

Capitolo 2

La direttiva sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio

2.1 Premessa

La direttiva sul *packaging and packaging waste* (94/62/CE) (2), nell'ambito di una più generale definizione delle caratteristiche qualitative ed ambientali degli imballaggi, fondamentale si propone di ridurre la quantità e la pericolosità dei rifiuti generati da questo genere di beni. Rispetto ai rifiuti che inevitabilmente si continueranno a formare, l'obiettivo diviene quello di favorirne il recupero per mezzo delle diverse metodologie possibili e, in particolare, attraverso forme di riuso e di riciclaggio, cioè di reimpiego in un nuovo ciclo di produzione dei materiali giunti al termine del loro periodo utile di vita.

La direttiva ha sancito i principi di fondo ai quali la gestione degli imballaggi usati e dei rifiuti di imballaggio deve conformarsi e ha fissato gli obiettivi di riciclaggio e recupero che ogni Stato membro è tenuto a perseguire. Ogni paese, invece, sulla base delle proprie specificità, ha scelto come organizzare il sistema di raccolta, riciclaggio e recupero funzionale al raggiungimento degli obiettivi comuni.

2.2 Un sistema promosso e autogestito dalle imprese

Il sistema che in Italia si è scelto di adottare – e di cui si fornirà tra breve una sintetica descrizione – è fondato essenzialmente sulla capacità di autogestione del problema da parte del mondo delle imprese.

(2) La direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994 è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità Europee, serie L, n. 365 del 31 dicembre 1994.

Lo Stato, rinunciando a intervenire con una regolazione dettagliata di tutti gli aspetti del processo di valorizzazione dei rifiuti di imballaggio, ha scelto di limitare il proprio intervento alla definizione delle linee di fondo del sistema, lasciando alle imprese l'opportunità, e la responsabilità, di individuare le forme organizzative meglio rispondenti allo scopo.

Tutto il mondo delle imprese, quindi, dopo aver definito e messo in atto il sistema, è ora chiamato a garantire che gli obiettivi di recupero e riciclaggio vengano effettivamente raggiunti, e che ciò avvenga nei tempi previsti. In caso contrario, infatti, sancisce il D.Lgs. 22/1997: "Alle diverse tipologie di imballaggi sono applicate misure di natura economica, ivi comprese misure di carattere pecuniario, proporzionate al mancato raggiungimento di singoli obiettivi" (articolo 37, comma 3). Ma, in termini più generali, il rischio da evitare è costituito da interventi normativi che introducano ulteriori appesantimenti burocratici o che comportino costi difficilmente sostenibili dal sistema economico nel suo insieme.

2.2.1 Il ruolo degli utilizzatori

Le considerazioni brevemente esposte portano a sottolineare come il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla direttiva sugli imballaggi costituisca un impegno che coinvolge tutto il sistema delle imprese, non solo i produttori di materiali per imballaggio e di imballaggi. È opportuno ricordare, infatti, che gli utilizzatori, preferendo (acquistando) le soluzioni di *packaging* capaci di assicurare un risparmio di risorse e una maggiore compatibilità ambientale proposte dai produttori (o definite in collaborazione con questi ultimi), possono, più di qualunque altro soggetto, stimolare e sostenere l'impegno già messo in atto dal settore. Il risparmio di risorse a parità di prestazioni dell'imballaggio, solo per citare uno degli esempi possibili, rappresenta un terreno sul quale gli interessi dei produttori (risparmio di materie prime) e quelli degli utilizzatori (minori costi di gestione dei rifiuti, di trasporto, di magazzino) sempre più spesso si incontrano.

2.3 Gli obiettivi di recupero

In termini quantitativi i sistemi di gestione che sono stati adottati dovranno garantire che, entro cinque anni dalla loro introduzione, venga effettivamente raggiunto l'obiettivo costituito da un recupero complessivo dei rifiuti di imballaggio generati sul territorio nazionale pari ad un mi-

nimo del 50% e ad un massimo del 65% in peso. Nell'ambito di questo obiettivo globale, il D.Lgs. 22/1997 (3), così come la direttiva europea, prescrive che il recupero dei rifiuti venga attuato almeno per il 25% e fino al 45% (sempre rispetto al peso) con la metodologia del riciclaggio dei materiali e che per ogni materiale utilizzato per gli imballaggi venga raggiunta una percentuale di riciclaggio compresa tra un valore minimo pari al 15% e un massimo pari al 25% del peso dei rifiuti generati da tale materiale.

