



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 31 maggio 2007 (18.06)
(OR. en)**

10224/07

**ENV 303
MAR 51**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 25 maggio 2007
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: Libro verde per una migliore demolizione delle navi

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2007) 269 definitivo.

All.: COM(2007) 269 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.5.2007
COM(2007) 269 definitivo

LIBRO VERDE

Per una migliore demolizione delle navi

(presentato dalla Commissione)

{SEC(2007) 645}

LIBRO VERDE

Per una migliore demolizione delle navi

1. INTRODUZIONE: IL CONTRIBUTO DELL'EUROPA AD UN PROBLEMA MONDIALE

Nell'epoca della globalizzazione, la demolizione delle navi è motivo di preoccupazione. Per il momento è sostenibile sotto il profilo strettamente economico, ma presenta costi elevati per la salute umana e per l'ambiente. Occorre dunque al più presto un cambiamento radicale.

- Ogni anno, in tutto il mondo, vengono smantellate tra 200 e 600 navi d'alto mare di portata lorda superiore alle 2 000 tonnellate (dwt). Nel 2010 si dovrebbe raggiungere il picco, quando circa 800 petroliere a scafo unico dovranno essere gradualmente demolite.
- Oggi oltre due terzi di queste navi sono demoliti sui litorali e sulle rive dei fiumi del subcontinente indiano: il Bangladesh vanta attualmente la percentuale più elevata del mercato.
- Tra il 2001 e il 2003 il 14% delle navi destinate alla rottamazione batteva bandiera di uno Stato membro dell'UE e il 18% quella di uno Stato che aveva aderito all'UE nel 2004. Nel 2006 non meno del 36% della stazza mondiale era detenuto da imprese con sede nell'UE.
- Per i prossimi dieci anni si prevede che saranno smantellate circa 100 tra navi da guerra e altre navi di Stato battenti bandiera di uno Stato dell'UE – soprattutto francesi e britanniche. Le imbarcazioni militari costruite tra gli anni '60 e i primi anni '80 contengono quantitativi relativamente elevati di amianto e altri materiali pericolosi.
- Se si considerano le navi destinate alla rottamazione tra il 2006 e il 2015, si prevede che nei cantieri di demolizione confluiranno circa 5,5 milioni di tonnellate di materiali potenzialmente rischiosi per l'ambiente (in particolare morchie, oli, vernici, PVC e amianto).
- Nessuno dei siti impiegati per smantellare le navi nel subcontinente indiano è dotato di sistemi di contenimento per impedire l'inquinamento del suolo e delle acque, solo pochi dispongono di strutture per il conferimento dei rifiuti e il trattamento dei rifiuti stessi è raramente conforme anche a norme ambientali minime.
- La rottamazione delle navi è anche una fonte importante di materie prime per l'Asia meridionale: per citare un esempio, il Bangladesh ricava l'80-90% dell'acciaio che utilizza dalle navi rottamate. Il prezzo che le imprese di demolizione del Bangladesh pagano per le navi supera ora di gran lunga i 400 USD per *light displacement ton* (ldt, il peso della nave), una cifra molto più elevata rispetto ad altri paesi.

- La demolizione delle navi è un'attività pericolosa. Secondo un recente rapporto indiano, un lavoratore su sei del più grande sito di demolizione indiano, Alang, soffre di asbestosi; si parla inoltre di un tasso di incidenti mortali sei volte superiore a quello dell'industria mineraria del paese. In Bangladesh, tra il 1998 e il 2003 circa 200 lavoratori impegnati nella rottamazione di navi sono morti per incidente. Secondo le ONG i decessi totali imputabili a questa attività raggiungono varie migliaia di unità e sono destinati ad aumentare fortemente perché sempre più spesso verranno assunti lavoratori meno esperti per far fronte al picco di petroliere a scafo unico che dovranno essere smantellate negli anni a venire.
- Attualmente la capacità di riciclare le navi in maniera "ecologica" – cioè nel rispetto delle norme di tutela ambientale e di sicurezza – arriva al massimo a 2 milioni di ldt/anno in tutto il mondo, che rappresenta circa il 30% della domanda totale prevista di demolizione in anni normali. Gran parte di queste strutture – situate prevalentemente in Cina ma anche in alcuni Stati membri dell'UE – si trova in difficoltà perché non può offrire gli stessi prezzi per il rottame e deve sostenere costi molto più elevati rispetto ai concorrenti dell'Asia meridionale.

In via di principio il trasferimento delle navi da demolire dai paesi industrializzati a quelli in via di sviluppo è disciplinato dal diritto internazionale sulla spedizione dei rifiuti, mentre il regolamento comunitario sulle spedizioni dei rifiuti vieta l'esportazione di imbarcazioni contenenti materiali pericolosi al di fuori della Comunità europea. In realtà negli ultimi anni alcuni casi molto noti di navi europee dirette in Asia meridionale per il riciclaggio hanno messo in evidenza che l'attuazione di questa legislazione è alquanto problematica.

Queste evidenti lacune e il fatto di non aver garantito condizioni sostenibili dal punto di vista sociale e ambientale per la demolizione delle navi hanno allarmato l'opinione pubblica internazionale, creando uno slancio a livello politico. L'Organizzazione marittima internazionale (IMO) ha iniziato i lavori su una convenzione internazionale per un riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente; alcuni paesi marittimi, come il Regno Unito, stanno preparando strategie nazionali per le navi di Stato e le navi che battono la loro bandiera. Infine, il Parlamento europeo e le organizzazioni non governative hanno chiesto l'intervento dell'UE.

Nelle conclusioni del 20 novembre 2006 il Consiglio dell'Unione europea ha riconosciuto che la gestione "ecologica" delle attività di demolizione delle navi è una priorità dell'Unione europea, ribadendo che gli eventi più recenti e le ultime previsioni sulle navi da smaltire nel prossimo futuro richiedono un intervento urgente e adeguato della comunità internazionale, compresa l'UE. Il Consiglio ha accolto favorevolmente l'intenzione della Commissione di cominciare a preparare una strategia sulla demolizione delle navi applicabile in tutta l'UE. Tale strategia dovrebbe servire a far rispettare maggiormente l'applicazione del diritto comunitario in vigore, riconoscendo la specificità del comparto marittimo, gli sviluppi di cui è protagonista, in particolare nell'ambito della legislazione marittima internazionale, e l'obiettivo finale, che è quello di trovare una soluzione sostenibile a livello mondiale. In questo contesto la Commissione è invitata a valutare se sia necessario creare una capacità sufficiente per lo smantellamento delle navi all'interno dell'UE.

La Commissione ha già definito la propria posizione nel Libro verde sulla politica marittima del giugno 2006¹. Nel documento si propone che la futura politica marittima dell'UE sostenga iniziative internazionali per applicare norme minime vincolanti alle attività di riciclaggio delle navi e per promuovere strutture di riciclaggio ecologiche. L'UE potrebbe tuttavia dover avviare anche iniziative regionali per colmare le lacune eventualmente presenti nel futuro regime internazionale e far fronte ai possibili ritardi che potranno posporre l'applicazione.

Il presente Libro verde intende presentare alcune idee nuove sulla demolizione delle navi per proseguire e intensificare il dialogo con gli Stati membri e le parti interessate e preparare così il terreno per gli interventi futuri nel contesto delle politiche dell'UE, compresa la futura politica marittima. Questo esercizio è principalmente finalizzato alla tutela dell'ambiente e della salute umana e non intende riportare artificialmente una parte delle attività commerciali di riciclaggio nell'UE, privando così i paesi dell'Asia meridionale di un'importante fonte di reddito. Al contrario, riconoscendo il vantaggio comparativo in termini di costi, ormai strutturale, di questi paesi l'obiettivo ultimo dell'UE è garantire che in tutto il mondo si rispettino norme minime in materia di ambiente, salute e sicurezza.

