

La nuova legislazione in materia
di smaltimento delle navi come
volano per la Blue Economy

Il presente saggio è stato selezionato nell'ambito del "Premio Rassegna Economica 2017" e pubblicato sul numero 1 - 2017 della rivista internazionale "Rassegna Economica" in qualità di quinto classificato nel filone "Le caratteristiche competitive e le dinamiche evolutive della Maritime Economy in Italia e nel Mezzogiorno"

Lo studio è stato realizzato da
Francesco Romano

**For more information please visit the websites
www.sr-m.it | www.srm-maritimeconomy.com**

Le analisi contenute nella ricerca non impegnano né rappresentano in alcun modo il pensiero e l'opinione dei Soci fondatori ed ordinari di SRM.

Lo studio ha finalità esclusivamente conoscitiva ed informativa, e non costituisce, ad alcun effetto, un parere, un suggerimento di investimento, un giudizio su aziende o persone citate.

Le illustrazioni e le infografiche presenti nello studio sono da intendersi come immagini e non come mappe, per cui l'equivalenza delle aree e dei confini potrebbe non essere rispettata.

La pubblicazione non può essere copiata, riprodotta, trasferita, distribuita, noleggiata o utilizzata in alcun modo ad eccezione di quanto è stato specificatamente autorizzato da SRM, ai termini e alle condizioni a cui è stato acquistato. Qualsiasi distribuzione o fruizione non autorizzata di questo testo, così come l'alterazione delle informazioni elettroniche costituisce una violazione dei diritti dell'autore.

Non potrà in alcun modo essere oggetto di scambio, commercio, prestito, rivendita, acquisto rateale o altrimenti diffuso senza il preventivo consenso di SRM. In caso di consenso, lo studio non potrà avere alcuna forma diversa da quella in cui l'opera è stata pubblicata e le condizioni incluse alla presente dovranno essere imposte anche al fruitore successivo.

La riproduzione del testo anche parziale, non può quindi essere effettuata senza l'autorizzazione di SRM. È consentito il riferimento ai dati, purché se ne citi la fonte.

Cover design e progetto grafico: Marina RIPOLI

INDICE

| | |
|--|---|
| Introduzione al fenomeno del cd. spiaggiamento | 4 |
|--|---|

| | |
|--|---|
| Normativa comunitaria e nazionale sulla demolizione delle navi | 4 |
|--|---|

| | |
|--|---|
| Dalla Convenzione di Hong Kong al Regolamento Comunitario (UE) n. 1257/2013 | 6 |
|--|---|

| | |
|--|----|
| I cantieri accreditati e le possibili ripercussioni sul cluster marittimo | 10 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Aspetti controversi e spunti di riflessione | 11 |
|---|----|

| | |
|--------------|----|
| Bibliografia | 13 |
|--------------|----|

Introduzione al fenomeno del cd. spiaggiamento

Il fenomeno del cosiddetto spiaggiamento, ovvero dello smantellamento delle navi sulle spiagge è causa di condizioni pericolose per la salute di chi vi opera e fonte di inquinamento delle zone costiere¹. Infatti, molte navi contengono materiali pericolosi, come l'amianto, sostanze chimiche e grandi quantità di oli e petrolio; inoltre la demolizione avviene in siti privi delle più elementari norme di sicurezza e di protezione della salute umana e dell'ambiente. Secondo statistiche dell'Unione Europea a livello mondiale, ogni anno circa 1000 grandi navi sono disarmate per riciclare i materiali componenti, in particolare l'acciaio. Di queste, la maggior parte viene smantellata direttamente in Asia meridionale in modo inquinante e pericoloso. Altra pratica diffusa è la vendita della nave attraverso intermediari senza adeguate garanzie e il successivo trasporto verso le spiagge dell'Asia Meridionale. Nel 2016, 668 imbarcazioni, cioè l'87% di tutta la stazza lorda disarmata globalmente², sono state smantellate sulle zone intertidali delle spiagge asiatiche meridionali³.

