



Convenzione di Minamata sul mercurio, con Allegati, fatta a Kumamoto il 10 ottobre 2013

A.C. 2373

Dossier n° 303 - Schede di lettura
9 giugno 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2373
Titolo:	Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Minamata sul mercurio, con Allegati, fatta a Kumamoto il 10 ottobre 2013
Iniziativa:	Governativa
Firma dell'Accordo:	Sì
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	5
Date:	
presentazione:	26 marzo 2019
trasmissione alla Camera:	6 febbraio 2020
assegnazione:	11 febbraio 2020
Commissione competente :	III Affari esteri
Sede:	referente
Pareri previsti:	I (Aff. costituzionali), V (Bilancio), VIII (Ambiente) (ai sensi dell'art. 73 reg. Camera), X (Att. produttive), e XII (Aff. sociali)
Oneri finanziari:	Sì

Contenuto dell'accordo

La Convenzione di Minamata, promossa dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP) e frutto di un negoziato avviato nel 2009, ha come obiettivo la protezione della salute e dell'ambiente dalle emissioni di mercurio e dei suoi composti nell'aria, nell'acqua e nel suolo, considerando l'intero ciclo di vita del mercurio, dall'estrazione primaria alla gestione dei rifiuti.

Fatta il 10 ottobre 2013 in Giappone ed entrata in vigore a livello internazionale il 16 agosto 2017, la Convenzione risulta al momento sottoscritta da 128 Paesi e ratificata da 120 – tra cui l'Unione europea. La Convenzione prende il nome dalla località giapponese nota per essere stata teatro di uno dei peggiori disastri ambientali della storia, determinato da sversamenti sin dagli Anni Cinquanta, da parte di una industria locale, di acque reflue contaminate al mercurio.

Il testo stabilisce delle restrizioni in materia di estrazione primaria e di commercio internazionale del mercurio, vieta la fabbricazione, l'importazione e l'esportazione di un'ampia gamma di prodotti con aggiunta di mercurio, prevede divieti o condizioni operative per diversi processi di fabbricazione che utilizzano mercurio. La Convenzione chiede altresì di scoraggiare nuovi usi del mercurio in prodotti e processi industriali, nonché l'adozione di misure per ridurre le emissioni di mercurio provenienti dall'estrazione dell'oro a livello artigianale e su piccola scala e dalle attività industriali, anche attraverso l'uso delle migliori tecniche disponibili. La Convenzione stabilisce infine che lo stoccaggio del mercurio e la gestione dei rifiuti che lo contengono si svolga nel rispetto dell'ambiente.

La Convenzione, si compone di un **preambolo**, di **35 articoli** e di **cinque allegati**.

Il **preambolo** riconosce anzitutto nel mercurio una sostanza chimica che suscita preoccupazione, tenuto conto della sua propagazione atmosferica a lunga distanza, della sua persistenza nell'ambiente, della sua capacità di bioaccumulo negli ecosistemi e del suo impatto considerevolmente negativo sulla salute umana e l'ambiente. Si richiamano altresì gli

insegnamenti tratti dalla sindrome di Minamata, precisando che la Convenzione non impedisce alle Parti di adottare misure nazionali più stringenti in materia.

L'**articolo 1** definisce l'obiettivo della Convenzione, ovvero proteggere la salute umana e l'ambiente dalle emissioni e dai rilasci del mercurio e dei suoi composti, determinati dall'attività umana.

L'**articolo 2** offre una quadro delle definizioni utili ai fini della Convenzione, mentre l'**articolo 3**, con riferimento alle fonti di approvvigionamento del mercurio, vieta alle Parti nuove attività estrattive, fissa in quindici anni il termine per la cessazione di quelle in essere nelle miniere preesistenti e stabilisce l'impegno a censire ogni deposito di mercurio o dei suoi composti superiore alle 50 tonnellate metriche. E' altresì prevista l'adozione di misure per lo smaltimento di eventuali eccedenze dopo la dismissione degli impianti. Nel vietare l'esportazione della sostanza, l'articolo in commento fissa infine i criteri per limitate eccezioni.

L'**articolo 4**, relativo ai prodotti con aggiunta di mercurio indicati nell'apposito Allegato A stabilisce l'obbligo per gli Stati Parte di adottare misure opportune - con scadenze differenziate - per vietarne la produzione, l'importazione e l'esportazione, fatte salve alcune limitate eccezioni.

L'**articolo 5** disciplina i processi di fabbricazione che comportano l'utilizzo di mercurio o di suoi composti, stabilendo l'obbligo per gli Stati Parte di adottare misure appropriate per impedirne, a decorrere da una data determinata, l'uso in alcuni processi produttivi elencati nell'apposito Allegato B.

