

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2470

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**RIZZI, ADOLFO BATTAGLIA, BIANCHINI, BONOMO, DE CAROLIS,
GIUSEPPE GALASSO, SALVATORE GRILLO, MODIGLIANI, NU-
CARA, PASSIGLI, PELLICANÒ, RATTO, SBARBATI CARLETTI**

Norme per ridurre l'impatto ambientale degli imballaggi
e dei rifiuti da imballaggio

Presentata il 26 marzo 1993

ONOREVOLI COLLEGHI! — Scopo della presente proposta di legge è quello di ridurre l'impatto ambientale dei rifiuti da imballaggio attraverso l'identificazione e la ripartizione delle responsabilità fra i vari soggetti interessati. L'imballaggio ha un ruolo fondamentale nella società moderna: esso ha ampiamente favorito le possibilità di trasporto delle merci e ha consentito di raggiungere elevati livelli in materia di igiene e protezione sanitaria. Basti pensare ai progressi realizzati, ad esempio, nella distribuzione dei prodotti alimentari e dei medicinali per rendersi conto dell'importanza di tale ruolo.

Alcuni tipi di imballaggio, tuttavia, non assolvono a questa funzione e dovrebbero essere considerati superflui per il prodotto (imballaggio in eccesso). Oggigiorno il

problema degli imballaggi è strettamente connesso a quello della gestione dei rifiuti: sebbene l'imballaggio in quanto tale possa essere considerato un elemento positivo della nostra società, occorre anche tener conto del fatto che esso è ampiamente collegato ai problemi ambientali. È infatti noto, ormai, come il problema dei rifiuti in generale, e di quelli provenienti da imballaggi in particolare, non sia più prorogabile, considerati i dati allarmanti di rapida crescita. Si calcola infatti che i rifiuti da imballaggi prodotti nella Comunità economica europea raggiungano i 50 milioni di tonnellate, delle quali soltanto 9 milioni, cioè una media del 18 per cento, sono riciclati a livelli molto diversi tra gli Stati membri e tra i vari materiali. Parallelamente ad una crisi della capacità

comunitaria di smaltimento dei rifiuti solidi, i rifiuti da imballaggio contribuiscono fortemente ad aumentare il volume dei rifiuti ed a saturare i siti di interrimento (ad esempio, la quota dei rifiuti da imballaggio in quelli domestici è del 25-35 per cento in peso). Parimenti in Italia il fenomeno è preoccupante. Secondo uno studio della Federambiente, solamente nel 1991 in Italia si sono prodotti 12,5 milioni di tonnellate di imballaggi vari (legno, carta e cartone ondulato, vetro, plastica e metallo) di cui 5 milioni di tonnellate costituite da imballaggi primari (e cioè funzionali alla vendita ed alla distribuzione al minuto) e 7 milioni di tonnellate costituiti da imballaggi secondari (cioè funzionali alla distribuzione all'ingrosso) e terziari (cioè funzionali allo spostamento e trasporto). È interessante evidenziare che dei 5 milioni di tonnellate di imballaggi primari il 45 per cento è costituito da vetro, il 23 per cento da materiali plastici, il 10 per cento da scatole di cartoncino, il 10 per cento da contenitori di metallo ed il restante da materiali vari. Numerose sono state le iniziative che in questi ultimi tempi i vari Stati membri della Comunità europea hanno intrapreso per limitare questo fenomeno; ed altrettanto numerose sono le risoluzioni cui sono pervenute le differenti proposte. Ci sembra giusto ricordare l'accordo volontario firmato il 26 giugno 1990 dal Governo belga con 17 associazioni che rappresentano produttori, utilizzatori e distributori di imballaggi; la convenzione sugli imballaggi firmata il 6 giugno 1991 tra il Governo dei Paesi Bassi e l'industria; l'ordinanza del 12 giugno 1991 del Governo federale della Germania; il decreto francese del 1° aprile 1992.

