



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE

IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

SIMPOSIA 2022-2 DEL DIPARTIMENTO JONICO

IL SIMPOSIO DEI DOTTORANDI
"DALLE CRISI GLOBALI ALLE SFIDE PER LA
CRESCITA: NUOVE FRONTIERE DI SVILUPPO"

a cura di

CIRA GRIPPA - PAOLO PARDOLESI
ANNA RINALDI - ANGELICA RICCARDI
ADRIANA SCHIEDI



EDIZIONI
EDJSGE

ISBN: 9788894665185

INDICE

CIRA GRIPPA, PAOLO PARDOLESI, ANGELICA RICCARDI, ANNA RINALDI, ADRIANA SCHIEDI <i>Il DJSGE e le sfide sottese alle nuove frontiere di sviluppo</i>	pag. 5
--	--------

SEZIONE I

FENOMENO MIGRATORIO

MARIANNA BIANCA GALANTUCCI <i>Migrazioni forzate, cambiamento climatico e responsabilità degli Stati per violazioni extra-territoriali dei diritti umani</i>	« 21
EMILY GIOVAZZINO <i>La crisi del modello democratico: conflitti internazionali in atto, l'accoglimento dei profughi ed il peso del fattore religioso</i>	« 35
FABIANA MIRAGLIA <i>Il non luogo per un sovra luogo: la protezione internazionale della identità religiosa nel fenomeno migratorio</i>	« 49

SEZIONE II

FRONTIERE EDUCATIVE E FORMAZIONE

ANNA TATARANNI <i>Il digital come dispositivo pedagogico per lo sviluppo di una global citizenship education</i>	« 65
ROSATILDE MARGIOTTA <i>La DAD come frontiera educativa nella scuola. Prime considerazioni pedagogiche</i>	« 79

MARIO FORTUNATO
*Sfide globali e formazione universitaria. Il ruolo delle
life skills nel quadro europeo delle competenze
per il futuro* « 89

SEZIONE III

MISCELLANEA

VALERIA CASTELLI
*Crisi globale e concorsualità tra ristrutturazione
preventiva e semplificazione delle procedure* « 107

MARIO SANTORO
*Una nuova ecologia digitale per la trasformazione
del procedimento penale: dal P.N.R.R. alla riforma Cartabia* « 119

ANTONIA ROSSANA PASTORE
*Transizione verde e diritto del lavoro: l'importanza
della formazione professionale* « 133

GIOVANNI NOTARISTEFANO
*Le partnership pubblico-privato:
profili definatori e linee di ricerca futura* « 145

MAURIZIO MARAGLINO MISCIAGNA
*Nuove frontiere di sviluppo: lo strumento
del crowdfunding e l'importanza degli stakeholder* « 159

GIUSEPPE DELLE FOGLIE
Rimedi normativi all'inquinamento da plastica in mare « 171

RIMEDI NORMATIVI ALL'INQUINAMENTO DA PLASTICA IN MARE

ABSTRACT

L'Europa ha da tempo realizzato una strategia di contrasto per limitare l'inquinamento da plastica in mare sia vietando, tra le altre misure, la produzione e il consumo di alcuni prodotti di plastica monouso sia implementando il corretto smaltimento e riuso dei rifiuti accidentalmente pescati compresi gli attrezzi da pesca. L'obiettivo è ancora lontano dal raggiungimento come si rinviene anche dalle criticità del recepimento nello scenario italiano dove è stata recentemente approvata anche la legge "Salvamare".

Europe has long implemented a counter strategy to limit plastic pollution at sea both by banning, among other measures, the production and consumption of certain single-use plastic products and by implementing the proper disposal and reuse of accidentally caught waste including fishing gear. The goal is still far from being achieved as is also found by the criticalities of transposition in the Italian scenario where the "Salvamare" law was also recently passed.

PAROLE CHIAVE

Inquinamento da plastica in mare – Reti fantasma – Economia circolare.

Plastic pollution at sea – Ghost net – Circular economy.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La Direttiva n. 204/2019 (S.U.P.). Profili critici nel recepimento nell'ordinamento italiano. - 3. Gli attrezzi da pesca e le *ghost net*. - 4. La legge "Salvamare". - 5. Criticità applicative.

1. L'Europa è il secondo maggiore produttore di plastica dopo la Cina, ma gran parte degli oggetti prodotti diviene un rifiuto, non viene riciclato né smaltito adeguatamente secondo le regole dell'economia circolare. Questa forma di inquinamento si avverte, soprattutto, nell'ambiente marino, dove si stima che ogni anno nel solo Mediterraneo vengano rilasciate 229.000 tonnellate di plastiche, di cui principalmente frammenti di plastica e articoli monouso (ovvero bottiglie, imballaggi e sacchetti)¹. Il Mediterraneo raggiunge così un triste primato: nelle sue acque si trova la più alta concentrazione di microplastiche mai misurata nelle profondità di un ambiente marino (1,9 milioni di frammenti per metro quadrato)².

L'inquinamento da plastica causa danni alla vita marina attraverso diversi meccanismi: intrappolamento, ingestione, soffocamento e rilascio di sostanze chimiche

¹ Si veda M. MacLeod e altri, *The global threat from plastic pollution*, in *Science*, 2021, 373(6550):61–65J; Boucher, G. Billard, *The Mediterranean: Mare Plasticum*, Gland, Switzerland, IUCN, 2020.

² AA.VV., *Inquinamento da plastica negli oceani. Impatti su specie, biodiversità ed ecosistemi marini*, WWF Italia, 2022.

tossiche, sono 2.150 le specie marine che sono venute in contatto con la plastica, fino al 90% di tutti gli uccelli marini e il 52% di tutte le tartarughe marine la ingeriscono involontariamente. La plastica è entrata non solo nella catena alimentare marina, ma sta impattando significativamente la produttività degli ecosistemi marini più importanti.

