
XIII LEGISLATURA

Doc. **XXIII**
N. **36**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ
ILLECITE AD ESSO CONNESSE**

(composta dai deputati: *Scalia*, Presidente; *Gerardini*, Vicepresidente; *Marengo*, Segretario; *Cappella*, *Carboni*, *Casinelli*, *Collavini*, *Copercini*, *De Cesaris*, *Errigo*, *Iacobellis*, *Izzo Domenico*, *Manzato*, *Marengo*, *Penna*, *Rossi Oreste*, *Russo*, *Saraca*, *Sospiri*, *Tarditi*, *Vigni*; e dai senatori: *Specchia*, Vicepresidente; *Polidoro*, Segretario; *Asciutti*, *Capaldi*, *Carcarino*, *Cazzaro*, *Colla*, *Cortelloni*, *Cozzolino*, *Firrarello*, *Giovanelli*, *Grillo*, *Iuliano*, *Lasagna*, *Lubrano di Ricco*, *Maconi*, *Murineddu*, *Napoli Roberto*, *Rescaglio*, *Staniscia*)

RELAZIONE SUL DOCUMENTO DI LAVORO DELLA DIREZIONE GENERALE XI DELLA COMMISSIONE EUROPEA, INERENTE ALLA MODIFICA DELLA DIRETTIVA 94/62/CEE

(Relatore: onorevole **Franco GERARDINI**)

Approvata nella seduta del 21 ottobre 1999

Trasmessa alle Presidenze delle Camere il 9 novembre 1999 ai sensi dell'articolo 1, comma 2, legge 10 aprile 1997, n. 97, come modificato dalla legge 14 giugno 1999, n. 184

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa	Pag.	6
1. Le modifiche proposte alla « direttiva imballaggi »	»	6
2. L'istruttoria della Commissione	»	7
3. Considerazioni della Commissione d'inchiesta	»	8
3.1. Mancanza di una sufficiente base informativa	»	8
3.2. Sul concetto di prevenzione	»	9
3.3. Sugli obiettivi	»	10
3.4. Sul riutilizzo	»	10
4. Sulla responsabilità del produttore	»	12
Allegato 1	»	13
Allegato 2	»	16
Allegato 2-bis	»	20



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

*Commissione Parlamentare di inchiesta
sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite
ad esso connesse*

Il Presidente

Roma, 9 novembre 1999
Prot. n. 7135/RIF

Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 10 aprile 1997, n. 97, come modificata dalla legge 14 giugno 1999, n. 184, la relazione (approvata nella seduta del 21 ottobre 1999) su un documento di lavoro della direzione generale XI della Commissione Europea, inerente alla modifica della direttiva 94/62/CEE.

Con i miei migliori saluti,


(Massimo SCALIA)

On. Prof. Luciano VIOLANTE
Presidente della
CAMERA DEI DEPUTATI



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

*Commissione Parlamentare di inchiesta
sul ciclo dei rifiuti o sulle attività illecite
ad esso connesse*

Il Presidente

Roma, 9 novembre 1999
Prot. n. 7136 /RIF

Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 10 aprile 1997, n. 97, come modificata dalla legge 14 giugno 1999, n. 184, la relazione (approvata nella seduta del 21 ottobre 1999) su un documento di lavoro della direzione generale XI della Commissione Europea, inerente alla modifica della direttiva 94/62/CEE.

Con i miei migliori saluti,


(Massimo SCALIA)

Sen. Avv. Nicola MANCINO
Presidente del
SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE SUL DOCUMENTO DI LAVORO DELLA DIREZIONE
GENERALE XI DELLA COMMISSIONE EUROPEA, INERENTE ALLA
MODIFICA DELLA DIRETTIVA 94/62/CEE
(C.D. DIRETTIVA IMBALLAGGI)

Premessa

Il decreto legislativo n. 22 del 1997 ha recepito in Italia tre importanti direttive comunitarie tra cui la 94/62/Cee del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti d'imballaggio.

Le finalità della direttiva 94/62/Cee sono:

armonizzare le misure nazionali in materia di gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio;

prevenire la produzione di rifiuti da imballaggio;

sviluppare il reimpiego degli imballaggi, il riciclaggio ed altre forme di recupero dei rifiuti da imballaggio;

ridurre lo smaltimento finale di tali rifiuti.

La direttiva 94/62/Cee si applica a tutti gli imballaggi immessi sul mercato europeo ed a tutti i rifiuti d'imballaggio ed è stata emanata ai sensi dell'articolo 100a del Trattato per « garantire il funzionamento del mercato interno e prevenire l'insorgere d'ostacoli agli scambi nonché attenuazioni e restrizioni alla concorrenza nella comunità » (articolo 1, comma 1).