Indipendentemente dal carattere regolamentare o volontario delle iniziative di cui sopra è fondamentale sottolineare l'introduzione da parte di tutte le proposte del concetto di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e distributori, nonché autorità pubbliche e consumatori, per la soluzione del problema o quantomeno per la sua minimizzazione. Bisogna altresì considerare con preoccupazione che la proliferazione di siffatte nor-

native e le attuali differenze nelle disposizioni nazionali sulla gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio possono provocare distorsioni della concorrenza, incidere negativamente sulla libera circolazione delle merci nel mercato interno, nonché dare origine a livelli diversi di protezione ambientale. Da ultimo, al fine di riavvicinare le misure che gli Stati membri della Comunità devono prendere in materia di gestione dei rifiuti da imballaggio per contribuire al completamento del mercato interno e contemporaneamente gestire un elevato livello di protezione dell'ambiente, la Commissione delle Comunità europee ha presentato il 15 luglio 1992 una proposta di direttiva sugli imballaggi ed i rifiuti da imballaggio che mira principalmente a riavvicinare le disposizioni nazionali, prevenire e ridurre i quantitativi di rifiuti da imballaggio prodotti e promuovere attivamente il recupero dei rifiuti da imballaggio la cui produzione non può essere evitata.

In Italia ci preme ricordare che il decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 1988, n. 475, istituitiva, all'articolo 9-*quater*, i consorzi obbligatori per il riciclaggio dei contenitori o imballaggi per liquidi in vetro, metallo e plastica, e definiva per ciascuno di essi obiettivi minimi di riciclaggio.

Ritardi nella costituzione dei consorzi e la quasi totale non attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti da parte dei comuni hanno praticamente vanificato gli ambiziosi obiettivi di recupero e riciclaggio fissati dal legislatore. Vogliamo inoltre ricordare il decreto ministeriale del 26 gennaio 1990, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 30 del 6 febbraio 1990, con cui il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, aveva provveduto ad individuare le materie prime secondarie, e la sentenza della Corte costituzionale n. 512 del 30 ottobre 1992, con cui gran parte di quel decreto veniva dichiarato illegittimo e veniva inoltre chiarito che in mancanza di indicazioni normative le materie prime secondarie rimanevano soggette alle mede-

sime prescrizioni dei rifiuti, scoraggiando così ogni nuova iniziativa ed appesantendo in Italia il mercato già difficile dei materiali da riciclare.

Non vogliamo dunque con la presente proposta di legge proporre di aggiungere l'ennesima normativa in un settore, quale quello ambientale, che solo per i rifiuti ha prodotto negli ultimi anni 15 atti di natura legislativa, 5 delibere di tipo regolamentare dell'apposito Comitato dei ministri, 29 decreti interministeriali o ministeriali attuativi ed oltre 20 diverse fonti legislative, di contenuto più generale ma che, in una misura o nell'altra, incidono sulla regolamentazione specifica dei rifiuti. Se così fosse, renderemmo ancora più difficile il processo di armonizzazione delle varie legislazioni nazionali all'interno della Comunità, mentre invece guardiamo con speranza ed attenzione ai lavori del Parlamento europeo e, nel caso specifico, all'ultima proposta della Commissione sopra illustrata.

Pertanto, in linea con l'azione comunitaria, la strategia dovrebbe essere incentrata sui seguenti punti:

1) prevenzione e riduzione al minimo della massa dei rifiuti, mettendo a punto imballaggi meno dannosi per l'ambiente e separando all'origine i rifiuti da imballaggio;

2) recupero, per scopi di riciclo e riutilizzo, nella misura del possibile e in funzione delle compatibilità del mercato;

3) termocombustione secondo metodi compatibili con l'ambiente ed esclusivamente con recupero di energia.

Con la presente proposta di legge vogliamo chiarire e definire le responsabilità di tutti i soggetti interessati dal problema degli imballaggi, introducendo comunque il concetto di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori, consumatori, distributori e pubblica amministrazione.

