



N. 182 - settembre 2017

Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Minamata sul mercurio, con annessi, fatta a Kumamoto il 10 ottobre 2013 (A.S. 2896)

A.S.	2896
Titolo	Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Minamata sul mercurio, con annessi, fatta a Kumamoto il 10 ottobre 2013
Iniziativa	Governativa
Numero di articoli ddl di ratifica	5
Date: presentazione al Senato	29 agosto 2017
Date: assegnazione	15 settembre 2017
Commissione di merito	3 ^a (Esteri)
Pareri previsti	1 ^a (Aff. costituzionali), 2 ^a (Giustizia), 5 ^a (Bilancio), 7 ^a (Pubbl. istruzione), 9 ^a (Agricoltura), 10 ^a (Industria), 12 ^a (Sanità), 13 ^a (Ambiente), Questioni regionali

Contenuto della Convenzione

La [Convenzione di Minamata](#), promossa dal [Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente \(UNEP\)](#) e frutto di un negoziato avviato nel 2009, ha come obiettivo la protezione della salute e dell'ambiente dalle emissioni di mercurio e dei suoi composti nell'aria, nell'acqua e nel suolo, considerando l'intero ciclo di vita del mercurio, dall'estrazione primaria alla gestione dei rifiuti. Fatta il 10 ottobre 2013 in Giappone ed entrata in vigore lo scorso 16 agosto, risulta al momento sottoscritta da 128 Paesi e ratificata da 81. La Convenzione prende il nome dalla località giapponese¹, nota per essere stata teatro di uno dei peggiori disastri ambientali della storia, determinato da sversamenti decennali sin dagli anni Cinquanta da parte di una industria locale di acque reflue contaminate al mercurio. Il testo stabilisce delle restrizioni in materia di estrazione primaria e di commercio internazionale del mercurio, vieta la fabbricazione, l'importazione e l'esportazione di un'ampia gamma di prodotti con aggiunta di mercurio, prevede divieti o condizioni operative per diversi processi di fabbricazione che

¹ La città di Minamata, nella prefettura di Kumamoto, nell'isola di Kyūshū, ha dato il nome anche ad una malattia neurologica, denominata anche [sindrome di Minamata](#) o malattia di Chisso-Minamata, causata da una intossicazione acuta da mercurio, che nei casi più gravi può condurre al disordine mentale, alla paralisi, al coma e alla morte.

utilizzano mercurio, chiede di scoraggiare nuovi usi del mercurio in prodotti e processi industriali e l'adozione di misure per ridurre le emissioni di mercurio provenienti dall'estrazione dell'oro a livello artigianale e su piccola scala e dalle attività industriali, anche attraverso l'uso delle migliori tecniche disponibili, e stabilisce che lo stoccaggio del mercurio e la gestione dei rifiuti che lo contengono si svolga nel rispetto dell'ambiente.

Articolato

La Convenzione, si compone di un preambolo, di 35 articoli e di cinque allegati.

Il **preambolo**, nel riconoscere nel mercurio una sostanza chimica che suscita preoccupazione, tenuto conto della sua propagazione atmosferica a lunga distanza, della sua persistenza nell'ambiente, della sua capacità di bioaccumulo negli ecosistemi e del suo impatto considerevolmente negativo sulla salute umana e l'ambiente, richiama gli insegnamenti tratti dalla sindrome di Minamata e precisa che la Convenzione non impedisce alle Parti di adottare misure nazionali più stringenti in materia.

L'**articolo 1** definisce l'obiettivo della Convenzione, che è quello di proteggere la salute umana e l'ambiente dalle emissioni e dai rilasci antropogenici del mercurio e dei suoi composti.

L'**articolo 2** offre una quadro delle definizioni utili ai fini della Convenzione, a partire da quella relativa al mercurio e ai suoi composti, e qualifica i significati di espressioni quali "estrazione dell'oro a livello artigianale e su piccola scala" e "migliori tecniche disponibili".

