

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

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

---

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**118.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 5 OTTOBRE 1999**

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

118.

**SEDUTA DI MARTEDÌ 5 OTTOBRE 1999**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO SCALIA**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>Esame della proposta di relazione sul documento di lavoro della Commissione europea inerente alla modifica della direttiva 94/62/CEE:</b>	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	3	Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	3, 6
<b>Deliberazione ai sensi dell'articolo 13 del regolamento interno:</b>		Gerardini Franco (gruppo dei democratici di sinistra-l'Ulivo), <i>Relatore</i> .....	3, 6
Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	3		



**La seduta comincia alle 9,05.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Propongo che si proceda in seduta segreta.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**Deliberazione ai sensi dell'articolo 13 del regolamento interno.**

PRESIDENTE. Proseguiamo i nostri lavori in seduta segreta.

*(La Commissione procede in seduta segreta).*

PRESIDENTE. Riprendiamo la seduta pubblica.

**La seduta, sospesa alle 9,10, è ripresa alle 13,35.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità della seduta sia assicurata anche attraverso gli impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Esame della proposta di relazione sul documento di lavoro della Commissione europea inerente alla modifica della direttiva 94/62/CEE.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame della proposta di relazione sul documento di lavoro della Commissione europea inerente alla modifica della direttiva 94/62/CEE.

Do la parola al relatore, onorevole Gerardini, affinché esponga, in sintesi, la bozza di relazione sulla modifica della direttiva imballaggi.

FRANCO GERARDINI, *Relatore*. Nella sua sintesi il documento in esame, che intende essere un primo contributo al lavoro che, una volta definito, sarà inviato al Governo come proposta della Commissione sul tema della direttiva imballaggi, contiene le risultanze delle diverse audizioni svolte nelle settimane scorse, nonché alcune proposte operative che pongo all'attenzione dei colleghi affinché siano migliorate, integrate e più opportunamente definite.

Il documento è composto di una premessa e di tre capitoli specifici: il primo è relativo alle modifiche proposte alla direttiva imballaggi, che il gruppo di lavoro rifiuti della DG XI ha avanzato in sede europea; il secondo attiene all'istruttoria organizzata dalla Commissione attraverso le audizioni svolte; il terzo contiene le considerazioni e le proposte della Commissione stessa.

Nella premessa vengono sintetizzate le finalità della direttiva 94/62/CEE: armonizzare le misure nazionali in materia di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio; prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio, sviluppare il reim-

piego degli stessi, il riciclaggio ed altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggio, ridurre lo smaltimento finale di tali rifiuti. È importante citare queste due finalità, perché sostanzialmente la direttiva imballaggi è un *mix* di problemi economici e ambientali, tant'è che è stata emanata ai sensi dell'articolo 100 A del Trattato, in quanto deve garantire il funzionamento del mercato interno e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi, nonché distorsioni e restrizioni alla concorrenza nella Comunità.

Il gruppo di lavoro della DG XI propone di rivedere alcune definizioni; di rafforzare la prevenzione qualitativa e quantitativa dei rifiuti generati dagli imballaggi; di rivedere gli obiettivi di recupero e riciclaggio; di rafforzare il principio della responsabilità del produttore. Con questi quattro punti ho sintetizzato le proposte del gruppo di lavoro.

La Commissione ha poi svolto una serie di audizioni che sono illustrate nel secondo capitolo. Si passa, quindi, al terzo capitolo sulle considerazioni della Commissione e le proposte operative che scaturiscono anche dalle osservazioni fatte in sede di audizione, alcune delle quali sono state molto utili e preziose al fine di trarre una sintesi propositiva valida per il lavoro che è stato svolto.

Sostanzialmente che cosa è stato detto nelle audizioni e quali sono i problemi che oggi si evidenziano nella revisione della direttiva imballaggi? Il primo grande problema, il problema di sempre è che non ci sono dati sufficienti per valutare la situazione attuale in relazione agli obiettivi proposti dalla DG XI non ci sono le necessarie informazioni per proporre di nuovi. Questo è un aspetto che tutti indistintamente hanno sottolineato. Al di là della mancanza di dati, è assente, nella proposta di revisione della direttiva imballaggi, un'analisi attenta e puntuale del rapporto costi-benefici. Tutto ciò è anche dovuto al fatto che, entro giugno 2000, la Commissione europea dovrà riferire sull'andamento delle esperienze dei singoli stati membri per quanto riguarda il sistema degli imballaggi. Quindi, da una

parte si intende modificare la direttiva e avanzare una proposta entro il 1999, e i dati dovrebbero affluire alla Commissione entro tale anno, dall'altra il rapporto di cui ho parlato è previsto per il giugno 2000. Da questa discrasia emerge l'insufficienza della base informativa.