2. TEMI PRINCIPALI

2.1. Situazione giuridica: divieto di esportazione dei rifiuti pericolosi

Alla fine degli anni '80 gli episodi di spedizioni di rifiuti tossici dai paesi industrializzati verso quelli in via di sviluppo hanno provocato uno scandalo a livello internazionale: gli ottomila fusti di rifiuti chimici lasciati sulla spiaggia di Koko, in Nigeria, e navi come la *Karin B* in cerca di un porto dove abbandonare il carico di rifiuti pericolosi hanno riempito le prime pagine dei giornali. A seguito di tali avvenimenti è stato chiesto un quadro giuridico internazionale più forte. La convenzione di Basilea delle Nazioni Unite, adottata il 22 marzo 1989, ha istituito una disciplina intesa a controllare i movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi. Fino a oggi 168 paesi l'hanno firmata e 165 l'hanno ratificata. La Comunità europea, nel suo insieme, è parte della convenzione di Basilea come pure tutti i suoi Stati membri.

Nel 1995 è stato approvato il divieto assoluto di esportare rifiuti pericolosi dai paesi OCSE ai paesi non OCSE, sotto forma di emendamento della convenzione di Basilea. Il divieto è stato introdotto dopo i timori politici espressi sia dai paesi in via di sviluppo che dai paesi sviluppati, preoccupati per l'aumento delle esportazioni di rifiuti pericolosi dai paesi industrializzati a quelli in via di sviluppo, che risultavano poi gestiti senza controlli e in condizioni rischiose.

¹ I riferimenti sono contenuti alla fine dell'allegato.

Il "divieto di Basilea" è stato introdotto nella legislazione dell'UE nel 1997 ed è vincolante per tutti gli Stati membri (si vedano gli articoli 14 e 16 dell'attuale regolamento sulle spedizioni di rifiuti pericolosi²). A livello mondiale l'UE è il soggetto più importante ad aver messo in atto il divieto nella propria legislazione interna. Gli Stati Uniti, ad esempio, non hanno ratificato la convenzione di Basilea, nemmeno nella versione precedente alla modifica. Tra i principali paesi che sono parti della convenzione si ricordano la Cina, l'Indonesia, l'Egitto e la Nigeria, che hanno accolto l'emendamento sul divieto, al contrario dell'Australia, del Brasile, del Canada, dell'India, del Giappone, della Corea e della Russia. L'UE e i suoi Stati membri stanno incentivando, assieme ai partner internazionali, la ratifica del "divieto di Basilea", che rappresenta un elemento chiave per migliorare il quadro giuridico applicabile alle spedizioni internazionali di rifiuti.

Nel diritto internazionale sulle spedizioni di rifiuti si stabilisce che una nave può trasformarsi in rifiuto ai sensi dell'articolo 2 della convenzione di Basilea e, allo stesso tempo, può rispondere alla definizione di nave a norma di altre norme internazionali³. La definizione di rifiuto proposta nel diritto comunitario, cioè qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I della direttiva quadro sui rifiuti⁴ e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi, si applica anche alle navi destinate alla demolizione. Se un'imbarcazione contiene notevoli quantitativi di sostanze pericolose oppure, usando la terminologia della voce GC 030 sui rifiuti, se non è stata adeguatamente svuotata dei materiali pericolosi, la nave sarà considerata un rifiuto pericoloso. L'esportazione di tale nave a fini di demolizione da un paese della CE ad un paese non OCSE è pertanto proibita a norma del divieto della convenzione di Basilea e del regolamento sulle spedizioni di rifiuti; l'eventuale demolizione deve pertanto avere luogo in condizioni di sicurezza ambientale in un paese OCSE. In alternativa la nave può essere decontaminata (cioè sottoposta a una bonifica preliminare) in modo che non possa più essere equiparata ad un rifiuto pericoloso. Questa interpretazione giuridica è stata confermata dal Consiglio di Stato francese (*Conseil d'Etat*) nella causa dell'ex vettore aereo *Clemenceau*⁵.

Gli obblighi assunti dagli Stati membri dell'UE nel contesto delle convenzioni dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) non invalidano queste norme applicabili alle spedizioni dei rifiuti, anche se non sarebbe possibile bloccare una nave o trattenerla causando indebiti ritardi se dispone di un valido certificato IMO. La convenzione di Basilea e il divieto di esportazione dei rifiuti pericolosi, attuati a livello dell'UE attraverso il regolamento sulle spedizioni dei rifiuti, sono vincolanti e devono essere fatti rispettare negli Stati membri. I due sistemi sono compatibili, perché sia la convenzione sul diritto del mare che le convenzioni IMO prevedono anche il diritto (e il dovere) degli Stati costieri di far rispettare le altre norme applicabili del diritto internazionale per quanto riguarda la tutela dell'ambiente.

In pratica, però, gli obblighi di notifica previsti dalla convenzione di Basilea, che sono vincolanti per tutte le parti, vengono raramente rispettati nel caso delle navi da rottamare. È infatti difficoltoso applicare il divieto di esportazione nell'ambito del regolamento comunitario sulle spedizioni di rifiuti se una nave ha lasciato le acque europee e il proprietario decide di farla demolire in un'altra parte del mondo. Nel progetto di convenzione attualmente all'esame dell'IMO si vogliono introdurre norme internazionali specifiche e giuridicamente vincolanti per il riciclaggio delle navi, ma per ora non esistono disposizioni in tal senso.

2.2. Considerazioni economiche sulla demolizione delle navi

Oggi il mercato della demolizione delle navi funziona così. I proprietari che decidono di porre termine alla vita economica di una nave cercano un acquirente con liquidità. Questa fase in genere coincide con il momento in cui i costi di manutenzione cominciano a superare i possibili guadagni, oppure quando la nave non è più interessante per il mercato dell'usato (quando cioè è improbabile venderla). L'acquirente può essere un intermediario specializzato oppure lo stesso operatore del cantiere di demolizione. In genere la nave trasporta, come ultimo viaggio, un carico fino alla zona dove si trova il cantiere; al termine del viaggio raggiunge con i propri mezzi il cantiere dove sarà demolita.

L'acquirente paga un prezzo espresso in USD per ldt, che corrisponde all'incirca al peso dell'acciaio della nave. Per anni tale prezzo si è attestato attorno ai 150 USD/ldt (con punte minime attorno a 100 USD/ldt e massime fino a 200 USD/ldt circa); di recente, tuttavia, la forte domanda di rottami di acciaio proveniente dalla Cina e la scarsa disponibilità di navi ha fatto salire il prezzo fino a livelli record di quasi 500 USD/ldt per le imbarcazioni normali e ancora più elevati per le navi di particolare valore. Al momento i prezzi più alti si registrano in Bangladesh.

Una petroliera con elevata capacità di carico (le cosiddette VLCC o *very large crude oil tanker*) di circa 300 000 tonnellate rappresenta più o meno 45 000 ldt e sarà venduta a 5-10 milioni di USD (o anche di più), in funzione delle condizioni di mercato. Queste cifre sono fornite a titolo ampiamente indicativo, perché anche altri fattori incidono sul prezzo come la quantità e la qualità dell'acciaio, la presenza di metalli come il rame o il nichel e le attrezzature che possono ancora essere vendute. La presenza o meno di sostanze problematiche a bordo non sembra invece avere ripercussioni sul prezzo.

La Commissione ha analizzato gli aspetti economici connessi alla demolizione delle navi in uno studio che risale al 2000⁶, nel quale si concludeva che, alle condizioni attuali, sarebbe estremamente difficile garantire che il riciclaggio delle navi risponda contemporaneamente a criteri di redditività economica e a criteri ambientali. I motivi di questa situazione sono molteplici.

- Il numero delle navi da destinare alla demolizione dipende dalle condizioni del mercato merci: se una nave può ancora garantire dei buoni guadagni il proprietario non deciderà di farla demolire. Negli ultimi due anni i volumi destinati alla rottamazione sono stati molto bassi perché il mercato del trasporto merci ha registrato un boom ed era molto redditizio. La stragrande maggioranza delle navi destinate alla demolizione proverrà forzatamente dalla flotta mercantile d'alto mare e sarà rappresentata principalmente da petroliere e porta rinfuse (che rappresentano i segmenti di "volume"). Altri segmenti di mercato, come le navi da guerra, le imbarcazioni per la navigazione interna e le strutture offshore, hanno dimensioni limitate e rappresentano una scarsa offerta di demolizione e dunque difficilmente possono fornire un flusso costante di materiale da riciclare su vasta scala. L'operatore di un moderno impianto di riciclaggio avrà pertanto difficoltà a creare un modello commerciale in grado di coprire tutti i costi di ammortamento. Per questo motivo gli operatori ancora esistenti in Europa hanno potuto sopravvivere solo rivolgendosi a mercati di nicchia, in particolare le strutture offshore, le navi da pesca e le imbarcazioni destinate alla navigazione interna⁷.

