

Spett.le

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero per la Protezione Civile e le Politiche del Mare

Struttura di Missione per le Politiche del Mare

Nucleo di Coordinamento e Segreteria

Ancona, 24 maggio 2024

Oggetto: *Piano del Mare 2023-2025 (23A05758) Delibera del 31 luglio 2023 G.U n.36 – serie generale n. 248 - contributo Ansep Unitam su servizi ecologici portuali.*

Spett.le Struttura di Missione per le Politiche del Mare,

Nel ringraziarVi sentitamente dell'interesse accordato alla nostra richiesta di essere auditati in qualità di Associazione di categoria dei servizi ecologici portuali, e non essendo stato possibile soddisfare la nostra richiesta per motivi organizzativi, come da Vostra mail del 23 maggio u.s, siamo a fornire un contributo in relazione ai paragrafi **2.3.5** (pag. 59) “*le Zes e le ZIs*”, **2.3.6** (pag. 59) “*Digitalizzazione e semplificazione*” e paragrafo **2.3.14** (pag. 71/72) “*Raccolta dei rifiuti prodotti da nave e gestione dei relativi impianti portuali*” del Piano del Mare.

L'Associazione si occupa da più di 50 anni di tematiche legate all'ambiente, in particolare di quello marino, e vede tra le principali attività quella della raccolta dei rifiuti prodotti nelle aree portuali, prodotti dalle navi, e servizi di antinquinamento e disinquinamento marino.

L'argomento relativo alla raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi, viene trattato nel Piano del Mare nei tre paragrafi citati sopra, in particolare ai paragrafi **2.3.5** “*le Zes e le ZIs*” **2.3.6** (“*Digitalizzazione e semplificazione*” ove si fa riferimento ad una “**progressiva apertura al mercato**”, in merito ci è doveroso segnalare che il settore di riferimento **è stato completamente liberalizzato** (ovvero aperto alla concorrenza) dal legislatore comunitario a cui si è conformemente adeguato quello nazionale, già dall'anno 2003 con l'emanazione della Direttiva 2000/59/CE oggi abrogata e sostituita dalla Direttiva UE 2019/883 relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti dalle navi.

Si precisa infatti che il diritto Unionale prevede quale forma di liberalizzazione per il suddetto servizio la gara europea ad evidenza pubblica, consentendo e garantendo la massima partecipazione delle imprese interessate e qualificate allo svolgimento del servizio *de quo*.

Lo stesso legislatore nazionale ha uniformato le norme di diritto interno a quelle dell'Unione Europea prevedendo la gara ad evidenza pubblica quale procedura per la scelta degli operatori, garantendo pertanto l'apertura al mercato a tutte le imprese (nazionali e comunitarie) che dimostrino di avere i requisiti tecnologici e professionali idonei allo svolgimento di un **servizio di pubblico interesse** quale è quello della gestione dei rifiuti (art. 177 comma 2 del D.Gls 152/2006).

Si evidenzia infatti come l'attività di gestione dei rifiuti costituisca attività di pubblico interesse, tesa alla tutela dell'ambiente e della salute umana, ed essendo al contempo un servizio pubblico non può essere interrotto.

Al riguardo il diritto Unionale pone il principio dell'accesso universale ai servizi pubblici ovvero, consentire in relazione ai servizi universali un accesso equo non discriminatorio a costi accessibili e al contempo garantire un livello di qualità e sicurezza alto.

Sono servizi che per loro natura devono essere esercitati dallo Stato, il quale oggi nell'evoluzione storica del diritto interno può affidarli ad imprese private attraverso regole ben precise.

Sono servizi che in relazione alla realizzazione dei loro obiettivi (tutela dell'ambiente e della salute) richiedono in modo imprescindibile l'intervento della Pubblica Amministrazione in sede di affidamento degli stessi, nell'individuazione degli obblighi di servizio pubblico e in relazione anche alla determinazione dei relativi costi.

