

CAMERA DEI DEPUTATI
VIII COMMISSIONE (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)
IX COMMISSIONE (TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

Risoluzione n. 7-00560 Nobili recante “Misure per migliorare la competitività dei sistemi portuali, anche attraverso la semplificazione della disciplina del dragaggio”

Nota Tecnica ISPRA-SNPA per l'audizione informale del 24/02/2021

Introduzione

L'attività di dragaggio all'interno dei porti è una attività indispensabile a mantenere la profondità dei fondali per la sicurezza della navigazione e per consentire lo sviluppo dei traffici commerciali.

I volumi di sedimenti portuali che si movimentano annualmente possono variare da poche migliaia a qualche milione di metri cubi per ciascun porto, a partire dai piccoli porticcioli turistici fino ad arrivare ai grandi porti commerciali.

Buona parte dei sedimenti dragati, una volta **caratterizzati** e ritenuti di **idonea qualità**, possono essere reimpiegati in ambito marino, verificando la sostenibilità ambientale ed economica, nel rispetto delle indicazioni comunitarie e che discendono dagli accordi internazionali (Protocollo di Londra 1996 e Protocollo Dumping - Convenzione di Barcellona 1995), di cui l'Italia è parte contraente. In ambito nazionale è invece ancora del tutto carente una norma, al di fuori dall'ambito dei rifiuti, che regolamenti il riutilizzo “a terra”, o “a mare” (dopo opportune attività di trattamento per ridurre il possibile inquinamento) dei materiali dragati nei porti e nelle aree costiere. Il riutilizzo nella filiera terrestre, come già avviene in alcuni Paesi europei, consiste principalmente nel reimpiego del sedimento dragato come materiale per sottofondi stradali ed infrastrutturali (es. strade, piazzali interportuali, aeroportuali), materiali da costruzione (civile e industriale), riqualificazione ambientale (es. opere di ingegneria ambientale), riempimenti di aree depresse o a rischio innalzamento delle acque, opere di regimazione idraulica, ecc.).

Ad oggi, l'unica possibile alternativa per i materiali “tolti dall'acqua”, è ancora l'applicazione della normativa sui rifiuti, che mal si adatta ad una matrice comunque naturale, ancorché possibilmente inquinata, che interessa spesso volumi significativi (non meno di qualche migliaio di metri cubi). Le difficoltà sono tali per cui questi materiali spesso, nelle situazioni di qualità peggiore, sono destinati ad essere refluiti in vasche di contenimento conterminata, da cui difficilmente potranno essere recuperati e riutilizzati in modo virtuoso in un'ottica di economia circolare. Tali bacini potrebbero invece rappresentare la fase intermedia del percorso “circolare”, una sorta di “laboratori all'aperto” a cui associare attività di trattamento che ne migliorino la qualità per un successivo riutilizzo “a terra” o di nuovo “a mare”.

Le attività di dragaggio nei porti

L'attività di dragaggio all'interno dei porti (che non ricadono all'interno dei siti di interesse nazionale SIN) fa riferimento ai principi di cui all'art. 109, comma 1, lettera a) del D.lgs n. 152/2006 e al Decreto Ministeriale 15 luglio 2016, n. 173 rubricato come “Regolamento recante modalità e criteri tecnici per l'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di escavo di fondali marini”. L'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione è la Regione.

ISPRA, CNR e ISS, con il contributo dell'intero SNPA e delle Università italiane, hanno collaborato alla emanazione dei criteri ambientali per la caratterizzazione e gestione dei sedimenti in ambito marino (ripascimento delle coste, riempimento di banchine e vasche di colmata,

immersione in mare oltre le 3 miglia dalla costa), con la stesura delle norme tecniche attualmente in vigore riportate nell'Allegato tecnico al DM 173/2016.

Per valutare l'applicazione a livello nazionale di tale DM e raccoglierne le criticità, è stato istituito un Osservatorio "esperto" Nazionale (D.D. PNM n 19983 del 7.08.2019), che si è riunito per la prima volta presso la Direzione MAC (già PNM) del MATTM l'11.11.19, coinvolgendo rappresentanti degli Enti nazionali di ricerca (ISPRA, CNR, ISS), una rappresentanza di n. 5 ARPA regionali e due rappresentanti delle Regioni (a nome della Conferenza Stato-Regioni).

Le attività svolte dall'Osservatorio sono finalizzate a verificare la necessità di un aggiornamento dell'Allegato tecnico del D.M. n. 173/2016, mediante valutazioni e discussioni periodiche sulle problematiche connesse.