La direttiva 94/62/Cee prevede l'adozione da parte dei paesi membri di obiettivi di recupero e riciclaggio (articolo 6 comma 1) che, entro 6 mesi dalla scadenza della prima fase di cinque anni (31 dicembre 2000) e sulla base dei dati ufficiali trasmessi dai singoli stati membri entro il 30 giugno 1999, con procedura di codecisione, devono essere aggiornati (articolo 6, comma 3, lett. b).

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite a esso connesse, nell'esercizio dei suoi poteri (articolo 1, comma 1, lett. f) della legge istitutiva, intende offrire le proprie valutazioni e proposte.

1. *Le modifiche proposte alla « direttiva imballaggi ».*

L'Unità per la gestione dei rifiuti della Commissione ha distribuito ai paesi membri un documento di lavoro che propone le seguenti modifiche:

- 1) 75 per cento di riciclaggio per tutti i materiali d'imballaggio;

- 2) 45 per cento minimo di riciclaggio per singolo materiale per gli imballaggi primari (vendita). Questo obiettivo può essere ridotto in casi di aumento delle quote di riuso;
- 3) i paesi membri dovranno incoraggiare sistemi di riuso;
- 4) eliminazione degli obiettivi di recupero energetico;
- 5) promozione della riduzione delle quantità di imballaggi;
- 6) i costi dei sistemi di raccolta e riciclaggio saranno a carico, in tutto o in parte, dei produttori o dei commercianti.

Il documento propone un'interpretazione più chiara di « imballaggio », secondo un criterio comunicato nel « Comitato imballaggi » della DG XI (articolo 21 della direttiva), allegando alla direttiva un elenco non vincolante e un'interpretazione di « riciclaggio » che esclude l'attuale definizione di recupero di energia.

Nel documento si prevede che vi sia una limitazione progressiva, in quantità e in pericolosità, del flusso di rifiuti generati da imballaggio. Si restringono inoltre i canali di gestione del ciclo, attraverso l'emarginazione della combustione con relativo recupero energetico, favorita — secondo il documento — da « ...obiettivi di recupero elevati... ». Questi ultimi non vengono più utilizzati e vengono sostituiti da obiettivi di riutilizzo di alcuni materiali da imballaggio, abbinati a obiettivi di riciclaggio (obiettivi minimi 75% del peso).

Infine il documento prevede che i costi per il sistemi di restituzione, raccolta, riutilizzo e riciclaggio devono essere sostenuti dai produttori e dai commercianti, rafforzando i principi di cui all'articolo 7 della direttiva.

2. *L'istruttoria della Commissione.*

Poiché la modifica della direttiva 94/62 presuppone la verifica dell'esperienza avutasi *medio tempore* nelle varie realtà nazionali, la Commissione d'inchiesta ha avviato un'indagine per ottenere un quadro della situazione italiana.

In tal senso ha scelto di svolgere audizioni di esperti, tra cui esponenti dei consorzi del sistema CONAI. Sono stati ascoltati, nella seduta del 28 luglio 1999, Pietro Capodice, presidente del CONAI, Roberto Valdinoci, direttore generale del consorzio *Rilegno e Vermondo Busnelli*, rappresentante in Italia dell'*European Recovery and Recycling Association* (ERRA); nella seduta del 16 settembre 1999, sono stati ascoltati Franco Todisco, presidente dell'ASSOVETRO, Carlo Montalbetti, direttore generale del COMIECO e Mario Magnini, presidente del COREPLA. Infine nelle sedute del 21 e del 23 settembre 1999 sono stati sentiti rispettivamente Valerio Bernardi, direttore generale del Consorzio imballaggi in alluminio (il 21 settembre) e Giuseppe Russo, amministratore delegato del Consorzio dell'acciaio, Walter Ganapini, Rosanna Laraia e Mariella Maffini per l'ANPA (il 23 settembre).

A tutti costoro, in sostanza, sono state chieste opinioni e previsioni circa l'opportunità di una revisione della direttiva o piuttosto della sua

radicale sostituzione. E, nel primo caso, se la revisione possa dirsi sostenuta da adeguate informazioni circa l'attuale andamento della gestione del ciclo degli imballaggi.

Ancora: è stato chiesto se gli obiettivi suggeriti nel documento di lavoro fossero ritenuti realistici; quale ruolo debba in futuro essere riservato alle tecnologie di recupero energetico e infine come possa essere giudicato il rafforzamento del principio della responsabilità del produttore, in base al quale si addossano a costui i costi del sistema di recupero.