2.4 Il sistema di gestione

Allo scopo di organizzare la gestione dei rifiuti di imballaggio e di perseguire gli obiettivi di recupero, è stato costituito il CONAI Consorzio Nazionale Imballaggi (articolo 41 del D.Lgs. 22/1997), al quale i produttori e gli utilizzatori (4) di imballaggi sono tenuti a aderire, e sono stati istituiti (articolo 40 del D.Lgs. 22/1997) consorzi per ogni filiera di materiali (carta, vetro, plastica, alluminio, acciaio e legno) ai quali sono necessariamente tenuti ad associarsi tutti i produttori (cioè i "fornitori di materiali per l'imballaggio, gli importatori, i fabbricanti ed i trasformatori di imballaggi") che non dimostrino di aver organizzato autonomamente la raccolta, il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggio o di aver messo in atto un sistema cauzionale. Tali consorzi hanno personalità giuridica di diritto privato, sono retti da uno statuto approvato dai Ministeri dell'industria e dell'ambiente e si finanziano esclusivamente con i proventi della loro attività e con i contributi dei consorziati.

L'autofinanziamento deve garantire l'esercizio delle attività di raccolta dei rifiuti di imballaggi secondari e terziari su superfici private (nelle aziende e presso i punti di vendita) ed il ritiro dei rifiuti di imballaggi primari presi in carico dal servizio pubblico gestito dai comuni. I consorzi di filiera dovranno inoltre dotarsi dei fondi necessari ad attuare il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggio "secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità" (articolo 40, comma 1), una precisazione che

(3) La direttiva europea sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi è stata recepita nell'ordinamento nazionale con il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (pubblicato sul supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* 15 febbraio 1997, n. 38).

(4) Il termine "utilizzatore di imballaggi", secondo l'articolo 35, comma 1, lettera *r*) del D.Lgs. 22/1997, comprende: "I commercianti, i distributori, gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni". L'importatore di "imballaggi pieni" non è altro che l'importatore di merci imballate.

appare superflua, in considerazione del fatto che il sistema deve essere autofinanziato.

2.4.1 Le modalità di finanziamento del sistema di raccolta e recupero

Nel nostro Paese, quindi, i soggetti tenuti a contribuire economicamente al sistema di raccolta e recupero dei rifiuti di imballaggio sono suddivisi in due grandi categorie:

- i *produttori*: cioè i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio (questi soggetti devono aderire anche ai Consorzi di filiera dei rispettivi materiali o organizzare autonomamente un sistema di raccolta, riciclaggio e recupero oppure mettere in atto un sistema che preveda cauzioni);
- gli *utilizzatori*: i commercianti e i distributori (non solo di imballaggi ma anche di qualsiasi tipo di merce imballata); gli addetti al riempimento; gli utenti di imballaggi e gli importatori di merci imballate.

L'articolo 38, comma 9, del decreto "Ronchi" prescrive infatti che: "Sono a carico dei produttori e degli utilizzatori i costi per:

- a) il ritiro degli imballaggi usati e la raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari;
- b) la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico;
- c) il riutilizzo degli imballaggi usati;
- d) il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio;
- e) lo smaltimento dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari".

2.4.2 L'acquisto della quota consortile e il contributo ambientale

Il finanziamento del sistema prevede due diverse forme di contribuzione:

- *il contributo per l'adesione al Conai*: dovuto *una tantum* dai produttori e dagli utilizzatori, si configura come acquisto di una quota consortile ed è composto da un importo fisso pari a 10.000 lire (le imprese con fatturato non superiore al miliardo devono versare esclusivamente l'importo fisso) e da un importo variabile;
- *il contributo ambientale per singolo materiale*: persegue lo scopo di

ripartire tra i produttori e gli utilizzatori i costi del sistema e viene applicato dal produttore di imballaggi per le vendite effettuate ad un utilizzatore di imballaggio e dai produttori di materiali di imballaggio per le vendite effettuate ad un utilizzatore che produce autonomamente l'imballaggio per confezionare i propri prodotti (autoproduttore, ad esempio l'imbottigliatore di acqua minerale).

