

RECUPERO DEI RIFIUTI IN MARE E NELLE ACQUE INTERNE PROMOZIONE DELL'ECONOMIA CIRCOLARE “LEGGE SALVAMARE”

*La presenza dei **rifiuti in mare e nelle acque interne** è un'emergenza mondiale che va affrontata rapidamente prima che le conseguenze siano irreparabili.*

*Gli ultimi dati diffusi dall'Ispra¹ e dal Sistema per la protezione dell'ambiente SNPA sulle acque del Mediterraneo confermano la **drammaticità della situazione**.*

Tonnellate di rifiuti arrivano nei nostri mari, in particolare plastica, attraverso i fiumi che costituiscono la principale via di trasporto, le foci dei fiumi presentano infatti il maggior quantitativo di rifiuti galleggianti, ma altrettanto allarmante è la situazione dei fondali e delle spiagge. E il quadro non migliora salendo in superficie, dove abbondano macroplastiche e microplastiche, ossia le particelle più piccole di 5 mm.

*Le **materie plastiche** sono le componenti principali dei rifiuti marini, che si stima rappresentino fino all'85% dei rifiuti trovati lungo le coste (beach litter), sulla superficie del mare e sul fondo dell'oceano (marine litter). Si stima che vengano prodotte annualmente, a livello mondiale, 300 milioni di tonnellate di materie plastiche, di cui almeno 8 milioni di tonnellate si perdono in mare ogni anno.*

*L'iniziativa legislativa si propone esplicitamente non solo di **favorire il recupero dei rifiuti marini e nelle acque interne**, ma anche di **promuovere l'economia circolare**.*

*In tale ottica viene disciplinata la gestione e il riciclo dei **rifiuti accidentalmente raccolti in mare**, mediante le reti durante le operazioni di pesca ovvero con qualunque altro mezzo, e dei rifiuti volontariamente raccolti, nonché l'adozione di misure dirette a incentivare l'uso di attrezzature realizzate con **materiali a ridotto impatto ambientale**.*

*Nel corso dell'esame in sede referente, presso la Commissione Ambiente², l'ambito di applicazione del disegno di legge governativo, assunto come testo base, è stato esteso al **recupero di rifiuti anche nei fiumi, nei laghi e nelle lagune**.*

¹ [“Con i rifiuti abbiamo toccato il fondo e il 75% è plastica” – Ispra, 9 ottobre 2019.](#)

² Sono stati auditi, in via informale, durante l'esame del provvedimento, rappresentanti di Utilitalia, Fise-Assoambiente, Ansep-Unitam, Federpesca, Legambiente, Marevivo, Wwf, Assoport, Clean sea life, Conai, ISPRA, Cooperativa lavoratori del mare e Big Game Italia, Progetto "Arcipelago Pulito", Anci, Anpci, Arera, Fondazione Vassallo e Federparchi

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del disegno di legge “*Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell’economia circolare (legge SalvaMare)*” [AC1939](#) e ai [dossier di approfondimento](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

FINALITÀ DELLA LEGGE

La legge intende perseguire l’obiettivo di contribuire al **risanamento dell’ecosistema marino** e alla **promozione dell’economia circolare**, nonché alla sensibilizzazione della collettività per la diffusione di modelli comportamentali virtuosi volti alla prevenzione dell’abbandono dei **rifiuti in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune** e alla corretta gestione dei rifiuti medesimi.

Con la **clausola di invarianza finanziaria** si dispone che dall’attuazione del provvedimento **non devono derivare nuovi o maggiori oneri** per la finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedono alle attività in essa previste con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

DEFINIZIONI

Il provvedimento introduce una serie di **nuove definizioni nell’ambito della legislazione**, oltre a quelle già previste dal Codice dell’ambiente³ e dal decreto legislativo n. 182 del 2003⁴.

In particolare, reca la definizione di “**rifiuti accidentalmente pescati**” (**RAP**), che sono quelli **raccolti in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune**, dalle reti durante le operazioni di pesca nonché quelli raccolti occasionalmente in mare con qualunque mezzo⁵.