Oggi la nostra Costituzione prevede (**art. 41,43 e 2 della Costituzione italiana**) che il servizio pubblico possa essere gestito da un privato sotto forma di rapporto concessorio, principio rafforzato con la riforma del 2001 del titolo V ove questa norma viene doppiata dall' art. 118 Cost che consente e impone alla Repubblica e agli enti locali di ammettere anche i cittadini attraverso la loro autonoma iniziativa a svolgere attività di interesse generale (norma sulla cd. sussidiarietà orizzontale).

Nell'art. 41 Cost. emerge in particolare il criterio formale nell'organizzazione dei servizi pubblici ovvero, la **legge** determina i programmi e controlli affinchè l'attività possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali (e ambientali), ovvero il servizio pubblico deve essere sottoposto ad un **regime giuridico speciale**, affinchè la gestione dello stesso sia orientata al soddisfacimento dell'esigenze dell'utenza.

Nel caso di specie, l'organizzazione dei servizi di gestione dei rifiuti, quali servizi pubblici, all'interno delle aree Portuali spetta alle Autorità di Sistema Portuale, (**Cassazione Civile Sez.5 n. 11853 del 2/5/2024**) che in linea con il diritto comunitario e nazionale dovranno provvedere all'affidamento degli stessi attraverso la gara ad evidenza pubblica garantendo il pieno rispetto della concorrenza; a tal fine si segnala l'erroneo riferimento all'ex art. 68 cod. nav. riportato nella nota n. 86 (pag. 59 del Piano del Mare).

L'art. 68 cod. nav. (Vigilanza sull'esercizio di attività nei porti) è una generica autorizzazione **non compatibile** con lo svolgimento di un servizio pubblico che prevede testualmente: "*Coloro che esercitano un'attività nell'interno dei porti ed in genere nell'ambito del demanio marittimo sono soggetti, nell'esplicazione di tale attività, alla vigilanza del comandante del porto*", detta previsione **non garantisce gli obblighi previsti invece in campo al soggetto deputato all'espletamento di un servizio pubblico**, quale è la raccolta dei rifiuti (perché non vi è un obbligo a contrarre tra colui che espleta il servizio e la P.A (AdSP) ma lo si avrebbe invece direttamente con l'utenza, facendo venir meno anche un altro principio fondamentale del servizio di pubblica utilità, ovvero che il costo del servizio non sarebbe determinato e garantito (come equo) dalla P.A (nel caso di specie AdSP) ma dai singoli privati, contravvenendo di conseguenza alla normativa vigente sia comunitaria che nazionale (cfr al riguardo art.4 comma 2 lettera c) comma 4; art.5 comma 2 lettera e) art. 8 della Direttiva UE 2019/883; e artt. 4 commi 3, art. 5 comma 5 art. 8 del D.lgs 197/2021 che costituisce recepimento della Direttiva UE 2019/883).

Si suggerisce pertanto di allineare i paragrafi 2.3.5 (pag. 59) "le Zes e le ZIs", 2.3.6 (pag. 59) "Digitalizzazione e semplificazione" al diritto unionale ed interno in materia di servizi pubblici (SIEG), quale è per sua natura il servizio di raccolta dei rifiuti, che prevedono come modalità di affidamento per gli stessi la gara ad evidenza pubblica.

Riteniamo invece fondamentale che il Piano del mare possa costituire uno strumento veramente utile alla semplificazione in questo settore affrontando in modo più approfondito **l'aspetto**

ambientale del servizio e le relative criticità, non sicuramente legate alle procedure di affidamento dello stesso già ampiamente e puntualmente regolamentate dalle norme di settore.

L'argomento da approfondire sarebbe invece quello di poter individuare soluzioni che consentano superare le antinomie normative che ancora ad oggi non consentono ai Porti nazionali di raggiungere elevati standard ambientali come es. le percentuali di raccolta differenziata dei rifiuti prodotti dalle navi.

Esiste infatti un enorme problema dettato da un'antinomia normativa nel settore.

Ovvero la diversa classificazione dei rifiuti a cui sono sottoposte le navi effettuata in base ai criteri sanciti nella Convenzione internazionale Marpol 73/78 e quanto invece previsto dal D.lgs 152/2006 a cui è sottoposto il gestore dell'impianto portuale nel momento in cui detti rifiuti gli vengono conferiti.