Entrando nella descrizione della proposta di legge, all'articolo 1 sono indicate le finalità e le priorità di intervento.

All'articolo 2 viene definito il campo di applicazione della legge, che disciplina

tutti gli imballaggi primari indicati nella tabella A allegata (carta, cartone, metallo, plastica, vetro), mentre si escludono gli imballaggi secondari e terziari ed altri che hanno un minore impatto con l'ambiente. Si prevedono altresì interventi dei Ministeri competenti per regolamentare alcuni aspetti specifici.

All'articolo 3 si definiscono i differenti tipi di imballaggio e si precisa la distinzione fra attività di raccolta differenziata e di recupero degli imballaggi.

All'articolo 4 si ribadisce la responsabilità della pubblica amministrazione nella raccolta differenziata dei rifiuti e si chiariscono gli obiettivi che devono essere raggiunti attraverso la stessa. Al comma 3 dello stesso articolo si introduce il principio fondamentale di corresponsabilità gestionale fra i vari soggetti coinvolti nel problema; si ritiene infatti, secondo quanto indicato dalla Comunità europea, che la ripartizione esatta e definita delle responsabilità possa costituire l'unica possibile soluzione al problema dei rifiuti.

All'articolo 5 vengono indicati gli obiettivi di recupero, lasciando ai Ministri competenti la possibilità di aggiornare gli stessi secondo quanto eventualmente indicato dalla Comunità europea.

All'articolo 6 è prevista la costituzione del « Consorzio nazionale eco-imballaggi », cui partecipano tutti i legali rappresentanti dei consorzi di settore meglio specificati all'articolo 8. Viene chiarita la natura strettamente privata del consorzio e sono indicati gli obiettivi dello stesso, tra i quali è di primaria importanza la stipula degli accordi di programma e dei contratti specifici con le singole municipalità.

L'articolo 7 prevede come strumento di finanziamento del consorzio il contributo di riciclo, la cui entità sarà fissata dallo stesso consorzio in ragione dei costi effettivi di gestione.

L'articolo 8 individua i consorzi di settore (carta e cartone, metallo, vetro, plastica) come strumento per il definitivo recupero dei rifiuti da imballaggio derivanti dalla raccolta differenziata effettuata dalle municipalità.

L'articolo 9 dispone che i consorzi di settore attribuiscono ai prodotti dei propri consorziati un marchio di appartenenza al consorzio stesso e stabilisce il divieto dell'immissione nel mercato di tutti gli imballaggi sprovvisti di tale marchio.

All'articolo 10 si definiscono gli strumenti per finanziare le attività dei consorzi.

L'articolo 11 prevede le sanzioni a carico dei consorzi che non raggiungano gli

obiettivi indicati nella legge. È importante notare che i proventi derivanti dall'applicazione di dette sanzioni saranno destinati alla promozione ed alla incentivazione di quei mercati delle materie seconde che per situazioni di mercato non permettano ai consorzi di raggiungere gli obiettivi.

L'articolo 12 riconosce nell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA) l'organismo di vigilanza e detta alcune disposizioni finali.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità).

1. La presente legge ha lo scopo di ridurre al minimo l'impatto sull'ambiente della produzione dei rifiuti provenienti dall'imballaggio di prodotti di qualsiasi genere e destinati al consumo finale.

ART. 2.

(Campo di applicazione).

1. La presente legge si applica a tutti gli imballaggi primari funzionali alla vendita al minuto ed alla distribuzione di prodotti commercializzati nel territorio nazionale.

2. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente legge gli imballaggi aventi capacità nominale inferiore o uguale a litri 0,2, gli imballaggi utilizzati per le ricariche al servizio di contenitori riutilizzabili e gli imballaggi prodotti con materiale riciclato per almeno il 25 per cento. Entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, tenuto conto dello stato dell'evoluzione tecnologica, può modificare le percentuali di materiale riciclato per tipologia di imballaggio che devono essere utilizzate per l'esclusione dall'applicazione della presente legge.