- Le navi sono costruzioni individuali con un lungo ciclo di vita, che nei 20-30 anni di funzionamento subiscono molte riparazioni e interventi di manutenzione. Solo poche di queste attività sono però adeguatamente documentate. L'impianto di riciclaggio non sa, pertanto, che cosa gli viene consegnato e che operazioni di riciclaggio saranno richieste. Queste considerazioni valgono soprattutto per le navi passeggeri, che contengono materiali molto diversi tra loro, compresi dei composti molto difficili da separare e riciclare. Le navi attualmente destinate alla demolizione sono state costruite negli anni '70 con materiali che oggi non vengono più usati (come l'amianto) e per questo l'entità di lavoro manuale necessario è notevole e verosimilmente rimarrà un fattore importante nella determinazione dei costi. Per questo tipo di imbarcazioni il ricorso a macchinari pesanti sarà limitato.
- Alcuni materiali presenti a bordo possono essere riciclati e generare guadagni, mentre altri richiedono un trattamento costoso e difficilmente quantificabile a priori.
- In Asia la fonte principale di guadagno per i cantieri di demolizione è rappresentata dall'acciaio, che viene utilizzato nella costruzione, e dal mercato dell'usato delle attrezzature delle navi. Nei paesi industrializzati queste due fonti di reddito non esistono a causa della legislazione in vigore.

Un altro fattore che incide è la differenza nel costo della manodopera tra l'Asia e l'Europa. In Bangladesh e in India i lavoratori dei siti di demolizione guadagnano 1-2 USD al giorno e le spese che i datori di lavoro devono sostenere per la salute e la sicurezza sono irrisorie, mentre in Europa i costi si possono stimare a circa 250 USD al giorno per un operaio nei Paesi Bassi e a 13 USD al giorno in Bulgaria⁸.

Tali differenze in termini di costo della manodopera, disposizioni in materia di ambiente e di salute e di guadagni dal riciclaggio e dalla vendita di materiali usati spiegano perché gli operatori dell'Asia meridionale possono offrire prezzi molto più elevati ai proprietari delle navi rispetto ai potenziali concorrenti di altri paesi. In Bangladesh i rottamatori non devono praticamente sostenere alcun costo per la tutela dell'ambiente, della salute o della sicurezza e per una nave possono pagare 450-500 USD/t, mentre gli impianti cinesi con norme leggermente migliori possono offrire la metà e gli operatori statunitensi un decimo di quella cifra. Addirittura, prima del rincaro dell'acciaio i cantieri di riciclaggio dei paesi industrializzati facevano pagare le operazioni di demolizione delle imbarcazioni militari.

In seguito a questi sviluppi del mercato, la capacità di demolizione dell'UE si è ridotta negli ultimi 20 anni fino a diventare marginale: oggi gli impianti per le navi più grandi sono concentrati principalmente in Belgio, in Italia e nei Paesi Bassi, con una capacità complessiva di circa 230 000 ldt/anno, mentre nella maggior parte degli altri Stati marittimi esistono molte strutture più ridotte per le navi da pesca e altre piccole imbarcazioni. Nel complesso, la capacità di demolizione delle navi esistente nell'UE può essere calcolata a circa 500 000 ldt/anno⁹. Inoltre, nel Regno Unito sono in corso procedure di autorizzazione intese a consentire attività di demolizione in due cantieri navali esistenti, che avrebbero una capacità molto superiore (600 000 ldt/anno per Able UK). In questo elenco non rientrano molti bacini di carenaggio in disuso nei porti di tutta Europa, che sotto il profilo tecnico potrebbero essere utilizzati per la demolizione, ma che, viste le attuali condizioni economiche, saranno difficilmente riaperti.

La vicina Turchia dispone invece di una capacità più consistente di quella dell'UE e, come paese membro dell'OCSE, in teoria è un paese verso il quale è possibile esportare anche rifiuti pericolosi. I circa 20 cantieri di demolizione presenti sul litorale di Aliaga (vicino a Smirne) hanno una capacità complessiva di quasi 1 milione di tonnellate l'anno, oggi in buona parte inutilizzata.

Gli impianti dell'UE in generale soddisfano norme elevate di sicurezza sul posto di lavoro e di tutela dell'ambiente. Negli ultimi anni i loro omologhi turchi hanno fatto notevoli progressi a livello di gestione ambientale e di sicurezza, anche se permangono ancora alcuni timori per l'ambiente. Anche in Cina ci sono vari impianti dotati di moli utilizzati per la demolizione delle navi che negli ultimi anni hanno subito interventi fino a raggiungere standard di qualità accettabili, ma la loro capacità non supera di molto le 500 000 ldt l'anno. Gli impianti di demolizione di Brownsville, nel Texas, e in altre località degli Stati Uniti sono di qualità analoga, ma in teoria non sono accessibili alle imbarcazioni straniere.

La capacità oggi esistente di demolizione "ecologica" delle navi all'interno dell'UE, e quella della Turchia, è pertanto sufficiente per le navi da guerra e le altre imbarcazioni di Stato che saranno smantellate nei prossimi dieci anni e che, secondo le stime, sono 100, con una capacità di oltre 1 000 ldt, per una stazza complessiva di 500 000 ldt¹⁰; tale capacità risponde però solo a una minima parte delle esigenze della flotta mercantile battente bandiera di uno Stato membro dell'UE. Secondo i rapporti dell'UNCTAD, tra il 2000 e il 2005 ogni anno sono state vendute a fini di demolizione navi per una stazza variabile tra 6 e 30 milioni di dwt, mentre circa il 23% della flotta mercantile mondiale batte bandiera di uno Stato membro dell'UE¹¹.

Il problema dell'insufficiente capacità di smaltimento "pulito" sarà acuito dall'eliminazione graduale delle petroliere a scafo unico che si profila per i prossimi anni. Gli incidenti dell'*Erika* e della *Prestige* hanno provocato gravi catastrofi ambientali negli ultimi decenni e per far fronte al problema sono state adottate normative comunitarie e internazionali finalizzate alla graduale eliminazione delle petroliere a scafo unico, che cominceranno ad avere il massimo effetto entro i prossimi dieci anni. Secondo i dati disponibili, entro il 2015 saranno circa 1 300 le petroliere a scafo unico tolte dalla circolazione e destinate alla demolizione; di queste, circa un terzo batte bandiera di uno Stato membro¹². La domanda di capacità di riciclaggio delle navi dovrebbe raggiungere i massimi livelli attorno al 2010, che coincide con la data principale fissata per l'eliminazione graduale di questo tipo di petroliera. La richiesta aumenterà comunque anche a più lungo termine, come conseguenza del boom generale registrato a livello di costruzione di navi verificatosi negli ultimi anni.

Per il momento il mercato della rottamazione delle navi è redditizio in termini economici, se non si considera l'estrema esternalizzazione dei costi. I proprietari percepiscono enormi guadagni dalla vendita delle navi in disuso: se si guarda, ad esempio, alla petroliera VLCC per il trasporto del greggio già citata in precedenza, oggi un'imbarcazione nuova di questo tipo costerebbe circa 90 milioni di USD e sarebbe venduta per 10 milioni e più dopo 25 anni di uso; da parte loro, i cantieri di rottamazione guadagnano dal riciclaggio dei materiali recuperati. Questo mercato però funziona solo perché sussistono alcune condizioni molto problematiche, che descriveremo di seguito. Una situazione come questa è tuttavia sempre meno tollerabile per l'opinione pubblica dei paesi industrializzati, dove risiede gran parte dei proprietari delle navi e dove vengono percepiti i profitti finanziari derivanti dall'esercizio delle navi, senza contare che è incompatibile con il principio della sostenibilità ambientale e sociale.

