



Naples Shipping Week, 25 Giugno 2014,
Tavola rotonda:
«Il dragaggio dei porti e la destinazione dei sedimenti»

Sponsor:



**"IL DRAGAGGIO IN AREE PORTUALI
NORMATIVE E PRASSI OPERATIVE TRA
SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA
AMBIENTALE"**

Avv. GIANFRANCO PASSALACQUA

*Senior Partner Studio legale Passalacqua & Luzon –
Roma*

*Coordinatore Master di II Livello Diritto dell'Ambiente
La sapienza – Università di Roma*

IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO ED ISTITUZIONALE

D.L. 1/2012 conv. In L. 27/2012, art. 48 – Norme in materia di Dragaggi
(modifica sostanziale della norma di riferimento di cui alla L. n. 84/94)

In particolare

- detta una normativa unitaria delle aree portuali inserite nei Siti di Interesse Nazionale (definiti ai sensi dell'art. 252 D. Lg.vo 152/2006 – Codice dell'Ambiente);
- contestualizza le operazione di dragaggio nell'ambito dei piani di bonifica, con conseguente “semplificazione” dell'iter procedurale;
- disciplina genericamente (al comma 8) la gestione dei materiali di dragaggio dei fondali portuali non compresi in SIN

Art. 5-bis

(Disposizioni in materia di dragaggio)

1. Nei siti oggetto di interventi di bonifica di interesse nazionale, ai sensi dell'articolo 252 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, le operazioni di dragaggio possono essere svolte anche contestualmente alla predisposizione del progetto relativo alle attività di bonifica. Al fine di evitare che tali operazioni possano pregiudicare la futura bonifica del sito, il progetto di dragaggio, basato su tecniche idonee ad evitare dispersione del materiale, ivi compreso l'eventuale progetto relativo alle casse di colmata, vasche di raccolta o strutture di contenimento di cui al comma 3, è presentato dall'autorità portuale o, laddove non istituita, dall'ente competente ovvero dal concessionario dell'area demaniale al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare...

...Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con proprio decreto, approva il progetto entro trenta giorni sotto il profilo tecnico-economico e trasmette il relativo provvedimento al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'approvazione definitiva. Il decreto di approvazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare deve intervenire, previo parere della Commissione di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sull'assoggettabilità o meno del progetto alla valutazione di impatto ambientale, entro trenta giorni dalla suddetta trasmissione. Il decreto di autorizzazione produce gli effetti previsti dai commi 6 e 7 del citato articolo 252 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e allo stesso deve essere garantita idonea forma di pubblicità.

2. *I materiali derivanti dalle attività di dragaggio di aree portuali e marino-costiere poste in siti di bonifica di interesse nazionale, ovvero ogni loro singola frazione granulometrica ottenuta a seguito di separazione con metodi fisici:*

a) *qualora presentino, all'origine ovvero a seguito di trattamenti aventi esclusivamente lo scopo della rimozione degli inquinanti, ad esclusione dei processi finalizzati alla immobilizzazione degli inquinanti stessi, caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche analoghe al fondo naturale con riferimento al sito di prelievo e idonee con riferimento al sito di destinazione, e non presentino positività ai test ecotossicologici, su autorizzazione dell'autorità competente per la bonifica, possono essere immessi o refluiti nei corpi idrici dai quali provengono, ovvero possono essere utilizzati per il rifacimento degli arenili, per formare terreni costieri ovvero per migliorare lo stato dei fondali attraverso attività di capping, nel rispetto delle modalità previste dal decreto di cui al comma 6. Restano salve le competenze della regione territorialmente interessata;*

b) qualora presentino, all'origine o a seguito di trattamenti aventi esclusivamente lo scopo della desalinizzazione ovvero della rimozione degli inquinanti, ad esclusione quindi dei processi finalizzati alla immobilizzazione degli inquinanti stessi, livelli di contaminazione non superiori a quelli stabiliti nelle colonne A e B della Tabella 1 dell'allegato 5 alla parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in funzione della destinazione d'uso e qualora risultino conformi al test di cessione da compiere con il metodo e in base ai parametri di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario n. 72 alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, possono essere destinati a impiego a terra secondo le modalità previste dal decreto di cui al comma 6. Nel caso siano destinati a impiego in aree con falda naturalmente salinizzata, i materiali da collocare possono avere un livello di concentrazione di solfati e di cloruri nell'eluato superiore a quello fissato dalla tabella di cui all'allegato 3 del citato decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998 a condizione che, su conforme parere dell'ARPA territorialmente competente, sia prevenuta qualsiasi modificazione delle caratteristiche.