La consapevolezza della gravità di questo problema ha portato nel tempo a prevedere dei rimedi normativi che implementassero quelli già esistenti per la tutela dell'ambiente marino, a partire dalla UNCLOS³ e dalla MARPOL⁴ sino alle norme europee in materia di rifiuti, vale a dire la direttiva 2008/98/CE e la direttiva 2000/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nelle quali vi era già l'impegno degli Stati membri ad assicurare una sana gestione dei rifiuti per prevenire e ridurre i rifiuti marini provenienti da fonti sia marittime che terrestri. E ciò anche in conformità della normativa dell'Unione sulla tutela delle acque, vale a dire le direttive 60/2000 e, soprattutto, la n. 56/2008, che ha istituito un quadro comunitario nel campo della politica dell'ambiente marino, meglio nota come *Marine strategy*, e recepita dall'Italia con il d. lgs. n. 190/ 2010.

Inizialmente, i propositi di quest'ultima norma erano quelli di raggiungere un buono stato ambientale entro il 2021. Tuttavia, tale termine è stato prorogato dalla nuova strategia europea sulla biodiversità⁵ adottata dalla Commissione europea, con cui è stato posto l'obiettivo di proteggere almeno il 30% dei mari entro il 2030, anche in linea con quanto previsto dal *Goal 14* dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite⁶.

2. Le norme a tutela dell'ambiente marino si accompagnano ad altre che cercano di raggiungere obiettivi quali la riduzione del consumo di plastica, soprattutto, quella monouso, in questo senso è intervenuta la direttiva 904/2019 (c.d. "SUP" - *Single-Use Plastic products*) con cui l'Unione europea si è posta specificatamente lo scopo di promuovere la transizione verso un'economia circolare e lo sviluppo di prodotti

³ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare Convenzione di Montego Bay (UNCLOS) del 10.12.1982 e ratificata in Italia con legge 02.12.1994, n. 689.

⁴ La MARPOL (o Convenzione di Londra) è stata adottata nel 1972 e modificata nel 1978. Nel 1996, inoltre, è stato adottato il sotteso Protocollo (c.d. Protocollo di Londra). La Convenzione si compone di 20 articoli, 3 protocolli e 6 annessi. È stata ratificata in Italia con le leggi n. 462/1980 e n. 438/1982.

⁵ Sulla Strategia europea per la biodiversità per il 2030 si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020 (COM(2020) 380 final). La Strategia si pone tre scopi principali da raggiungere entro il 2030: 1) Proteggere legalmente almeno il 30% della superficie terrestre dell'Ue e il 30% dei suoi mari e integrare i corridoi ecologici in una vera e propria rete naturalistica transeuropea; 2) Proteggere rigorosamente almeno un terzo delle zone protette dell'Ue, comprese tutte le foreste primarie e antiche ancora esistenti sul suo territorio; 3) Gestire efficacemente tutte le zone protette, definendo obiettivi e misure di conservazione chiari e sottoponendoli a un monitoraggio adeguato.

⁶ L'Unione Europea, nell'ambito delle politiche di Sviluppo sostenibile, ha individuato 17 obiettivi (Goals) tra cui uno, il *Goal 14*, dedicato alla tutela ed alla salvaguardia degli Oceani e del mare.

innovativi e sostenibili che andassero, appunto, a sostituire quelli derivanti dalla plastica.

A mente dell'art. 4 della direttiva è affidata alle politiche interne degli Stati membri, in linea con gli obiettivi generali Ue in materia di rifiuti, l'adozione di misure finalizzate a garantire una significativa riduzione, entro il 2026, del consumo dei prodotti in plastica monouso come indicati nella Parte A) dell'Allegato alla stessa direttiva. A tal fine la norma in esame consente anche la possibilità per gli Stati Ue di imporre restrizioni al mercato con il precipuo scopo di impedire che i prodotti di plastica monouso possano essere dispersi e, al contempo, vengano sostituiti da alternative riutilizzabili o che non contengono plastica.

Le nuove regole prevedono il divieto di alcuni prodotti monouso selezionati in plastica per i quali esistono alternative sul mercato⁷ nonché misure per ridurre il consumo di contenitori per alimenti e tazze per bevande in plastica e la marcatura e la etichettatura specifica di alcuni prodotti.

È prevista anche una responsabilità estesa⁸ del produttore che copra i costi di pulizia dei rifiuti, applicati a prodotti come i filtri per il tabacco e gli attrezzi da pesca⁹.

Detto regime di responsabilità, tipico nell'ambito dell'economia circolare, prevede che il produttore sia responsabile anche in relazione alla c.d. "fase post-consumo" e, cioè, alla gestione del prodotto una volta diventato "rifiuto". Sul punto si evidenzia come l'art. 8, d.lgs. n. 196/21, definisce gli obblighi di responsabilità estesa in capo al produttore e di raccolta differenziata, in uno alle misure di sensibilizzazione¹⁰ ed alle sottese sanzioni.

In sede di recepimento, quindi, il legislatore ha stabilito di promuovere accordi tra le autorità centrali, quelle territoriali nonché le associazioni di categoria, al fine di individuare e, quindi, raggiungere gli obiettivi (e le relative percentuali) per la riduzione del consumo della plastica monouso nei tempi stabiliti dalla direttiva.

⁷ Ci si riferisce a bastoncini di cotone, posate, piatti, cannuce, bastoncini per palloncini, tazze, contenitori per alimenti e bevande in polistirolo espanso e tutti i prodotti in plastica oxo-degradabile.