2.3. Ripercussioni in campo ambientale e sociale

Gran parte delle imbarcazioni contiene ingenti quantitativi di materiali pericolosi come l'amianto (soprattutto se la data di costruzione è antecedente agli anni '80), oli e morchie, PCB (bifenili policlorurati) e metalli pesanti nelle vernici e nelle apparecchiature. Ciò significa che, quando sono destinate alla rottamazione, queste navi costituiscono uno dei principali flussi di rifiuti pericolosi provenienti dai paesi industrializzati e diretti verso i paesi in via di sviluppo. Uno studio del 2004 svolto per conto della Commissione (DG TREN) aveva stimato che le morchie derivanti dalle sole navi da rottamare avrebbero rappresentato tra 400 000 e 1,3 milioni di tonnellate l'anno fino al 2015. I rifiuti pericolosi che dovrebbero confluire negli impianti di demolizione ogni anno sono così ripartiti: 1 000-3 000 tonnellate di amianto, 170-540 tonnellate di tributilstagno (TBT) e 6 000-20 000 tonnellate di vernici nocive per l'ambiente¹³.

La rottamazione delle navi in Bangladesh, in India e in Pakistan avviene su spiagge sabbiose, prive di qualsiasi sistema di contenimento o barriera che impedisca l'inquinamento delle acque o del suolo. Esistono poche strutture per il conferimento dei rifiuti pericolosi e i materiali che non possono essere riciclati sono di solito abbandonati sul posto. Infine i rivestimenti in PVC dei cavi sono spesso bruciati in falò all'aperto.

Queste pratiche e il relativo impatto sull'ambiente sono stati raramente studiati in profondità. Dai dati disponibili si ricava che le attività di rottamazione delle navi incidono notevolmente sulle caratteristiche fisico-chimiche dell'acqua di mare, del suolo delle spiagge e dei sedimenti¹⁴. L'inquinamento da idrocarburi delle spiagge e del mare limitrofo è chiaramente visibile dalle foto aeree dei siti di demolizione di Alang, in India, e di Chittagong, in Bangladesh; le ONG riferiscono inoltre la scomparsa di vegetazione e specie ittiche.

Le condizioni di sicurezza e salute presenti nei cantieri di demolizione dell'Asia meridionale sono critiche: c'è un rischio elevato di incidenti pericolosi, soprattutto perché i lavoratori non dispongono di macchinari pesanti (come le gru) né di dispositivi di sicurezza. Secondo i dati contenuti in rapporto del governo indiano del 2004, negli impianti di Alang sono avvenuti 434 incidenti tra il 1996 e il 2003, che hanno causato la morte di 209 persone¹⁵. Secondo rapporti presentati dai mezzi di informazione, negli ultimi 20 anni in Bangladesh sono rimasti uccisi più di 400 lavoratori e gravemente feriti 6 000¹⁶. A differenza dell'India, il Bangladesh non richiede nemmeno un certificato che accerti l'assenza di emissioni gassose per i lavori ad alte temperature e questo giustifica i costi particolarmente bassi praticati nel paese, ma anche l'alta incidenza di esplosioni mortali nei cantieri di demolizione.

A questi dati vanno aggiunte le migliaia di persone che contraggono malattie irreversibili perché entrano in contatto o inalano sostanze tossiche senza la minima precauzione o protezione. Secondo un rapporto medico presentato alla Corte suprema dell'India nel settembre del 2006, il 16% della manodopera che manipola amianto ad Alang risultava affetto da asbestosi e correva dunque un rischio elevato di contrarre il mesotelioma¹⁷, una forma di tumore al polmone che, come dimostrano le ricerche mediche, raggiunge il picco di incidenza solo vari decenni dopo l'esposizione.

Nel 2005 in Bangladesh circa 25 000 persone lavoravano nei cantieri di rottamazione; in India, nei periodi di boom, si arrivava a circa 40 000, scese poi a 6 000 verso la fine del 2006¹⁸. In entrambi i casi si può affermare che gran parte dei lavoratori proviene dalle aree più povere del paese e di solito si tratta di manodopera non specializzata, che lavora senza contratti e assicurazioni antinfortunistiche e che non può costituirsi in sindacati. In caso di incidente i risarcimenti sono assenti o molto scarsi e un certo grado di lavoro minorile per le mansioni meno pesanti è abbastanza comune.

Le organizzazioni ambientaliste e di difesa dei diritti umani, i mezzi d'informazione e la stessa Corte suprema indiana hanno criticato le condizioni esistenti nei cantieri di demolizione delle navi. I governi dei paesi dell'Asia meridionale sembrano però riluttanti a imporre cambiamenti delle pratiche vigenti perché considerano il settore della demolizione delle navi un'attività importante sotto il profilo economico che dovrebbe essere ostacolata il meno possibile.

2.4. Situazione a livello internazionale

Da anni si discute del problema della demolizione delle navi, sia all'interno dell'UE che a livello delle organizzazioni internazionali interessate, ovvero l'Organizzazione marittima internazionale (IMO), l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e la convenzione di Basilea (o, meglio, l'organo da cui dipende, cioè il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, l'UNEP). Queste tre organizzazioni hanno elaborato linee guida tecniche, non vincolanti, per il riciclaggio delle navi¹⁹. Nel corso di due riunioni nel 2005 un gruppo di lavoro misto OIL/IMO/convenzione di Basilea sulla demolizione delle navi ha discusso un approccio coordinato a questo problema per evitare attività superflue e una sovrapposizione di ruoli, responsabilità e competenze tra le tre organizzazioni in questione.

Dal 2005 l'IMO è impegnata in attività volte a istituire un regime internazionale vincolante per la demolizione "pulita" delle navi, alle quali partecipano anche gli Stati membri dell'UE e la Commissione. Nell'ambito del Comitato per la protezione dell'ambiente marino (MEPC) dell'IMO è in fase di negoziazione un progetto di convenzione per un riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente, che dovrebbe essere adottato da una conferenza diplomatica prevista per il 2008-2009 e che dovrebbe entrare in vigore qualche anno dopo. Il progetto comprende un allegato che definisce norme riguardanti i requisiti cui devono rispondere le navi (ad esempio elementi quali la progettazione, la costruzione, il funzionamento e la manutenzione) e gli impianti di riciclaggio e alcuni obblighi in materia di comunicazione delle informazioni. Il progetto propone un'impostazione che segue il principio "dalla culla alla tomba" per il riciclaggio delle navi, al fine di evitare la presenza di materiali pericolosi nelle navi nuove e di eliminarli da quelle esistenti quando queste sono ancora in esercizio. Gli aspetti più tecnici, riguardanti anche la gestione compatibile con l'ambiente degli impianti di riciclaggio delle navi, dovrebbero essere trattati nell'ambito di raccomandazioni presentate sotto forma di linee guida che integreranno la convenzione.

In base al progetto attuale, la convenzione – come del resto altri strumenti dell'IMO – non sarà applicabile alle imbarcazioni di capacità inferiore alle 400-500 tonnellate lorde, né alle navi da guerra, alle navi ausiliarie o ad altre navi possedute o gestite da uno Stato e impiegate solo per servizi statali a fini non commerciali. Tra i temi più controversi che saranno dibattuti dai gruppi di lavoro dell'IMO nel corso del 2007 figurano l'opportunità di far riferimento a regole e norme che esulano dal quadro IMO, la norma ambientale di riferimento per gli impianti di riciclaggio delle navi, i futuri obblighi in materia di informazione (in particolare l'eventuale necessità di notifica tra Stati come previsto dalla convenzione di Basilea) e il tipo di meccanismo di garanzia della conformità che risulti utile per dare esecuzione alla convenzione.

Nell'ambito della convenzione di Basilea il punto centrale in discussione è se la convenzione proposta sul riciclaggio delle navi garantirà un livello di controllo e rispetto dell'attuazione equivalente a quello assicurato dalla convenzione di Basilea. L'Ottava conferenza delle Parti, riunitasi il 1° dicembre 2006, ha ribadito questa richiesta concludendo, tra l'altro, che il futuro strumento giuridico dovrebbe servire a creare le condizioni necessarie, nell'ambito della demolizione delle navi, a tutelare i lavoratori e l'ambiente contro le ripercussioni negative dei rifiuti pericolosi e di pratiche di lavoro insicure.