L'**articolo 6** individua le modalità, per uno Stato Parte o per una Organizzazione regionale per l'integrazione economica, per ottenere esenzioni rispetto alle date limite di messa al bando indicate negli annessi di cui agli articoli precedenti.

L'**articolo 7** disciplina le attività di estrazione dell'oro dal minerale a livello artigianale e su piccola scala che utilizzano l'amalgamazione del mercurio, prevedendo che gli Stati Parte adottino misure volte a ridurre e, ove possibile, ad eliminare l'impiego del mercurio e dei suoi composti, nonché le relative emissioni ed i rilasci nell'ambiente.

L'**articolo 8** stabilisce l'impegno per le Parti a controllare e, ove possibile, a ridurre, le emissioni in atmosfera del mercurio e dei suoi composti derivanti dalle fonti puntualmente indicate nell'Allegato D.

L'**articolo 9** stabilisce l'impegno delle Parti a controllare e, ove possibile, a ridurre, i rilasci del mercurio e dei suoi composti nel suolo ed in acqua, nonché ad individuare entro tre anni dall'entrata in vigore della Convenzione un elenco delle fonti rilevanti.

L'**articolo 10** disciplina lo stoccaggio temporaneo ed ecologicamente corretto del mercurio, ad esclusione di quello contenuto nei rifiuti, prevedendo l'impegno degli Stati Parte all'adozione delle misure più opportune, tenendo conto delle specifiche linee guida adottate dalla Conferenza delle Parti.

L'**articolo 11** concerne i rifiuti di mercurio come definiti dalla **Convenzione di Basilea** del 1989 sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, prevedendo l'impegno per ciascuno Stato Parte ad adottare misure adeguate per una loro gestione ecologicamente corretta.

Si ricorda, a tale proposito, che la Convenzione di Basilea, elaborata dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), si propone di portare al minimo il numero delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi per proteggere la salute umana e l'ambiente, istituendo un sistema di controllo delle esportazioni e delle importazioni di tali rifiuti nonché del loro smaltimento. La Convenzione, adottata a Basilea il 22 marzo 1989, è entrata in vigore a livello internazionale il 5 maggio 1992 ed è stata finora ratificata da 187 Stati – tra cui l'Unione europea. L'Italia l'ha ratificata ai sensi della legge 18 agosto 1993, n. 340.

L'**articolo 12** impegna le Parti a sviluppare strategie adeguate per identificare e valutare i siti contaminati da mercurio o da suoi composti. Per la gestione di tali siti, la^[1] Conferenza delle Parti è chiamata ad adottare specifici orientamenti.

L'**articolo 13** stabilisce norme sulle risorse e sui meccanismi di finanziamento della Convenzione, impegnando gli Stati Parte anzitutto a stanziare risorse per le attività da porre in essere a livello nazionale. Il medesimo articolo prevede l'impegno a tener conto delle esigenze di quelle Parti che siano piccoli Stati insulari in via di sviluppo o Paesi meno sviluppati, istituendo un meccanismo per l'assegnazione di risorse congrue, prevedibili e tempestive, che comprende un Fondo fiduciario del Fondo mondiale per l'ambiente (GEF) e un Programma internazionale

specifico (SIP) - posto sotto la guida della Conferenza delle Parti.

L'**articolo 14** riguarda lo sviluppo di capacità, l'assistenza tecnica e il trasferimento di tecnologie ai Paesi in via di sviluppo al fine di assisterli negli adempimenti degli obblighi previsti dalla Convenzione.

L'**articolo 15** istituisce un Comitato per l'attuazione e l'osservanza della Convenzione, quale organo ausiliario della Conferenza delle Parti.

L'**articolo 16**, relativo agli aspetti di tutela della salute, invita le Parti ad identificare i rischi e a proteggere la popolazione, promuovendo lo sviluppo e l'attuazione di appositi programmi e strategie, in particolare di servizi di assistenza sanitaria per la prevenzione e la cura di persone colpite dall'esposizione al mercurio e ai suoi composti. Alla Conferenza delle Parti è attribuito il compito di promuovere la collaborazione con l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) e le altre organizzazioni intergovernative competenti in materia.

L'**articolo 17** disciplina lo scambio di informazioni di tipo scientifico, tecnico, economico e legale tra le Parti relativo al mercurio e ai suoi composti, da realizzarsi attraverso un apposito punto di contatto nazionale designato da ciascun Paese.

L'**articolo 18** stabilisce norme relative all'informazione, alla sensibilizzazione e all'educazione del pubblico sugli effetti del mercurio e dei suoi composti sulla salute e sull'ambiente.