⁸ La nozione di responsabilità estesa del produttore rinviene dalla sentenza della CGUE del 24.06.2008 (C-188/07, *Commune de Mesquer c. Total France SA e Total International Ltd*) che, in applicazione estensiva del principio "chi inquina paga", ha avuto modo di affermare che obbligato a sostenere i costi di ripristino ambientale sia anche il produttore del bene da cui sono derivati i rifiuti che hanno provocato l'inquinamento laddove, con la loro condotta imprenditoriale, hanno contribuito a creare il danno. In sintesi, può qui rilevarsi come, in base a tale regime di responsabilità, debbano essere posti a carico del produttore una serie di costi (sotto forma di oneri che vengono individuati dai singoli Stati) che afferiscono alle misure di sensibilizzazione, raccolta ed alla rimozione dei rifiuti. In Italia si rinvia al d. lgs. n. 116/2020 che ha introdotto l'art. 178 *ter* nel TUA. Si veda G. Amendola, *La responsabilità estesa del produttore quale asse portante dell'economia circolare nella normativa comunitaria e nel d.lgs. n. 116/2020*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, 1/2021.

⁹ Ulteriore obiettivo della SUP è quello di raggiungere un livello di raccolta differenziata del 90% per le bottiglie di plastica entro il 2029 (77% entro il 2025) e l'introduzione di requisiti di progettazione per collegare i tappi alle bottiglie, nonché l'obiettivo di incorporare il 25% di plastica riciclata nelle bottiglie di PET a partire dal 2025 e il 30% in tutte le bottiglie di plastica a partire dal 2030.

¹⁰ V. art. 10, d. lgs. n. 197/21.

Quest'ultima, inoltre, impone in capo agli Stati membri anche il divieto di immissione sul mercato di alcuni prodotti in plastica monouso. Sul punto può qui riferirsi che il nostro Paese, nel decreto di recepimento, si è conformato a tale divieto prevedendo, tuttavia, una deroga rispetto ai prodotti in plastica monouso biodegradabili¹¹.

Se tale, per quanto di interesse, è il quadro generale della direttiva SUP e della norma di recepimento, appare utile focalizzare l'attenzione su alcuni temi.

Il primo concerne le misure messe in campo dalla Ue con il fine, appunto, di ridurre il consumo nonché di introdurre restrizioni alla produzione di plastica¹² e, quindi, le conseguenti misure di recepimento adottate dall'Italia.

Nel decreto n. 196, infatti, sono state introdotte alcune prescrizioni che hanno comportato la notifica, a cura della Commissione europea, di un parere circostanziato¹³

¹¹ Recita l'art. 5, co. 2, d. lgs. n. 196/21: «Non rientra nel divieto di cui al comma 1 l'immissione nel mercato dei prodotti realizzati in materiale biodegradabile e compostabile, certificato conforme allo standard europeo della norma UNI EN 13432 o UNI EN 14995, con percentuali di materia prima rinnovabile uguali o superiori al 40% e, dal 1° gennaio 2024, superiori almeno al 60%, nei seguenti casi: a) ove non sia possibile l'uso di alternative riutilizzabili ai prodotti di plastica monouso destinati ad entrare in contatto con alimenti elencati nella parte B dell'allegato; b) qualora l'impiego sia previsto in circuiti controllati che conferiscono in modo ordinario e stabile, con raccolta differenziata, i rifiuti al servizio pubblico di raccolta quali, mense, strutture e residenze sanitarie o socio-assistenziali; c) laddove tali alternative, in considerazione delle specifiche circostanze di tempo e di luogo non forniscano adeguate garanzie in termini di igiene e sicurezza; d) in considerazione della particolare tipologia di alimenti o bevande; e) in circostanze che vedano la presenza di elevato numero di persone; f) qualora l'impatto ambientale del prodotto riutilizzabile sia peggiore delle alternative biodegradabili e compostabili monouso, sulla base di un'analisi del ciclo di vita da parte del produttore».

¹² Cfr. artt. 4 e 5, dir. SUP.

¹³ Parere circostanziato del 16 dicembre 2021 [C(2021)9821 *final*] con cui l'Unione europea ha contestato: a) l'art. 3, par. 1, lettera a), del decreto di recepimento, laddove definisce la plastica come «il materiale costituito da un polimero, quale definito all'articolo 3, punto 5), del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, cui possono essere stati aggiunti additivi o altre sostanze, e che può funzionare come componente strutturale principale dei prodotti finiti, a eccezione dei polimeri naturali che non sono stati modificati chimicamente; sono esclusi dalla presente definizione materiali quali vernici, inchiostri, adesivi nonché rivestimenti in plastica aventi un peso inferiore al 10 per cento rispetto al peso totale del prodotto, che non costituiscono componente strutturale principale dei prodotti finiti». La Commissione, in particolare, ha osservato che la trascritta definizione differisce da quella riportata all'art. 3, punto 1 e punto 2, direttiva n. 904/2019, con specifico riferimento alla nozione di rivestimento in plastica; b) l'art. 5, par. 1, del decreto di recepimento, laddove stabilisce il divieto di immissione sul mercato dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato e dei prodotti di plastica oxo-degradabile. Nonché il successivo par. 3 ove sono indicate una serie di eccezioni per alcuni prodotti biodegradabili e compostabili per cui la materia prima rinnovabile raggiunge una certa percentuale. La Commissione ha rilevato che l'art. 5, direttiva SUP, prevede un netto divieto per gli Stati membri di immettere sul mercato i prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato della stessa direttiva e i prodotti di plastica oxo-degradabile così come non è prevista alcuna eccezione per la plastica biodegradabile; c) l'art. 4, par. 7, del decreto di recepimento, laddove prevede la concessione di un credito d'imposta a tutte le imprese che acquistano e utilizzano prodotti della tipologia di quelli elencati nell'allegato, Parte A e Parte B, che sono riutilizzabili o realizzati in materiale biodegradabile o compostabile, certificato secondo la normativa UNI EN 13432:2002, al fine di promuovere l'acquisto e l'utilizzo di materiali e prodotti alternativi a quelli in plastica monouso. La Commissione ha osservato che l'inclusione della plastica biodegradabile nell'ambito di applicazione

ove sono state ravvisate alcune criticità nella norma di recepimento italiana e che, pertanto, in tutta probabilità comporterà una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia.