Tale destinazione deve essere indicata nei progetti di cui al comma 1. Il provvedimento di approvazione del progetto di dragaggio costituisce altresì autorizzazione all'impiego dei materiali fissandone l'opera pubblica, il luogo, le condizioni, i quantitativi e le percentuali di sostituzione dei corrispondenti materiali naturali;

c) *qualora risultino non pericolosi all'origine o a seguito di trattamenti finalizzati esclusivamente alla rimozione degli inquinanti, ad esclusione quindi dei processi finalizzati alla immobilizzazione degli inquinanti stessi quali solidificazione e stabilizzazione, possono essere destinati a refluitamento all'interno di casse di colmata, di vasche di raccolta, o comunque in strutture di contenimento che presentino un sistema di impermeabilizzazione naturale o artificiale o completato artificialmente al perimetro e sul fondo in grado di assicurare requisiti di permeabilità equivalenti a quelli di uno strato di materiale naturale dello spessore di 1 metro con K minore o uguale a $1,0 \times 10^{-9}$ m/s, con le modalità previste dal decreto di cui al comma 6.*

d) qualora risultino caratterizzati da concentrazioni degli inquinanti al di sotto dei valori di intervento definiti ed approvati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per ciascun sito di interesse nazionale, l'area interessata viene restituita agli usi legittimi, previo parere favorevole della conferenza di servizi di cui all'articolo 242, comma 13, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 152.

3. *Nel caso di opere il cui progetto abbia concluso l'iter approvativo alla data di entrata in vigore della presente disposizione, tali requisiti sono certificati dalle amministrazioni titolari delle opere medesime. Nel caso in cui, al termine delle attività di refluentamento, i materiali di cui sopra presentino livelli di inquinamento superiori ai valori limite di cui alla Tabella 1 dell'allegato 5 alla parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006 deve essere attivata la procedura di bonifica dell'area derivante dall'attività di colmata in relazione alla destinazione d'uso. E' fatta salva l'applicazione delle norme vigenti in materia di autorizzazione paesaggistica...*

...Nel caso di permanenza in sito di concentrazioni residue degli inquinanti eccedenti i predetti valori limite, devono essere adottate misure di sicurezza che garantiscano comunque la tutela della salute e dell'ambiente. L'accettabilità delle concentrazioni residue degli inquinanti eccedenti i valori limite deve essere accertata attraverso una metodologia di analisi di rischio con procedura diretta e riconosciuta a livello internazionale che assicuri, per la parte di interesse, il soddisfacimento dei Criteri metodologici per l'applicazione nell'analisi di rischio sanitaria ai siti contaminati' elaborati dall'ISPRA, dall'Istituto superiore di sanità e dalle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente. I principali criteri di riferimento per la conduzione dell'analisi di rischio sono riportati nell'allegato B del decreto ministeriale 7 novembre 2008. Per la verifica della presenza di valori di concentrazione superiori ai limiti fissati dalla vigente normativa e per la valutazione dell'accettabilità delle concentrazioni residue degli inquinanti si tiene conto del contenuto dell'autorizzazione rilasciata ai sensi del comma 1. Tale procedura può essere attuata con l'impiego di tecnologie che possano consentire, contestualmente alla loro applicazione, l'utilizzo delle aree medesime.

4. I materiali di cui al comma 3 destinati ad essere refluiti all'interno di strutture di contenimento nell'ambito di porti nazionali diversi da quello di provenienza devono essere accompagnati da un documento contenente le indicazioni di cui all'articolo 193, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Le caratteristiche di idoneità delle navi e dei galleggianti all'uopo impiegati sono quelle previste dalle norme nazionali e internazionali in materia di trasporto marittimo e garantiscono l'idoneità dell'impresa. Le Autorità marittime competenti per provenienza e destinazione dei materiali concordano un sistema di controllo idoneo a garantire una costante vigilanza durante il trasporto dei materiali, nell'ambito delle attività di competenza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

5. L'idoneità del materiale dragato ad essere gestito secondo quanto previsto ai commi 2 e 3 viene verificata mediante apposite analisi da effettuare nel sito prima del dragaggio sulla base di metodologie e criteri stabiliti dal citato decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 7 novembre 2008. (...)

(...) Le modifiche al decreto di cui al periodo precedente sono apportate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. In caso di realizzazione, nell'ambito dell'intervento di dragaggio, di strutture adibite a deposito temporaneo di materiali derivanti dalle attività di dragaggio nonché' dalle operazioni di bonifica, prima della loro messa a dimora definitiva, il termine massimo di deposito è fissato in trenta mesi senza limitazione di quantitativi, assicurando il non trasferimento degli inquinanti agli ambienti circostanti. Sono fatte salve le disposizioni adottate per la salvaguardia della laguna di Venezia. Si applicano le previsioni della vigente normativa ambientale nell'eventualità di una diversa destinazione e gestione a terra dei materiali derivanti dall'attività di dragaggio.

6. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, definisce, con proprio decreto, le modalità e le norme tecniche per i dragaggi dei materiali, anche al fine dell'eventuale loro reimpiego, di aree portuali e marino-costiere poste in siti di bonifica di interesse nazionale.

Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al presente comma, si applica la normativa vigente per i siti di cui al citato articolo 252 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

7. Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche, per i porti di categoria II, classe III, la regione disciplina il procedimento di adozione del Piano regolatore portuale, garantendo la partecipazione delle province e dei comuni interessati.