L'**articolo 3**, con riferimento alle fonti di approvvigionamento del mercurio, vieta alle Parti nuove attività estrattive, fissa in quindici anni il termine per la cessazione di quelle in essere nelle miniere preesistenti e stabilisce l'impegno a censire ogni deposito di mercurio o dei suoi composti superiore alle 50 tonnellate metriche, nonché ad adottare misure per lo smaltimento di eventuali eccedenze dopo la dismissione degli impianti. Nel vietare l'esportazione della sostanza, l'articolo fissa i criteri per limitate eccezioni.

L'**articolo 4**, relativo ai prodotti con aggiunta di mercurio indicati nell'apposito Allegato A (fra cui batterie, interruttori e relè, lampade, cosmetici, pesticidi, barometri, idrometri, termometri, ecc.), stabilisce l'obbligo per gli Stati Parte di adottare misure opportune - con scadenze differenziate - per vietarne la produzione, l'importazione e l'esportazione, fatte salve alcune limitate eccezioni.

L'**articolo 5** disciplina i processi di fabbricazione che comportano l'utilizzo di mercurio o di suoi composti, stabilendo l'obbligo per gli Stati Parte ad adottare misure appropriate per impedire, a decorrere da una data specificata, l'uso di tale sostanza o dei suoi composti in alcuni processi produttivi elencati nell'apposito Allegato B (fra cui la produzione di cloro-alcali e di acetaldeide).

L'**articolo 6** individua le modalità per uno Stato Parte o per una organizzazione regionale per l'integrazione economica per far registrare esenzioni rispetto alle date limite di messa al bando indicate negli annessi di cui agli articoli precedenti.

L'**articolo 7** disciplina le attività di estrazione dell'oro dal minerale a livello artigianale e su piccola scala che utilizzano l'amalgamazione del mercurio, prevedendo che gli Stati Parte adottino misure volte a ridurre e, ove possibile, ad eliminare l'impiego del mercurio e dei suoi composti, nonché le relative emissioni ed i rilasci nell'ambiente.

L'**articolo 8** stabilisce l'impegno per le Parti a controllare e, ove possibile, a ridurre, le emissioni in atmosfera del mercurio e dei suoi composti derivanti dalle categorie di fonti puntuali indicate nell'Al-

legato D (centrali elettriche a carbone, caldaie industriali a carbone, processi di fusione per la produzione di metalli non ferrosi, impianti di incenerimento dei rifiuti e per la produzione di *clinker* da cemento).

L'**articolo 9** stabilisce l'impegno per le Parti a controllare e, ove possibile, a ridurre, i rilasci del mercurio e dei suoi composti nel suolo ed in acqua, nonché ad individuare entro tre anni dall'entrata in vigore della Convenzione le categorie di fonti puntuali rilevanti.

L'**articolo 10** disciplina lo stoccaggio temporaneo ed ecologicamente corretto del mercurio, ad esclusione di quello contenuto nei rifiuti, prevedendo l'impegno degli Stati Parte all'adozione delle misure più opportune, tenuto conto delle specifiche linee guida adottate dalla Conferenza delle Parti.

L'**articolo 11** concerne i rifiuti di mercurio come definiti dalla [Convenzione di Basilea del 1989 sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento](#)², prevedendo l'impegno per ciascuno Stato Parte di adottare misure adeguate per una loro gestione ecologicamente corretta.

L'**articolo 12** impegna le Parti a sviluppare strategie adeguate per identificare e valutare i siti contaminati da mercurio o dai suoi composti. Per la gestione di tali siti, la Conferenza delle Parti è chiamata ad adottare degli specifici orientamenti.

L'**articolo 13** stabilisce norme sulle risorse e sui meccanismi di finanziamento della Convenzione, impegnando gli Stati Parte a fornire risorse per le attività da porre in essere a livello nazionale per l'attuazione del testo, in accordo con le politiche nazionali, le priorità e i programmi. Il medesimo articolo prevede l'impegno a tener conto delle esigenze di quelle Parti che siano piccoli Stati insulari in via di sviluppo o Paesi meno sviluppati, istituendo un meccanismo per l'assegnazione di risorse congrue, prevedibili e tempestive, che comprende un Fondo fiduciario del [Fondo mondiale per l'ambiente \(GEF\)](#) e un programma internazionale specifico (SIP) - posto sotto la guida della Conferenza delle Parti - a sostegno dello sviluppo di capacità e dell'assistenza tecnica.

