina, India, Pakistan, Bangladesh – si svolge il 90 per cento delle operazioni di rottamazione e riciclaggio delle navi;

alla proposta di regolamento in esame si accompagna una proposta di decisione del Consiglio che impone agli Stati membri di ratificare la Convenzione di Hong Kong (COM(2012) 120) del 23 marzo 2012;

la proposta in titolo è stata preceduta, oltre che dalla comunicazione COM(2008) 767 del 19 novembre 2008 – con la quale la Commissione europea presentava una strategia dell'Unione europea per una migliore demolizione delle navi – da una consultazione pubblica da cui è emerso un orientamento favorevole a una rapida ratifica della Convenzione, ma anche a una sua attuazione immediata da parte dell'Unione europea;

ritenuto che:

la base giuridica appare correttamente individuata nell'articolo 192, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi di politica ambientale individuati dall'articolo 191, tra i quali rientra la «promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale»;

la proposta appare conforme al principio di sussidiarietà in quanto interviene, su una materia già disciplinata all'interno del regolamento re-

lativo alle spedizioni di rifiuti, in modo da assicurare la possibilità di esportare a fini di riciclaggio le navi verso i Paesi presso i quali insiste la maggioranza degli impianti all'uopo destinati, evitando al contempo il rischio che le grandi navi mercantili debbano rispettare norme diverse a seconda dei diversi Stati membri interessati;

la proposta appare altresì conforme al principio di proporzionalità in quanto gli oneri a carico degli operatori economici e delle autorità nazionali sono limitati a quanto necessario per garantire che il riciclaggio delle navi sia realizzato in modo sicuro e compatibile con l'ambiente e ampiamente compensati dai benefici a livello sociale e ambientale;

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

nel merito si rileva in primo luogo che la proposta, individuando come proprio oggetto la nave come «un'unità di qualsiasi tipo che opera o ha operato nell'ambiente marino» e non considerando la peculiare condizione di tutto quel variegato naviglio, mercantile e non, affondato o semi-affondato nei porti dell'Unione europea, potrebbe determinare rilevanti e serie criticità. Infatti, le imbarcazioni affondate o semi-affondate presenti nei porti non possono non rientrare nella definizione di «nave», così come formulata nella proposta di regolamento. Appare necessario, pertanto, inserire nella proposta di regolamento in esame la definizione di «relitto», modellare tale definizione in modo da ricomprendere in essa le navi affondate o semi-affondate e, infine, prevedere direttamente con il regolamento o, in alternativa, lasciare alle legislazioni nazionali la disciplina di una specifica procedura di smantellamento per i relitti, proprio in dipendenza delle loro specifiche e particolari caratteristiche. In particolare, potrebbe consentirsi di rimuovere il relitto *in loco*, fermo restando il rispetto dei più prudenti accorgimenti per il rispetto dell'ambiente circostante. Al fine di accogliere una condivisa definizione di relitto, si potrebbe ricorrere alla definizione di relitto contenuta nella Convenzione internazionale di Nairobi sulla rimozione dei relitti del 18 maggio 2007 e, conseguentemente, definire relitto: una nave affondata; qualsiasi parte di una nave affondata, incluso qualsiasi oggetto che è o è stato a bordo della nave; qualsiasi oggetto che è stato perso in mare da una nave e che è incagliato o alla deriva in mare; una nave che sta per affondare o si possa ragionevolmente prevedere che stia affondando;

si segnala, inoltre, che la proposta non permette di affrontare in modo adeguato il fenomeno delle navi abbandonate, che costituisce – oltre che un rilevante problema umano, data la condizione in cui vengono a trovarsi i marinai impiegati su tali navi – un grave problema ambientale ed economico. Questo fenomeno, che nell'attuale fase di grave crisi economica è in continua crescita, dovrebbe essere affrontato considerando la nave abbandonata come un elemento diverso dalla nave, come definita dalla proposta, e assoggettandola ad un distinto e peculiare percorso di smaltimento. In tal modo si raggiungerebbe l'obiettivo di rendere la nave abbandonata appetibile in termini economici per un eventuale soggetto interessato alla sua demolizione e al successivo recupero della parti