3. Considerazioni della Commissione d'inchiesta.

3.1. Mancanza di una sufficiente base informativa.

3.1.1. *Non vi sono dati sufficienti per valutare la situazione attuale in relazione agli obiettivi e non ci sono le necessarie informazioni per proporre di nuovi.* Gli obiettivi di recupero e riciclo dei vari paesi membri si basano su quantità che sono ancora oggetto di stima. In ciascun paese dell'Unione europea vi sono modi diversi di misurazione delle quantità e differenti capacità delle autorità preposte di tenere sotto osservazione l'andamento del ciclo degli imballaggi. In pratica non sono ancora disponibili dati esaurienti da parte dei paesi membri circa il raggiungimento degli obiettivi attuali. Del resto la stessa Commissione deve riferire, in sede Ue, entro il 30 giugno 2000 e ogni aumento di obiettivi deve essere basato su dati certi e su un'analisi in termini di costi-benefici, delle conseguenze ambientali, sociali ed economiche. Gli *standard* europei (CEN), che consentono la piena applicazione dei requisiti essenziali, saranno completati soltanto per la metà o la fine dell'anno 2000. Questi *standard* permetteranno di avere uniformità nelle definizioni e nei calcoli riguardanti le percentuali di recupero e riciclaggio.

Per quello che concerne l'Italia, il sistema di gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio è appena agli inizi e solo da pochissimi mesi l'ANPA e l'Osservatorio dei rifiuti hanno messo a punto meccanismi che sono al contempo di gestione del fenomeno e di osservazione dello stesso.

Il CONAI e i vari consorzi di filiera, hanno da pochissimo tempo approvato i loro programmi di prevenzione e dunque la relativa fase di attuazione è ancora alle prime mosse (1).

Consegue da quanto precede che il termine entro cui l'Italia potrà offrire un quadro informativo più realistico non cadrà prima del 2001.

3.1.2. Sarebbe necessario arrivare ad un linguaggio comune, costituendo un *database* europeo che renderebbe coerente l'insieme delle rilevazioni in tutti gli stati membri dell'Unione, con dati affidabili

(1) Il Conai ha approvato il suo programma nel luglio del 1999 mentre il Comieco lo aveva predisposto nel marzo 1999. Per le stime relative agli imballaggi in Italia, v. l'allegato 1. Per informazioni sul recepimento della « direttiva imballaggi » negli altri paesi comunitari (eccezione fatta per la Grecia, che non è tenuta al recepimento), v. l'allegato 2.

e confrontabili. In tale ottica appare necessario l'avvio, da parte del CONAI, di una serie di studi a carattere prevalentemente tecnico-economico per individuare e monitorare:

a) a livello internazionale, la gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio nei vari paesi dell'Unione europea, con particolare riferimento ai costi per il loro riutilizzo, riciclo e recupero;

b) a livello nazionale, le possibili strategie per la gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio che siano il più possibile armonizzate e compatibili con le corrispondenti politiche degli altri stati comunitari.

I dati risultanti da tali studi, accompagnati da specifiche relazioni, dovrebbero poi essere trasmessi, almeno annualmente all'Osservatorio nazionale dei rifiuti e all'ANPA.

3.2. *Sul concetto di prevenzione.*

Il principio della prevenzione è un obiettivo importante ed è da condividere.

Prevenzione non significa però esclusivamente ridurre gli imballaggi in circolazione, mentre sicuramente devono essere ridotti i rifiuti da destinare alle discariche.

Gli imballaggi hanno una funzione ineludibile sul mercato: utilità per il trasporto, elemento di *marketing*, salvaguardia dell'integrità delle merci, eccetera.

Non ha pertanto valore ambientale fissare degli obiettivi « quantitativi » di prevenzione, in quanto il minor impatto ambientale dipende da innumerevoli fattori (fase di produzione meno inquinante, scarti ridotti o riciclati, imballaggi più facilmente riciclabili, eccetera). Ne consegue che la prevenzione deve essere perseguita, imponendo ai produttori misure volte alla produzione di imballaggi dalle caratteristiche eco-compatibili e ponendo delle scadenze temporali realistiche.

Politiche troppo spinte di prevenzione possono ingenerare fenomeni di protezionismo ecologico. La Commissione europea, per esempio, ha promosso procedure di infrazione nei confronti della Germania e della Danimarca, in quanto questi paesi hanno introdotto misure che costituiscono un ostacolo al mercato interno, limitano la concorrenza e discriminano certi tipi di imballaggio.

Per il reale « funzionamento del mercato e per prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi, nonché distorsioni e restrizioni alla concorrenza » (finalità della direttiva 94/62/CE), i diversi sistemi di gestione devono coordinarsi per potenziare gli sforzi comuni (accordi volontari). Un modello potrebbe essere il sistema di compensazione in atto tra i diversi sistemi postali nazionali.

3.2.1. Sulle problematiche trattate in questo paragrafo il « Documento di lavoro » della DGXI appare troppo rigido: non è tenuto in sufficiente considerazione il ruolo degli imballaggi nella prevenzione dei rifiuti e la domanda di imballaggi non è una variabile su cui si può pretendere di agire in maniera irrisuardosa degli altri interessi in gioco.