L'Unione europea, infatti, contesta al nostro Paese di aver distorto la nozione di prodotto in "plastica monouso"¹⁴, in quanto il d. lgs. n. 196, senza poterlo fare, esonera dall'ambito di applicazione i prodotti aventi un rivestimento in materiale plastico in misura inferiore al 10% del peso complessivo dell'articolo. Ancora, la Commissione contesta all'Italia di aver consentito l'uso di prodotti in plastica biodegradabile, mentre la direttiva non consente alcuna "differenziazione" nella nozione di "plastica" (art. 3, co. 1, punto 1) se non rispetto ai polimeri naturali che non vengono modificati chimicamente¹⁵.

Le problematiche emerse in fase di recepimento, in tutta evidenza, avrebbero dovuto essere affrontate e risolte già in sede politica europea con scelte legislative differenti, anche a tutela di alcune produzioni e brevetti nazionali innovativi riguardanti le bioplastiche che, invece, vengono equiparate nella SUP alle normali plastiche chimiche.

Ne consegue che oggi, alla luce delle norme europee, si rischia di interrompere un efficace *trend* normativo italiano nel contrasto all'inquinamento da plastica.

Il nostro Paese, infatti, è stato tra i primi in Europa, ad intervenire sul tema, ha vietato l'utilizzo degli *shoppers* di plastica per la spesa già dal primo gennaio 2011¹⁶, dall'inizio del 2018 è stato vietato l'uso di sacchetti di plastica per gli alimenti¹⁷. Di sicuro interesse sono state poi le previsioni della legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (l. 27.12.2017, n. 205) che, al comma 545, ha vietato dal 1 gennaio 2019 la commercializzazione e la produzione sul territorio nazionale di bastoncini di plastica e ovatta e comunque in materiale non biodegradabile e compostabile ai sensi della Norma UNI EN 13432/2002 per usi igienici, nonché, al comma 546, il divieto di commercializzazione di prodotti cosmetici da risciacquo ad azione esfoliante o detergente contenenti microplastiche, prevedendo anche delle dure sanzioni in caso di violazione al comma 548 della stessa norma.

della Direttiva SUP (Considerando 11) significa che la plastica monouso biodegradabile non è considerata un'alternativa alla normale plastica monouso.

¹⁴ Da intendersi, secondo la direttiva SUP, come prodotto non riutilizzabile e composto 'in tutto o in parte' da polimeri senza alcuna deroga in ordine alla relativa composizione.

¹⁵ V. Orientamenti della Commissione sui prodotti di plastica monouso conformemente alla direttiva (Ue) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente (COM 2021/C 216/01).

¹⁶ La legge finanziaria 2007 (l. n. 296 del 27.12.2006) introdusse per la prima volta tale divieto che, però fu nel tempo prorogato sino ad arrivare, appunto, alla relativa applicazione dal 01.01.2011.

¹⁷ Il divieto è stato introdotto con il d.l. n. 123/2017 (Decreto mezzogiorno) in base al quale, dal 2018, le buste leggere e ultraleggere solitamente utilizzate per il trasporto di merci e prodotti, a fini di igiene o come imballaggio primario in gastronomia, macelleria, pescheria, ortofrutta e panetteria, devono essere biodegradabili e compostabili secondo la normativa UNI EN 13432.

Nel comma 547, poi, è stata fornita, anche se in riferimento ai prodotti cosmetici, la definizione di microplastiche: «le particelle solide in plastica, insolubili in acqua, di misura uguale o inferiore a 5 millimetri, intenzionalmente aggiunte nei prodotti cosmetici». Questa norma può risultare utile parametro anche per altri prodotti che rilasciano particelle plastiche oppure o in determinate situazioni di compromissione ambientale legate proprio all'ambiente marino, ove, appunto, la concentrazione di particelle di plastica è divenuto un indice di riferimento.

Una battuta d'arresto nelle politiche ambientali di riduzione alla diffusione delle plastiche monouso si rileva anche dalla nuova proroga del governo della *Plastic Tax* al 2023 che è stata prevista sempre in attuazione della direttiva n. 904/19. Si tratta, in particolare, della applicazione di una tassa del valore fisso di 0,45 centesimi di euro per ogni chilo di prodotti di plastica monouso venduto che sarebbe dovuta entrare in vigore già a luglio 2020¹⁸.

3. Un ulteriore aspetto da focalizzare, poi, è correlato alla tutela dell'ambiente marino rispetto all'inquinamento da plastica¹⁹.

La direttiva SUP, già nel considerando n. 5)²⁰, rileva come l'inquinamento da plastica abbia un rilevante impatto negativo sulle coste nonché sul mare. Più approfonditamente è stato osservato (considerando n. 23) come la presenza di un'alta percentuale di plastica presente negli attrezzi da pesca gettati in mare, compresi quelli

¹⁸ La nuova tassa graverà, principalmente sull'azienda produttrice, sull'eventuale importatore di prodotti e, ovviamente, sull'acquirente. L'imposta, prevista dalla Legge di Bilancio 2020, si applica al consumo dei manufatti realizzati con materiale plastico aventi funzione di contenimento, protezione, manipolazione o consegna di merci ovvero prodotti alimentari (anche in forma di fogli, pellicole o strisce) che siano stati ideati ed immessi sul mercato per un singolo impiego. Prodotti, dunque, che non siano progettati per essere riutilizzati, o per compiere più trasferimenti durante il loro ciclo di vita. Tali manufatti sono stati definiti con la sigla MACSI.