costituite che presentano un valore di mercato. Appare, infatti, di tutta evidenza che, in caso contrario, un potenziale acquirente di una nave abbandonata, non intravedendo margini di profitto, stante i complessi e costosi oneri derivanti dall'applicazione del regolamento nella sua versione attuale, non avanzerebbe alcuna proposta di acquisto, cosicché nel tempo la nave abbandonata non potrebbe che diventare un relitto. Considerata l'assenza, a livello di convenzioni internazionali, di una consolidata e condivisa definizione di nave abbandonata, si potrebbe fare riferimento alla risoluzione A.930(22) del 17 dicembre 2001 dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) e stabilire che una nave, in sosta nell'ambito portuale o nella rada, si intende abbandonata quando si verifica la rottura dei rapporti tra l'armatore ed il personale marittimo imbarcato sulla stessa, ossia quando l'armatore non riesce a soddisfare i suoi obblighi legali o contrattuali verso il marittimo in materia di rimpatrio e di dovuto pagamento della retribuzione nonché per il soddisfacimento delle primarie esigenze di vita quali un adeguato vitto, alloggio e cure mediche, ovvero quando il comandante della nave viene lasciato senza mezzi finanziari per far fronte alle esigenze operative della nave;

si segnala poi un ulteriore elemento di criticità, costituito dalla circostanza per cui la normativa recata dalla proposta in esame non si applica alle navi di stazza inferiore alle 500 GT. Nella relazione che illustra la proposta, nel richiamare più volte la Convenzione di Hong Kong, si sottolinea come il regolamento faccia riferimento alle «grandi navi» mercantili. Nella proposta di regolamento però, non si definisce cosa deve intendersi per «grande nave», né una definizione al riguardo può ricavarsi dalla Convenzione di Hong Kong. Per definire, anche in termini quantitativi, la figura della «grande nave», si può fare riferimento ad una fonte riconosciuta a livello europeo come il sistema informativo EQUASIS sulla flotta navale mondiale, operante presso l'Agenzia europea sulla sicurezza marittima (EMSA). EQUASIS suddivide le navi in «piccole», ovvero inferiori a 500 GT; «medie», quando uguali o superiori a 500 GT, ma inferiori a 25.000 GT; «grandi», quando uguali o superiori a 25.000 GT, ma inferiori a 60.000 GT; «molto grandi», quando uguali o superiori a 60.000 GT. A una prima analisi risulta che il naviglio «molto grande» è pari al 40 per cento del tonnellaggio mondiale, quello grande al 36 per cento, il medio al 23 per cento ed il piccolo solo all'1 per cento del tonnellaggio della flotta mondiale. Tuttavia, da un approfondito esame dei dati risulta che, in termini di numero totale delle navi, le navi «molto grandi» risultano appena il 5 per cento della flotta mondiale, quelle «grandi» l'11 per cento, quelle «medie» il 48 per cento e quelle «piccole» il 36 per cento. Nel dettaglio, in termini numerici, il «piccolo» naviglio si compone di 27.831 navi, quello «medio» di 37.165 navi, quello «grande» di 8.930 navi e quello «molto grande» di 3.842 navi. Da questi dati risulta evidente che un numero rilevante di navi non sono oggetto del regolamento proposto e che il naviglio «medio» e quello «piccolo» risultano essere ben il 74 per cento della flotta mondiale. Questi elementi fanno risaltare che il regolamento proposto appare destinato in realtà ad affrontare le problemati-

che di riciclaggio costituite appena dal 26 per cento del naviglio totale. Appare necessario, pertanto, non solo inserire all'interno del regolamento la nozione di «grande nave», ma anche approntare una specifica disciplina per il riciclaggio sicuro ed ecocompatibile del naviglio escluso dall'applicazione del regolamento;