Una proposta avanzata nel documento - è stata indicata anche da alcuni ospiti che abbiamo ascoltato - è quella di arrivare ad un linguaggio comune, costituendo un *data base* europeo. Questo è uno degli aspetti sui quali vi è la necessità di lavorare in raccordo con gli altri stati membri dell'Unione europea.

La prevenzione è un principio importantissimo da condividere a tutti i livelli, però è chiaro che qui ha una lettura articolata, nel senso che non passa solo attraverso la riduzione quantitativa degli imballaggi in circolazione. Senz'altro un elemento di prevenzione è costituito dalla riduzione degli imballaggi smaltiti in discarica, ma poiché gli imballaggi hanno una funzione ineludibile sul mercato (di trasporto, di *marketing*, di salvaguardia dell'integrità delle merci), non sempre ha un valore ambientale fissare obiettivi quantitativi. Questo aspetto è stato approfondito in particolare in Germania dove è stato evidenziato che non sempre la minimizzazione della quantità è elemento di prevenzione.

A questo punto la Commissione d'inchiesta sottolinea che bisogna sempre più puntare sulle caratteristiche ecocompatibili degli imballaggi, anche ponendo scadenze temporali realistiche. Vi è qui il problema della materializzazione delle merci per individuare imballaggi più facilmente riciclabili e meno impattanti sull'ambiente.

Occorre anche dire che la problematica della prevenzione ha attivato, per certi versi, elementi di protezionismo ecologico in contrasto con le finalità della direttiva: cito ad esempio ciò che è avvenuto in Danimarca con il divieto di commercializzazione delle bibite all'interno delle lattine, o in Germania, dove è stata vietata la commercializzazione di determinati contenitori per liquidi e quindi automa-

ticamente la loro immissione in quel mercato, anche per la necessità di applicare una percentuale di riuso.

Quindi, occorrerebbero accordi di carattere ambientale tra i vari sistemi di gestione che dovrebbero coordinarsi l'un l'altro.

Sugli obiettivi che propone il documento di lavoro della DG XI, sappiamo tutti che viene indicata una quota del 75 per cento del peso delle frazioni di imballaggio, comprendendo anche una quota minima degli stessi per materiali del 45 per cento. Su questa problematica, tutti i soggetti che abbiamo ascoltato hanno sollevato delle eccezioni, soprattutto perché vi è una questione di calcolo delle stesse tipologie di imballaggi. È stata per esempio sottolineata la difficoltà che esiste nel nostro sistema imballaggi di definire bene, anche ai fini dell'applicazione del contributo (questo aspetto è stato indicato anche in relazione all'applicazione dell'accordo quadro tra CONAI e ANCI), la suddivisione degli imballaggi in tre classi: primari, secondari e terziari. Se da una parte è venuta avanti la proposta di eliminare questa suddivisione e di parlare di flussi di generazione di rifiuti di imballaggio, cioè di calcolarli dall'origine (raccolta pubblica, industria, artigianato, grande o piccola distribuzione), dall'altra bisogna dire che vi è un elemento necessario da garantire, cioè la trasparenza dei flussi finanziari e la loro contabilizzazione differenziata, soprattutto in riferimento ai quantitativi delle singole tipologie di imballaggio. Questo è molto importante, perché non si può realizzare una situazione in cui gli obiettivi che vengono raggiunti, ad esempio dal CONAI, sono poi riferiti agli imballaggi secondari e terziari, ma non sono chiariti gli obiettivi e le quantità degli imballaggi primari effettivamente raccolti. Questa distorsione della visione del sistema imballaggi potrebbe sostanzialmente scaricarsi in maniera negativa sui comuni. Sappiamo infatti che il CONAI deve riconoscere ai comuni un determinato costo per ogni tipologia di imballaggio, in funzione della quantità degli imballaggi primari recuperati. C'è da

aggiungere che nella modifica della direttiva imballaggi proposta dal gruppo di lavoro della DG XI si parla solo di imballaggi alla vendita, quindi di soli imballaggi primari cui è riferita la percentuale del 75 per cento, che per il sistema imballaggi del nostro paese non è, secondo me, realizzabile. È una percentuale particolarmente elevata da raggiungere proprio perché riferita solo agli imballaggi alla vendita, quindi ai soli primari.