L'**articolo 14** riguarda lo sviluppo di capacità, l'assistenza tecnica e il trasferimento di tecnologie ai Paesi in via di sviluppo al fine di assisterli negli adempimenti degli obblighi previsti dalla Convenzione.

L'**articolo 15** istituisce un Comitato per l'attuazione e l'osservanza della Convenzione, quale organo ausiliario della Conferenza delle Parti.

L'**articolo 16**, relativo agli aspetti di tutela della salute, invita le Parti ad identificare i rischi e a proteggere la popolazione, promuovendo lo sviluppo e l'attuazione di appositi programmi e strategie, di servizi di assistenza sanitaria per la prevenzione e la cura di persone colpite dall'esposizione al mercurio e ai suoi composti. Alla Conferenza delle Parti è attribuito il compito di promuovere la collaborazione con l'[Organizzazione mondiale della sanità \(OMS\)](#), l'[Organizzazione internazionale del lavoro \(ILO\)](#) e le altre organizzazioni intergovernative competenti in materia.

² La Convenzione di Basilea, elaborata dal [Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente \(UNEP\)](#), si propone di portare al minimo il numero delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi per proteggere la salute umana e l'ambiente, istituendo un sistema di controllo delle esportazioni e delle importazioni di tali rifiuti nonché del loro smaltimento. La Convenzione, adottata a Basilea il 22 marzo 1989, è entrata in vigore il 5 maggio 1992 ed è stata finora sottoscritta e ratificata da 186 Stati. L'Italia l'ha ratificata con la [legge 18 agosto 1993, n. 340](#).

L'**articolo 17** disciplina lo scambio di informazioni di tipo scientifico, tecnico, economico e legale tra le Parti relativo al mercurio e ai suoi composti, da realizzarsi attraverso un apposito punto di contatto nazionale designato da ciascun Paese.

L'**articolo 18** stabilisce norme relative all'informazione, alla sensibilizzazione e all'educazione del pubblico sugli effetti del mercurio e dei suoi composti sulla salute e sull'ambiente.

L'**articolo 19** richiede alle Parti di cooperare al fine di sviluppare e migliorare i settori della ricerca, per ridurre le emissioni e i rilasci antropogenici di mercurio e dei suoi composti, nonché per monitorare i livelli di diffusione della sostanza nelle popolazioni vulnerabili e nell'ambiente.

L'**articolo 20** disciplina la possibilità per le Parti di realizzare Piani nazionali di attuazione della Convenzione sulla base degli orientamenti forniti dalla Conferenza delle Parti.

L'**articolo 21** disciplina la trasmissione delle relazioni sull'attuazione della Convenzione che ciascuna Parte è tenuta a presentare periodicamente alla Conferenza delle Parti per il tramite del Segretario.

L'**articolo 22** prevede che la Conferenza delle Parti valuti l'efficacia della Convenzione entro e non oltre sei anni dalla sua entrata in vigore e, successivamente, con periodicità da determinare.

L'**articolo 23** istituisce la Conferenza delle Parti quale organo decisionale ed esecutivo della Convenzione, preposta ad istituire organi ausiliari necessari per l'attuazione del testo, a cooperare con le altre organizzazioni internazionali e gli enti intergovernativi e non governativi competenti, ad esaminare le informazioni e le raccomandazioni trasmesse dal Comitato per l'attuazione e l'osservanza, ad intraprendere le azioni aggiuntive ritenute necessarie per la realizzazione degli obiettivi del testo convenzionale, nonché a monitorarne e valutarne costantemente l'attuazione.

L'**articolo 24** istituisce il Segretariato della Convenzione e ne definisce le funzioni. In particolare è previsto che esso organizzi le riunioni della Conferenza delle Parti e dei suoi organi ausiliari, presti assistenza agli Stati Parte ai fini dell'attuazione del testo, garantisca il coordinamento con i segretariati di altri organismi internazionali pertinenti, assista le Parti al fine dello scambio di informazioni, prepari le relazioni periodiche, concluda accordi amministrativi o contrattuali, e svolga le altre funzioni previste dal testo o stabilite dalla Conferenza.