I “**rifiuti volontariamente raccolti**” sono invece da intendersi come i rifiuti raccolti nel corso della “**campagna di pulizia**”, l’iniziativa preordinata all’effettuazione di operazioni di pulizia del mare, dei laghi, dei fiumi e delle lagune, come disciplinate dal provvedimento in esame. La “**campagna di sensibilizzazione**” è infatti definita nella legge come attività finalizzata a promuovere e a diffondere **modelli comportamentali virtuosi di prevenzione** dell’abbandono dei rifiuti in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune.

Infine si individua nel **comune territorialmente competente la “autorità competente”**, mentre il “**soggetto promotore della campagna di pulizia**” è il soggetto, tra quelli abilitati a partecipare alle campagne di pulizia in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune.

³ Decreto legislativo 152/2006 (cosiddetto Codice dell’ambiente).

⁴ Decreto legislativo che recepisce la direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico.

⁵ La nuova direttiva relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, la 2019/883/UE definisce anch’essa i rifiuti accidentalmente pescati, ma in modo più limitato, in quanto non include anche i rifiuti “raccolti occasionalmente in mare con qualunque mezzo”.

Sono state, inoltre, aggiunte le seguenti ulteriori definizioni:

- **"imprenditore ittico"**, inteso come il titolare di licenza di pesca, che esercita, professionalmente ed in forma singola, associata o societaria, l'attività di pesca professionale e le relative attività connesse⁶;
- **"nave"**, intesa come un'imbarcazione di qualsiasi tipo destinata al trasporto per acqua, compresi i pescherecci, le imbarcazioni da diporto, gli aliscafi, i veicoli a cuscino d'aria, i sommergibili e le imbarcazioni galleggianti⁷;
- **"porto"**, inteso come luogo o area geografica cui siano state apportate migliorie e aggiunte attrezzature progettate principalmente per consentire l'attracco di navi, compresa la zona di ancoraggio all'interno della giurisdizione del porto⁸.

MODALITÀ DI GESTIONE DEI RIFIUTI ACCIDENTALMENTE PESCATI (RAP)

Fatto salvo quanto previsto dalla presente legge, i **rifiuti accidentalmente pescati (RAP)** in mare sono **equiparati ai rifiuti prodotti dalle navi**. Il comandante della nave che approda in un porto conferisce i rifiuti accidentalmente pescati in mare **all'impianto portuale di raccolta**⁹. Nel caso di ormeggio di un'imbarcazione presso aree non ricadenti nella competenza territoriale di un'Autorità di sistema portuale¹⁰, i comuni territorialmente competenti, nell'ambito della gestione dei rifiuti urbani e assimilati, dispongono¹¹ che i rifiuti siano **conferiti ad apposite strutture di raccolta, anche temporanee, allestite in prossimità degli ormeggi**.

Nel caso invece che il **comandante della nave approdi in un piccolo porto non commerciale**, caratterizzato soltanto da un traffico sporadico o scarso di imbarcazioni da diporto, conferisce i RAP presso gli **impianti portuali di raccolta integrati nel sistema di gestione dei rifiuti comunale**.

Il conferimento dei RAP all'impianto portuale di raccolta è **gratuito per il "conferente"**¹² e si configura come deposito temporaneo¹³ alle condizioni ivi previste¹⁴.

⁶ Vedi all'articolo 4 del decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4, in cui si definisce "imprenditore ittico". E all'articolo 4 del decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 153 (disciplina in materia di pesca marittima).

⁷ Tale definizione risulta in parte difforme dalla definizione di "nave" presente nella direttiva 2019/883 definita in particolare come "imbarcazione che opera nell'ambiente marino".

⁸ Definizione identica a quella presente nell'articolo 2 della direttiva 2019/883.

⁹ Articolo 4 del D.lgs. 24 giugno 2003, n. 182.

¹⁰ Legge 28 gennaio 1994, n. 84.

¹¹ Articolo 198 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

¹² Art. 8, comma 5, del D.lgs. 182/2003.

¹³ Art. 183, comma 1, lettera bb), del D.lgs. 152/2006.

¹⁴ Vedi [Dossier n° 176/1 - Elementi per l'esame in Assemblea, Servizio Studi della Camera dei deputati, XVIII legislatura, 11 ottobre 2019](#).