Nel corso del primo anno di funzionamento ISPRA ha coordinato la raccolta e la discussione delle informazioni e delle osservazioni richieste alle Regioni nel mese di gennaio-marzo 2020 che comprendevano:

- le autorizzazioni rilasciate ai sensi del D.M. n. 173/2016 da ogni regione costiera negli anni 2017, 2018 e 2019, al fine di delineare un quadro generale sulle effettive quantità movimentate, sulla qualità dei sedimenti movimentati secondo la classificazione prevista dall'Allegato tecnico al decreto e sulle opzioni di gestione adottate per il ricollocamento dei sedimenti;
- le criticità riscontrate nell'applicazione dell'Allegato tecnico al medesimo D.M., contenente le prescrizioni tecniche da seguire ai fini dell'autorizzazione alla gestione dei sedimenti dragati e la loro ricollocazione (ripascimento di arenili, immersione in ambienti conterminati, immersione in aree marine oltre le 3 mn dalla costa e conseguenti attività di monitoraggio ambientale).

È opportuno ricordare che il succitato Decreto esclude dalla classificazione alcune fattispecie di movimentazioni come ad esempio i livellamenti dei fondali in ambito portuale e il ripristino degli arenili per il rimodellamento dopo le mareggiate invernali, nonché le attività di movimentazione in ambiente lagunare.

Da una approfondita valutazione della documentazione pervenuta all'Osservatorio da 7 regioni costiere sulle 15 effettive, emerge che, annualmente, negli ultimi tre anni sono state concesse autorizzazioni da ciascuna regione e per volumi complessivi (per le 7 regioni considerate) di diverse centinaia di migliaia di metri cubi, includendo tutte le possibili opzioni di gestione previste dal Decreto (Figura 1). Riguardo le osservazioni sulle criticità, quelle pervenute sono state catalogate e puntualmente analizzate (Figura 2).

Di tutte le osservazioni pervenute, alcune hanno riguardato in verità modifiche dell'Articolato, relative a tematiche di ordine generale con valenza nazionale, che presuppongono una verifica della legittimità rispetto all'ambito di applicazione dell'art. 109 del D.lgs. n. 152/2006 ed eventuale intervento normativo aggiuntivo. Questa trattazione è di competenza del MATTM e non dell'Osservatorio.

Altre sono invece relative all'Allegato tecnico, ossia quelle per le quali si profilano ipotesi di modifica dell'allegato. Queste ultime risultano distinguibili in osservazioni risolvibili mediante: a. semplici pronunciamenti dell'Osservatorio tramite verbali contenenti note esplicative; b. circolari del MATTM da emanare successivamente ad una valutazione dell'Ufficio legislativo sulla fattibilità di quanto proposto dall'Osservatorio, o tramite proposte di aggiornamento dell'Allegato tecnico secondo quanto previsto dall'Art. 9 del D.M.; oppure tematiche che necessitano di approfondimenti di carattere scientifico, anche per mezzo di attività sperimentali.