3.3. *Sugli obiettivi.*

La direttiva 94/62/Cee prevede la revisione della stessa (articolo 6, comma 3, lettera *b*) con lo scopo di fissare gli obiettivi di recupero e di riciclaggio per il secondo quinquennio (2001-2006). Si rileva che l'Unità incaricata della gestione rifiuti (DGXI-e3) propone ulteriori e ben più ampie modifiche.

Il documento di lavoro propone, per la seconda fase di cinque anni, di innalzare gli obiettivi di riutilizzo e di riciclaggio ad almeno il 75% del peso delle frazioni di imballaggi, compresa la percentuale minima per ogni materiale di imballaggio (l'attuale obiettivo globale di riciclaggio per il 2001 è del 25% o 45%), eliminando quelli di recupero.

I paesi membri avrebbero la possibilità di ridurre gli obiettivi di riciclaggio di una quantità corrispondente alla percentuale di riutilizzo raggiunto. Gli obiettivi sono riferiti ai rifiuti generati da imballaggi per la vendita (primari).

Un problema è stato sollevato nel corso delle audizioni: la suddivisione degli imballaggi in tre classi (primari, secondari e terziari) sta creando problemi sia in fase di applicazione del contributo, sia in fase di applicazione dell'accordo-quadro con l'ANCI.

Un'ipotesi di revisione potrebbe essere quella di suddividere i rifiuti di imballaggio per flussi di generazione (raccolta pubblica, industria ed artigianato, piccola e grande distribuzione, eccetera), al fine di ottimizzare la gestione in fase di raccolta, riciclo e recupero. Risulterà necessario garantire una gestione trasparente dell'intero sistema, che specifichi sia la destinazione dei flussi finanziari che la contabilizzazione differenziata dei quantitativi delle singole tipologie di imballaggio.

In tal modo si potrebbe confutare l'impostazione della Commissione dell'Unione europea in relazione all'obiettivo riferito ai soli imballaggi primari. Tutto ciò comunque comporterebbe una revisione profonda del sistema-imballaggi come delineato dal decreto legislativo n. 22 del 1997, anche al fine di consentire una valida politica di prevenzione.

3.3.1. Sono carenti le motivazioni (economiche ed ambientali) che sono alla base della proposta di aumento di *target*, riferiti peraltro ai soli imballaggi primari, mentre gli obiettivi indicati sulla direttiva sono globali ed indistinti e sono riferiti alla generalità degli imballaggi immessi sul mercato.

È emerso, infine, da parte di alcuni settori industriali (acciaio e plastica) l'estrema difficoltà, se non l'impossibilità, di rispettare i nuovi obiettivi, anche per la rimozione del recupero energetico come metodo per raggiungere gli stessi.

3.4. *Sul riutilizzo.*

La proposta della Commissione rafforza il concetto di riutilizzo « allo scopo di prevenire e ridurre l'impatto dei rifiuti di imballaggi sull'ambiente ».

L'attuale testo della direttiva (articolo 5) prevede che gli stati membri « possono favorire sistemi di riutilizzo degli imballaggi che possono essere reimpiegati in modo ecologicamente sano » in conformità con il Trattato.

Il recupero energetico nell'attuale gerarchia di gestione dei rifiuti della normativa comunitaria ha un suo preciso posto (operazione di recupero e non di smaltimento) e la sua eventuale « rimodulazione » dovrebbe prioritariamente essere coordinata con i lavori dell'apposito comitato *ex* articolo 18 della direttiva 91/156. Il recupero energetico deve essere comunque mantenuto anche in sede di revisione della direttiva.

La diffusione degli imballaggi riutilizzabili ha stimolato una significativa innovazione nei materiali, nelle attrezzature, nell'attività commerciale, eccetera.

Il riutilizzo gioca — pertanto — un ruolo molto importante, ma non è una scelta sempre valida sia sul piano della diminuzione dell'impatto sull'ambiente (trasporto vuoti, pulizia ed igienizzazione) sia sul piano economico (costi).

Diversi studi dimostrano che non vi è una base ambientale per favorire in modo consistente il riutilizzo rispetto alle altre opzioni di recupero degli imballaggi (cfr. gli studi di *life cycle analysis* dell'agenzia per l'ambiente tedesca). Inoltre alcuni paesi membri sono arrivati a limitare la quota di mercato per gli imballaggi per bevande non riutilizzabili (in contrasto con l'articolo 18 che garantisce libertà di immissione sul mercato degli imballaggi), realizzando così misure protezionistiche a favore dell'industria locale.

3.4.1. Quindi il rafforzamento eccessivo del riutilizzo e la « discriminazione » di altre forme di recupero (energetico), sono scelte non condivisibili. Non è accettabile considerare il recupero energetico un « freno » al riciclaggio. Esso piuttosto rappresenta una forma di recupero ambientalmente ed economicamente adeguata al trattamento di alcuni tipi di rifiuti di imballaggio, ampiamente utilizzata in molti paesi comunitari.