Le navi infatti differenziano i loro rifiuti in base agli annessi della Marpol la quale a titolo esemplificativo riporta la seguente suddivisione:

- **Plastica;**
- **Materiali galleggianti derivanti da imballaggi;**
- Materiali cartacei, stracci, vetro, metalli, bottiglie, triturati e ridotti in frammenti inferiori a 25 mm di diametro;
- Materiali cartacei, stracci, vetro, metalli, **bottiglie, non triturati;**
- Rifiuti alimentari
- Ceneri.

La Convenzione MARPOL impone quindi una differenziazione generica per le **plastiche** dagli altri rifiuti ma **non impone di distinguere fra imballaggi e altro**. (distinzione fondamentale invece richiesta al gestore dell'impianto portuale ai sensi del D.lgs 152/06 per poter avviare effettivamente a recupero detta tipologia di rifiuto).

Questa antinomia la si rileva nel D.lgs 197/21 lex specialis di settore che ha recepito la Direttiva 2019/883/UE che prevede testualmente che per facilitare tale processo, gli impianti portuali di raccolta raccolgono le frazioni di rifiuti eventualmente differenziate dalla nave conformemente alle categorie di rifiuti stabilite nella Convenzione MARPOL (Art. 7 D.lgs. 197/2021).

In altri termini, le navi potrebbero ma non hanno un obbligo di differenziare dagli altri rifiuti quanto può andare al riciclo e al riutilizzo, che per norma comunitaria e nazionale sappiamo benissimo essere esclusivamente gli imballaggi.

Il conferimento indistinto di rifiuti di imballaggio in plastica e di altre plastiche ne comporta sia una loro generica classificazione come "plastica" (CER 200139) sia il conferimento ad impianti autorizzati per le operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari di cui all'Allegato C del decreto legislativo 152/2006, ma non l'avvio diretto a recupero.

Questo comporta anche un aumento dei costi nella gestione di questa tipologia di rifiuto, che poi va ad influire nel sistema tariffario del recupero dei costi stessi.

Infatti nei Piani di Gestione dei rifiuti prodotti dalle navi, adottati secondo i criteri stabiliti dal D.lgs 197/21, i quantitativi delle plastiche- rifiuto che necessitano di essere sottoposte a successive fasi di cernita, preparazione al riutilizzo ecc, sono una voce di costo analoga a quelle per le operazioni

sui rifiuti INDIFFERENZIATI, tant'è che generalmente gli impianti di trattamento praticano la medesima tariffa.

Un'analisi quali-quantitativa dei rifiuti delle navi ritirati dai concessionari del servizio portuale e conferiti **ai vari TMB** (per non conformità) potrebbe anche quantificare mediamente il rapporto fra rifiuti di imballaggio di plastica e altre plastiche nonché i benefici ambientali ed economici per il sistema che deriverebbero da un'efficiente differenziazione a bordo che non si limitasse, come accade attualmente, salvo rare eccezioni, al mero rispetto formale della MARPOL.

Sebbene sia auspicabile quanto improbabile una modifica della Marpol che imponga una separazione fra imballaggi e altri rifiuti dello stesso materiale consentendo di realizzare quegli obiettivi imposti dall'UE agli stati membri sulle percentuali di raccolta differenziata, si ritiene invece più plausibile un possibile superamento di detto ostacolo attraverso una maggiore collaborazione tra armatori italiani (e relative associazioni), AdSP, AM e gestori degli impianti portuali nonché, ovviamente, a livello centrale con rispettivi Ministeri di competenza.