3. SOLUZIONI POSSIBILI PER UNA MIGLIORE GESTIONE DELLA DEMOLIZIONE DELLE NAVI DA PARTE DELL'EUROPA

La Commissione ha preso in esame i molteplici aspetti del problema e ha individuato alcune soluzioni per colmare o almeno ridurre le lacune in termini di attuazione e migliorare così la gestione delle attività di demolizione delle navi. Si tratta di soluzioni che non si escludono a vicenda, ma che, al contrario, si integrano e sostengono reciprocamente.

3.1. Miglior rispetto della normativa UE sulle spedizioni di rifiuti

Gli Stati membri dell'UE hanno l'obbligo di applicare e far rispettare il regolamento comunitario sulle spedizioni di rifiuti, compreso il divieto di esportazione dei rifiuti pericolosi previsto dalla convenzione di Basilea.

Anche se la mobilità delle navi rende relativamente agevole eludere il divieto di esportazione, sarebbe possibile migliorare il rispetto della normativa applicabile, almeno per le imbarcazioni e le compagnie di navigazione che operano regolarmente nelle acque europee. A tal fine servono:

- maggiori controlli da parte delle autorità portuali e responsabili della spedizione dei rifiuti presso i porti europei, in particolare nei confronti delle navi più vecchie (con oltre 25 anni) o per le quali emergono altre indicazioni che possano far pensare ad una possibile demolizione;
- eventualmente, ulteriori orientamenti da parte della Commissione e degli Stati membri per quanto riguarda la definizione di "rifiuto" e di "rifiuto pericoloso" in relazione alle navi e un elenco degli impianti di riciclaggio conformi alle norme di sana gestione ambientale e sicuri per i lavoratori;

- cooperazione e scambio di informazioni più sistematici tra Stati membri e tra questi e la Commissione, compresi l'impiego di database e comunicati stampa per individuare le navi potenzialmente destinate alla rottamazione e seguirne il percorso fino agli impianti di demolizione;
- maggiore cooperazione con alcuni paesi terzi, soprattutto gli Stati che provvedono al riciclaggio e gli Stati di transito (come l'Egitto per le navi da demolire che attraversano il Canale di Suez);
- una politica più incentrata sulle navi da guerra, le altre navi di Stato e le imbarcazioni commerciali che operano regolarmente nelle acque dell'UE (ad esempio i traghetti).

Il regolamento sulle spedizioni di rifiuti non si applica solo alle navi battenti bandiera di uno Stato dell'UE ma a tutte le esportazioni di rifiuti e, in tal senso, a tutte le navi destinate alla demolizione che lasciano i porti dell'UE: per questo i proprietari non possono sfuggire ai controlli cambiando bandiera. Il rischio che l'attività marittima in Europa possa essere limitata da un'applicazione più rigida non è molto elevato, a condizione che l'UE rimanga un mercato interessante sotto il profilo economico e redditizio. Più realistico è invece il rischio che armatori irresponsabili, non europei, soggetti ai controlli, possano abbandonare le loro imbarcazioni nei porti dell'UE con la conseguenza che, alla fine, sarebbero i contribuenti a dover pagare i costi di uno smaltimento adeguato. Questo tipo di problematica può essere affrontato solo con un'applicazione più efficiente delle norme marittime in generale.

3.2. Soluzioni internazionali

All'interno degli organismi internazionali interessati sembra prevalere la convinzione che l'elemento più importante sia la necessità di garantire che le navi siano riciclate in maniera sicura e compatibile con l'ambiente. Per creare parità di condizioni a livello mondiale servono pertanto norme internazionali vincolanti, che dovrebbero introdurre un vero cambiamento nelle attuali pratiche di demolizione ponendo fine ai frequenti episodi di inquinamento del suolo e delle acque e tutelando i lavoratori contro gli incidenti e la contaminazione. Alcuni interventi, come il contenimento sicuro degli sversamenti dei residui di petrolio, l'eliminazione preventiva dell'amianto con dispositivi di protezione, le precauzioni per evitare la presenza di gas, e dunque le esplosioni, e il ricorso a macchinari per il trasporto di carichi pesanti in condizioni di sicurezza, sono misure da rendere obbligatorie.

Le differenze di prezzo tra i paesi europei e quelli asiatici probabilmente permarranno, anche se questi ultimi si conformeranno a norme ambientali e sanitarie elevate, ma verosimilmente non saranno sempre proibitive. Nel futuro prevedibile i paesi in via di sviluppo saranno in grado di offrire costi di manodopera inferiori e prezzi più elevati per l'acciaio e le attrezzature riutilizzabili, ma ci sarebbe maggiore spazio per colmare il divario di prezzo ricorrendo ad interventi volontari che permettano di procedere in parte alla demolizione delle navi in Europa, dove vigono norme particolarmente elevate a garanzia di un "inquinamento zero" e "zero pericoli per la salute umana".

La futura convenzione internazionale sarà un fattore decisivo per risolvere il problema della demolizione delle navi su scala mondiale. L'IMO è pertanto la sede più adatta per trattare questo problema su scala planetaria. La nuova convenzione avrà ripercussioni sul regolamento sulle spedizioni dei rifiuti e su altre normative dell'UE in materia di tutela dell'ambiente e di sicurezza dei lavoratori. È opportuno che la Comunità nel suo complesso punti a diventare parte di questa convenzione dell'IMO. Ciò è possibile inserendo nella convenzione una clausola sulle organizzazioni regionali di integrazione economica, come è già stato fatto in tutti i recenti accordi multilaterali in campo ambientale. Se si vuole ottenere al più presto delle norme internazionali sicure e compatibili con l'ambiente è necessario rafforzare il ruolo della Comunità in seno all'IMO.

L'UE ha tutto l'interesse che, in primo luogo, i lavori dell'IMO si concludano il più rapidamente possibile e, in secondo luogo, che la convenzione abbia un ambito di applicazione abbastanza vasto e sia in grado di produrre norme valide per la tutela della salute e la gestione ambientale, oltre che i meccanismi necessari per garantirne l'applicazione e il rispetto. A tal fine la convenzione dovrebbe definire con chiarezza gli obblighi e le prerogative degli Stati di bandiera, degli Stati portuali e degli Stati ove avviene il riciclaggio, garantendo un giusto equilibrio tra di loro. Occorre rendere efficiente il sistema dell'IMO, nel senso che sarà necessario creare un regime che consenta di demolire le navi solo nel rispetto dell'ambiente e della sicurezza.

È improbabile che il futuro strumento giuridico preveda l'obbligo di decontaminare la nave prima dell'ultimo viaggio, perché l'industria marittima considera impraticabile la bonifica preventiva dal punto di vista della sicurezza o da quello economico. Secondo il progetto di convenzione, non si può imporre l'eliminazione preventiva dei materiali pericolosi se l'impianto di riciclaggio prescelto è pienamente autorizzato a gestire il tipo o i quantitativi di materiali pericolosi contenuti nella nave. Il progetto (nella sua versione del dicembre 2006) tenta di conciliare gli obblighi imposti alle singole navi e le capacità del cantiere deputato al riciclaggio attraverso un piano di riciclaggio e un certificato internazionale che attesti l'idoneità al riciclaggio della nave. Occorre tuttavia ancora precisare che, se l'impianto che si occupa del riciclaggio definitivo non è in grado di trattare alcuni materiali pericolosi, il proprietario della nave deve scegliere un altro impianto oppure eliminare preventivamente il materiale presente e smaltirlo o recuperarlo in sicurezza. Per il momento, poiché il regolamento sulle spedizioni dei rifiuti prevede che le navi siano adeguatamente svuotate dei materiali pericolosi per poter essere classificate come rifiuti non pericolosi, la Commissione lavora su uno studio riguardante i rischi, i costi e i benefici di una bonifica preventiva, di cui saranno resi noti i risultati nella tarda primavera del 2007.

La modifica del regolamento comunitario sulle spedizioni dei rifiuti e di altre normative comunitarie interessate dal progetto di convenzione non è un'alternativa valida per il momento. La normativa dell'UE dovrebbe rimanere e rimarrà in vigore e non sono previste modifiche finché le norme internazionali adottate nell'ambito dell'IMO non garantiranno lo stesso livello elevato di tutela. In particolare, non c'è ragione di modificare il sistema introdotto dalla convenzione di Basilea sul controllo delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti e di concedere deroghe alle navi da rottamare, almeno finché non entrerà in vigore un nuovo regime internazionale che garantisca un livello di controllo equivalente per tali navi.