Il riutilizzo deve essere considerato come una delle opzioni possibili nelle attività di prevenzione senza un obiettivo quantitativo. Il riutilizzo nell'ambito di « obiettivi combinati » è un concetto invece interessante, purché questi ultimi siano estesi a tutte le tecniche di recupero ambientalmente corrette, siano raggiungibili, sostenibili e misurabili ed evitino ostacoli al mercato unico. I paesi membri dovrebbero essere lasciati liberi di ricavare ed attuare corrette forme di gestione dei rifiuti di imballaggio che siano adatte alle specifiche realtà locali, produttive, distributive e di consumo.

La previsione di un obiettivo globale è un importante, quanto irrinunciabile, risultato raggiunto dall'attuale direttiva, così come altrettanto irrinunciabile è la previsione di un *range* negli obiettivi, sia di recupero che di riciclo, che permetta ai diversi paesi membri, secondo le loro peculiarità, di decidere il giusto equilibrio. In assenza di dati affidabili, si ritiene quindi che debbano essere confermati gli obiettivi da 50 fino al 65 per cento di recupero e da 25 al 45 per cento di riciclo, con un minimo del 15 per cento in peso per ciascun

materiale. Il superamento di questi obiettivi da parte dei paesi membri dovrebbe essere consentito per uso interno, con il controllo di strutture centrali e dovrebbe essere mantenuta l'espressione "in modo ecologicamente sano", prevista all'articolo 5 della direttiva, aggiungendo ad essa l'espressione « ed economicamente compatibile ».

In secondo luogo occorre fissare in modo uniforme il metodo di calcolo delle quantità riciclate. In particolare sarebbe opportuno chiarire che la percentuale di pertinenza di un paese membro è quella relativa alle quantità di rifiuto di imballaggi effettivamente trattato in quel paese e non alla quantità di prodotto finito, immesso sul mercato e poi riciclato a prescindere dal luogo in cui avviene il riciclaggio. Si pensi, per esempio, al fatto che materiale in vetro prodotto come bene finale in Germania viene importato in Italia e quivi riciclato da imprese italiane. Tali quantità di materiale attualmente non rientrano nel computo degli obiettivi riferiti all'Italia bensì in quelli tedeschi.

In terzo luogo si potrebbero stipulare « accordi di reciprocità », veri e propri accordi ambientali tra autorità pubbliche e operatori privati.

Per esempio i diversi esportatori di prodotti imballati nei paesi europei, potrebbero versare direttamente il contributo al sistema nazionale. È una questione da approfondire. I paesi membri devono avere la libertà di implementare la direttiva attraverso negoziati in materia ambientale con le industrie. Attualmente ciò non è previsto.

Si può infine affermare che una profonda modifica strutturale, ma anche il solo aumento degli obiettivi, delle legislazioni di tutti gli stati membri creerà incertezza sulle normative poste in atto dagli stessi, proprio in una fase critica dell'implementazione per la maggior parte dell'Europa.

4. Sulla responsabilità del produttore.

La Commissione propone di rafforzare il principio della responsabilità del produttore (articolo 7) con l'attribuzione a questo soggetto dei costi dei sistemi di recupero. Ciò già avviene in alcuni paesi membri: ma il produttore è parte di un sistema di costi e benefici dal quale è condizionato e sul quale non è l'unico ad influire.

Si ritiene che il « sistema imballaggi » come è stato previsto nel decreto legislativo n. 22 del 1997, basato sul principio della « responsabilità condivisa », sia un principio valido e da continuare ad applicare secondo costi e benefici bilanciati, in quanto nell'ambito del *life cycle* dei prodotti tutti i soggetti interessati (produttori, utilizzatori, utenti finali) hanno una loro parte di responsabilità per quello che riguarda l'impatto sull'ambiente, sull'economia e su ogni altro aspetto che ne possa scaturire.

ALLEGATO 1.

**STIME SUGLI IMBALLAGGI E RIFIUTI DI IMBALLAGGIO FORNITE
DALL'ANPA SULLA BASE DELLA DECISIONE 97/138/CE
(ANNO DI RIFERIMENTO 1997)**

1. Imballaggi immessi sul mercato nazionale (Tab 1 – Decisione 97/138/CE).

Il consumo totale degli imballaggi in Italia nel 1997 è stimato in circa 9,5 milioni di tonnellate. Tale stima è determinata considerando il flusso di imballaggi importati ed esportati assieme alle merci consumate (utilizzo interno + importazione di imballaggi pieni – esportazione di imballaggi pieni). Così definito, tale consumo è considerato come la base di riferimento per l'applicazione della direttiva europea e del decreto legislativo n. 22 del 1997 relativamente al recupero dei rifiuti di imballaggio.