Le motivazioni che danno origine a tale inquietante fenomeno sono l'elevato prezzo del ferro, del rame e dei metalli provenienti dalla demolizione; il bassissimo costo e la vasta disponibilità di manodopera; l'assenza di qualsiasi norma di sicurezza e di tutela ambientale.

Normativa comunitaria e nazionale sulla demolizione delle navi

Secondo l'attuale legislazione europea, le navi che hanno raggiunto la fase conclusiva del loro ciclo della vita sono considerate come dei rifiuti. In caso di movimenti transfrontalieri dovuti al trasferimento per la demolizione della nave, si applica la convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sul loro smaltimento ed il Regolamento (Ce) 1013/2006⁴. Tale regolamento stabilisce il divieto di esportazione di rifiuti pericolosi verso i paesi non OCSE.

¹ Sui danni dovuti allo spiaggiamento cfr. http://ec.europa.eu/environment/integration/-research/newsalert/pdf/-ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf

² Statistiche sul fenomeno sono consultabili sulla piattaforma web http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Press-release-2016-List-NGO-Shipbreaking-Platform-Jan-2017-ITALIAN1.pdf

³ http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List-FIN-AL.pdf

⁴ Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL-/?uri=CELEX%3A32006R1013>

Le navi a fine vita sono in genere classificate come rifiuti pericolosi e quindi ne è vietata l'esportazione. In particolare, il considerando n. 35 del citato regolamento afferma che è necessario garantire la gestione sicura ed ecologicamente corretta della demolizione delle navi onde proteggere la salute umana e l'ambiente. Sempre lo stesso considerando ammette, tuttavia, come la nave può divenire rifiuto ai sensi dell'articolo 2 della convenzione di Basilea⁵ ed essere al tempo stessa definita come nave in forza di altre norme internazionali⁶.

La demolizione delle navi è normata, attualmente, anche dalla legislazione interna dei singoli Stati membri dell'Unione Europea. In Italia, trova applicazione in materia il decreto legislativo 152/2006⁷. In particolare la parte IV disciplina la gestione dei rifiuti e quindi anche di una nave a fine vita che è considerata per la legislazione corrente un rifiuto pericoloso. L'art. 177 del provvedimento normativo, così sostituito dall'art. 1 del d.lgs. n. 205 del 2010⁸, che definendo il campo di applicazione, afferma come la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse e che i rifiuti debbano essere gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente. La gestione di tali rifiuti e quindi anche delle navi destinate alla demolizione deve avvenire secondo i principi affermati nell'art. 178⁹, secondo cui, la gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali. Per ottenere una lavorazione adeguata dei rifiuti e quindi anche delle navi, è necessario il rispetto della gerarchia sancita dall'art. 179¹⁰, ovvero prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo e smaltimento.

⁵ Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, della quale la Comunità è parte dal 1994. Con l'adozione del regolamento (CEE) n. 259/93 GU L 39 del 16.2.1993.

⁶ Nell'allegato III nell'elenco dei rifiuti soggetti agli obblighi generali di informazione di cui all'articolo 18 del regolamento, Le navi sono inserite con il codice GC030 ex 890800. Il regolamento afferma che le navi ed altre strutture galleggianti destinate alla demolizione, adeguatamente vuotate di qualsiasi carico e di altri materiali serviti al loro funzionamento possono essere classificati come sostanze o rifiuti pericolosi.

⁷ Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 14 aprile 2006 - Supplemento Ordinario n. 96.

⁸ Decreto Legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 recante Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 288 del 10 dicembre 2010 - Suppl. Ordinario n. 269.

⁹ Articolo così sostituito dall'art. 2 del d.lgs. n. 205 del 2010.

¹⁰ Articolo così sostituito dall'art. 4 del d.lgs. n. 205 del 2010.

In tale ambito va segnalato come il presente decreto legislativo, all'art. 183 che contiene una lista di definizioni di concetti adoperati nel testo normativo, si occupa anche di definire alcune delle fasi di questa classificazione. A tal fine il riciclaggio, momento successivo alla prevenzione, è inteso, ai sensi della lettera u dell'art. 183 come qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Esso include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento.