Tuttavia, per rafforzare l'impegno della Comunità nei negoziati dell'IMO su una convenzione internazionale per il riciclaggio delle navi è necessario:

- (a) definire una posizione comunitaria e possibilmente dare mandato alla Commissione di negoziare ulteriormente la convenzione IMO sul riciclaggio delle navi visto che questa potrebbe incidere sulla normativa comunitaria;
- (b) far inserire nella convenzione la clausola riguardante le organizzazioni regionali di integrazione economica, affinché la Comunità possa diventare parte contraente della convenzione sul riciclaggio delle navi;
- (c) intensificare il coordinamento delle posizioni degli Stati membri dell'UE e della Commissione ai fini dei negoziati: la cooperazione è già buona ma occorre rafforzarla ancora.

Dopo l'adozione della convenzione e delle relative linee guida, queste devono essere recepite nel diritto comunitario perché solo così possono essere vincolanti per le navi battenti bandiera di uno Stato dell'UE e per le navi che entrano nelle acque dell'UE. Ciò è già avvenuto con altre convenzioni dell'IMO, come quella sul controllo dei sistemi antivegetativi nocivi sulle navi (convenzione AFS), che è stata trasposta nel diritto comunitario con il regolamento (CE) n. 782/2003. La strategia di istituire norme UE sulla base di strumenti giuridici internazionali è, per il momento, il fondamento delle azioni dell'UE nel settore dei trasporti marittimi, che consente di tener conto delle specificità dei trasporti marittimi internazionali.

La convenzione sul riciclaggio delle navi potrebbe però arrivare troppo tardi per risolvere il problema delle petroliere a scafo unico che devono essere gradualmente messe in disuso: le convenzioni IMO impiegano infatti mediamente sei anni per entrare in vigore, mentre il picco della rottamazione di queste navi è previsto per il 2010. Pertanto, pur essendo necessario spingere affinché la convenzione entri al più presto in vigore, è comunque d'obbligo trovare soluzioni per il periodo intermedio.

3.3. Potenziare la capacità di demolizione dell'UE

Come anticipato al punto 2.2 la capacità di demolizione delle navi esistente nell'UE e in altri paesi OCSE (soprattutto in Turchia) è sufficiente per tutte le navi da guerra e le altre navi di Stato che saranno smantellate nei prossimi 10 anni, ma non copre il numero ben più cospicuo di petroliere e altre navi mercantili di grossa portata che battono bandiera di uno Stato membro dell'UE o che sono di proprietà di società con sede nell'UE. Questa situazione non cambierà di molto nemmeno dopo che vari cantieri navali del Regno Unito che hanno richiesto le necessarie autorizzazioni diventeranno operativi nel breve termine²⁰. Gli impianti di riciclaggio della Cina sottoposti ad interventi di ammodernamento figurano tra le alternative possibili per le navi UE che cadono in disuso al di fuori delle acque dell'UE, ma nonostante ciò la capacità di demolire le navi in maniera sicura e compatibile con l'ambiente rimarrà comunque inadeguata negli anni a venire.

Tuttavia, il sottoutilizzo degli impianti "ecologici" o ammodernati oggi esistenti nell'UE, in Turchia e in Cina rivela che il problema connesso alla demolizione delle navi è più un problema di domanda che di offerta. Viste le attuali condizioni di mercato, per gli operatori dell'UE è impossibile competere con quelli dell'Asia meridionale, che possono offrire costi molto più bassi e prezzi più elevati per i metalli. Finché non ci sarà parità di condizioni sotto forma di norme obbligatorie efficaci e valide per le attività di demolizione delle navi a livello mondiale, gli impianti europei avranno sempre difficoltà a competere sul mercato e i proprietari delle navi tenderanno sempre a dirigere le loro navi verso siti asiatici che non soddisfano gli standard minimi.

Per reagire a questa situazione il Consiglio dell'UE ha fatto una dichiarazione il 17 maggio 2006, nella quale affermava che gli Stati membri avrebbero fatto del loro meglio per aumentare la capacità di demolizione delle navi all'interno dell'UE. Essi avrebbero inoltre fatto il possibile per garantire un buon avanzamento dei negoziati internazionali al fine di definire disposizioni obbligatorie su scala mondiale per lo smantellamento delle navi. Nelle conclusioni del Consiglio adottate il 20 novembre 2006, alla vigilia dell'Ottava conferenza delle Parti della convenzione di Basilea, la Commissione è stata invitata a valutare la necessità di creare una capacità sufficiente di demolizione all'interno dell'UE.

Se si esamina come rafforzare la posizione degli impianti di rottamazione "pulita" delle navi in generale, e degli impianti UE in particolare, per il periodo di transizione fino all'introduzione di un nuovo regime internazionale in grado di istituire parità di condizioni a livello mondiale, emerge che occorre incentrare l'attenzione sulle navi di Stato. I governi degli Stati membri dell'UE hanno l'obbligo specifico di ottemperare alla legislazione comunitaria e di agire in maniera esemplare per quanto riguarda la demolizione delle navi da guerra e altre imbarcazioni di proprietà dello Stato. Nel caso delle navi da guerra hanno una responsabilità aggiuntiva, che deriva dal fatto che nelle navi più vecchie è presente una percentuale relativamente elevata di materiali pericolosi (soprattutto l'amianto).

I governi degli Stati membri possono incentivare la prestazione di servizi "puliti" di demolizione e pre-bonifica delle loro navi in disuso organizzando appalti pubblici nei quali fissano norme rigide in base alle quali la demolizione può avvenire solo nel rispetto della legislazione in vigore sulle spedizioni di rifiuti e secondo norme elevate di sana gestione ambientale. Sarebbe inoltre già possibile incentivare la redditività degli impianti di demolizione europei garantendo una maggiore trasparenza nelle attività di rottamazione delle navi di proprietà statale, una tempistica coordinata e l'armonizzazione a livello di UE delle norme di qualità che i vari governi impongono di rispettare nei contratti di demolizione.

Nei casi in cui gli Stati membri vendono le proprie navi ad altri paesi o ad acquirenti commerciali a fini di riutilizzo, possono comunque mantenere una certa influenza includendo nei contratti di compravendita disposizioni riguardanti la demolizione, ad esempio una clausola sulla necessità di avere l'autorizzazione del governo prima di procedere allo smaltimento. Disposizioni di questo tipo fanno parte della strategia di riciclaggio delle navi proposta nel Regno Unito e pubblicata nel marzo 2006²¹.

Per quanto riguarda la ben più consistente flotta mercantile, le considerazioni di carattere economico illustrate in precedenza rivestono un'importanza capitale. Finché non sarà pienamente applicato un regime internazionale vincolante, e probabilmente anche dopo, occorreranno forti incentivi per modificare le pratiche attualmente in atto nell'industria marittima. A più lungo termine si tratterà di istituire un sistema sostenibile di finanziamento nel cui ambito i proprietari delle navi ed eventualmente altri beneficiari dell'industria marittima contribuiscano alla sicurezza e alla compatibilità ambientale delle operazioni di demolizione delle navi in tutto il mondo. Le possibili caratteristiche di un sistema di questo tipo sono illustrate più sotto (cfr. punto 3.6).

Nel periodo intermedio andrebbero incoraggiati gli impegni volontari nello spirito del principio di responsabilità sociale delle imprese, che possono avere un certo peso (cfr. punto 3.5). I sistemi di riconoscimento e certificazione, in particolare, possono aiutare a indicare la strada per il futuro.