Va rilevato che, data la carenza di attendibili fonti statistiche di base e l'incertezza connessa alla stima del flusso *import-export* di imballaggi pieni, i dati esposti potrebbero essere sottostimati relativamente al consumo finale interno di imballaggi.

Tab. 1 Quantità di imballaggi immessi sul mercato in Italia nel 1997 (Ton. x 1000)

Materiale	Produzione di imballaggi vuoti	Importazione di imballaggi vuoti e pieni	Esportazione di imballaggi vuoti e pieni	Quantità totale immessa sul mercato
Vetro	2.953	309	1.014	2.248
Plastica	2.754	327	1.304	1.777
Carta e cartone	3.979	536	1.269	3.246
Metalli	804	81	429	457
Legno	2.042	229	469	1.802
Totale	12.532	1.482	4.485	9.530

Fonte: ANPA - Osservatorio Nazionale sui Rifiuti

2. Imballaggi prodotti e gestiti a livello nazionale (Tabelle 3, 4.1, 4.2 – Decisione 97/138/CE).

La quantità di rifiuti di imballaggi riciclati in Italia nel 1997 è di 2.809.000 tonnellate con un recupero totale di circa 3.017.000 tonnellate.

Tab. 3 Quantità di rifiuti di imballaggi riciclati e recuperati in Italia nel 1997 (stime in ton. x anno)

Materiale	Riciclaggio	Recupero di energia	Recupero totale
Vetro	750	-	750
Plastica	164	108 (1)	272
Carta e cartone	1.170	100	1.270
Metalli	25	-	25
Legno	700	-	700
Totale	2.809	208	3.017

Fonte: ANPA - Osservatorio Nazionale sui Rifiuti

- (1) Dati forniti da CONAI sulla base degli importi versati ai comuni come contributo per il recupero energetico negli impianti di termovalorizzazione

Per quanto attiene ai dati relativi alla quantità di rifiuti di imballaggio prodotti in Italia e recuperati all'estero e alla quantità di rifiuti di imballaggio prodotti in altri paesi comunitari e recuperati in Italia nel 1997, esistono difficoltà nel reperimento degli stessi dal momento che tali flussi non risultano rilevati in maniera puntuale.

I dati esposti rappresentano delle stime suscettibili di ulteriori verifiche; in particolare va rilevato che relativamente ai metalli risulta pressoché impossibile distinguere, all'interno dei rilevanti flussi di importazione di rottame (sia in acciaio che in alluminio), i soli rifiuti di imballaggi che costituiscono, comunque, una frazione marginale.

Per il vetro non si registrano flussi di rottame prodotto in Italia e recuperato all'estero mentre il rottame di vetro proveniente dall'estero e recuperato in Italia è stimato complessivamente in 50.000 tonnellate/anno.

Tab. 4.1 Quantità di rifiuti di imballaggio prodotti in Italia e recuperati in altri Paesi UE nel 1997 (Ton. x anno)

Materiale	Totale riciclaggio	Totale recupero
Vetro	0	0
Plastica	6.100	6.100
Carta e cartone	8.000	8.000
Metalli	Alluminio	0
	Acciaio	0
Legno	non disponibile	non disponibile

Fonte: CONAI

Tab. 4.2 Quantità di rifiuti di imballaggio prodotti da altri Paesi UE e recuperati in Italia nel 1997 (Ton. x anno)

Materiale		Totale riciclaggio	Totale recupero
Vetro		50.000	50.000
Plastica		53.590	53.590
Carta e cartone		100.000	100.000
Metalli	Alluminio	20.000 ⁽¹⁾	20.000 ⁽¹⁾
	Acciaio	0	0
Legno		200.000	200.000

Fonte: CONAI

⁽¹⁾ Di cui 10.000 t di lattine e 10.000 t di altri imballaggi provenienti da D.S.D. tedesco.

ALLEGATO 2.

ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 94/62/CEE (C.D. «DIRETTIVA IMBALLAGGI») NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA

(Le informazioni sono tratte anche da uno studio della Cappellini Consulting commissionato dal Conai nel settembre del 1999)

1. *Austria.*

Gli imballaggi sono oggetto di disciplina da epoca precedente all'emanazione della direttiva. Sono state infatti emanate tre leggi nel 1992 aventi a oggetto il marchio degli imballaggi in plastica, la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti da imballaggio e i relativi obiettivi. La direttiva è stata recepita con regolamento nel 1996.

Al sistema di recupero e riciclo è preposta l'Ara (*Altstoff Recycling Austria*), organizzazione promossa dall'industria privata nel 1993. Da essa dipendono i vari consorzi di filiera i quali a loro volta si rapportano alle autorità locali e alle aziende di recupero e riciclaggio.