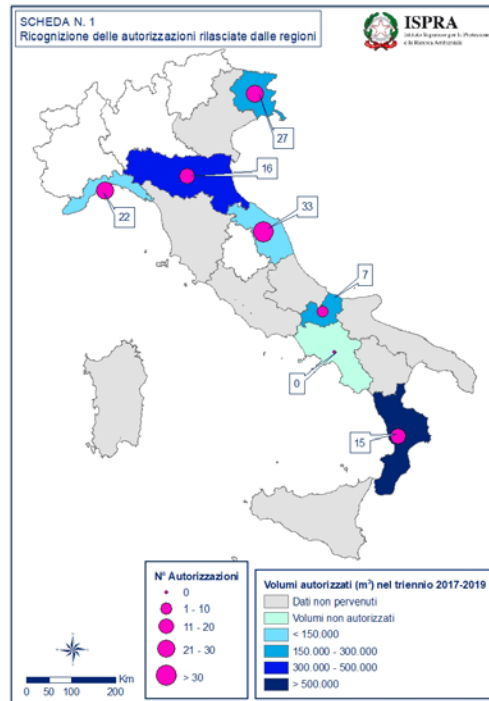


Fig.1: Autorizzazioni rilasciate dalle regioni

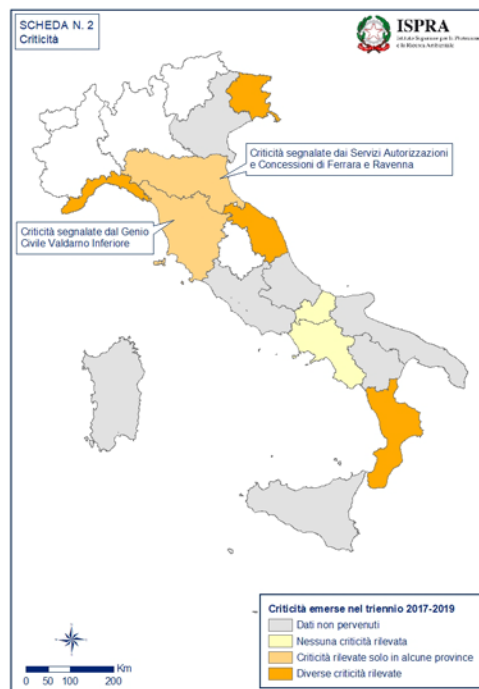


Fig.2 Criticità segnalate dalle regioni

Altre osservazioni sono state quelle contenenti errate interpretazioni del testo dell'Allegato, fraintendimenti o specifiche di dettaglio, e da risolversi in ambito SNPA, in quanto procedure tecniche riferibili alle «buone prassi».

Infine un ultimo gruppo di osservazioni sono state quelle di carattere locale trattate nel contesto regionale, risolvibili mediante eventuali suggerimenti alle Regioni da parte dell'SNPA e disciplinabili solo a livello locale.

La DG MAC del MATTM si attiverà con l'Ufficio Legislativo per valutare le questioni non afferenti strettamente ad aspetti connessi all'allegato tecnico ma relative a tematiche legate agli ambiti di applicazione normativa del D.M. n. 173/2016, nonché la forma più idonea con la quale formalizzare le proposte conclusive fornite dall'Osservatorio sulle questioni poste dalle Regioni e dalle Autorità portuali. A questo proposito è in programma anche un incontro con Assoport, peraltro già sentita per le vie brevi, per discutere le loro esigenze, le problematiche sollevate in precedenza e segnalare eventuali ulteriori criticità.

Tutta la documentazione tecnica ed i verbali delle riunioni plenarie dell'Osservatorio saranno resi disponibili entro il prossimo mese di marzo nella pagina del sito web di ISPRA-SNPA dedicata al D.M. 173/2016 che accoglie anche la documentazione ed il software di supporto per l'applicazione dell'Allegato tecnico. (<https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/tema-mare/movimentazione-e-gestione-dei-sedimenti-marino-costieri-osservatorio-esperto-dm-173-16>)

Stante quanto sopra premesso

- riguardo a “*valutare la possibilità di adottare iniziative per eliminare, nel caso di possibilità di conferimento in mare dei sedimenti provenienti da dragaggio, l'obbligo di contenimento in strati superiori ai 5 cm*”, si osserva quanto segue.

L'Allegato tecnico al D.M. n. 173/2016 intende riferirsi non certo ad un ricoprimento puntuale di 5 cm (peraltro impossibile da rispettare considerati i normali sistemi di dragaggio e rilascio di centinaia di metri cubi di materiale), bensì ad un ricoprimento “teorico medio” considerando una superficie unitaria di un miglio nautico quadrato (circa 3,5 km quadrati). In altre parole, si tratta di consentire uno sversamento di circa 172000 metri cubi di materiale per miglio nautico quadrato (circa 275.000 tonnellate), operazione facilmente controllabile tramite i consueti sistemi di rilevazione dei quantitativi effettivamente sversati. Sono quindi volumi complessivi considerevoli e che comunque consentono agli organismi che vivono sul fondo e che rappresentano una fonte di sostentamento anche per le risorse demersali della pesca, di ricolonizzare in breve tempo i medesimi fondali, permettendone un eventuale riutilizzo come area di immersione, in tempi relativamente brevi. Spessori superiori trasformerebbero il sito di immersione in una sorta di “discarica” in mare, rendendo necessarie restrizioni su altri usi legittimi quale l'attività di pesca. In ogni caso le comunità biologiche ne risulterebbero decisamente impoverite al punto da prolungare il periodo necessario ad un eventuale riutilizzo del sito per ulteriori sversamenti. Nell'ambito delle proposte elaborate dall'Osservatorio esperto al D.M. n. 173/2016 è stata comunque formulata una dizione più chiara del testo normativo, indicando il volume massimo immergibile in un'area unitaria di un miglio nautico quadrato, con un ricoprimento medio non superiore a 10 cm per subaree interne di superficie variabile, da definire caso per caso.

- riguardo a “*valutare l'opportunità di adottare iniziative per sospendere, nelle more della completa ridefinizione dei criteri per la loro effettuazione, le prove eco-tossicologiche, prevedendo che, in tale fase, la caratterizzazione dei sedimenti si basi esclusivamente sulle*”

prove chimiche in grado di tener conto della maggior vulnerabilità dell'ecosistema marino rispetto a quello terrestre”, si osserva quanto segue.