¹⁹ Giova qui riportare le diverse tipologie e definizioni di prodotti in plastica rinvenuti dalla direttiva SUP: 1) «plastica»: il materiale costituito da un polimero quale definito all'articolo 3, punto 5), del regolamento (CE) n. 1907/2006, cui possono essere stati aggiunti additivi o altre sostanze, e che può funzionare come componente strutturale principale dei prodotti finiti, a eccezione dei polimeri naturali che non sono stati modificati chimicamente; 2) «prodotto di plastica monouso»: il prodotto fatto di plastica in tutto o in parte, non concepito, progettato o immesso sul mercato per compiere più spostamenti o rotazioni durante la sua vita essendo rinviato a un produttore per la ricarica o riutilizzato per lo stesso scopo per il quale è stato concepito; 3) «plastica oxo-degradabile»: materie plastiche contenenti additivi che attraverso l'ossidazione comportano la frammentazione della materia plastica in microframmenti o la decomposizione chimica.

²⁰ Ivi si legge: «Nell'Unione, dall'80 all'85% dei rifiuti marini rinvenuti sulle spiagge sono plastica: di questi, gli oggetti di plastica monouso rappresentano il 50% e gli oggetti collegati alla pesca il 27% del totale. I prodotti di plastica monouso comprendono un'ampia gamma di prodotti di consumo frequente e rapido che sono gettati una volta usati, raramente sono riciclati e tendono pertanto a diventare rifiuti. Una percentuale significativa degli attrezzi da pesca immessi sul mercato non è raccolta per essere trattata. I prodotti di plastica monouso e gli attrezzi da pesca contenenti plastica sono pertanto un problema particolarmente serio nel contesto dei rifiuti marini, mettono pesantemente a rischio gli ecosistemi marini, la biodiversità e la salute umana, oltre a danneggiare attività quali il turismo, la pesca e i trasporti marittimi».

abbandonati e perduti, abbia determinato il fallimento delle politiche europee in materia di incentivazione alla raccolta degli attrezzi da pesca in mare (si fa riferimento, in particolare, alle previsioni contenute nel Reg. CE n. 1224/2009 e nelle direttive n. 883/2019²¹ e n. 98/2008) rispetto all'esigenza di riportare a terra i detti attrezzi allo scopo di avviarli alla raccolta ed al relativo trattamento²².

In tale orbita, quindi, gli Stati dell'Unione, avendo i componenti di plastica contenuti negli attrezzi da pesca un elevato potenziale di riciclaggio, introducano la responsabilità estesa del produttore per gli attrezzi da pesca e i componenti degli attrezzi da pesca contenenti plastica al fine di assicurarne la raccolta differenziata e finanziare una corretta gestione di tali rifiuti rispettosa dell'ambiente, in particolare il riciclaggio²³.

La direttiva, d'altronde, si applica espressamente (art. 2) anche agli attrezzi da pesca da intendersi, secondo quanto indicato dall'art. 3, come «qualsiasi attrezzo o sua parte che è usato nella pesca o nell'acquacoltura per prendere, catturare o allevare risorse biologiche marine o che galleggia sulla superficie del mare ed è impiegato allo scopo di attirare e catturare o allevare dette risorse biologiche marine» nonché al rifiuto di attrezzo da pesca da intendersi quale «attrezzo da pesca che rientra nella definizione di rifiuti nell'articolo 3, punto 1), della direttiva 2008/98/CE, inclusi tutti i componenti, le sostanze o i materiali che facevano parte o erano annessi all'attrezzo da pesca quando è stato gettato, anche se abbandonato o perso».

E ciò nel settore della pesca vale anche nelle politiche di incentivazione alla raccolta dei rifiuti, al loro corretto smaltimento, nonché alle possibilità di riutilizzo specialmente per quelli «accidentalmente pescati» con le reti nei quali si trova un'alta percentuale è costituita di plastica (di cui si dirà *infra* §4. con precipuo riferimento alla legge c.d. “Salvamare”).

²¹ Prima della direttiva del 2019, la materia era regolata, per quanto di specifico interesse rispetto al tema in esame, dalla direttiva n. 59/2000.

²² Uno dei problemi più gravi che riguardano l'inquinamento marino è quello delle c.d. reti fantasma (*ghost fishing*), strumenti da pesca perduti o abbandonati che grazie a materiali resistentissimi sono destinati a rimanere sul fondo del mare per lunghissimi periodi. Non si tratta solo di un problema di dispersione delle microplastiche lentamente degradate dalla lunga permanenza in acqua, ma di strumenti che continuano in perpetuo l'attività di pesca provocando un ingente spreco di risorse, è stato calcolato che il quantitativo di pesce intrappolato assommi a circa il 30% di quello sbarcato annualmente. Le tecnologie oggi sono mature per l'utilizzo di nuove reti da posta biodegradabili e in tal senso sono molti gli studi e i brevetti già operativi (cfr. S. Kim, P. Kim, J. Lim, An, P. Suuronen, *Use of biodegradable driftnets to prevent ghost fishing: physical properties and fishing performance for yellow croaker*, in *Animal conservation*, 2016).

²³ Art. 8, co. 9, direttiva: «Per quanto riguarda i regimi di responsabilità estesa del produttore di cui al paragrafo 8 del presente articolo, gli Stati membri provvedono a che i produttori di attrezzi da pesca contenenti plastica coprano i costi della raccolta differenziata dei rifiuti dei suddetti attrezzi quando sono dismessi e conferiti a impianti portuali di raccolta adeguati in conformità della direttiva (UE) 2019/883 o ad altri sistemi di raccolta equivalenti che non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva, nonché i costi del successivo trasporto e trattamento. I produttori coprono altresì i costi delle misure di sensibilizzazione di cui all'articolo 10 relativamente agli attrezzi da pesca contenenti plastica».