Con una novella all'articolo 184 del Codice dell'ambiente (D.lgs. 152/2006), introdotta nel corso dell'esame in sede referente, sono stati **inclusi tra i rifiuti urbani: i rifiuti accidentalmente pescati o volontariamente raccolti, anche attraverso campagne di pulizia, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune**. Attualmente sono già inclusi nei rifiuti urbani “i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua”.

I costi di gestione dei rifiuti accidentalmente pescati (RAP) sono coperti con una specifica componente che si aggiunge alla tassa o tariffa sui rifiuti, separata dalle altre voci, negli avvisi di pagamento, in modo da **distribuire gli oneri sull'intera collettività nazionale**. Criteri e modalità per la definizione della “componente” sono demandati all'ARERA (**Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente**).

MISURE PREMIALI

Con un apposito **decreto ministeriale**, emanato¹⁵ dal Ministro delle politiche agricole alimentari, e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, saranno individuate le **misure premiali nei confronti dei comandanti dei pescherecci** soggetti al rispetto degli obblighi di conferimento disposti dalla presente legge, che non pregiudichino la tutela dell'ecosistema marino e il rispetto delle norme sulla sicurezza.

CAMPAGNE DI PULIZIA PER LA RACCOLTA VOLONTARIA DI RIFIUTI (RVR)

Sono disciplinate le campagne di pulizia finalizzate alla **raccolta volontaria di rifiuti (RVR)** in mare, nei fiumi, nei laghi e nelle lagune¹⁶. In particolare, si dispone che tali **campagne di pulizia** possono essere **organizzate**:

- su iniziativa dell'autorità competente (vale a dire del comune);
- su istanza presentata all'autorità competente dal soggetto promotore della campagna.

Le modalità per l'effettuazione delle campagne di pulizia saranno stabilite da un **decreto ministeriale**¹⁷ adottato **entro 6 mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, dopo aver acquisito il **parere della Conferenza Stato-Regioni**. **Nelle more dell'adozione del decreto** attuativo in questione, **la campagna di pulizia può essere iniziata trascorsi 30 giorni dalla data di presentazione dell'istanza**, fatta salva, per l'autorità competente, la possibilità di adottare motivati provvedimenti di divieto dell'inizio o della prosecuzione dell'attività medesima ovvero prescrizioni concernenti i soggetti abilitati a partecipare alle campagne, le aree interessate dalle stesse nonché le modalità di raccolta dei rifiuti.

I soggetti promotori delle campagne di pulizia sono: gli enti gestori delle aree protette, le associazioni ambientaliste, le associazioni dei pescatori, le cooperative e le imprese di pesca, nonché i loro consorzi, le associazioni di pescatori sportivi e ricreativi, le associazioni sportive di subacquei e diportisti, i centri di immersione e di addestramento subacqueo,

¹⁵ **Entro 4 mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge.

¹⁶ In testo base faceva riferimento soltanto alle campagne di pulizia in mare, poi è stato esteso **anche alle campagne di pulizia di fiumi, laghi e lagune**.

¹⁷ Adottato dal Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle politiche agricole.

nonché i gestori degli stabilimenti balneari. Sono altresì soggetti promotori gli enti del Terzo settore nonché, fino alla completa operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, le associazioni di promozione sociale, le fondazioni e le associazioni con finalità di promozione, tutela e salvaguardia dei beni naturali e ambientali e gli altri soggetti individuati dall'autorità competente.

Gli **enti gestori delle aree marine protette** possono realizzare, anche di concerto con gli organismi rappresentativi degli imprenditori ittici, **iniziative di comunicazione pubblica e di educazione ambientale** per la promozione di tali campagne. Si prevede che **ai RVR durante le campagne di pulizia si applicano le norme dettate per i RAP**, conseguentemente, anche per i RVR vige l'obbligo di conferimento gratuito all'impianto portuale di raccolta.

CESSAZIONE DELLA QUALIFICA DI RIFIUTO PER RAP E RVR

Nell'ottica della promozione dell'**economia circolare**, **entro sei mesi, un regolamento ministeriale**, adottato con decreto del Ministro dell'ambiente, stabilirà **criteri e modalità con cui i RAP e i RVR cessano di essere qualificati come rifiuti**, ai sensi dell'art. 184-ter del Codice dell'ambiente.