In riferimento all'art. 179, l'art 183 definisce anche il termine trattamento e recupero rispettivamente il primo alla lettera s, come le operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento mentre il secondo alla lettera t come qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale.

Dalla Convenzione di Hong Kong al Regolamento Comunitario (UE) n. 1257/2013

L'elevato valore attribuito dalla normativa alla prevenzione e la riconduzione delle navi alla categoria dei rifiuti pericolosi ha reso lo smaltimento delle navi in acque europee un fenomeno, come visto in precedenza, alquanto raro e comunque riservato alle imbarcazioni di tonnellaggio inferiore. La demolizione del naviglio è, inoltre, dovuta ad eventi eccezionali quali calamità naturali o incidenti che rendono il disarmo della nave in porti vicini essenziale anche per accontentare l'opinione pubblica sempre in allarme in caso di inquinamento di enormi dimensioni (Caso Costa Concordia).

Proprio per questo motivo attualmente pochi o quasi nessuno dei cantieri navali in Europa è attivo nel campo del disarmo delle navi di grandi dimensione. La differenza economica tra lo smantellamento di naviglio in Europa o all'estero ed in particolare nei paesi del sud-est asiatico è estremamente elevata. Per tale motivo le navi vengono affidate ad intermediari (spesso con vendite fittizie) e poi demolite in paesi lontani senza alcuna cautela di sicurezza per l'uomo e l'ambiente.

Al fine di debellare tale fenomeno e di rispondere con una normativa rigorosa l'International Maritime Organization - IMO ha redatto una disciplina adottando nel 2009 la Convenzione di Hong Kong sul riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente¹¹. Tale provvedimento normativo internazionale si occupa anche della progettazione, della costruzione, del funzionamento e della preparazione delle navi nell'ottica di facilitarne un riciclaggio sicuro e compatibile con l'ambiente senza però compromettere la sicurezza e l'efficienza operativa delle navi. Nonostante la tematica rilevante in cui agisce la convenzione e malgrado gli indubbi meriti, essa rappresenta attualmente soltanto la proclamazione di principi.

Per entrare in vigore, la convenzione di Hong Kong esige, infatti, la ratifica da parte di 15 Stati che rappresentino non meno del 40% del tonnellaggio della flotta mondiale e un volume massimo annuale di riciclaggio di navi non inferiore al 3% del tonnellaggio della flotta degli Stati ratificanti. Ad oggi la convenzione di Hong Kong non è ancora entrata in vigore poiché ratificata solo da sei Stati ovvero Belgio, Congo, Danimarca, Francia, Norvegia e Panama.

Se a livello internazionale la legislazione rigorosa in materia ha subito uno stop notevole con la mancata entrata in vigore della Convenzione di Hong Kong, a livello comunitario una normativa in materia è in corso di arrivo. Già a partire dal 2008, infatti, l'Unione Europea aveva previsto una strategia sulla demolizione delle navi¹² successivamente e precisamente nel 2012¹³ si era discusso sulla valutazione d'impatto di un regolamento sul fenomeno. Tali provvedimenti testimoniano l'adozione di un approccio graduale, necessario al fine di approvare provvedimenti legislativi vincolanti sul fenomeno.

Il percorso si è concluso con l'approvazione del Regolamento (UE) n. 1257/2013, entrato in vigore il 30 dicembre 2013¹⁴, volto ad introdurre nell'UE i contenuti della Convenzione di Hong Kong del 2009¹⁵ sul riciclaggio delle navi.

¹¹ Il testo in italiano della convenzione è disponibile sul sito http://www.mit.gov.it/mit-/mop_all.php?p_id=10340

¹² Comunicazione COM (2008) 767 def., del 19 novembre 2008, che presenta una „Strategia dell'Unione europea per una migliore demolizione delle navi”, e la sua valutazione d'impatto nel documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC (2008) 2846, dove si esplicita che qualora dovesse emergere che le reazioni degli operatori del mercato non portano ai risultati sperati, sarebbe necessario riconsiderare la possibilità di un sistema di finanziamento che applichi il principio „chi inquina paga”.