Della predetta proposta di modifica della DG XI è stato inoltre criticato l'aspetto della cancellazione del recupero energetico. Il recupero energetico nell'attuale gerarchia di gestione dei rifiuti dell'Unione europea ha un suo preciso posto; è un'operazione di recupero e non di smaltimento. L'emarginazione del recupero energetico all'interno delle metodologie per il raggiungimento degli obiettivi è quindi vista in maniera critica. Se da una parte la Commissione rafforza il concetto di riutilizzo, dall'altra si avanza la proposta di tenere conto del fatto che il riutilizzo deve essere sì proposto, ma all'interno di obiettivi combinati proposti dalla DG XI e magari fissando un tetto massimo all'interno di tali obiettivi.

Sintetizzando ulteriormente il documento, dirò che nel documento si avanza la proposta, già accennata nelle audizioni, di poter mantenere validi gli obiettivi massimi attualmente previsti (65 per cento di recupero e 45 per cento di riciclo) mentre gli eventuali superamenti di tali obiettivi dovrebbero giocare un ruolo interno ai vari Stati membri, con il controllo di strutture centrali.

Un punto particolarmente importante — e un aspetto da chiarire da parte della DG XI — è la fissazione di un modo uniforme di calcolare le quantità riciclate; anche qui vi sono diversi aspetti che rientrano nel generale termine della distorsione del mercato interno. A tale proposito potrebbero essere anche realizzati alcuni accordi ambientali tra gli Stati membri, soprattutto per quanto riguarda l'importazione degli imballaggi e le mo-

dalità di versamento dei contributi previsti dagli Stati membri in relazione alla tipologia degli imballaggi stessi.

Da questa parte del documento, in sintesi, emerge che gli Stati membri dovrebbero avere libertà di implementare il contenuto della direttiva, anche attraverso negoziati in materia ambientale con le industrie; attualmente questo non è previsto nella direttiva imballaggi 94/62.

La Commissione propone infine di rafforzare il principio della responsabilità del produttore, contenuto nell'articolo 7 della direttiva 94/62, come già avviene in alcuni Stati; faccio riferimento, ad esempio, al DSD tedesco tutto improntato sulla responsabilità del produttore; sappiamo però quali sono state poi le difficoltà e i costi di gestione di quel sistema imballaggi. Credo che nell'ambito del decreto legislativo Ronchi il sistema imballaggi fondato sulla responsabilità condivisa sia un modello accettabile per il fatto che ognuno all'interno di questo ciclo (quindi i vari soggetti interessati: produttori, utilizzatori e consumatori finali) ha una sua parte di responsabilità ed un suo ruolo. Credo che quello della responsabilità condivisa sia un principio valido da continuare ad applicare secondo costi e benefici bilanciati.

Alla bozza di relazione che propongo alla Commissione sono inoltre allegati due documenti: uno studio molto interessante, presentato gratuitamente da Capellini Consulting, che sintetizza il modello del sistema imballaggi applicato in ogni nazione all'interno dell'Unione europea e i dati sugli imballaggi e rifiuti da imballaggi presentati dall'ANPA in sede di audizione,

riferiti al 1997, dai quali si parte per una valutazione delle problematiche di questo sistema per quanto riguarda il nostro paese.

Aggiungo infine che sono ovviamente disponibile a esaminare e discutere tutte le osservazioni, integrazioni e proposte di modifica del documento che i colleghi vorranno avanzare in sede di discussione.

**PRESIDENTE.** Nel ringraziarla, onorevole Gerardini, vorrei segnalare l'opportunità che nel documento in esame si faccia riferimento anche allo studio elaborato in Germania circa gli effetti ambientali della prevenzione in materia di imballaggi.

**FRANCO GERARDINI.** Certamente, presidente, nel documento si farà riferimento sia al contenuto dello studio Capellini che ricordavo prima, che si rifà anche agli studi tedeschi, sia ad ulteriori elementi.

**PRESIDENTE.** Come è prassi, oggi abbiamo incardinato l'esame del documento; la discussione sullo stesso avverrà in altra seduta.

**La seduta termina alle 14.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia il 13 ottobre 1999.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO





*Stampato su carta riciclata ecologica*

**STC13-RIF-118**  
**Lire 500**