Ad es. ipotesi di soluzioni potrebbero essere fornite all'interno dei PdR (che devono adeguarsi alle realtà locali e regionali (attraverso i Piani Regionali dei Rifiuti es avendo la certezza della disponibilità degli impianti per gli RSU) e attraverso i protocolli di intesa (che attualmente stiamo cercando di portare avanti con i vari consorzi obbligatori per mantenere alta la tracciabilità dei rifiuti recuperabili e non), attraverso una corretta informazione/formazione all'armamento italiano di come effettuare la separazione a bordo degli imballaggi di plastica rispetto agli altri rifiuti dello stesso materiale per non pregiudicare poi a terra le operazioni di recupero, e quindi a non gestirli più come rifiuti indifferenziati (con obbligo di avvio a TMB e aggravio dei costi), **questa potrebbe costituire una semplificazione in questo settore con benefici non solo ambientali (aumento della raccolta differenziata anche nei porti) ma anche economici per l'utenza.**

Sempre in tema di recupero è necessaria una maggiore e più puntuale attenzione a quelle tipologie di rifiuti prodotti dalle navi che possono essere recuperati e costituire una risorsa nel circuito dell'economia circolare come ad es. le acque di sentina, che non sono state inserite tra quei rifiuti che avrebbero avuto tutte le caratteristiche di un *end of waste* e per le quali siamo invece dovuti ricorrere alla normazione tecnica UNI per consentirne il corretto recupero. (es. si è previsto un *end of waste* per i rifiuti accidentalmente pescati che a nostro avviso resterà irrealizzabile e non lo si è previsto invece per un rifiuti che ne avevano tutte le caratteristiche).

Un altro problema è invece quello legato **agli spazi portuali** da destinare alle attività ambientali compresa la raccolta e stoccaggio dei rifiuti.

È necessario che nelle pianificazioni dei piani regolatori portuali vengano inserite delle aree da destinare a dette attività evitando poi il mancato coordinamento con la pianificazione prevista per la gestione dei rifiuti prodotti dalle navi.

Questo spesso comporta enormi tempistiche nell'applicazione del PdR per sottoposizione a procedure di via e vas.

Le aree da adibire agli stocaggi sono fondamentali non solo per ridurre gli impatti di inquinamento in atmosfera (riducendo i viaggi dei camion da nave a impianti finali, prediligendo lo stoccaggio di maggiori quantitativi di rifiuti in aree demaniali) si riducono anche le emissioni in atmosfera di gas di scarico), ma anche per ridurre i costi di gestione che inevitabilmente hanno dei vantaggi in termini tariffa all'utenza, rendendo gli impianti più competitivi rispetto a quelli di altri porti UE o Extra UE. Così come fondamentale risulta in questo settore la formazione costante del personale non solo in termini di conoscenza tecnica ma soprattutto in termini di sicurezza perché la gestione dei rifiuti e la manipolazione degli stessi richiede un alto livello di formazione che non può essere improvvisata (siamo stati i primi ad elaborare un protocollo uniforme per la gestione dei rifiuti da covid 19 provenienti dalle navi, in assenza di indicazioni a livello centrale).

Concludiamo affermando che il vero problema da risolvere in questo settore, qualora ve ne fosse la volontà politica, è quello di incentrare la discussione non ad una semplificazione relativa alle procedure di affidamento del servizio, già coerentemente regolamentate in modo chiaro e semplice sia a livello comunitario che a livello nazionale, quanto più quello legato a concreti problemi operativi che come pocanzi evidenziato, possono pregiudicare gli obiettivi di raccolta differenziata ed avere ripercussioni non solo in termini ambientali ma anche e soprattutto in termini economici, sia per l'utenza che per i gestori degli impianti portuali.

Questi però sono obiettivi che richiedono al di là degli interessi imprenditoriali dei singoli una maggiore cooperazione e collaborazione tra tutti gli stakeholders verso la realizzazione di un obiettivo comune che è la tutela dell'ambiente marino.

Nella speranza di essere inseriti tra le Associazioni portatrici di interessi nelle future audizioni sulle Direttive del piano del mare, cogliamo l'occasione di ringraziarVi per la considerazione che vorrete dare a questo contributo rendendoci disponibili sin da ora a fornire qualsiasi ulteriore chiarimento risultasse necessario.

Ci è gradita l'occasione per porgere i nostri più cordiali saluti.

Il Segretario

Dott.ssa Simona Giovagnoni