L'**articolo 25** definisce le modalità per la composizione delle eventuali controversie tra le Parti relative all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione, da realizzarsi mediante arbitrato o deferimento della controversia alla [Corte internazionale di giustizia](#).

L'**articolo 26** disciplina la possibilità per ciascuna Parte di proporre modifiche alla Convenzione, da adottarsi in occasione della Conferenza delle Parti.

L'**articolo 27** stabilisce che gli allegati alla Convenzione ne costituiscano parte integrante e che la proposta relativa ad allegati aggiuntivi sia disciplinata secondo la procedura prevista dall'articolo 26.

L'**articolo 28** disciplina il diritto di voto per ciascuna Parte.

L'**articolo 29** stabilisce le modalità per la firma della Convenzione.

L'**articolo 30** concerne le modalità di ratifica, accettazione, approvazione o adesione al testo convenzionale.

L'**articolo 31** dispone relativamente all'entrata in vigore della Convenzione, stabilendo che ciò avvenga dal novantesimo giorno successivo alla data di deposito del cinquantesimo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione.

L'**articolo 32** stabilisce che la Convenzione non possa essere oggetto di riserve.

L'**articolo 33** disciplina le modalità per una Parte per recedere dal testo convenzionale.

L'**articolo 34** individua nel Segretario generale delle Nazioni Unite il depositario della Convenzione.

L'**articolo 35** qualifica come parimenti autentici i testi della Convenzione depositati nelle sei lingue ufficiali delle Nazioni Unite conservati presso il depositario.

Allegati alla Convenzione

L'**Allegato A**, relativo ai prodotti che contengono mercurio, indica quali prodotti non sono soggetti a limitazioni previste dalla Convenzione, fra i quali - tra gli altri - quelli essenziali per impieghi di protezione civile o militari, quelli utilizzati per la ricerca, la taratura di strumenti o destinati ad essere utilizzati come campione di riferimento, quelli usati in pratiche tradizionali o religiose e i vaccini contenenti tiomersale come conservante. Nella prima parte dell'Allegato viene fissato al 2020 il termine oltre il quale non potranno essere fabbricati, importati o esportati prodotti come batterie, dispositivi elettronici, lampade, cosmetici, pesticidi, strumenti di misura, ecc., contenenti mercurio. Nella seconda parte viene indicata una lista di nove misure relative l'amalgama dentale contenente mercurio, due delle quali dovranno essere obbligatoriamente adottate da ciascuna Parte.

L'**Allegato B**, relativo ai processi produttivi in cui si utilizza il mercurio o i suoi composti, fissa nella prima parte le date entro le quali dovranno essere eliminate le tecnologie che prevedono l'uso di mercurio per la produzione di cloro-alcali (2025) e di acetaldeide (2018). Il medesimo Allegato, nella seconda parte, indica i limiti per i processi produttivi del monocloruro di vinile, dell'etilato e del metilato di sodio e di potassio, nonché del poliuretano ove siano adottate tecnologie che prevedono l'utilizzo di mercurio.

L'**Allegato C**, relativo all'attività estrattiva dell'oro a livello artigianale e su piccola scala, fornisce prescrizioni per le Parti sul cui territorio tale attività sia svolta in modo significativo, al fine di ridurre e progressivamente eliminare l'uso di mercurio nel processo di estrazione.

L'**Allegato D** definisce la lista delle fonti puntuali di emissioni di mercurio e di suoi composti nell'atmosfera, ed elenca le cinque categorie di impianti considerate quali principali responsabili delle emissioni di mercurio in atmosfera, ovvero centrali elettriche a carbone, caldaie industriali a carbone, processi di fusione e arrostitimento per la produzione di metalli non ferrosi, impianti per l'incenerimento dei rifiuti, per la produzione di *clinker* da cemento.

L'**Allegato E** definisce la procedura di arbitrato e quella di conciliazione in caso di controversie tra le Parti.

Contenuto del disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica consta di 5 articoli.

Gli **articoli 1 e 2** ineriscono rispettivamente, all'autorizzazione alla ratifica e all'ordine di esecuzione.