Per quanto riguarda gli attrezzi da pesca, inoltre, è stata adottata una decisione di esecuzione relativa al monitoraggio e alla comunicazione degli attrezzi da pesca immessi sul mercato e dei rifiuti di attrezzi da pesca raccolti per ridurre i rifiuti marini derivanti dai prodotti di plastica monouso e dagli attrezzi da pesca e promuovere la transizione a un'economia circolare basata su modelli commerciali, prodotti e materiali innovativi e sostenibili²⁴.

4. La normativa afferente la tutela dell'ambiente marino rispetto all'inquinamento da plastica ha aggiunto un ulteriore tassello attraverso l'adozione, dopo un lungo iter legislativo, della c.d. legge "Salvamare"²⁵.

Quest'ultima, a mente dell'art. 1, si pone lo scopo 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 volti alla prevenzione dell'abbandono dei rifiuti in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune e alla corretta gestione dei rifiuti medesimi».

In primo luogo deve rilevarsi come, con la normativa in esame, venga disciplinata più nel dettaglio la materia dei rifiuti accidentalmente pescati, definiti «rifiuti raccolti in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune dalle reti durante le operazioni di pesca e quelli raccolti occasionalmente in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune con qualunque mezzo» (art. 1, co. 2, lett. a), che, pur annoverati tra i rifiuti prodotti da nave ai sensi della direttiva n. 883/19, vengono classificati tra quelli "urbani" prevedendo una modifica del Testo Unico ambientale (d. lgs. n. 152/2006)²⁶.

Deve qui rilevarsi, tuttavia, come già un primo passaggio connesso alla qualificazione di rifiuto prodotto da nave come rifiuto solido urbano si era già avuto con il d. lgs. n. 197/2021 che, recependo la direttiva n. 883/2019, all'art. 2, co. 2, ha espressamente differenziato il regime dei rifiuti in questione, sino a quel momento classificabili quali rifiuti speciali²⁷, classificandoli quali "urbani"²⁸.

²⁴ Decisione della Commissione C(2021) 3765 *final* del 31.05.2021.

²⁵ Legge 17.05.2022, n. 60, in G.U. 10 giugno 2022, n. 134, recante "Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare (legge «Salvamare»)».

²⁶ Con la legge "Salvamare" i rifiuti accidentalmente pescati vengono inseriti tra i rifiuti urbani. L'art. 2, co. 5, l. n. 60/2022, infatti, introduce nel T.U.A. il comma 6 *bis* all'art. 183, co. 1, lett. b-ter).

²⁷ Tanto comportava, almeno sino all'adozione del decreto di recepimento, l'emergere delle criticità connesse al conferimento e smaltimento dei rifiuti accidentalmente pescati, specialmente nei porti minori (cfr. art. 7, dir. n. 883/19, e art. 7, d. lgs. n. 197/21).

²⁸ Per completezza espositiva giova osservare come la direttiva n. 883/2019 preveda un particolare regime di favore per i rifiuti accidentalmente pescati in quanto per questi ultimi non è prevista la corresponsione di alcun onere o costo a carico dei comandanti dei pescherecci che vadano a conferirli negli appositi impianti una volta rientrati in porto. Più nel dettaglio, l'art. 8, co. 2, lett. d, d. lgs. n. 197/21 (che ha recepito nel nostro paese la direttiva n. 883), precisa che gli oneri derivanti dal conferimento dei rifiuti accidentalmente pescati sono coperti «con le entrate generate da sistemi di finanziamento alternativi, compresi sistemi di gestione dei rifiuti e finanziamenti unionali, nazionali o regionali disponibili, tenendo conto di quanto previsto dall'allegato 4». Nella stessa ottica l'ulteriore previsione,

Tale misura, come ovvio, era (ed è) finalizzata ad incentivare l'attività di recupero da parte dei pescherecci evitando così che i rifiuti di cui si tratta vengano nuovamente sversati in mare.

Il nuovo regime, quindi, certamente dovrebbe consentire una migliore gestione degli stessi specie ai fini della raccolta e del conferimento.

L'uso del condizionale, tuttavia e per quanto si andrà a dire *infra*, è d'obbligo in quanto la legge Salvamare prevede, per la sua migliore attuazione, l'adozione di appositi decreti tra cui, per quanto di interesse, quello afferente le c.d. "misure premiali" (art. 2, co. 9, l. n. 60/2022) in favore dei comandanti dei pescherecci che andranno a conferire nei porti i rifiuti accidentalmente pescati²⁹.

Quanto appena dedotto, d'altronde, si correla anche a quanto indicato dall'art. 4, legge in esame, che, a fini di promozione dell'economia circolare, rinvia ad un decreto attuativo l'individuazione dei criteri e delle modalità con cui i rifiuti accidentalmente pescati ed i rifiuti volontariamente raccolti cessano di essere qualificati come rifiuti.

Ancora, la legge Salvamare va a regolamentare la gestione delle biomasse vegetali spiaggiate (art. 5) che oggi costituiscono, oltre ad un importante fattore ambientale e paesaggistico particolarmente apprezzato nelle aree marine protette, anche un fondamentale strumento per il ripascimento delle spiagge e finalizzato, quindi, a contrastare il fenomeno dell'erosione costiera.

Più nel dettaglio, la norma in esame prevede che le biomasse vegetali, derivanti da piante marine o alghe, depositate naturalmente sul lido del mare e sull'arenile possano, oltre ad essere mantenute *in loco* o portate in appositi impianti di gestione di rifiuti, essere reimmesse «nell'ambiente naturale, anche mediante il riaffondamento in mare o il trasferimento nell'area retrodunale o in altre zone comunque appartenenti alla stessa unità fisiografica, (...) previa vagliatura finalizzata alla separazione della sabbia dal materiale organico nonché alla rimozione dei rifiuti frammisti di origine antropica, anche al fine dell'eventuale recupero della sabbia da destinare al ripascimento dell'arenile»³⁰.