2. *Belgio.*

La direttiva è stata recepita con una pluralità di atti normativi risalenti agli anni tra il 1997 e il 1999 (2).

Al centro del sistema vi è la FOST PLUS, organizzazione fondata nel 1994 a iniziativa di soggetti privati. Essa è finanziata per un verso dai distributori e dagli importatori degli imballaggi e per l'altro dai compratori e dai riciclatori. Essa finanzia le autorità locali cui spetta di promuovere la raccolta differenziata e lo smistamento degli imballaggi e dei residui di essi.

3. *Danimarca.*

La direttiva è stata recepita con tre ordinanze nel 1997. In Danimarca non è stato introdotto un sistema di gestione degli imballaggi separato da quello dei rifiuti in genere. Le autorità locali sono responsabili sia per la raccolta dei rifiuti urbani che per quella degli speciali. La raccolta è finanziata con la fiscalità locale e solitamente, mentre quella dei rifiuti speciali è svolta da imprese private, quella degli urbani è svolta indifferentemente da queste ultime o direttamente dagli enti locali.

(2) Non occorre qui dar conto di ciascuno, poiché essi rispecchiano la complessità del sistema delle fonti in Belgio.

4. Finlandia.

Gli imballaggi sono oggetto di disciplina da epoca precedente all'emanazione della direttiva. Sono state infatti emanate tra il 1993 e il 1995 leggi relative sia alla gestione dei rifiuti che alla tassa sugli imballaggi di bevande non alcoliche.

La direttiva è stata recepita con una decisione governativa nel 1997. Al centro del sistema vi è il registro finlandese degli imballaggi (PYR OY), da cui dipendono i consorzi di filiera.

5. Francia.

Da molti anni in Francia esiste una legislazione relativa ai rifiuti e agli imballaggi. La prima legge risale al 1975 (la n. 75-633 del 15 luglio). Essa è stata modificata nel 1992 e nel 1995. Nel 1992 è stato emanato un decreto attuativo di tale legge.

La direttiva imballaggi è stata recepita con un successivo decreto governativo (il n. 94-609).

Preposta al sistema è la ECO-EMBALLAGES, fondata nel 1992, inizialmente solo per gli imballaggi domestici. Oggi da essa dipendono tutti i consorzi di filiera (vetro, carta, lamiera stagnata, alluminio e plastica).

6. Germania.

Gli imballaggi sono disciplinati sin dal 1991, anno in cui è stata emanata una ordinanza federale sull'eliminazione dei rifiuti da imballaggio. Questa è stata riformata nel 1995 e poi — recependo la direttiva — nel 1998. Vigono anche molte disposizioni emanate dai *Länder*.

Il ciclo è governato secondo il sistema della responsabilità del produttore (*Dual System*), ai sensi del quale i costi del recupero e del riciclo gravano sui produttori degli imballaggi, sui produttori dei prodotti imballati e sui venditori al dettaglio.

Al centro del sistema, in funzione di regolazione, sta la DSD (*Duales System Deutschland*), società per azioni di interesse pubblico, finanziata dai produttori e parte contrattuale sia di questi ultimi sia delle organizzazioni per il riciclaggio e delle imprese coinvolte nella gestione del ciclo dei rifiuti.

7. Regno Unito.

La direttiva è stata recepita con le *Packaging Regulations* del 1998, le quali si inseriscono in un contesto di norme già vigenti e risalenti agli anni tra il 1993 e il 1995. Il sistema si basa essenzialmente sul mercato privato, i cui protagonisti sono una pluralità di società appartenenti alle diverse filiere e sul quale vigila l'*Environment Agency*.

8. Irlanda.

La direttiva è stata recepita con la *Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulation* del 1997, la quale si inserisce in un contesto di norme già vigenti e risalenti agli anni tra il 1994 e il 1996. Nel 1998 sono state poi emanate le *Packaging Regulations*.

Al centro del sistema vi è la REPAK, organizzazione privata senza scopi di lucro nata da un accordo tra le industrie private e il Dipartimento per l'ambiente.

9. Lussemburgo.

La direttiva è stata recepita con regolamento nel 1998.

Il sistema è disciplinato dalla legge generale sui rifiuti del 1994.

Al centro del sistema vi è la VALORLUX, organizzazione privata fondata nel 1995 a iniziativa privata. Essa è finanziata per un verso dai distributori e dagli importatori degli imballaggi e per l'altro dai compratori e dai riciclatori. Essa finanzia le autorità locali cui spetta di promuovere la raccolta differenziata e lo smistamento degli imballaggi e dei residui di essi.

10. Olanda.

La direttiva è stata recepita con regolamento nel giugno del 1997, ne è seguita una convenzione tra i soggetti del ciclo nel dicembre del 1997.

Al centro del sistema vi è la SVM.PACT da cui dipendono i vari consorzi di filiera, i quali a loro volta si rapportano alle autorità locali e alle aziende di recupero e riciclaggio.