L'attuale D.M. n. 173/2016 è basato su un approccio integrato di tipo chimico ed ecotossicologico, ormai ampiamente riconosciuto a livello internazionale, sia dal punto di vista tecnico-scientifico che dalle Convenzioni internazionali in materia di gestione dei sedimenti di dragaggio (Protocollo di Londra 1996 e Protocollo Dumping - Convenzione di Barcellona 1995) e di altre normative di settore in altri paesi europei. Tale approccio, attraverso l'applicazione di indici sintetici, è in grado di valutare il pericolo ambientale del sedimento da dragare, garantendo la compatibilità della gestione dei sedimenti, in particolare nella filiera marina (immersione in mare oltre le 3 miglia nautiche, ripascimento delle spiagge, riutilizzo in ambienti conterminati permeabili ed impermeabili).

Le due tipologie di analisi sono complementari e, nelle modalità con cui sono descritte e applicate nel D.M., interdipendenti, ovvero l'una non può essere applicata senza l'altra. Le sostanze chimiche da ricercare, infatti, sarebbero molto numerose (contaminanti tradizionali, contaminanti emergenti tra cui farmaci e cosmetici) e le analisi ecotossicologiche consentono di registrare gli effetti biologici complessivi senza dover effettuare la ricerca di centinaia di sostanze per ogni campione. Inoltre, l'ecotossicologia consente di controbilanciare eventuali superamenti anche dei limiti chimici tabellari, garantendo, qualora gli effetti ecotossicologici risultino bassi o assenti, anche una buona qualità del sedimento.

Una gestione dei sedimenti basata sulle sole analisi chimiche rappresenterebbe, quindi, un'applicazione del decreto non coerente con le finalità dello stesso, e, oltre a costituire un approccio scientificamente obsoleto, sarebbe solo apparentemente vantaggioso per gli operatori di settore. Nella eventualità che per esigenze di apparente semplificazione si volesse tornare ad un approccio meramente chimico-tabellare, l'attuale lista delle sostanze da ricercare nei sedimenti non sarebbe in grado di “*tenere conto della maggiore vulnerabilità dell'ecosistema marino...*”. Occorrerebbe, quindi, integrare l'elenco dei parametri con le sostanze indicate nel D.Lgs. n. 172/2015, con le nuove sostanze di cui alla Watch List, includendo inoltre anche le indagini di bioaccumulo per valutare l'eventuale biodisponibilità dei contaminanti presenti nei sedimenti. Ciò comporterebbe un inevitabile allungamento dei tempi di analisi (per il bioaccumulo servono mediamente circa 30 giorni per campione), un maggior grado di complessità delle procedure tecniche per la caratterizzazione del sedimento da dragare e l'impiego di maggiori risorse economiche.

In aggiunta a quanto sopra, occorre segnalare che il mero approccio chimico tabellare implica l'attribuzione della “non conformità” dei sedimenti associati ad un campione a causa del superamento del limite di concentrazione di riferimento anche di un solo parametro, tra le decine di sostanze da analizzare, condizionando pesantemente la classificazione della qualità dei sedimenti da movimentare.

A conclusione della presente, si sottolinea che ISPRA, con gli enti scientifici nazionali e l'intero sistema SNPA, è impegnata quotidianamente nel fornire supporto alla risoluzione di criticità locali (comunque possibili nell'ampia e variegata casistica nazionale e non facilmente disciplinabili in una norma di carattere generale) e trasferire sul piano tecnico (mediante la redazione di protocolli metodologici e linee guida) e normativo, le soluzioni tecnico-scientifiche individuate, nel rispetto dei percorsi istituzionali, a servizio del Paese.

A questo proposito, merita menzionare alcune situazioni specifiche emerse in realtà locali soggette a fonti antropiche di materiali organici. Nei sedimenti di queste aree è stata rilevata la presenza di

fattori di alterazione delle caratteristiche naturali del sedimento quali valori anomali di pH o concentrazioni rilevanti di ammonio, che possono determinare risposte ecotossicologiche apparentemente preoccupanti (falsi positivi). La rilevazione di questi “fattori di confusione” è nota nella letteratura scientifica e alcuni protocolli metodologici ne richiedono la misura per la corretta conduzione del saggio biologico. SNPA ha già sperimentato sul campo tali situazioni (es. Porto di Ancona) e sono in corso verifiche anche in altri porti (es. Porto di Ravenna), e si impegna, per il superamento di queste criticità, in tempi brevi, a meglio esplicitare attraverso propri protocolli metodologici di esecuzione delle prove, i metodi di misura e di eventuale rimozione di tali fattori, al fine di consentire alle autorità competenti una efficace risoluzione delle problematiche emerse e il conseguente rilascio delle autorizzazioni operative.