3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'ambiente, con proprio decreto da adottare di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, estende le disposizioni della presente legge agli imballaggi secondari e terziari.

ART. 3.

(Definizioni).

1. Ai fini della presente legge:

a) per « imballaggio primario », si intende, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1 del decreto del Ministro dell'ambiente 28 giugno 1989, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 159 del 10 luglio 1989, qualsiasi imballaggio funzionale alla vendita ed alla distribuzione al minuto e determinato dalle caratteristiche del prodotto, quali ad esempio l'immagine, la conservazione, l'igiene e le modalità di vendita e di consumo;

b) per « imballaggio secondario » si intende qualsiasi imballaggio funzionale alla vendita all'ingrosso, quali ad esempio sovraimballaggi e contenitori che contengono diversi contenitori primari;

c) per « imballaggio terziario » si intende qualsiasi imballaggio funzionale al movimento ed al trasporto;

d) per « raccolta differenziata » si intende il conferimento e la raccolta separati delle frazioni merceologiche dei rifiuti domestici;

e) per « recupero » si intende ogni attività di recupero dei rifiuti, il loro riciclo, reimpiego, riutilizzo ed ogni altra azione tesa a ricavare da essi materie prime o energia.

ART. 4

(Raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggio).

1. I comuni, in attuazione del comma 1 dell'articolo 9-*quater* del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 1988, n. 475, e tenendo conto degli indirizzi generali stabiliti con il decreto del Ministro dell'ambiente 29 maggio 1991, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 136 del 12 giugno 1991, provvedono a dare concreta attuazione alla raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggio per raggiungere le seguenti finalità:

a) diminuire la quantità dei rifiuti da imballaggio in discarica;

b) favorire la valorizzazione dei rifiuti da imballaggio attraverso il recupero e il riciclaggio;

c) favorire la valorizzazione dei rifiuti da imballaggio attraverso la termocombustione con recupero di energia.

2. Le risorse di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488, sono vincolate in misura non inferiore al 10 per cento all'effettiva attuazione della raccolta differenziata.

3. In forza del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, distributori, utilizzatori e pubblica amministrazione, i costi aggiuntivi derivanti dalla raccolta differenziata, comprensivi della organizzazione e delle infrastrutture, sono comunque sovvenzionati dal Consorzio nazionale eco-imballaggi di cui all'articolo 6, sulla base di accordi di programma da stipulare su base nazionale.

4. Il Ministro dell'ambiente con proprio decreto, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, individua i soggetti obbligati a sottoscrivere gli accordi di programma e promuove la sottoscrizione degli accordi stessi da parte dei soggetti interessati.

ART. 5.

(Obiettivi di recupero).

1. Nel primo triennio di applicazione della presente legge si applicano gli obiettivi di recupero di cui alla tabella A allegata alla presente legge. Dopo il primo triennio il Ministro dell'ambiente, con proprio decreto da adottare di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, può modificare gli obiettivi di recupero dei rifiuti generati dagli imballaggi, in conformità con analoghi obiettivi stabiliti con direttive e regolamenti della Comunità economica europea.

ART. 6.

(Consorzio nazionale eco-imballaggi).

1. È costituito il Consorzio nazionale eco-imballaggi, di seguito denominato « Consorzio », avente personalità giuridica di diritto privato, senza fini di lucro o gestionali.

2. Sono obbligati a partecipare al Consorzio i rappresentanti legali dei consorzi di settore di cui all'articolo 8.

3. Lo statuto del Consorzio, predisposto da una commissione formata dai soggetti di cui al comma 2, è approvato con decreto del Ministro dell'ambiente adottato di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Tutti i soggetti hanno uguale diritto di voto indipendentemente dalla quota di partecipazione.