si segnala, inoltre, la necessità che gli Stati membri specifichino, in maniera puntuale e particolareggiata, le caratteristiche che devono presentare gli impianti di rottamazione delle navi e di riciclaggio dei materiali di risulta;

si rileva, altresì, che la proposta in esame, all'articolo 23, contempla una serie di sanzioni che dovrebbero essere efficaci, proporzionate e dissuasive, allo scopo di impedire che le prescrizioni del regolamento vengano eluse. Tuttavia, l'impianto sanzionatorio di cui all'articolo 23 non appare in grado di determinare risultati di rilievo se non viene affiancato da un meccanismo premiale. Difatti, occorre considerare che il valore di mercato di una nave destinata al riciclaggio si attesta tra il 17 ed il 23 per cento del valore di una nave in costruzione e che l'armatore, in qualsiasi momento, può cambiare bandiera, issando una così detta bandiera di convenienza o di comodo. Pertanto, sino a quando gli impianti di riciclaggio presenti nei paesi in cui si pratica il devastante fenomeno ambientale dello spiaggiamento (*beaching*) – India, Bangladesh e Pakistan – non chiederanno ed otterranno di essere inseriti nell'elenco europeo degli impianti di riciclaggio, non si può realisticamente escludere che un armatore sia indotto, da valutazioni di convenienza economica, a cambiare la bandiera delle proprie navi allo scopo di non sottostare alla disciplina sul riciclaggio dettata dal regolamento in esame. All'impianto sanzionatorio contemplato all'articolo 23 della proposta si dovrebbe affiancare, pertanto, un sistema premiale avente l'obiettivo di incentivare e sostenere (ad esempio con incentivazioni di natura fiscale) gli armatori che intendono riciclare in maniera ecocompatibile le proprie navi. Inoltre, a questi armatori potrebbe essere riconosciuta una più snella e agile procedura delle attività di controllo da parte degli Stati costieri. In particolare si potrebbe assegnare un determinato punteggio che faccia aumentare, ad esempio, la così detta *performance* della compagnia di navigazione consentendo alla stessa, nell'ambito dei controlli del *The Paris Memorandum of Understanding on Port State Control* (Paris MoU), di avere, controlli più veloci e snelli oppure diluiti in una più ampia finestra temporale;

si ritiene, infine, di dover segnalare la grande rilevanza della problematica dell'illegale smaltimento del naviglio da diporto che, sebbene non oggetto del regolamento proposto, risulta di elevatissima criticità per l'ambiente, giacché è sempre più elevato il numero delle barche da diporto abbandonate sulle spiagge, nei porti o lungo le sponde dei fiumi, con conseguenze pesanti per l'ambiente e con pericoli per la sicurezza della navigazione. Questo grave fenomeno è senz'altro agevolato dal fatto che in generale le piccole unità da diporto (in Italia quelle di lunghezza inferiore ai 10 metri), non sono soggette ad immatricolazione. La preoccupazione che lo smaltimento delle barche avvenga con una crescita espo-

nenziale in maniera illegale risulta purtroppo coerente con il *trend* negativo che, in special modo negli ultimi anni, sta registrando il settore del rimessaggio, della riparazione e della manutenzione. Di qui la necessità di prevedere a livello europeo un obbligo di immatricolazione per i natanti da diporto, nonché di approntare una specifica normativa che preveda prescrizioni tanto snelle quanto precise per un riciclaggio ecocompatibile delle unità da diporto e che detti specifiche ed adeguate sanzioni per chi affonda dette unità. Tali sanzioni potrebbero essere integrate dall'obbligo di un corposo indennizzo a carico del proprietario sulla base del principio «chi inquina paga».

OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: SIRCANA)

Roma, 16 maggio 2012

La Commissione, esaminato l'atto COM(2012) 118 definitivo,

considerato che esso mira a ridurre in modo significativo gli effetti negativi sull'ambiente e sulla salute dei lavoratori connessi al riciclaggio delle navi, prevedendo l'applicazione anticipata dei requisiti della Convenzione IMO di Hong Kong per un riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente;

considerato che allo stato attuale il riciclaggio delle navi è disciplinato dalla normativa europea, segnatamente dal regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, nonché, in ambito OCSE, dalla Convenzione di Basilea del 1° febbraio 1993 sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento;

tenuto conto che, contenendo materiali pericolosi, le navi sono classificate come rifiuti pericolosi, e di conseguenza ne è vietata l'esportazione verso Paesi che non siano membri dell'OCSE, e che proprio in tali Paesi – tra cui Cina, India, Pakistan, Bangladesh – si svolge il 90 per cento delle operazioni di rottamazione e riciclaggio delle navi;

tenuto conto altresì che alla proposta di regolamento in esame si accompagna una proposta di decisione del Consiglio che impone agli Stati membri di ratificare la Convenzione di Hong Kong (COM(2012) 120) del 23 maggio 2012;

tenuto conto infine che la proposta in titolo è stata preceduta, oltre che dalla comunicazione COM(2008) 767 del 19 novembre 2008 – con la quale la Commissione europea presentava una strategia dell'Unione europea per una migliore demolizione delle navi –, da una consultazione pubblica da cui è emerso un orientamento favorevole a una rapida ratifica della Convenzione, ma anche a una sua attuazione immediata da parte dell'Unione europea;

segnalata l'opportunità di disciplinare anche il fenomeno concernente l'alienazione di imbarcazioni da diporto mediante autoaffondamento, che determina gravi conseguenze inquinanti con scarse garanzie di controllo da parte delle autorità competenti,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

la base giuridica appare correttamente individuata nell'articolo 192, paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi di politica ambientale individuati dal precedente articolo 191, tra i quali rientra la «promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale e mondiale»;

la proposta appare conforme al principio di sussidiarietà in quanto interviene, su una materia già disciplinata all'interno del regolamento relativo alle spedizioni di rifiuti, in modo da assicurare la possibilità di esportare a fini di riciclaggio le navi verso i Paesi presso i quali insiste la maggioranza degli impianti all'uopo destinati, evitando al contempo il rischio che le grandi navi mercantili debbano rispettare norme giuridiche diverse a seconda dei diversi Stati membri interessati;

la proposta appare altresì conforme al principio di proporzionalità in quanto gli oneri a carico degli operatori economici e delle autorità nazionali sono limitati a quanto necessario per garantire che il riciclaggio delle navi sia realizzato in modo sicuro e compatibile con l'ambiente, e ampiamente compensati dai benefici a livello sociale e ambientale;

nel merito, si sottolinea come la proposta intervenga a sanare una situazione nella quale la tendenza a disattendere il divieto di esportazione delle navi a fini di riciclaggio è resa in qualche modo inevitabile dall'ubicazione dei relativi impianti (concentrati nei Paesi dell'Asia meridionale), ponendo al contempo le autorità nazionali nella sostanziale impossibilità di effettuare i necessari controlli di sicurezza e di applicare un'adeguata disciplina sanzionatoria;

l'Italia, in particolare, si è dimostrata tradizionalmente sensibile al tema dello smaltimento e del riciclaggio delle navi, ed è stata, insieme a Francia e Paesi Bassi, l'unico Stato membro a firmare la Convenzione di Hong Kong. Si esprime pertanto compiacimento per l'iniziativa della Commissione europea di presentare, contestualmente alla proposta in titolo, una proposta di decisione che impone agli Stati membri di ratificare la convenzione stessa. A questo proposito, si esprime anticipatamente l'auspicio che, anche in anticipo sulla revisione del presente regolamento, espressamente prevista entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della convenzione, la Commissione europea, attivando specifiche competenze d'esecuzione, provveda a garantire la massima uniformità tra la normativa europea e quella internazionale per quanto attiene in particolare alle modalità di redazione dell'inventario dei materiali pericolosi presenti a bordo delle navi e l'elenco degli impianti di riciclaggio sicuri e compatibili con l'ambiente.