La finalità della norma è la promozione del **riciclaggio della plastica e di materiali non compatibili con l'ecosistema marino e delle acque interne**.

Si ricorda che, ai sensi del comma 1 del citato articolo 184-ter, **un rifiuto cessa di essere tale**, quando è stato sottoposto a un'operazione di **recupero**, incluso il **riciclaggio** e la preparazione per il **riutilizzo**, e soddisfatti i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

[Per un approfondimento si rinvia al commento del [comma 19 dell'art. 1 del D.L. 32/2019](#) contenuto nel [dossier degli Uffici Studi della Camera e del Senato n. 121/3](#) di analisi del relativo disegno di legge di conversione.]

NORME IN MATERIA DI GESTIONE DELLE BIOMASSE VEGETALI SPIAGGIATE

Il provvedimento disciplina, inoltre, la **gestione delle biomasse vegetali**, derivanti da piante marine o alghe, depositate naturalmente sul lido del mare e sull'arenile. Con **“l'emendamento Posidonia”**, presentato dalla Commissione e approvato in Aula, è fatta salva la possibilità del **mantenimento in loco** o del **trasporto a impianti di gestione dei rifiuti**, la **reimmissione nell'ambiente naturale**, anche mediante il **riaffondamento** in mare o il **trasferimento nell'area retrodunale** o in altre zone comunque appartenenti alla stessa unità fisiografica, è effettuata previa **“vaghiatura”** finalizzata alla separazione della sabbia dal materiale organico nonché alla rimozione dei rifiuti frammisti di origine antropica, anche al fine dell'eventuale recupero della sabbia **da destinare al ripascimento**

dell'arenile. In caso di riaffondamento in mare, tale operazione è effettuata, in via sperimentale, in siti ritenuti idonei dall'autorità competente.

Sarà possibile, dopo la vagliatura, recuperare anche gli **“accumuli antropici”**, costituiti da **biomasse vegetali di origine marina completamente mineralizzata, sabbia e altro materiale inerte frammisto a materiale di origine antropica**, prodotti dallo spostamento e dal successivo accumulo in determinate aree. Tale possibilità è valutata e autorizzata, caso per caso, dall'autorità competente, la quale verifica se sussistono le condizioni per l'esclusione del materiale sabbioso dalla disciplina dei rifiuti¹⁸ o se esso sia riutilizzabile nell'ambito delle operazioni di recupero dei rifiuti urbani¹⁹. Disciplinata anche la raccolta, la gestione e il riutilizzo dei prodotti costituiti di **materia vegetale di provenienza agricola o forestale.**

ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO E CONTROLLO DELL'AMBIENTE MARINO

Un decreto ministeriale fisserà le **linee guida delle attività tecnico-scientifiche** funzionali alla protezione dell'ambiente marino che comportano l'immersione subacquea in mare al di fuori degli ambiti portuali, svolte da personale del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente di cui alla legge n. 132 del 2016 o da soggetti terzi che realizzano attività subacquee di carattere tecnico-scientifico finalizzate alla tutela, al monitoraggio o al controllo ambientale su apposita convenzione o in virtù di finanziamenti ministeriali

CAMPAGNE DI SENSIBILIZZAZIONE

Possono essere effettuate **campagne di sensibilizzazione** per il conseguimento delle **finalità della presente legge** e della **Strategia per l'ambiente marino** di cui al D.P.C.M. 10 ottobre 2017 e degli **obiettivi della Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.**

EDUCAZIONE AMBIENTALE NELLE SCUOLE

Prevista la promozione da parte del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca **nelle scuole** di ogni ordine e grado di attività volte a **rendere gli alunni consapevoli dell'importanza della conservazione dell'ambiente e, in particolare, del mare e delle acque interne**, nonché delle corrette modalità di conferimento dei rifiuti. Il Ministro terrà conto di tali attività nella **definizione delle linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica.**

Nelle scuole sono inoltre **promosse le corrette pratiche di conferimento dei rifiuti** e sul **recupero e riuso dei beni e dei prodotti a fine ciclo**, anche con riferimento alla riduzione dell'utilizzo della plastica, e sui sistemi di riutilizzo disponibili.