Sono tenuti a versare il contributo ambientale, infine, anche gli importatori di imballaggi vuoti e quanti importano merci imballate.

2.4.3 Le modalità di applicazione del contributo

L'opzione a favore di un meccanismo di prelievo del contributo ambientale diverso da quello, sicuramente più semplice da gestire, operato a monte del sistema, cioè esclusivamente presso i produttori e gli importatori di materie prime per imballaggio e nei confronti degli importatori di imballaggi finiti, è da ricondurre all'esigenza di corresponsabilizzare, per mezzo dell'evidenziazione o dell'esposizione dettagliata dell'ammontare del contributo per il recupero sui documenti contabili, tutti i soggetti a qualsiasi titolo coinvolti nel problema.

Solo applicando il principio della responsabilità condivisa dei produttori, degli utilizzatori e degli utenti finali di imballaggio, infatti, diviene più probabile l'effettivo raggiungimento degli obiettivi costituiti da una riduzione della quantità di rifiuti prodotta e da una maggiore attenzione rispetto al riuso, al riciclaggio ed al recupero degli stessi.

2.5 Il ruolo dei comuni

I comuni, secondo lo schema delineato dal decreto legislativo, sono tenuti a farsi carico della gestione della quota di rifiuti di imballaggio presente nei rifiuti solidi urbani (quelli raccolti in modo indifferenziato o tramite raccolte differenziate dal servizio pubblico), mentre l'industria e la distribuzione devono provvedere alla gestione dei rifiuti che vengono generati nei propri centri di produzione e punti di vendita. Ma se dal 1° gennaio 1998 è vietato "immettere nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani imballaggi terziari di qualsiasi natura" (articolo 43, comma 2), dalla medesima data gli imballaggi secondari non restituiti all'utilizzatore dal commerciante al dettaglio possono essere conferiti al comune esclusivamente se quest'ultimo ha predisposto un servizio di raccolta differenziata.

L'intervento della parte pubblica – le amministrazioni comunali, le aziende municipalizzate, ecc. – nella fase della raccolta e del recupero dei rifiuti di imballaggio post-consumo presenti nei rifiuti solidi urbani è dunque indispensabile per l'effettiva concretizzazione del principio della *gestione integrata* dei rifiuti urbani. Si ritiene, infatti, che questo modello gestionale possa essere in grado di evitare le diseconomie legate all'adozione di un sistema duale sul modello di quello tedesco. In Germania, infatti, a differenza di quanto accade in altri paesi europei, a fianco del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani opera un servizio specifico per la raccolta degli imballaggi post-consumo.

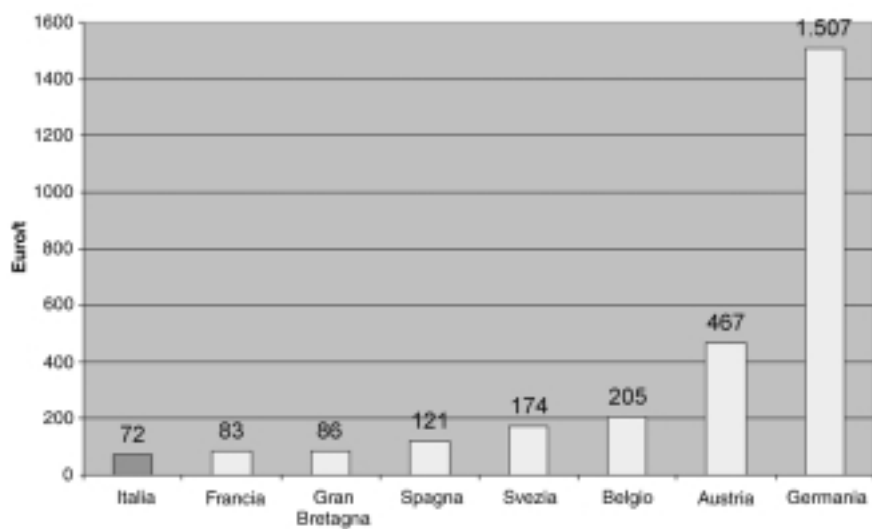


Figura 1 - Rifiuti di imballaggi in plastica: contributi ambientali in Europa