¹³ Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di un regolamento sul riciclaggio delle navi (SWD(2012) 47 final), <http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20-Assessment.pdf>: „Should compliance problems continue, further actions could be undertaken at EU level like the setting up of an EU ship dismantling fund.” [Qualora persistano problemi di conformità, si potrebbero adottare ulteriori azioni a livello dell'UE quali l'istituzione di un fondo dell'Unione europea per lo smantellamento delle navi.].

¹⁴ Regolamento sul riciclaggio delle navi – Regolamento (UE) n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013 relativo al riciclaggio delle navi, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257>.

¹⁵ Per un'analisi dettagliata della Convenzione e sullo stato della ratifica cfr. <http://www.imo.org/en/about/conventions/listofconventions/pages/the-hong-kong-international-convention-for-the-safe-and-environmentally-sound-recycling-of-ships.aspx>

Il regolamento sul riciclaggio delle navi stabilisce requisiti più rigorosi rispetto alla convenzione, in particolare per quanto riguarda la salute, la sicurezza e l'ambiente. Il regolamento si concentra principalmente su tutte le navi che operano nelle acque dell'UE e sulle navi battenti bandiera degli Stati membri dell'Unione. Esso non solo riprende le disposizioni della convenzione di Hong Kong, ma aggiunge anche disposizioni più stringenti in materia di ambiente e sicurezza, secondo quanto autorizzato dall'articolo 1, paragrafo 2, della convenzione di Hong Kong.

Tale provvedimento normativo ha l'obiettivo di ridurre drasticamente le disparità, in termini di sicurezza ambientale e di condizioni di lavoro, tra i principali operatori del settore, siano essi membri dell'Unione Europea o appartenenti a Paesi terzi.

Alla luce di tale obiettivo, il Regolamento invita gli Stati membri ad orientare le scelte relative al riciclaggio delle proprie navi verso impianti che adottino metodi di demolizione sicuri e compatibili con l'ambiente, garantendo così il contestuale raggiungimento di finalità eterogenee quali la tutela della sicurezza ed il rispetto dell'ecosistema. Sebbene il testo normativo sia già entrato in vigore, il suo effetto principale ovvero lo smaltimento del naviglio in impianti all'avanguardia dal punto di vista della tutela dei lavoratori e dell'ambiente sarà obbligatorio entro il 31 dicembre 2018. Dopo tale data le navi battenti bandiera UE potranno essere riciclate solo presso gli impianti conformi.

Il Regolamento 1257/2013/UE definisce in maniera più dettagliata e più inerente al settore della navigazione alcuni termini già previsti nella Direttiva 2008/98/Ce (recepita dal legislatore italiano con l'emanazione del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 di modifica del decreto legislativo n. 152 del 2006¹⁶). In particolare l'art. 2 n. 6 afferma che il riciclaggio di nave consiste nell'attività di demolizione completa o parziale di una nave in un impianto di riciclaggio al fine di recuperare componenti e materiali da ritrattare, preparare per il riutilizzo o riutilizzare, garantendo nel contempo la gestione dei materiali pericolosi e di altro tipo, che comprende le operazioni connesse come lo stoccaggio e il trattamento di componenti e materiali sul sito, ma non il loro ulteriore trattamento o smaltimento in impianti separati.

Per meglio controllare il fenomeno, il regolamento prevede la compilazione di un elenco di cantieri in cui gli impianti di riciclaggio potranno essere inseriti solo nel caso che soddisfino i requisiti necessari per garantire la protezione dell'ambiente, della salute e della sicurezza dei lavoratori e la gestione compatibile con l'ambiente dei rifiuti recuperati da navi riciclate. Lo scopo che si intende perseguire, pertanto, mira alla realizzazione di impianti di riciclaggio altamente attrezzati, monitorati da organi preposti al loro controllo e dotati di specifici requisiti di capacità ed efficienza tali da garantire il buon esito delle operazioni riconducibili al fine-vita delle navi.