¹⁸ Ai sensi dell'articolo 185 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

¹⁹ Mediante il trattamento di cui al codice R10 dell'allegato C alla parte quarta del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 ovvero qualificabile come sottoprodotto ai sensi dell'articolo 184-bis del medesimo decreto legislativo.

GIORNATA DEL MARE E CULTURA MARINA

Il **Codice della nautica da diporto** ha stabilito²⁰ che il giorno **11 aprile** di ogni anno sia celebrata la “**Giornata del mare**”, presso gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, al fine di **sviluppare la cultura del mare** inteso come risorsa di grande valore culturale, scientifico, ricreativo ed economico. Il testo in esame prevede ora che le iniziative promosse facciano **riferimento anche alle misure per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'abbandono dei rifiuti in mare.**

In tale occasione gli istituti scolastici di ogni ordine e grado possono promuovere nell'ambito della propria autonomia e competenza, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, iniziative volte a **diffondere la conoscenza del mare.**

RICONOSCIMENTO AMBIENTALE

Agli imprenditori ittici che, nell'esercizio delle proprie attività, utilizzano materiali di ridotto impatto ambientale, partecipano a campagne di pulizia, o conferiscono i rifiuti accidentalmente pescati (RAP) è attribuito **un riconoscimento ambientale** attestante l'impegno per il rispetto dell'ambiente e la sostenibilità dell'attività di pesca da essi svolta.

La **disciplina delle procedure, delle modalità e delle condizioni per l'attribuzione del riconoscimento** è demandata ad un **regolamento ministeriale** adottato, **entro 12 mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, dal Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.

È altresì prevista **per i comuni** la possibilità di realizzare un sistema incentivante per il rispetto dell'ambiente marino volto ad attribuire **un riconoscimento ai possessori di imbarcazione**, non esercenti attività professionale, **che recuperano e conferiscono a terra i rifiuti in plastica accidentalmente pescati o volontariamente raccolti.**

CRITERI GENERALI PER LA DISCIPLINA DEGLI IMPIANTI DI DESALINIZZAZIONE

Al fine di tutelare l'ambiente marino e costiero tutti **gli impianti di desalinizzazione maggiormente impattanti** sono sottoposti a preventiva **Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)**²¹. Entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, un decreto ministeriale definirà per gli scarichi di tali impianti criteri specifici ad integrazione di quanto prevista dalla normativa vigente in materia.

Si prevede inoltre che **gli impianti di desalinizzazione destinati alla produzione di acqua per il consumo umano** siano **ammissibili**:

a) in situazioni di comprovata **carenza idrica** ed in mancanza di fonti idrico-potabili alternative economicamente sostenibili;

²⁰ Art. 52 del D.Lgs n. 171/2005 (Codice della nautica da diporto) .

²¹ Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

b) qualora sia dimostrato che siano stati effettuati gli opportuni **interventi per ridurre significativamente le perdite della rete acquedottistica** e per la razionalizzazione dell'uso della risorsa idrica;

c) nei casi in cui gli impianti siano previsti nei **piani di settore in materia di acque** ed in particolare nel piano d'ambito anche sulla base di un'analisi costi benefici.

Con un altro decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro della salute verranno definiti i criteri di indirizzo nazionali sull'analisi dei rischi ambientali e sanitari correlati agli impianti di desalinizzazione nonché le soglie di assoggettabilità a Valutazione di impatto ambientale.

Sono esclusi dal campo di applicazione di queste disposizioni gli impianti di desalinizzazioni installati a bordo delle navi²².

TAVOLO INTERMINISTERIALE DI CONSULTAZIONE PERMANENTE

Al fine di **coordinare l'azione di contrasto all'inquinamento marino**, anche dovuto alle plastiche, di ottimizzare l'azione dei pescatori per le finalità della presente legge e di **monitorare l'andamento del recupero dei rifiuti**, garantendo la diffusione dei dati e dei contributi, viene istituito, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il “**Tavolo interministeriale di consultazione permanente**”, la cui composizione è regolamentata dalla legge in esame.

RELAZIONE ALLE CAMERE

Il **Ministro dell'ambiente** e della tutela del territorio e del mare trasmette alle Camere, **entro il 31 dicembre** di ogni anno, una **Relazione sull'attuazione della presente legge**.

²² Come definite all'articolo 136 del codice della navigazione di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 e successive modificazioni e integrazioni.