L'**articolo 19** richiede alle Parti di cooperare al fine di sviluppare e migliorare i settori della ricerca per ridurre le emissioni e i rilasci di mercurio e dei suoi composti di origine antropica, nonché per monitorare i livelli di diffusione di tali sostanze nelle popolazioni vulnerabili e nell'ambiente.

L'**articolo 20** prevede la possibilità per le Parti di realizzare Piani nazionali di attuazione della Convenzione sulla base degli orientamenti forniti dalla Conferenza delle Parti.

L'**articolo 21** disciplina la trasmissione delle relazioni sull'attuazione della Convenzione che ciascuna Parte è tenuta a presentare periodicamente alla Conferenza delle Parti per il tramite del Segretariato.

L'**articolo 22** prevede che la Conferenza delle Parti valuti l'efficacia della Convenzione entro e non oltre sei anni dalla sua entrata in vigore e, successivamente, con periodicità da determinare.

L'**articolo 23** istituisce la Conferenza delle Parti quale organo decisionale ed esecutivo della Convenzione, preposta a:

- istituire gli organi ausiliari necessari per l'attuazione del testo;
- cooperare con le altre organizzazioni internazionali e gli enti intergovernativi e non governativi competenti;
- esaminare le informazioni e le raccomandazioni trasmesse dal Comitato per l'attuazione e l'osservanza;
- intraprendere le azioni aggiuntive ritenute necessarie per la realizzazione degli obiettivi del testo convenzionale;
- monitorare e valutare costantemente l'attuazione della Convenzione.

L'**articolo 24** istituisce il Segretariato della Convenzione e ne definisce le funzioni. In particolare è previsto che esso:

organizzi le riunioni della Conferenza delle Parti e dei suoi organi ausiliari
presti assistenza agli Stati Parte ai fini dell'attuazione del testo
garantisca il coordinamento con i segretariati di altri organismi internazionali pertinenti
assisti le Parti al fine dello scambio di informazioni
prepari le relazioni periodiche.

L'**articolo 25** definisce le modalità per la composizione delle eventuali controversie tra le Parti relative all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione, da realizzarsi mediante arbitrato, ovvero deferimento della controversia alla Corte internazionale di giustizia.

L'**articolo 26** disciplina la possibilità per ciascuna Parte di proporre modifiche alla Convenzione, da adottarsi in occasione della Conferenza delle Parti.

L'**articolo 27** stabilisce che gli allegati alla Convenzione ne costituiscano parte integrante e che la proposta relativa ad allegati aggiuntivi sia disciplinata secondo la procedura prevista dall'articolo 26.

L'**articolo 28** disciplina il diritto di voto per ciascuna Parte, mentre l'articolo 29 stabilisce le modalità per la firma della Convenzione. L'articolo 30 concerne le modalità di ratifica, accettazione, approvazione o adesione al testo convenzionale.

L'**articolo 31** dispone relativamente all'entrata in vigore della Convenzione a livello internazionale, stabilendo che ciò avvenga dal novantesimo giorno successivo alla data di deposito del cinquantesimo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione.

L'**articolo 32** stabilisce che la Convenzione non possa essere oggetto di riserve.

L'articolo 33 disciplina le modalità per una Parte di recedere dal testo convenzionale. L'**articolo 34** individua nel Segretario generale delle Nazioni Unite il depositario della Convenzione, e l'**articolo 35**, infine, qualifica come parimenti facenti fede i testi della Convenzione redatti nelle sei lingue ufficiali delle Nazioni Unite, e conservati presso il depositario.

L'**Allegato A**, relativo ai prodotti che contengono mercurio, indica quali prodotti non sono soggetti a limitazioni previste dalla Convenzione, fra i quali quelli essenziali per impieghi di protezione civile o militari, quelli utilizzati per la ricerca, la taratura di strumenti o destinati ad essere utilizzati come campione di riferimento, quelli usati in pratiche tradizionali o religiose e i vaccini contenenti tiomersale come conservante. Nella prima parte dell'Allegato viene fissato al 2020 il termine oltre il quale non potranno essere fabbricati, importati o esportati prodotti contenenti mercurio come batterie, dispositivi elettronici, lampade, cosmetici, pesticidi, strumenti di misura, ecc. Nella seconda parte viene indicata una lista di nove misure relative all'amalgama dentale contenente mercurio, due delle quali dovranno essere obbligatoriamente adottate da ciascuna Parte.