¹⁶ Provvedimento normativo già infra par. 2.

A tal fine, il Regolamento prevede la creazione di un “elenco europeo” degli impianti di demolizione, smaltimento e riciclaggio di navi, abilitati a esercitare dette attività in virtù del possesso di appositi requisiti (ispirati a quelli previsti dalla Convenzione di Hong Kong) volti a garantire la loro efficienza e, al contempo, la compatibilità del loro operare con la tutela dell’ambiente circostante. Nell’ambito del predetto elenco, il Regolamento dispone inoltre la suddivisione degli impianti ivi indicati in due sotto-elenchi, l’uno relativo alle strutture comprese nel territorio comunitario e l’altro relativo ai cantieri situati in Paesi terzi. In attuazione di quanto disposto dal Regolamento, il 22 Dicembre 2016 la Commissione Europea ha esaminato una prima lista di cantieri da inserire nel cosiddetto “elenco europeo”, redatto sulla base dei criteri indicati dalle pertinenti disposizioni del Regolamento e contenente soltanto impianti localizzati nel territorio dell’Unione Europea. Su tal punto è da rilevare, al momento un forte scetticismo degli operatori del settore¹⁷. L’introduzione nella lista di cantieri extraeuropei, ove già conformi agli standard internazionali stabiliti dalla Convenzione di Hong Kong del 2009, è vista come un’esigenza inderogabile poiché così facendo si potrebbe innalzare ulteriormente il livello di sicurezza e renderlo il più possibile omogeneo a livello globale. Il riconoscimento comunitario di cantieri localizzati in Paesi terzi avrebbe l’effetto di stimolare tutte le altre imprese del settore ad adeguare le proprie strutture agli standard indicati dalla Convenzione di Hong Kong e riproposti dal Regolamento.

Di diverso avviso sono gli esperti istituzionali della Commissione Europea che sostengono come il procedimento di inclusione di cantieri appartenenti a Paesi terzi richiede del tempo, sia per le inevitabili (e talvolta significative) differenze di organizzazione e regolamentazione del lavoro che contraddistinguono detti cantieri rispetto a quelli comunitari, sia perché sono già al vaglio delle istituzioni comunitarie numerose richieste di ammissione all’elenco europeo da parte di imprese ubicate al di fuori dell’Unione Europea, la cui valutazione implica necessariamente controlli molto approfonditi¹⁸.

¹⁷ A tale proposito, la European Community Shipowners’ Association (ECSA) ha ravvisato un dato negativo rispetto ai fini di omogeneità perseguiti dalla normativa comunitaria, rilevando che l’esclusivo inserimento di strutture comunitarie non favorirebbe l’eliminazione dei fenomeni che il nuovo corpus normativo mira proprio a scongiurare.

¹⁸ La Commissione Europea ha affermato che l’iscrizione nell’elenco europeo di un impianto di riciclaggio di navi di un Paese terzo è subordinata al rilascio di un apposito attestato da parte di un verificatore indipendente, il quale procederà in tal senso soltanto a seguito di ispezioni ad hoc condotte sul luogo in cui sorge il cantiere e sempre che riscontri la piena conformità dell’impianto considerato ai requisiti indicati dal Regolamento.