4. Al Consorzio spettano i seguenti compiti:

a) stipulare con le rappresentanze delle municipalità gli accordi di programma di cui all'articolo 4, comma 3;

b) stipulare, in nome e per conto dei consorzi di settore di cui all'articolo 8, i contratti con le singole municipalità per la partecipazione degli stessi ai costi aggiuntivi determinati dalla raccolta differenziata e per il ritiro degli imballaggi così selezionati;

c) promuovere, d'intesa con le municipalità, l'informazione degli utenti per ridurre il consumo dei materiali e favorire forme corrette di raccolta.

ART. 7.

(Contributo di riciclo).

1. I consorzi di settore di cui all'articolo 8 corrispondono al Consorzio un contributo fissato annualmente e direttamente dal Consorzio stesso in relazione ai costi effettivi di gestione ed ai programmi operativi.

ART. 8.

(ConSORZI di settore).

1. Sono istituiti i consorzi di settore, aventi personalità giuridica di diritto privato, senza fini di lucro e con fini gestionali.

2. Sono obbligati a partecipare ai consorzi di settore i soggetti della categoria merceologica di cui alla tabella A, allegata alla presente legge, che per primi immettono sul mercato i prodotti imballati.

3. Il Ministro dell'ambiente, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, individua i soggetti obbligati a partecipare ai consorzi di settore e ne promuove la costituzione.

4. Lo statuto dei consorzi di settore, predisposto da una commissione formata da rappresentanti delle organizzazioni nazionali di categoria rappresentative dei soggetti di cui al comma 2, è approvato con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

5. Ai consorzi di settore spettano i seguenti compiti:

a) provvedere al ritiro, al riciclo o all'avvio alla termocombustione con recupero di energia degli imballaggi recuperati dai comuni;

b) assegnare ai prodotti imballati degli associati il marchio di appartenenza al consorzio di settore;

c) individuare i mercati in cui possono essere collocati i materiali riciclati o recuperabili per la termocombustione.

ART. 9.

*(Marchio di appartenenza
al consorzio di settore).*

1. I consorzi di settore attribuiscono ai prodotti dei propri consorziati il marchio di appartenenza.

2. È vietata la distribuzione e la vendita di prodotti sprovvisti del marchio di cui al comma 1.

ART. 10.

(Contributo).

1. I consorziati debbono versare un contributo per l'uso del marchio di appartenenza al consorzio di settore.

2. I consorzi di settore, in ragione delle loro esigenze funzionali, nonché di quelle del Consorzio di cui all'articolo 6, determinano il contributo che deve essere versato dai consorziati per ogni singolo imballaggio.

ART. 11.

(Sanzioni).

1. Nel caso in cui non siano raggiunti gli obiettivi di cui alla tabella A allegata alla presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta dei Ministri dell'ambiente e dell'industria, del commercio e dell'artigianato, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, è fissato il pagamento di penalità, rapportate alla percentuale di inadempienze, a carico del consorzio di settore che non abbia raggiunto gli obiettivi.

2. Le penalità di cui al comma 1 devono essere utilizzate, a cura del Ministero dell'ambiente, per realizzare le attività indispensabili al raggiungimento degli obiettivi.

ART. 12.

(Disposizioni finali).

1. Il Ministro dell'ambiente stipula con l'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA) una convenzione, affidando a tale ente le funzioni di controllo e vigilanza sugli obblighi previsti dalla presente legge.

2. Il Ministro dell'ambiente emana le norme regolamentari per l'attuazione della presente legge.

TABELLA A

(v. articolo 5, comma 1)

OBIETTIVI MINIMI DI RECUPERO PER CONTENITORI
ED IMBALLAGGI PRODOTTI CON MATERIALI DIVERSI (*)

Materiale	Obiettivo minimo di riciclaggio per il triennio 1994-1996 (%)
Vetro	50
Metalli	50
Plastiche	40
Carta e cartone	40

(*) L'obiettivo di riciclaggio rappresenta la quota percentuale da conseguire nell'ultimo anno del triennio in questione, dopo la raccolta differenziata da parte dei comuni.