È inoltre opportuno valutare con attenzione se concedere un sostegno finanziario diretto agli impianti dell'UE che effettuano una demolizione "pulita" delle navi o se concederlo ai proprietari delle navi che inviano le proprie imbarcazioni in cantieri "ecologici" per la demolizione completa o solo per una decontaminazione. Tale sostegno destinato a impianti innovativi potrebbe indirettamente ridurre il numero di navi demolite in condizioni inaccettabili; d'altra parte è facile rilevare quale sia il pericolo: occorrerebbe infatti stanziare importi ingenti per un lungo periodo senza che si venga a creare un'attività industriale sostenibile, correndo inoltre il rischio di una sovvenzione incrociata ad altre attività, in particolare nel settore della cantieristica navale, dove la concorrenza è molto forte. A parte queste considerazioni, sovvenzionando gli impianti di demolizione, e ancor di più i proprietari direttamente, si andrebbe contro il principio "chi inquina paga" previsto dal diritto comunitario. Per questo motivo è abbastanza evidente che le regole sugli aiuti di Stato per questo tipo di aiuti sono alquanto limitate.

L'attuale disciplina dell'UE sugli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente²², che è lo strumento che definisce l'ambito di applicazione di tali aiuti, riguarda alcuni servizi di gestione dei rifiuti, ma non la demolizione delle navi. Per determinare se le sovvenzioni ad alcune attività, come gli investimenti all'innovazione, lo smaltimento dell'amianto o l'adesione di un'impresa a sistemi di certificazione e monitoraggio, sono aiuti di Stato nell'accezione considerata e consentiti dalla disciplina, allo stadio attuale è necessario procedere all'esame dei singoli casi. Anche la politica di coesione europea può offrire finanziamenti per i cantieri navali, ivi compresi gli impianti di riciclaggio, a condizione che siano compatibili con gli obiettivi, le norme e le procedure previste dalla politica stessa.

3.4. Assistenza tecnica e trasferimento di tecnologie e di buone prassi agli Stati che si occupano del riciclaggio

Nonostante le condizioni di lavoro inadeguate e pericolose e il degrado dell'ambiente locale, i cantieri che effettuano la demolizione delle navi sono un'importante risorsa economica per i paesi dell'Asia meridionale. Il Bangladesh, ad esempio, ottiene probabilmente il 90% della fornitura di acciaio dalle navi rottamate e quest'industria offre lavoro a decine di migliaia di persone.

Per favorire l'ammodernamento degli impianti presenti in questi paesi sarà necessario garantire loro un'assistenza tecnica e incentivare una migliore regolamentazione. Su scala ridotta ciò avviene già grazie ad alcune organizzazioni internazionali, ad alcuni paesi dell'OCSE e alla stessa Commissione. Tale sostegno tecnico e finanziario andrebbe rivisto in stretta collaborazione con i paesi interessati e con altri donatori internazionali, al fine di incentivare la sicurezza e la compatibilità ambientale delle attività di demolizione delle navi. Tra poco l'UE negozierà accordi economici o politici nuovi o modificati con alcuni Stati che effettuano il riciclaggio e, ove opportuno, esaminerà come rispecchiare l'obiettivo di garantire migliori pratiche di lavoro e norme ambientali.

L'UE dispone di una consistente esperienza e di notevoli tecnologie al suo interno per garantire la compatibilità ambientale delle operazioni di rottamazione delle navi e dovrebbe tentare di condividerle con gli Stati che si occupano del riciclaggio, promuovendo il necessario trasferimento di tecnologie e buone prassi. Allo stesso tempo, l'UE è in grado di trasferire esperienze e buone prassi riguardanti le modalità per affrontare la problematica dell'amianto, aiutando così a migliorare le norme di protezione e il concetto di precauzione nei paesi interessati.

Al di là del livello tecnico, occorre tuttavia prendere atto che l'assenza o la mancata applicazione delle regole basilari in materia di sicurezza sul lavoro e di tutela dell'ambiente sono strettamente correlate alla povertà strutturale e ad altri problemi di natura sociale e giuridica che colpiscono alcune regioni dell'Asia meridionale, come la mancanza di diritti di proprietà e i contratti di locazione spesso estremamente brevi per gli operatori delle aree costiere, la debolezza delle autorità deputate a far rispettare le normative e l'esistenza di cattive forme di governo. Se si vuole ottenere un cambiamento sostenibile l'assistenza dovrà inserirsi in un contesto più vasto.

3.5. Incentivare le iniziative volontarie

Le navi mercantili sono estremamente redditizie per i proprietari su un periodo di vita utile relativamente lungo. Quando una nave diventa un rifiuto al termine della vita utile il proprietario, cioè la persona che in genere ha anche preso la decisione di inviare la nave alla rottamazione e dunque è il "produttore" del rifiuto, è il soggetto più indicato per garantire che lo smaltimento o il recupero avvengano in condizioni di sicurezza e di compatibilità ambientale. I proprietari che prendono sul serio la propria professione non dovrebbero tollerare le pratiche attualmente in uso per la demolizione, che mettono in pericolo la vita e la salute dei lavoratori e inquinano l'ambiente.

Gli accordi volontari sottoscritti dai proprietari delle navi, dalle relative associazioni e dai loro clienti sono potenzialmente la soluzione più semplice e rapida per modificare le pratiche a terra. Per esempio, la compagnia di navigazione P&O Nedlloyd (che ora fa parte del gruppo Maersk) ha costituito una partnership con impianti cinesi dove gli standard ambientali e di sicurezza sono stati migliorati grazie ad interventi di assistenza tecnica e formazione. Intertanko, l'organizzazione dei proprietari di petroliere indipendenti, ha annunciato, nel settembre 2006, l'adozione di una "strategia temporanea", in base alla quale i proprietari delle navi dovrebbero utilizzare solo impianti di riciclaggio in grado di dimostrare progressi in termini di sicurezza e gestione ambientale, come quelli indicati alla parte C del progetto di convenzione internazionale.

La conferenza delle Parti della convenzione di Basilea ha invitato, in una decisione del 1° dicembre 2006, i proprietari delle navi e altri soggetti interessati a prendere tutte le misure pratiche necessarie per garantire lo smaltimento sicuro sotto il profilo ambientale delle navi in disuso.

Gli accordi volontari possono essere efficaci se sono ben congegnati nella sostanza e se prevedono meccanismi chiari per garantire la realizzazione degli impegni assunti dai soggetti interessati privati e sistemi di monitoraggio e controllo. Un impegno di questo tipo è un primo passo che serve a cambiare le cose e pertanto andrebbe incentivato a livello pubblico e, se possibile, affiancato da incentivi dell'Unione europea e dei singoli Stati membri e supportato da un costante controllo dell'applicazione. Se successivamente risulta che l'impegno assunto non viene poi rispettato nella pratica, può essere comunque necessario ricorrere alla legislazione.

3.6. Finanziamenti per la demolizione delle navi

Nel lungo termine, in particolare, non sarà più possibile accettare che gli investimenti in impianti per la demolizione "pulita" delle navi, sia in Europa che in Asia, siano finanziati da fondi pubblici. Secondo i principi "chi inquina paga" e della responsabilità del produttore, infatti, i proprietari sono gli unici responsabili di uno smaltimento adeguato. Un sistema di finanziamento sostenibile come quello richiesto potrebbe essere organizzato su base volontaria, in particolare con l'impegno dell'industria marittima; vista però la forte concorrenza esistente sul mercato, sembra più efficace istituire tale sistema sotto forma di elemento obbligatorio nell'ambito del nuovo regime internazionale sulla demolizione delle navi. L'IMO dovrebbe essere l'organizzazione meglio posizionata per gestire tale fondo, che potrebbe ricalcare i fondi già esistenti per l'inquinamento da idrocarburi previsti dalla convenzione MARPOL. Per far fronte al problema del cambiamento di bandiera a favore di Stati che non aderiscono al sistema del fondo, i contributi dovrebbero essere subordinati alla registrazione presso l'IMO o all'esercizio delle navi per la durata di vita delle stesse, ad esempio attraverso i diritti portuali o sistemi di assicurazione obbligatori.

Legare il sistema alla fase operativa della nave è un'ipotesi preferibile anche rispetto al deposito quando la nave è appena costruita, perché spesso il cantiere che l'ha costruita può non esistere più nel momento in cui la nave viene demolita. Se non sarà possibile realizzare un fondo gestito dall'IMO si potrebbe valutare la possibilità di costituire un sistema regionale.

3.7. Altre possibilità

Anche altre misure potrebbero rivelarsi utili per favorire il processo di ammodernamento dell'industria della demolizione delle navi, sia a breve che a lungo termine.