In realtà, anche rispetto a tale profilo emergono alcuni nodi critici che meglio si articoleranno nel paragrafo successivo.

La legge, poi, promuove le campagne di pulizia (art. 3), di sensibilizzazione (art. 8) e di educazione ambientale nelle scuole (art. 9), individua le misure per la raccolta dei rifiuti galleggianti nei fiumi (art. 6), disciplina le attività di monitoraggio e di controllo dell'ambiente marino (art. 7), che rinvia, anche in questo caso, ad un decreto

contemplata all'art. 6, co. 3, d. lgs. n. 197/21, che esonera i pescherecci di stazza inferiore a 300 GT dall'onere di c.d. "notifica anticipata dei rifiuti".

²⁹ Alle misure premiali, poi, si aggiunga quanto previsto dall'art. 11, legge n. 60, in tema di riconoscimento ambientale «agli imprenditori ittici che, nell'esercizio delle proprie attività, utilizzano materiali di ridotto impatto ambientale, partecipano a campagne di pulizia o conferiscono i rifiuti accidentalmente pescati».

³⁰ In caso di riaffondamento in mare, conclude la norma, la sottesa operazione deve essere effettuata, in via sperimentale, in siti ritenuti idonei dall'autorità competente.

attuativo), indica i criteri generali per la disciplina degli impianti di desalinizzazione (art. 12).

Come di dirà, tuttavia, la legge Salvamare, nonostante costituisca un importante tassello nelle politiche di contrasto all'inquinamento marino da plastica sembra ben lontana, almeno allo stato delle cose, dal costituire la soluzione definitiva al problema stanti i numerosi dubbi connessi alla effettiva applicazione ed attuazione della novella in esame³¹.

5. Le azioni legislative, di derivazione europea (direttiva SUP) e nazionale (d. lgs. n. 196/2021 e legge n. 60/2022), connesse alla protezione dell'ambiente marino, come sopra visto, hanno avuto negli ultimi mesi una positiva accelerazione.

Tuttavia le due normative non sono esenti da profili critici.

Sempre in ordine al decreto n. 196, con specifico riferimento agli attrezzi da pesca sarebbe stato probabilmente opportuno un maggiore raccordo, ad esempio, con le prescrizioni connesse ai rifiuti accidentalmente e/o volontariamente pescati di cui al coevo d. lgs. n. 197/2021 e, poi, alla legge n. 60/2022.

In tale orbita, sarebbe innanzitutto necessario comprendere se, ad esempio, l'attrezzo da pesca possa essere considerato, una volta abbandonato in mare e ritrovato, un rifiuto accidentalmente pescato. La risposta, sul punto, è certamente positiva.

A sua volta anche la legge Salvamare, nonostante il lungo lasso temporale decorso per la sua approvazione parlamentare, non è esente da alcune criticità che di seguito brevemente si esporranno.

Si è già sopra accennato in ordine alla presenza di numerose prescrizioni che, di fatto, rimandano l'effettiva attuazione della legge a provvedimenti attuativi.

Tra queste, non appare superfluo evidenziare quella di cui all'art. 2, co. 9, legge in esame, a mente della quale

«Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro della transizione ecologica, da adottare entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate misure premiali, ad esclusione di provvidenze economiche, nei confronti del comandante del peschereccio soggetto al rispetto degli obblighi di conferimento disposti dal presente articolo, che non pregiudichino la tutela dell'ecosistema marino e il rispetto delle norme sulla sicurezza».

Nell'orbita così tracciata, infatti, è altamente probabile che l'imprenditore ittico, nonostante le prescrizioni di cui al d. lgs. n. 197/2021 e sopra richiamate, potrebbe non essere incentivato, in assenza di maggiori chiarimenti sulla natura delle premialità di legge (che, si rammenta, non potranno essere di carattere economico), a realizzare la

³¹ La legge n. 60 prevede l'adozione, tra decreti attuativi e provvedimenti da adottare a cura delle regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano nonché dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, di dieci provvedimenti applicativi.

funzione centrale che gli si vuole affidare in tema di raccolta dei rifiuti accidentalmente pescati.

Sotto tale profilo, quindi, in un periodo di crisi energetica, un sicuro strumento premiale potrebbe essere legato ad agevolazioni nella erogazione di carburante (ad esempio, prezzi di acquisto meno onerosi) per i pescatori che, nel corso della loro attività, si impegnino a raccogliere e conferire i rifiuti accidentalmente pescati presso gli impianti portuali³².

Tuttavia, sotto tale profilo, sarebbe comunque opportuno un maggiore chiarimento da parte delle competenti Autorità in quanto, trattandosi comunque di agevolazioni fiscali che incidono sotto il profilo economico (ad esempio, minor gettito), le stesse potrebbero trovare una difficile applicazione laddove (potenzialmente) dette agevolazioni dovesse essere inquadrata tra le provvidenze economiche (circostanza, quest'ultima, che si deve escludere).

Ad ogni buon conto, al fine di superare eventuali ritardi connessi alla adozione dei decreti attuativi, nei limiti del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, sarebbe auspicabile che i prossimi Piani regionali per la pesca vengano elaborate delle misure di incentivazione della raccolta e conferimento dei rifiuti in esame e, soprattutto, che prevedano interventi infrastrutturali, specie nei porti minori, tali da garantire l'agevole espletamento delle attività contemplate nel d. lgs. n. 197/2021 e dalla legge n. 60/2022.

Non bisogna omettere di ribadire, infatti, che il corretto conferimento dei rifiuti in esame andrebbe ad implementare il circuito dell'economia circolare con indubbi effetti positivi anche sotto il profilo del raggiungimento degli scopi indicati nelle politiche europee di contrasto all'inquinamento.

Si è riferito, inoltre, alle prescrizioni connesse alla gestione delle massa biovegetali.