11. Portogallo.

La direttiva è stata recepita con il decreto-legge n. 366 del 1997 e con un'ordinanza del 1998. Questi atti si inseriscono in un contesto in cui vigono altre fonti che disciplinano la materia degli imballaggi.

Il sistema è basato sulla SOCIEDADE PONTO VERDE, fondata nel 1996 da un'iniziativa del settore privato. Questa stipula convenzioni con le autorità locali e con organizzazioni specializzate del settore del recupero e del riciclo. Essa è finanziata da un meccanismo di tariffe.

Il capitale sociale della SOCIEDADE PONTO VERDE è detenuto da tre società private: la EMBOPAR, espressione dei produttori dei beni imballati, la quale detiene la maggioranza assoluta; la DISPAR, espressione dei dettaglianti; e la Interfileiras, espressione dei produttori degli imballaggi.

12. Spagna.

La direttiva è stata recepita con legge 24 aprile 1997, n. 11-1997 (3). In esecuzione di questa è stato emanato un decreto regio (n. 782-1998).

(3) Per ulteriori ragguagli sulla legge di recepimento spagnola vedi l'allegato 2-bis.

Preposta al sistema è l'organizzazione ECOEMBES, da cui dipendono le organizzazioni di filiera, fatta eccezione per quella del vetro, che ha un suo proprio sistema di raccolta.

Il sistema ECOEMBES si regge su convenzioni con gli enti locali, ai quali l'organizzazione corrisponde un compenso per i costi aggiuntivi.

13. *Svezia.*

La direttiva è stata recepita nel codice ambientale, approvato nel 1998. Prima di questo vigevano diverse leggi, la più risalente delle quali era stata emanata nel 1982.

Preposto al sistema è il FORPACKNINGSINSAMLINGEN al quale fanno capo le diverse organizzazioni di filiera (cartone ondulato, carta, metallo, vetro, espansi, alluminio e bottiglie in PET).

Il sistema si finanzia con un meccanismo a tariffa.

ALLEGATO 2-bis.

Scheda estratta dal *Bollettino di legislazione straniera* (n. 1 del 1997),
a cura del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati.

LEGGE SPAGNOLA DI RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 94/62/CEE

***Ley 11/1997, del 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.
(BOE nùm. 99)***

La presente legge recepisce nell'ordinamento spagnolo la direttiva 94/62 sugli imballaggi ed i rifiuti di imballaggio, la quale intende armonizzare le disposizioni nazionali sulla gestione di tali materiali, al fine di prevenire o ridurre il loro impatto sull'ambiente naturale e, al contempo, evitare ostacoli di carattere commerciale tra i diversi paesi dell'Unione Europea.

In tema di prevenzione la legge 11/1997 rinvia alle regioni, previa consultazione degli operatori commerciali, per l'adozione di misure adeguate relative alla ideazione ed al processo di fabbricazione degli imballaggi, al fine di ridurre all'origine la produzione. Vengono recepiti poi i parametri quantitativi relativi agli obiettivi di recupero e riciclaggio indicati dalla direttiva: entro il 30 giugno dell'anno 2001 la Spagna si impegna infatti a recuperare almeno il 50% dei rifiuti di imballaggio ed a riciclarne il 25% come minimo.

Per conseguire tali risultati la legge indica due strade: in primo luogo l'indicazione all'acquirente finale, da parte del fabbricante dell'imballaggio o del prodotto contenuto all'interno, del prezzo pagato per l'imballaggio stesso ed il conseguente obbligo di restituire tale cifra in caso di sua riconsegna da parte del cliente; in secondo luogo, invece, gli operatori commerciali potranno esimersi singolarmente da questo obbligo se parteciperanno ad un sistema integrato di gestione dei rifiuti in questione, che garantisca la loro raccolta periodica ed il compimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio sopra indicati. La costituzione di tali sistemi integrati sarà soggetta ad autorizzazione amministrativa e potrà avvenire anche mediante accordi di collaborazione sottoscritti tra i soggetti interessati e gli enti locali.

La legge 11/1997 recepisce anche le disposizioni della direttiva 94/62 sui livelli totali di concentrazione di piombo, cadmio, mercurio e cromo esavalente presenti negli imballaggi. La direttiva dava inoltre indicazioni sulla costituzione di basi di dati e di altri sistemi di informazione sull'argomento e la presente legge, oltre ad impegnare le amministrazioni competenti e le Comunità autonome in tal senso, annuncia l'emanazione, entro un anno, del Programma Nazionale per i Rifiuti di Imballaggio e gli Imballaggi Usati, approvato dal Governo su proposta del Ministro dell'ambiente ed integrato dai programmi elaborati dalle singole Comunità.

L'ultima parte della legge disciplina infine le infrazioni e le relative sanzioni.