I cantieri accreditati e le possibili ripercussioni sul cluster marittimo

La Commissione Europea ha iniziato il suo lavoro di scelta dei cantieri, che rispettano i requisiti precedentemente analizzati, pubblicando il 19 dicembre 2016 una prima lista dei cantieri navali accreditati a demolire navi battenti bandiera di uno dei suoi Stati membri¹⁹. Attualmente sono diciotto i cantieri accreditati, tra essi nessuno in Italia o in paesi terzi. Complessivamente sono dieci i paesi membri con strutture già pronte per lo smantellamento secondo i rigidi parametri Ue: Regno Unito, Francia e Lituania (ciascuno con 3 tre cantieri nell'elenco), Danimarca e Paesi Bassi (due cantieri ciascuno), Belgio, Lettonia, Polonia, Portogallo, Spagna (uno ciascuno). nove hanno strutture di dimensioni sufficienti ad accogliere navi almeno fino a 200 metri di lunghezza. I tre maggiori sono nel Regno Unito e nei Paesi Bassi. Il primo Harland and Wolff situato a Belfast, non ha praticamente limiti e potrebbe accogliere anche navi fino a 556 metri di lunghezza. Keppel-Verolme, a Rotterdam, potrà smaltire navi fino a 405 metri mentre Able UK, a Hartlepool, potrà accogliere navi fino a 337,5 metri di lunghezza.

Per quanto riguarda l'Italia, finora l'unico polo destinato a entrare nella lista è quello di Piombino, che potrà presentare la propria candidatura quando avrà acquisito tutte le autorizzazioni e diventerà operativo. Tuttavia, la data prevista per l'avvio delle attività a Piombino, già prevista per la primavera del 2017 e non rispettata, non è ancora definitiva.

Da rilevare anche come nessuno dei cantieri accreditati sia situato nel Mar Mediterraneo e nell'Europa Meridionale in generale. Altro elemento chiave è la piccola capacità offerta.

I cantieri accreditati, infatti sarebbero attualmente in grado di lavorare 0,3 milioni di tonnellate all'anno. Il Regolamento prevede, invece, che a regime, con le aggiunte alla lista, si arrivi a 2,5 milioni. Per tale motivo, la Commissione prevede di approvare un nuovo regolamento con l'aggiunta di altri cantieri anche in paesi terzi entro il 2018.

Il sistema si basa su valutazioni e ispezioni dei cantieri da parte di ispettori indipendenti da interessi commerciali, l'elenco europeo crea eccezionale valore aggiunto reputazionale per il settore. Le imprese che operano nel settore del riciclaggio di navi possono avere accesso esclusivo al riciclaggio di navi battenti bandiera UE se, come contropartita, raggiungono elevati standard di rendimento.

¹⁹ La lista dei cantieri accreditati è consultabile sul sito <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D2323&from=EN>

Analogamente, facendo demolire le loro navi negli impianti che figurano nell'elenco, gli armatori possono rafforzare le proprie credenziali di responsabilità sociale e limitare le responsabilità legate a un riciclaggio non conforme alle regole. Inoltre, poiché attualmente l'elenco europeo è l'unico strumento di questo tipo, potrebbe fornire incentivi per apportare miglioramenti che non si limitano solo alle navi battenti bandiera UE, contribuendo possibilmente a creare condizioni di parità a livello internazionale. L'attenzione del legislatore europeo nei confronti delle imprese operanti nel settore della demolizione navale si basa sulla politica della cosiddetta crescita blu per sostenere una crescita sostenibile nei settori marino e marittimo. Secondo tali idee programmatiche i mari e gli oceani rappresentano un motore per l'economia europea, con enormi potenzialità per l'innovazione e la crescita, e rappresenta il contributo della politica marittima integrata al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva²⁰.

Aspetti controversi e spunti di riflessione

Il regolamento è volto a ridurre la disparità tra gli operatori dell'Unione e dei Paesi OCSE in termini di salute e sicurezza sul luogo di lavoro e di norme ambientali ed a destinare le navi battenti bandiera Ue verso impianti di riciclaggio delle navi che praticano metodi di demolizione delle navi sicuri e compatibili con l'ambiente anziché verso siti non conformi alle norme come è attualmente la prassi.

Sebbene il sistema porti ad indubbi benefici per l'intero indotto marittimo. È indubbio, che la sua realizzazione necessiti un impianto di finanziamento notevole. La riconversione dei cantieri navali da strutture di realizzazione e manutenzione di navi a impianti di demolizione ha dei costi notevoli (v. caso porto di Piombino).

