



# Promozione del recupero dei rifiuti in mare e per l'economia circolare ("Legge SalvaMare")

## A.C. 1939

Dossier n° 63 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
9 ottobre 2019

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1939
Titolo:	Promozione del recupero dei rifiuti in mare e per l'economia circolare ("Legge SalvaMare")
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	7
Commissione competente :	VIII Ambiente
Sede:	referente

### Contenuto

La **finalità** delle disposizioni del disegno di legge C. 1939 (assunto come testo base nel corso dell'esame in sede referente), in base a quanto disposto dal comma 01 (inserito durante l'esame in sede referente) dell'art. 1, è quella 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 rivolti alla prevenzione del fenomeno dell'abbandono dei rifiuti negli ecosistemi marini e alla corretta gestione degli stessi.

L'**articolo 1**, al comma 1, oltre a richiamare l'applicabilità delle definizioni previste dal D.Lgs. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente), dal D.Lgs. 182/2003 (di recepimento della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico) e (in base ad un'aggiunta approvata in sede referente) dal D.Lgs. 4/2012 (recante "Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura"), **introduce una serie di nuove definizioni**.

In particolare sono introdotte le definizioni di "**rifiuti accidentalmente pescati**" (d'ora in avanti, per comodità, indicati con l'acronimo **RAP**) che fa riferimento ai "rifiuti raccolti in mare dalle reti durante le operazioni di pesca e quelli raccolti occasionalmente in mare con qualunque mezzo", e di "**rifiuti volontariamente raccolti**" (d'ora in avanti, per comodità, indicati con l'acronimo **RVR**), da intendersi come i "rifiuti raccolti nel corso delle campagne di pulizia del mare".

Tale definizioni, nel corso dell'esame in sede referente, sono state ampliate al fine di riferirle **non solo al mare, ma anche a laghi, fiumi e lagune**.

L'**articolo 2** disciplina, ai commi 1 e 2, la gestione dei **rifiuti accidentalmente pescati in mare** prevedendo che gli stessi siano **equiparati ai rifiuti prodotti dalle navi** e che, per il comandante della nave che approda in un porto, v'è l'**obbligo di conferimento dei RAP all'impianto portuale di raccolta**.

Nel corso dell'esame in sede referente è stato altresì aggiunto un periodo, alla fine del comma 2, volto a disciplinare il caso di **ormeggio di un'imbarcazione presso aree non ricadenti nella competenza territoriale di un'autorità di sistema portuale** ai sensi della L. 84/1994.

Nel caso in questione, viene previsto che i comuni territorialmente competenti, nell'ambito della gestione dei rifiuti urbani e assimilati, dispongono che i "RAP in mare" siano conferiti ad **appropriate strutture di raccolta, anche temporanee, allestite in prossimità degli ormeggi**.

Un'ulteriore caso è disciplinato dal nuovo comma 2-*bis*, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, che prevede che il **comandante della nave che approda in un piccolo porto non commerciale**, che è caratterizzato soltanto da un traffico sporadico o scarso di imbarcazioni da diporto, conferisce i rifiuti presso gli **impianti portuali di raccolta integrati nel sistema di gestione dei rifiuti comunale**.

In base al comma 3, il **conferimento dei RAP all'impianto portuale di raccolta è gratuito per il conferente e si configura come deposito temporaneo** (ai sensi della normativa sui rifiuti e alle condizioni ivi previste).

Il comma 3-*bis*, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, novella l'art. 184 del Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006) al fine di **includere tra i rifiuti urbani i rifiuti accidentalmente pescati o volontariamente raccolti, anche attraverso campagne di pulizia, nei laghi, nei fiumi e nelle**

**lagune** (nuova lettera f-*bis*) del comma 2 dell'art. 184).

Il comma 4 dispone che i **costi di gestione dei RAP** sono **coperti con una specifica componente che si aggiunge alla tassa o tariffa sui rifiuti**.

Nel corso dell'esame in sede referente tale comma è stato integrato onde precisare che la finalità di tale disposizione è quella di **distribuire sull'intera collettività nazionale gli oneri** in questione.

Il comma 5 demanda all'**ARERA** (Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente) la disciplina dei **criteri** e delle **modalità per la definizione della componente specifica** destinata alla copertura dei costi di gestione dei RAP e, in base ad un'integrazione operata in sede referente, per la sua **indicazione negli avvisi di pagamento separatamente rispetto alle altre voci**, nonché l'individuazione dei soggetti e degli enti tenuti a fornire i dati e le informazioni necessari per la determinazione della componente medesima e la definizione dei termini entro i quali tali dati e informazioni devono essere forniti.

Il comma 6 demanda ad un apposito **decreto ministeriale** (emanato **entro 120 giorni** dal Ministro delle politiche agricole alimentari, e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente) l'individuazione di misure premiali nei confronti dei comandanti dei pescherecci soggetti al rispetto degli obblighi di conferimento disposti dal presente articolo.