(a) *Normative UE, in particolare sulle petroliere a scafo unico.* Poiché questo tipo di petroliere rappresenterà una parte consistente delle navi che dovranno essere demolite nei prossimi anni, potrebbe essere utile prendere in esame degli interventi che integrino la legislazione sulla sicurezza marittima applicabile con norme chiare riguardanti la sicurezza e la compatibilità ambientale della rottamazione delle navi.

Alcuni Stati membri hanno dichiarato di essere pronti a sostenere una proposta di questo tipo se fosse la Commissione a prendere l'iniziativa. Lo svantaggio di questa soluzione è che, poiché le petroliere a scafo unico non sono, in genere, comunque autorizzate ad attraccare nei porti dell'UE, la legislazione riguarderebbe principalmente gli Stati di bandiera dell'UE e questo potrebbe favorire un'ondata di cambiamenti di bandiera, senza produrre così benefici per la sicurezza e per l'ambiente.

Oltre alla problematica specifica delle petroliere, sono possibili altri provvedimenti per evitare l'impiego di materiali pericolosi nella costruzione delle navi nuove. La recente adozione del nuovo testo legislativo sulle sostanze chimiche, REACH (regolamento (CE) n. 1907/2006) fornisce il quadro normativo per l'utilizzo delle sostanze chimiche pericolose. Occorre invece valutare attentamente l'eventuale necessità di adottare altri provvedimenti specifici connessi all'impiego di altre sostanze nella costruzione delle imbarcazioni, predisponendo un'accurata valutazione d'impatto.

- (b) *Razionalizzazione degli aiuti all'industria marittima, subordinandoli ad una rottamazione ecologica.* I finanziamenti comunitari a favore dell'industria marittima e gli aiuti di Stato ai trasporti marittimi potrebbero essere legati al ricorso, da parte dei beneficiari, di impianti di demolizione sicuri e compatibili con l'ambiente per tutte le navi di cui sono responsabili.
- (c) *Istituzione di un sistema europeo di certificazione per la demolizione "pulita" delle navi e riconoscimenti per attività esemplari di riciclaggio ecologico.* I sistemi di certificazione esistenti o quelli futuri, eventualmente da perfezionare, come EMAS, potrebbero servire per migliorare la gestione degli impianti di demolizione delle navi e far sì che tale miglioramento sia evidente per i clienti e per il pubblico. Il proposto riesame del regolamento EMAS potrebbe prevedere l'estensione del sistema anche a siti all'esterno dell'UE, permettendo così agli operatori interessati (ad esempio in Turchia) di acquisire un certificato di gestione ambientale di un certo valore. Oltre a ciò, si potrebbe incoraggiare un intervento preventivo dei proprietari delle navi, degli impianti di riciclaggio e di altri soggetti interessati rispetto a pratiche sicure e non inquinanti di demolizione delle navi introducendo un sistema di assegnazione di un marchio ecologico o per la salute umana e la sicurezza. I riconoscimenti già esistenti - come il "Clean Marine" o i "Green Awards" - riservati alle compagnie di navigazione e ai porti potrebbero essere fonte d'ispirazione. Infine, la creazione di un registro pubblico degli impianti "ecologici" potrebbe dare informazioni utili ai proprietari delle navi.
- (d) *Intensificazione delle attività internazionali di ricerca sulla demolizione delle navi.* Attualmente il Sesto programma quadro di ricerca e sviluppo della Commissione europea finanzia un progetto di ricerca su questo tema ("SHIPDISMANTL"), che vaglia le soluzioni tecnologiche disponibili alla luce della cooperazione internazionale. In questo contesto istituti di ricerca e cantieri di demolizione dell'UE, della Turchia e dell'India sviluppano sistemi di supporto decisionale (*Decision Support Systems* o DSS) che saranno messi gratuitamente a disposizione dell'industria di rottamazione delle navi di tutto il mondo. Il primo invito a presentare proposte pubblicato di recente nell'ambito del Settimo programma quadro annovera espressamente il settore delle strategie di trattamento delle imbarcazioni a fine vita tra le priorità di ricerca.

Oltre a queste attività e ad altre ricerche già intraprese o che saranno intraprese dalla Commissione stessa²³, sarebbe opportuno approfondire la cooperazione scientifica attraverso partenariati che coinvolgano gruppi di partecipanti asiatici ed europei; essi potrebbero analizzare le varie possibilità e le relative implicazioni sotto un profilo integrato che tenga conto degli aspetti ambientali, sociali, economici ed istituzionali. Successivamente si potrebbero proporre vari interventi partendo da una base scientifica, che potrebbero servire ai vari soggetti nazionali e nel contesto dei negoziati internazionali. È evidente, però, che i risultati di tale ricerca potrebbero essere disponibili solo tra vari anni.

4. CONCLUSIONI

Il presente Libro verde presenta i dati essenziali sul tema della demolizione delle navi e ne illustra i problemi connessi. Per maggiori informazioni e precisazioni, consultare l'allegato. Per poter avere una visione più chiara degli interventi che l'UE potrebbe essere chiamata a fare, chiediamo agli Stati membri, ai soggetti interessati e al pubblico di riflettere sulle seguenti domande.

1. Come è possibile migliorare il rispetto del diritto comunitario attualmente in vigore (regolamento sulle spedizioni dei rifiuti) che incide sulle navi da rottamare? Qual è l'abbinamento migliore di misure necessarie per indirizzare le navi che battono bandiera di uno Stato membro dell'UE o che appartengono a proprietari dell'UE verso siti di demolizione che rispettino norme elevate di sicurezza e rispetto dell'ambiente?
2. Potrebbe essere utile fornire linee guida sulle norme relative alle spedizioni di rifiuti e definizioni riguardanti le navi giunte al termine della vita utile per migliorare l'attuazione delle norme e le pratiche commerciali e in quale forma dovrebbero presentarsi?
3. Qual è il modo migliore per orientare le negoziazioni in corso sulla convenzione IMO relativa al riciclaggio delle navi al fine di migliorare le pratiche di demolizione delle navi in tutto il mondo?
4. L'UE dovrebbe puntare a far approvare, nell'ambito della convenzione IMO, norme ambientali e di sicurezza applicabili su scala mondiale e comparabili a quelle in vigore nell'UE?
5. In che modo l'UE può garantire al meglio che le navi europee vengano demolite in modo sicuro e compatibile con l'ambiente durante il periodo transitorio prima dell'entrata in vigore della convenzione IMO? Qual è la vostra posizione rispetto alle navi appartenenti al settore pubblico? Ritenete che saranno sufficienti le strategie nazionali e gli accordi volontari sottoscritti dai proprietari delle navi? Quali altre misure ritereste necessario adottare a livello dell'UE?
6. A vostro parere l'UE e gli Stati membri dovrebbero avere un ruolo attivo nell'aumentare la capacità di riciclaggio delle navi dell'UE e, se sì, in che modo?
7. Quali misure e azioni dovrebbe intraprendere l'UE per incoraggiare gli Stati dell'Asia meridionale a introdurre e applicare norme più elevate nel campo della sicurezza e della tutela ambientale per la demolizione delle navi?
8. Quali misure e azioni dovrebbe intraprendere l'UE per incoraggiare i proprietari delle navi a dirigere le navi da rottamare verso siti che rispettano norme ambientali e di sicurezza elevate?
9. In che modo l'UE dovrebbe garantire il finanziamento sostenibile per le operazioni di demolizione "pulita" delle navi nel rispetto del principio "chi inquina paga" e quali provvedimenti e azioni dovrebbe prendere?

I contributi alla consultazione devono essere inviati alla Commissione entro il **30 settembre 2007** per e-mail al seguente indirizzo: "ship-dismantling@ec.europa.eu", o per posta a:

Commissione europea

Direzione generale Ambiente

Unità G.4 "Produzione e consumo sostenibili"

B-1049 Bruxelles

Il Libro verde e le osservazioni pervenute saranno pubblicati sul sito web della Commissione, a meno che non venga espressamente richiesto il contrario. Verso la fine del 2007 la Commissione intende presentare la propria analisi delle risposte pervenute corredandola, eventualmente, di una proposta e/o di iniziative relative a una strategia dell'UE per la demolizione delle navi.