Proprio con questo fine, l'articolo 29 e il considerando 19 del regolamento contengono un rinvio ad uno strumento di natura finanziaria come misura di emergenza contro eventuali rischi di elusione dell'elenco europeo. Un incentivo finanziario avrebbe lo scopo di annullare il divario in termini di profitto fra lo smantellamento in cantieri non conformi alle regole e quello in cantieri che figurano nell'elenco europeo. L'elusione consisterebbe nel fatto che le navi possano ricorrere a bandiere di Stati al di fuori dell'UE per facilitare lo smantellamento in un cantiere non presente nell'elenco europeo.

²⁰ Sulla blue economy ed in generale sulle idee programmatiche dell'Unione Europea su questo settore cfr. https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue_growth_it

Il meccanismo alla base di questo rischio è la massimizzazione del profitto: il mercato per il riciclaggio delle navi è gestito principalmente da cantieri non conformi alle regole, in grado di offrire prezzi più vantaggiosi per navi in disuso – dovuti a un basso costo della manodopera, elevate esternalità in termini di salute, sicurezza e ambiente, inadeguati investimenti in macchinari e scarse, se non nulle, capacità di gestione dei rifiuti pericolosi. È stato quindi osservato che, nel riciclaggio delle navi, solitamente il principio “chi inquina paga” non viene applicato²¹.

A tal proposito, in previsione dell'adozione della convenzione di Hong Kong, si era già analizzata la possibilità della presa in considerazione di uno strumento finanziario come incentivo al settore. Uno studio del 2005²² aveva chiesto l'istituzione di un “fondo per il riciclaggio delle navi” cui affidare il compito di riscuotere tasse ed erogare fondi per una demolizione delle navi compatibile con l'ambiente. Tale studio aveva altresì considerato l'istituzione di un'“assicurazione sulla vita obbligatoria” per coprire i costi di un riciclaggio pulito. Seguendo un approccio diverso, nel suo articolo sulla cooperazione tecnica la convenzione di Hong Kong contiene una clausola per “finanziamenti” basati su contributi volontari. La clausola non fa riferimento al principio “chi inquina paga”. Al di fuori dell'UE, la Cina ha introdotto nel 2013 un regime finanziario combinato per la costruzione e il riciclaggio delle navi battenti bandiera cinese, che è stato rinnovato nel 2016. Come possibile soluzione la licenza di riciclaggio delle navi è un tentativo di combinare i punti di forza delle opzioni scartate superandone al tempo stesso gli svantaggi²³.

Un altro elemento problematico è costituito dalla lista dei cantieri, attualmente non in grado di gestire in toto la demolizione delle navi battenti bandiera di uno degli stati membri dell'Unione Europea. Per quanto riguarda le speranze dei cantieri extraeuropei, il comunicato della Commissione Europea non è incoraggiante, poiché stabilisce che ogni cantiere che ha fatto richiesta di essere incluso nella lista europea deve sottoporsi allo stesso processo esatto e soddisfare gli stessi requisiti²⁴. Questi ultimi sono relativi a standard di salute, sicurezza e ambiente e si possono rispettare, come dimostrano questi primi 18 cantieri europei. A livello statistico, come opportunamente rilevato dal Segretario Generale, basti rilevare che, nel 2016, circa 150 navi porta-container sono state inviate alla demolizione: l'attuale elenco

²¹ Cfr. Milieu e Cowi, Study in relation to options for new initiatives regarding dismantling of ships – Note on the ship dismantling fund, Pros and cons of the three options, pag. 17, agosto 2009.

²² The Ship Recycling Fund – Financing environmentally sound scrapping and recycling of sea-going ships, Ecorys (2005) http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2011/11/ECORYSsurvey-on-a-ship-recycling-fund.pdf.