In proposito, si ricorda che, sul testo originario del provvedimento, la **Conferenza unificata**, nella seduta del 1° agosto 2019, ha espresso **parere contrario** alla luce dell'indisponibilità del Governo ad accogliere le proposte di modifica avanzate dalla Conferenza delle regioni, dall'ANCI e dall'UPI. Tali proposte insistevano sulla necessità di individuare modalità di finanziamento per le misure proposte dal provvedimento alternative ai meccanismi della finanza locale e, in particolare al tributo destinato a finanziare i costi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Le regioni richiedevano poi di specificare che la componente aggiuntiva della tassa o tariffa sui rifiuti venisse applicata in tutti i comuni e non solo a quelli rivieraschi, mentre l'ANCI esprimeva una più generale contrarietà a questo strumento. Come si è visto, nel corso dell'esame in Commissione è stato specificato che tale componente sarà istituita "al fine di distribuire sull'intera collettività nazionale gli oneri di cui al presente articolo".

L'**articolo 3** detta disposizioni finalizzate a disciplinare lo svolgimento di **campagne di pulizia finalizzate alla raccolta volontaria di rifiuti**.

Tale articolo, che nel testo iniziale riguardava solamente le campagne di pulizia **condotte in mare**, è stato modificato nel corso dell'esame **in sede referente**, al fine di far riferimento **anche** alle campagne di pulizia condotte **nei fiumi, nei laghi e nelle lagune**.

Il comma 1, in particolare, dispone che tali campagne di pulizia possono essere organizzate su iniziativa dell'autorità competente (vale a dire del Comune, in virtù della definizione recata dalla lettera e) dell'art. 1) o su istanza presentata all'autorità competente dal soggetto promotore della campagna.

Lo stesso comma prevede l'emanazione di un **decreto ministeriale** (adottato, **entro 6 mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, dal Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle politiche agricole) a cui viene demandata l'individuazione delle **modalità per l'effettuazione delle campagne di pulizia**.

In base al comma 2, **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.

Il comma 3, modificato nel corso dell'esame in sede referente, individua i **soggetti promotori** (e non, come prevedeva il testo iniziale, i soggetti partecipanti) **delle sole campagne di pulizia del mare**. In particolare viene disposto che vi possono partecipare gli enti gestori delle aree protette, le associazioni ambientaliste, le associazioni dei pescatori, nonché gli altri soggetti individuati dall'autorità competente.

Nel corso dell'esame in sede referente sono stati specificati i seguenti ulteriori soggetti promotori: le cooperative ed imprese di pesca, nonché loro consorzi; le associazioni di pescatori sportivi e ricreativi; le associazioni sportive dei subacquei e dei diportisti; i centri diving; le associazioni di promozione sociale nonché i gestori degli stabilimenti balneari; gli enti del terzo settore nonché, fino alla completa operatività del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore, ONLUS, fondazioni ed associazioni con finalità di promozione, tutela e salvaguardia dei beni naturali ed ambientali.

E' stato inoltre aggiunto, durante l'esame in sede referente, un periodo volto a consentire agli **enti gestori delle aree marine protette** di realizzare, anche di concerto con gli organismi rappresentativi degli imprenditori ittici, specifiche **forme di comunicazione pubblica** sul tema, nonché apposite sessioni di **educazione ambientale**.

Il comma 4 prevede che **ai RVR** durante le campagne di pulizia **si applicano le norme dettate per i RAP** dall'art. 2 del disegno di legge in esame.

L'**articolo 4** - nell'ottica della promozione dell'**economia circolare** - prevede l'emanazione di un **regolamento ministeriale**, adottato (**entro 6 mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge) con decreto del Ministro dell'ambiente, volto a stabilire **criteri e modalità con cui i RAP e i RVR cessano**

**di essere qualificati come rifiuti**, ai sensi dell'art. 184-*ter* del D.Lgs. 152/2006.

La norma in esame precisa inoltre che la finalità da essa recata è quella di promuovere il **riciclaggio della plastica e** (per quanto aggiunto nel corso dell'esame in sede referente) **di materiali non compatibili con l'ecosistema marino e delle acque interne**.

L'**articolo 5** prevede che possono essere effettuate **campagne di sensibilizzazione** per il conseguimento delle finalità della presente legge e (per quanto aggiunto nel corso dell'esame in sede referente) 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.

La disciplina delle modalità per l'effettuazione delle predette campagne è demandata ad un apposito decreto ministeriale, emanato dal Ministero dell'ambiente, sentiti i Ministeri delle politiche agricole, delle infrastrutture e dei trasporti e, in base ad un'integrazione approvata in sede referente, anche del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

L'**articolo 5-bis**, introdotto in sede referente, prevede 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 del mare in particolare, nonché delle corrette **modalità di conferimento dei rifiuti**. Nelle scuole è inoltre promossa la **pratica del riuso dei beni**.