Ebbene non deve sfuggire che il tema delle biomasse era stato già affrontato dal legislatore italiano in due previsioni normative: il c.d. "Decreto sostegni" del 2021 e la legge n. 75/2010 nonché dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 86/2021.

In questa sede si può evidenziare come, sino alla pubblicazione della legge n. 60, la posidonia spiaggiata poteva essere interrata in loco e risultava esclusa dall'applicazione della normativa solo nelle ipotesi contemplate dalla legge³³.

³² Limitarsi, in attesa di provvedimenti ministeriali attuativi e come allo stato è previsto dall'art. 11, legge "Salvamare", al solo rilascio di attestati di riconoscimento ambientale, senza misure concrete a sostegno di un settore nevralgico per il nostro sistema economico, potrebbe infatti disincentivare o, comunque, rendere insufficiente il contributo degli imprenditori ittici rispetto alla raccolta ed al conferimento dei rifiuti accidentalmente pescati.

³³ Ovvero laddove la posidonia: a) veniva reimpressa nel medesimo ambiente marino; b) veniva riutilizzata a fini agronomici; c) veniva riutilizzata in sostituzione di materie prime all'interno di cicli produttivi, mediante processi o metodi tali da non danneggiare l'ambiente e non mettere in pericolo la salute umana.

Con il nuovo regime legislativo certamente si denota un migliore approfondimento della materia poiché si procede ad individuare tre “tipologie” di “prodotti” ovvero biomasse vegetali depositate naturalmente sul lido del mare e sull’arenile, accumuli antropici³⁴ e prodotti costituiti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale.

La migliore specificazione, tuttavia, non è esente da profili problematici in quanto, come è stato osservato³⁵, la coesistenza di tre normative per la disciplina qui in esame potrebbe dar adito a problemi interpretativi che, ove non corretti o comunque in assenza di chiarimenti, possono sfociare. Secondo la dottrina che si è occupata recentemente della materia, quindi, una possibile soluzione potrebbe essere quella di prevedere un’unica norma che raccolga le altre e che preveda l’esenzione dei prodotti e delle sostanze naturali spiaggiate, dopo eventuale vagliatura, dall’applicazione della normativa sui rifiuti contemplata nel TUA laddove gli stessi vengano riutilizzati come risorsa senza pericoli per la salute o per l’ambiente.

In tal senso, quindi, sarebbe auspicabile già un primo intervento “correttivo” sulla legge Salvamare.

³⁴ Da intendersi quale biomasse marine mineralizzate, sabbia e rifiuti antropici.

³⁵ Sul punto si veda il commento di G. Amendola, *Legge salvamare: posidonia e biomasse spiaggiate, ultimo atto?* nonché, dello stesso autore, *Ultime notizie sulla posidonia: il «decreto sostegni»*, entrambi i saggi sono disponibili su www.osservatorioagromafie.it.

Il sottoscritto Giuseppe Delle Foglie, c.f. DLLGPP81E04F262B, ai sensi e per gli effetti di cui al d.P.R. n. 445/2000, dichiara,

in ossequio a quanto prescritto dall'art. 5, D.R. n. 2031/2025, che le seguenti pubblicazioni:

- 1) "Direttiva Bolkestein e nuovi orientamenti in materia di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative", in "Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente – UNIPA", 2024, ISSN: 1724-7322.
- 2) "Analisi dei casi di decadenza della concessione demaniale, discrezionalità della P.A. ed evoluzione giurisprudenziale", in "Il diritto dei trasporti", Volume III, 2023, ISSN: 1123-5802.
- 3) "Vincoli aeroportuali, prassi ed evoluzione normativa. Il ruolo dell'ENAC e degli enti di gestione", in "Il diritto dei trasporti", Volume II, 2023, ISSN: 1123-5802.
- 4) "Rimedi normativi all'inquinamento da plastica in mare", in "Simposia 2022" del Dipartimento Jonico, EDJSGE, 2022, ISBN: 9788894665185.
- 5) "Note in tema di inchieste marittime in caso di incendio a bordo", in "Annali del Dipartimento Jonico di Taranto", 2016, ISBN: 978-88-909569-6-6.
- 6) "Piano comunale delle coste ed illegittimità del provvedimento di diniego di concessione demaniale marittima", in "Annali del Dipartimento Jonico di Taranto", I, 2013, ISBN: 978-88-909569-0-4,

sono state diffuse esclusivamente con modalità elettroniche e per le stesse si indica il link web su cui l'opera è stata pubblicata:

- "Direttiva Bolkestein e nuovi orientamenti in materia di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative" su https://www.giureta.unipa.it/2024/07_Carnimeo_DirNav_2024.pdf;
- "Casi di decadenza della concessione demaniale, discrezionalità della P.A. ed evoluzione giurisprudenziale" su <https://www.dirittodeitrasporti.it/app/uploads/2024/07/Fascicolo-n.-323.pdf>;
- "Vincoli aeroportuali, prassi ed evoluzione normativa. Il ruolo dell'ENAC e degli enti di gestione" su <https://www.dirittodeitrasporti.it/app/uploads/2023/11/Fascicolo-223.pdf>;
- "Rimedi normativi all'inquinamento da plastica in mare" su <https://www.uniba.it/it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/simposia/simposia-2022/simposia-2022>;

- “Note in tema di inchieste marittime in caso di incendio a bordo”, in “Annali del Dipartimento Jonico di Taranto” su <https://www.uniba.it/it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/gli-annali/annali-2016/DelleFoglie.pdf>;
- “Piano comunale delle coste ed illegittimità del provvedimento di diniego di concessione demaniale marittima” su <https://www.uniba.it/it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/gli-annali/annali-2013/Presentazioni2013.pdf>.

Bari, li 22 luglio 2025

In fede,

giuseppe delle foglie