²³ Make the Polluter pay! Why we need the EU Ship Recycling Licence [Paghi chi inquina! Perché è necessaria la licenza UE di riciclaggio delle navi], http://www.shipbreaking-platform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/10/Position-PaperFINANCIAL-INCENTIVE-Final-Version.pdf

²⁴ La Commissione sta attualmente esaminando 22 domande di inclusione nell'elenco ricevute da impianti di riciclaggio di navi con sede in Cina, India, Turchia e Stati Uniti.

dell'Unione Europea, per via dei rigorosi vincoli imposti ai cantieri in termini di lunghezza e pescaggio delle navi da smaltire, permetterebbe il riciclaggio soltanto di 16 delle predette navi porta-container, vale a dire soltanto di quelle di minor dimensione.

Alla luce delle riflessioni svolte, è dunque auspicabile che la Commissione Europea proceda immediatamente alla pubblicazione di una doppia lista di impianti di riciclaggio situati tanto nel territorio comunitario quanto in Paesi terzi, agevolando in tal modo l'omogenea attuazione dei principi indicati dalla Convenzione di Hong Kong del 2009. Tale doppia lista dovrebbe, tuttavia, anche aumentare il numero dei cantieri dediti alla demolizione delle navi. In particolare, dedicando maggiore attenzione al Mediterraneo, attualmente totalmente dimenticato dalla lista. Per tali fini, l'esempio dello smaltimento della Costa Concordia rappresenta sicuramente un punto di forza da far valere sul tavolo comunitario.

In relazione al porto di Napoli è da notare, come i cantieri navali attualmente presenti e l'intero cluster portuale possano beneficiare enormemente da tale normativa. Per arrivare a tale punto, tuttavia, è necessaria la volontà politica per non arrivare tardi e con giochi già fatti. L'obiettivo deve, dunque, consistere nel favorire l'emersione, tra le imprese dell'indotto portuale, di un nuovo comparto, quello della demolizione delle navi che fino ad adesso è stata svolta esclusivamente all'estero senza alcuna ricaduta sul territorio italiano ed in particolare quello partenopeo

Bibliografia

BERLINGIERI F. (1990), *Responsabilità dell'armatore e sua limitazione nella navigazione interna*, in *Dir. mar.*, 253 ss.

DE FILIPPIS A., TRONCONE F. (1998), *Codice della navigazione (marittima, interna ed aerea). Regolamenti, leggi complementari, convenzioni internazionali* Napoli, 1998

GRIGGS P., WILLIAMS R., FARR J. (2005), *Limitation of Liability for Maritime Claims*, Londra.

HOFFMANN J.M., TÜNGLER G., KIRCHNE S. (2013), *Das neue Seeversicherungsnachweisesgesetz*, in *RdTW*, 264 ss.

HÖLTMANN M. (2012), *Schiffssicherheit und Meeresumweltschutz in der EU nach Erika und Prestige Die Vereinbarkeit der legislativen Maßnahmen der EU mit dem internationalen Seerecht*, Baden-Baden

- MARTEN B. (2014), *Port State Jurisdiction and the Regulation of International Merchant Shipping*, Hamburg Studies on Maritime Affairs.
- NESTEROWICZ M.A. (2004), *European Union Legal Measures in Response to the Oil Pollution of the Sea*, in *Tulane Maritime Law Journal*, 33 ss.
- PROELSS A. (2013), *The 'Erika III' Package: Progress or Breach of International Law?*, in KOCH H.-J., KÖNIG D., SANDEN J., R. VERHEYEN (a cura di) *Climate Change and Environmental Hazards Related to Shipping*, 129 ss.
- RINGBOM H. (2008), *The EU Maritime Safety Policy and International Law*, Leiden.
- RINGBOM H. (2011), *Global Problem – Regional Solution? International Law Reflections on an EU CO2 Emissions Trading Scheme for Ships*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 613 ss.
- STEEL D. (1995), *Ships are Different: The Case for Limitation of Liability*, in *Maritime Law*, 79 ss.
- ZHU L. (2007), *Compulsory Insurance and Compensation for Bunker Oil Pollution Damage*, Hamburg Studies on Maritime Affairs.

maritime
economy