L'**articolo 3** designa quale autorità nazionale italiana competente per l'attuazione della Convenzione, nonché quale punto di contatto nazionale per lo scambio delle informazioni, il Ministero

dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il medesimo articolo, al comma 2, prevede che con apposito decreto del Ministro dell'ambiente siano fissate le modalità per assicurare il coordinamento delle attività di raccolta dei dati di monitoraggio, ai fini della piena ed efficace attuazione della Convenzione.

L'**articolo 4** reca la copertura finanziaria del provvedimento. Il testo, in particolare, valuta gli oneri complessivi del provvedimento a carico del nostro Paese, fra spese per l'attuazione della Convenzione, per la partecipazione alla Conferenza e per gli obblighi derivanti dall'essere uno Stato Parte, in 482.660 euro per il 2017, e in 440.000 e in 452.660 annui a partire dal 2018 ad anni alterni.

L'**articolo 5** reca il dispositivo dell'entrata in all'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica, prevista per il giorno successivo a quello di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Il disegno di legge è corredato, oltre che da una relazione introduttiva, da una **analisi tecnico-normativa (ATN)**, da una **analisi di impatto della regolamentazione (AIR)** e da una **relazione tecnico-finanziaria**.

L'**analisi tecnico-normativa (ATN)** evidenzia come la ratifica da parte dell'Italia sia necessaria al fine di contrastare l'emissione in aria e il rilascio al suolo e nelle acque del mercurio e dei suoi componenti, riconosciuti quali inquinanti pericolosi per la salute umana e per l'ambiente. L'intervento proposto si inserisce in un quadro normativo nazionale ed europeo che già disciplina in larga parte la materia. In particolare l'Unione europea, che ha depositato lo strumento di ratifica della Convenzione presso le Nazioni Unite lo scorso 18 maggio, ha già predisposto un apposito Regolamento sul mercurio ([Regolamento \(UE\) 2017/852](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017), che recepisce le prescrizioni della Convenzione e abroga il Regolamento previgente, e le cui norme si applicheranno a partire dal 1° gennaio 2018. L'Accordo non presenta profili di incompatibilità con la normativa nazionale, né con l'ordinamento comunitario e con gli altri obblighi internazionali assunti dall'Italia.

L'**analisi di impatto della regolamentazione (AIR)** evidenzia come la ratifica della Convenzione da parte del nostro Paese non comporti impatti significativi sul nostro sistema produttivo ed economico, essendosi nel corso degli anni l'Italia già adeguata ai regolamenti europei ed alle direttive che disciplinano aspetti coperti dal testo internazionale. L'analisi sottolinea come i benefici per l'intero sistema Paese risulteranno superiori ai costi, anche con riferimento agli oneri per le piccole e medie imprese. Di contro, la mancata ratifica da parte del nostro Paese del testo convenzionale, emarginerebbe l'Italia dal novero degli Stati più virtuosi nella protezione della salute umana e dell'ambiente nel contesto delle Nazioni Unite e dell'Unione europea.

La **relazione tecnico-finanziaria** riepiloga gli oneri complessivi a carico del bilancio dello Stato in 482.660 euro per il 2017, derivanti dalla somma dell'onere annuale dovuto dall'Italia in qualità di Stato Parte (euro 160.000), dell'onere dovuto ad anni alterni a partire dal 2017 per la partecipazione alla Conferenza delle Parti (euro 12.660), dell'onere annuale per l'attuazione del testo convenzionale, per attività quali l'aggiornamento degli inventari delle emissioni di mercurio e dei suoi composti, per l'adeguamento delle dotazioni delle strutture esistenti e il potenziamento della rete, per il mantenimento e la manutenzione della rete e la gestione dei dati, per la gestione delle attività di raccolta dei dati e delle informazioni tecnico-scientifiche relative alle emissioni, nonché per le attività di formazione e studio (euro 310.00 per il 2017). La medesima relazione quantifica il totale degli oneri derivanti dalla ratifica per il 2018 (valido ad anni alterni) in euro 440.000 e per il 2019 (valido ad anni alterni) in euro 452.660.

a cura di Gianluca Polverari