L'**Allegato B**, relativo ai processi produttivi in cui si utilizza il mercurio o i suoi composti, fissa nella prima parte le date entro le quali dovranno essere eliminate le tecnologie che prevedono l'uso di mercurio per la produzione di cloro-alcali (2025) e di acetaldeide (2018). Il medesimo Allegato, nella seconda parte, indica i limiti per i processi produttivi del monocloruro di vinile, dell'etilato e del metilato di sodio e di potassio, nonché del poliuretano, ove siano adottate tecnologie che prevedono l'utilizzo di mercurio.

L'**Allegato C**, relativo all'attività estrattiva dell'oro a livello artigianale e su piccola scala, fornisce prescrizioni per le Parti sul cui territorio tale attività sia svolta in modo significativo, al fine di ridurre e progressivamente eliminare l'uso di mercurio nel processo di estrazione.

L'**Allegato D** definisce la lista delle fonti di emissioni di mercurio e di suoi composti nell'atmosfera, ed elenca le cinque categorie di impianti considerate quali principali responsabili, ovvero centrali elettriche a carbone, caldaie industriali a carbone, processi di fusione e arrostimento per la produzione di metalli non ferrosi, impianti per l'incenerimento dei rifiuti ovvero per la produzione di clincker da cemento.

L'**Allegato E** definisce la procedura di arbitrato e quella di conciliazione in caso di controversie tra le Parti.

Contenuto del disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, già approvato dal Senato il 5 febbraio scorso, consta di **5 articoli**.

Gli **articoli 1 e 2** ineriscono rispettivamente, all'autorizzazione alla ratifica e all'ordine di esecuzione della Convenzione di Minamata del 10 ottobre 2013.

L'**articolo 3**, comma 1 designa quale autorità nazionale italiana competente per l'attuazione della Convenzione, nonché quale punto di contatto nazionale per lo scambio delle informazioni, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il medesimo articolo 3, al comma 2, prevede che - entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica - con apposito decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, siano fissate le modalità per assicurare il coordinamento delle attività di raccolta dei dati di monitoraggio.

L'**articolo 4**, comma 1 reca la copertura finanziaria del provvedimento. Il testo, in particolare, valuta gli oneri complessivi del provvedimento a carico del nostro Paese in 482.660 euro per il 2020 ^[1], e in 440.000 e 452.660 euro annui a partire dal 2021, ad anni alterni. Tali somme si rinvengono mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con parziale utilizzazione dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

Si segnala che durante l'esame del disegno di legge al Senato, con apposito emendamento, è

stato operato l'aggiornamento del periodo della copertura finanziaria.

L'**articolo 5** infine, reca il dispositivo dell'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica, prevista per il giorno successivo a quello di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Si ricorda che il disegno di legge presentato al Senato (A.S. 1171) è corredato, oltre che della relazione introduttiva, di una relazione tecnica e di un'analisi tecnico-normativa.

La **relazione tecnica** quantifica gli oneri derivanti dall'attuazione in Italia della Convenzione di Minamata in 160.000 euro annuali, dovuti dall'Italia in qualità di Stato Parte; in 12.660 euro ad anni alterni per la partecipazione dell'Italia alla Conferenza delle Parti della Convenzione; in 310.000 euro per il primo anno di attuazione e 280.000 euro per i seguenti esercizi finanziari, quali oneri propriamente imputabili alle misure attuative della Convenzione. Ne discende - considerando l'aggiornamento della copertura operato durante l'esame al Senato - un onere complessivo di 482.660 euro per il 2020, di 440.000 euro ad anni alterni dal 2021 e di 452.660 euro ad anni alterni dal 2022.

L'**analisi tecnico-normativa** evidenzia anzitutto l'urgenza della ratifica della Convenzione, già posta tra le priorità politiche del Ministero dell'ambiente per l'anno 2016, considerando anche che l'Unione europea ha ormai aderito in via definitiva alla Convenzione. Viene peraltro osservato come il quadro normativo nazionale già regolamenti in buona parte l'attività disciplinata dalla Convenzione. Segue poi una puntuale elencazione della normativa nazionale ed europea in materia, osservando in particolare la compatibilità della ratifica della Convenzione da parte dell'Italia con l'ordinamento comunitario - i principi contenuti nella Convenzione sono stati infatti recepiti a livello europeo mediante il Regolamento n. 852 del 2017. Quanto agli atti successivi attuativi della Convenzione, l'analisi tecnico-normativa ricorda il decreto del Ministro dell'ambiente di cui all'articolo 3, comma 2 del disegno di legge.

Il disegno di legge presentato al Senato contiene altresì una dichiarazione di esclusione della necessità dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) per il disegno di legge in esame, in quanto rientrante nella categoria dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento si inquadra nell'ambito della materia politica estera e rapporti internazionali dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, demandata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.