8. *I materiali provenienti dal dragaggio dei fondali dei porti non compresi in siti di interesse nazionale, ai sensi dell'articolo 252 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, possono essere immersi in mare con autorizzazione dell'autorità competente nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 109, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. I suddetti materiali possono essere diversamente utilizzati a fini di ripascimento, anche con sversamento nel tratto di spiaggia sommersa attiva, o per la realizzazione di casse di colmata o altre strutture di contenimento nei porti in attuazione del Piano regolatore portuale ovvero lungo il litorale per la ricostruzione della fascia costiera, con autorizzazione della regione territorialmente competente ai sensi dell'articolo 21 della legge 31 luglio 2002, n. 179.)*

DE IURE CONDENDO

La riforma costituzionale c.d. Boschi

La soppressione della legislazione concorrente stato/regioni

Sue conseguenze sulla materia portuale

Art. 117 Costituzione (formulazione attualmente pendente al senato della repubblica, commissione affari costituzionali)

(....)

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie e funzioni :

(...)

s) ambiente, ecosistema, beni culturali e paesaggistici;

(....)

u) norme generali sul governo del territorio(...)

(...)

z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale ed internazionale.

II DDL n. 370 (Filippi ed altri)

Riforma della Legislazione in materia portuale

In particolare l'art. 5 (Modifiche all'art. 5 bis della L. 84/94)

“All'art. 5 bis della legge 28 gennaio 1994,n. 84 sono apportate le seguenti modificazioni :

- a) al comma 1, quarto periodo, le parole <previo parere della commissione di cui all'art. 8 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, sull'assoggettabilità o meno del progetto alla valutazione di impatto ambientale> sono soppresse;*
- b) al comma 2, lettera a) le parole > analoghe al fondo naturale con riferimento al sito di prelievo e> sono soppresse;*
- c) al comma 2, lettera c) le parole > con le modalità previste dal decreto di cui al comma 6> sono soppresse;*
- d) al comma 6 , le parole <sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano....>sono sostituite dalle seguenti < **adotta con proprio decreto le norme tecniche applicabili alle operazioni di dragaggio dei materiali al fine del loro eventuale reimpiego ed al fine di quanto previsto dal comma 2 del presente articolo**>*

QUALIFICAZIONE DEL SEDIMENTO DRAGATO RIFIUTO, NON RIFIUTO, SOTTOPRODOTTO?

Definizione di rifiuto ex art. 183, comma 1, lett. A D. Lg.vo 152/2006 (Codice dell'ambiente)

“Qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi, abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi”

Esclusione prevista dall'art. 2 , comma 3 Direttiva 2008/98/CE (direttiva c.d. rifiuti)

“...Sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva i sedimenti spostati all'interno di acque superficiali ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli se è provato che i sedimenti non sono pericolosi”

Tale esclusione è recepita **dall'art. 185 comma 3 del D. Lg.vo 152/2006.**

Possibile interpretazione estensiva.
Auspicabile chiarimento normativo.

Ne derivano le seguenti conseguenze.

Il materiale dragato non è apoditticamente un rifiuto.

I materiali di dragaggio contaminanti e pericolosi sono qualificati e gestiti come rifiuto.

I materiali di dragaggio contaminanti ma non pericolosi non sono qualificati rifiuti e vanno gestiti in ossequio a previsioni di legge apposite e possono essere situati in apposite strutture di contenimento;

I materiali di dragaggio (fanghi) non contaminanti non sono rifiuti e possono essere riutilizzati (in mare o per formare terreni costieri o per ripascimento)

Il materiale dragato quale sottoprodotto ai sensi del D. lg.vo 152/2006,art. 184 bis

1. E' un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto; b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi; c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

2. Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. All'adozione di tali criteri si provvede con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria.

Assenza di una norma di riferimento specifica per i materiali da dragaggio in area portuale.

Tale norma è invece prevista per i materiali fluviali e lacustri, giusto l'art. 39, comma 13 d. lg.vo 205/2010 .

Le norme di cui all'art. 184 bis si applicano anche al materiale che viene rimosso, per esclusive ragioni di sicurezza idraulica, dagli alvei di fiumi, laghi e torrenti.

Creazione pretoria

Corte Giust. CE causa C- 457/02

“E’ ammesso qualificare un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è destinato a produrlo non come rifiuto, bensì come sottoprodotto di cui il detentore non intende disfarsi a condizione che il suo riutilizzo sia certo, senza trasformazione preliminare, e nel corso del processo di produzione.”

Cass.Penale, sez. III n. 20886/2013

“Sottoprodotto è ciò che non è mai stato rifiuto, costituendo invece materiale immediatamente riutilizzabile.”

La cessazione del rifiuto (End of wast) ex art. 184 ter D. lg.vo 152/2006

1. 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 soddisfa 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.

2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.

3. Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'art. 9-bis, lett. a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione.



Grazie per l'attenzione