L'**articolo 5-ter**, introdotto in sede referente, prevede (con una modifica all'art. 52, comma 3, del D.Lgs. 171/2005) che in occasione della celebrazione presso gli istituti scolastici di ogni ordine e grado della "**Giornata del mare**" le iniziative promosse per la conoscenza del mare facciano riferimento anche alle misure per la prevenzione e il contrasto del **fenomeno dei rifiuti marini**.

L'**articolo 6**, modificato nel corso dell'esame in sede referente, prevede, al comma 1, il **rilascio - agli imprenditori ittici** che, nell'esercizio delle proprie attività, utilizzano materiali di ridotto impatto ambientale, partecipano a campagne di pulizia del mare o conferiscono i RAP - **di un riconoscimento ambientale** (in luogo della certificazione prevista dal testo iniziale del disegno di legge) attestante l'impegno per il rispetto dell'ambiente marino e la sostenibilità dell'attività di pesca da essi svolta.

Il comma 2 prevede che 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.

Il comma 3 prevede l'emanazione (**entro 12 mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge) di un ulteriore **regolamento ministeriale**, adottato dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, per la disciplina delle procedure, delle modalità e delle condizioni **per l'attribuzione del riconoscimento** in questione **anche ai fini dei programmi di etichettatura ecologica** di cui all'art. 18, comma 2, lettera d), del D.Lgs. 4/2012.

*Al riguardo si segnala l'opportunità di specificare meglio il contenuto dei due distinti provvedimenti attuativi che, nel testo attuale, sembrano in parte sovrapporsi.*

L'**articolo 6-bis**, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, prevede che 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**.

L'**articolo 7** reca l'usuale **clausola di invarianza finanziaria** disponendo che dall'attuazione della presente legge 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.

## **Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite**

Il disegno di legge in esame è volto a disciplinare aspetti che rientrano nella materia "**tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali**", che l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato. Inoltre, rileva altresì in materia il tema della **tutela del paesaggio**, di cui all'articolo 9 della Costituzione, quale valore primario che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Assume anche rilievo con riferimento a specifiche disposizioni (quali quelle dell'articolo 3 e dell'articolo 5) la materia di **competenza concorrente**, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117, *valorizzazione dei beni culturali e ambientali*.

In particolare, l'articolo 3, come si è visto, detta disposizioni per lo svolgimento di campagne di pulizia

finalizzate alla raccolta volontaria di rifiuti. A tal fine, è prevista

l'emanazione di un **decreto ministeriale** (adottato, **entro 6 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, dal Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle politiche agricole) a cui viene demandata l'individuazione delle **modalità per l'effettuazione**.



*Al riguardo, si segnala che le campagne di cui all'articolo 3, oltre a coinvolgere gli enti gestori delle aree protette, enti spesso connessi agli enti territoriali, appaiono riconducibili non solo alla materia di esclusiva competenza statale della tutela dell'ambiente ma anche a quella di competenza concorrente della valorizzazione dei beni ambientali. Andrebbe quindi valutata l'opportunità di coinvolgere il sistema delle autonomie territoriali nella procedura di adozione del decreto ministeriale attuativo previsto al comma 1.*

L'**articolo 5** prevede che possono essere effettuate **campagne di sensibilizzazione** per il conseguimento delle finalità della presente legge e (per quanto aggiunto nel corso dell'esame in sede referente) 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.

La disciplina delle modalità per l'effettuazione delle predette campagne è demandata ad un apposito decreto ministeriale, emanato dal Ministero dell'ambiente, sentiti i Ministeri delle politiche agricole, delle infrastrutture e dei trasporti e, in base ad un'integrazione approvata in sede referente, anche del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

*Al riguardo, si osserva che anche le campagne di sensibilizzazione previste appaiono riconducibili alla materia di competenza concorrente della valorizzazione dei beni ambientali. Anche in questo caso, pertanto, andrebbe valutata l'opportunità di coinvolgere il sistema delle autonomie territoriali nella procedura di adozione del decreto ministeriale attuativo previsto.*

Per le disposizioni (previste dall'art. 2) concernenti gli impianti portuali di raccolta e la componente aggiuntiva della tassa o tariffa sui rifiuti per la copertura dei costi di gestione dei RAP rilevano, altresì, la materia "**porti e aeroporti civili**" - che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione ricomprende nel novero delle materie di legislazione concorrente - e la materia "**sistema tributario e contabile dello Stato**", che l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Per le disposizioni degli articoli 5 e 5-bis rileva la materia di esclusiva competenza statale **norme generali sull'istruzione** (art. 117, secondo comma, lettera n).

Cost063	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente