

**AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE: “DISPOSIZIONI
IN MATERIA AMBIENTALE PER PROMUOVERE
MISURE DI GREEN ECONOMY E PER IL
CONTENIMENTO DELL'USO ECCESSIVO DI RISORSE
NATURALI” (AS 1676)**

**13[^] COMMISSIONE TERRITORIO, AMBIENTE E BENI AMBIENTALI
DEL SENATO**

18 Dicembre 2014

Delegazione presente: *Dr Massimo Noviello* (Presidente Assovetro); *Ing. Franco Grisan* (V.Presidente Sezione Produttori contenitori in vetro di Assovetro); *Ing. Giorgio De Giovanni* (Direttore Assovetro)

Onorevole Presidente, onorevoli Senatori,

vi ringraziamo per l'opportunità concessa ad Assovetro di partecipare a questa audizione su un provvedimento (c.d. "Collegato Ambiente") che presenta contenuti di estremo rilievo e purtroppo anche di grave preoccupazione per il nostro settore.

Assovetro è l'Associazione imprenditoriale di Categoria aderente a Confindustria che dal 1947 rappresenta le Aziende che operano nel campo della produzione e della trasformazione del vetro.

Nel 2013 l'industria vetraria italiana ha impiegato complessivamente (tra produzione e trasformazione) oltre 22.000 addetti e prodotto globalmente circa 4,7 milioni di tonnellate di vetro.

Sono associate ad Assovetro circa 80 Aziende che producono ogni tipologia di prodotti in vetro, delle quali 14 operano nel campo della produzione dei contenitori in vetro (Vetro Cavo) che rappresenta in Italia un mercato degno di particolare attenzione, per un totale di 37 stabilimenti che impiegano circa 7.800 addetti, con un indotto complessivo di quasi 15.000 addetti.

Il settore dei contenitori in vetro (Vetro Cavo) ha un fatturato complessivo in Italia che supera i 2 Miliardi di Euro. La quasi totalità delle Aziende è aderente ad Assovetro e rappresenta il 77% delle Associate.

Nel 2013 la produzione generale dei contenitori in vetro (bottigliame, flaconeria, vasi, casalingo) è stata pari a 3.593.471 tonnellate, registrando, rispetto allo stesso periodo del 2012, un incremento di circa 1,6%.

Nel 2013 l'immesso al consumo sul territorio nazionale è stato di circa 2.189.000 tonnellate. A fronte di una sua flessione di -1,0%, la quantità di rifiuti d'imballaggio in vetro riciclata è cresciuta dell'1,8% rispetto al precedente anno, passando da 1.568.000 a 1.596.000 tonnellate. Il tasso di riciclo ha raggiunto il 72,9%.

Nel prossimo triennio si prevede un'ulteriore crescita del tasso di riciclo del vetro d'imballaggio che, grazie al progressivo sviluppo della raccolta del vetro nel Centro-Sud del Paese, potrebbe raggiungere il 75,1% nel 2016.

La norma del "Collegato Ambientale" su cui desideriamo concentrare il nostro intervento è l'articolo 25 che introduce in via sperimentale un sistema di restituzione di imballaggio destinati all'uso alimentare per birra e acqua minerale, attraverso il sistema del "vuoto a rendere" con cauzione.

Faremo infine una breve considerazione sull'articolo 21, che interviene sulle norme del "Codice ambientale" (decreto legislativo n. 152/2006) relative al CONAI e ai Consorzi di gestione dei materiali di imballaggio.

Assovetro è oggi qui per esprimere tutta la sua preoccupazione in merito a tali contenuti che presentano numerose e gravi criticità che colpiranno pesantemente l'industria del vetro e i cui effetti ricadranno anche sull'intera filiera di produzione e distribuzione di acqua minerale e birra.

Il “vuoto a rendere” (art. 25)

L'articolo 25:

- prevede l'applicazione, in via sperimentale, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della Legge, del sistema del “vuoto a rendere” su ogni imballaggio contenente birra e acqua minerale servite al pubblico da alberghi e residenze di villeggiatura, ristoranti, bar e altri locali pubblici;
- prevede agevolazioni, nell'ambito della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, per le utenze commerciali obbligate o che decidono di utilizzare il sistema del vuoto a rendere;
- affida la definizione delle modalità di applicazione e la misura di incentivi e penalizzazioni ad un successivo decreto interministeriale;
- prevede, qualora la sperimentazione dia esito favorevole, una progressiva applicazione del sistema, sempre in via sperimentale, anche ad ogni altra tipologia di imballaggio contenente liquidi.

Nel dettaglio, desideriamo portare all'attenzione della Commissione numerose criticità analizzate da più punti di vista.

Dal punto di vista degli esercenti:

- La norma comporterebbe a carico dei pubblici esercenti oneri e costi legati all'attuazione ed alla gestione del sistema del “vuoto a rendere” all'interno dei loro locali, non sempre dotati degli spazi sufficienti per implementare e gestire il nuovo sistema, soprattutto se si tiene conto della necessità di dover raccogliere in maniera distinta per brand i singoli contenitori per restituirli poi alla specifica industria di riferimento. Tali maggiori costi potrebbero comportare un aumento dei prezzi finali con un ulteriore effetto negativo sui consumi.
- La natura sperimentale rende la norma ancor più gravosa: le utenze commerciali preferirebbero verosimilmente, per il periodo sperimentale, ridurre i volumi di vendita o sostenere i maggiori costi della tariffa ambientale, piuttosto che ricorrere ai gravosi oneri di cui al punto precedente, che si rivelerebbero del tutto inutili qualora la sperimentazione fornisse esiti negativi.

Dal punto di vista dell'industria dell'imbottigliamento:

- Sulla base degli elementi e delle informazioni in possesso delle vetrerie nei regolari rapporti di fornitura con i rispettivi clienti, riteniamo importante sottolineare che le industrie operanti nei settori di acqua e birra, così rilevanti per la nostra economia, dovrebbero fare importanti e complessi investimenti per adattarsi alle nuove disposizioni, vista la necessità di gestire sia i contenitori a rendere (destinati ai canali Horeca e con caratteristiche strutturali specifiche) sia quelli monouso di nuova fabbricazione (destinati alla restante clientela).
Infatti le industrie sarebbero costrette in breve tempo a:
 - gestire linee di prodotto differenziate per contenitori a rendere e contenitori monouso;
 - adattare le linee di imbottigliamento ai contenitori a rendere, i quali non solo sono più pesanti, ma hanno, in genere, caratteristiche dimensionali differenti;
 - approntare gli impianti necessari alla selezione e al lavaggio dei contenitori resi, compresa l'eliminazione delle etichette preesistenti, nonché introdurre un controllo qualità dedicato dei contenitori rientrati dal circuito a rendere;
 - investire in impianti per la depurazione delle acque di lavaggio dei contenitori resi, il tutto comportando notevoli costi.

- I produttori delle bevande interessate si troverebbero inoltre a dover investire per la costituzione di un parco bottiglie consistente, con un conseguente aumento del capitale circolante in quanto lo sdoppiamento delle confezioni provocherebbe un consistente aumento del magazzino dei prodotti finiti. Va considerato infatti che la norma comporterebbe la creazione di una doppia gestione dei contenitori vuoti (quelli a rendere, provenienti dal circuito di recupero e quelli monouso nuovi), all'interno dell'industria di imbottigliamento di acque minerali e birre, con il rischio di non riuscire ad ammortizzare questo nuovo investimento nell'eventualità di un fallimento della sperimentazione. Ciò comporterebbe un aggravio di costi improponibili.

- Il fatto che la norma sul "vuoto a rendere" riguardi solo alcune tipologie di esercizi commerciali esigerebbe dagli imbottiglieri di acqua e di birra la necessità di sviluppare organizzazioni e flussi logistici differenziati per il medesimo prodotto, venduto e consumato nella stessa zona, con la sola

differenza della natura dell'esercizio di vendita.

- Siamo convinti infatti che i produttori di acqua e birra si troverebbero a dover modificare radicalmente la loro strategia commerciale in quanto i loro prodotti in contenitori a rendere potrebbero essere distribuiti solo a distanze limitate dai loro stabilimenti, proprio perché il costo di ritiro del contenitore vuoto rappresenterebbe un fattore limitante (ciò accadeva con le acque minerali fino agli anni '80 allorché tutto quel settore era basato sul "vuoto a rendere").
Tale scenario penalizzerebbe in modo inaccettabile i produttori di grandi dimensioni, generalmente con pochi grandi stabilimenti molto efficienti, spingendo il settore verso la parcellizzazione delle attività produttive di maggiore prossimità con conseguente aumento dei costi e perdita complessiva di competitività.
- In considerazione di quanto sopra si verificherebbe una alterazione della situazione competitiva tra i vari produttori italiani e si rischierebbe di introdurre inoltre una barriera al commercio dell'ambito dell'UE (Trattato UE sul funzionamento dell'Unione europea" – G. U. Unione Europea n. C326 del 26 ottobre 2012) in quanto gli importatori, soprattutto di birre, non riuscirebbero a fornire il mercato italiano con contenitori che dovrebbero ritornare in lontani stabilimenti oltre frontiera per essere ririempiti. Esiste già un'esperienza precedente riguardante la Danimarca che nel passato voleva che la birra commercializzata sul suo territorio fosse in contenitori a rendere, iniziativa che ha visto una ferma reazione di altri paesi UE.

Dal punto di vista dell'industria vetraria:

- Le vetrerie vedrebbero fortemente aumentata la domanda di bottiglie al momento dell'avvio della fase operativa della norma per rispondere all'esigenza di costituzione del parco contenitori a rendere, per poi vederla precipitare, al momento della gestione normale, a livelli molto inferiori alla situazione attuale. Questo scenario prospettico comporterebbe inevitabilmente la chiusura di alcune linee di produzione, la vanificazione degli investimenti già fatti, la perdita di posti di lavoro ed una insostenibile sottoutilizzazione dei forni con conseguente aumento dell'incidenza dei loro costi sull'unità di prodotto.
- Una norma riservata a soli due prodotti, acqua e birra, rischierebbe di creare squilibri competitivi tra gli stabilimenti di produzione di bottiglie di

vetro destinate all'acqua e alla birra e gli stabilimenti che invece producono anche o solo bottiglie di vetro destinate ad altre bevande, dovendo i primi rivedere il mix dei prodotti con effetto di una diminuzione complessiva dell'efficienza del settore ed una contemporanea diminuzione dell'utilizzazione complessiva degli impianti. Preme a tal riguardo far presente che in Italia opera un'Azienda multinazionale con uno stabilimento interamente ed esclusivamente finalizzato alla produzione di bottiglie per birra e che in altri stabilimenti di altre società, anch'esse multinazionali, sono presenti intere linee dedicate alla produzione di bottiglie per birra. Una situazione simile esiste anche nel settore della produzione di bottiglie per acqua.

- Complessivamente si determinerebbe quindi una sensibile perdita di competitività dell'industria vetraria con pesanti ripercussioni e ricadute negative sui costi di produzione di altre tipologie di contenitori destinati all'imballaggio di prodotti come vini, spumanti e olio d'oliva con forte propensione all'esportazione e con importante contribuzione alla bilancia commerciale italiana.

Dal punto di vista del sistema di Raccolta Differenziata e del Riciclo e Recupero

- Il sistema di raccolta differenziata e riciclo dei contenitori in vetro ha avuto in Italia, in questi vent'anni, una crescita costante ed importante, grazie all'attento e puntuale lavoro fatto dall'industria produttrice di contenitori e dal consorzio Coreve, sistema che dovrebbe essere, invece, ridimensionato per le minori quantità di rottame di vetro che verrebbe raccolto, con vanificazione di investimenti in campane e mezzi di raccolta fatti dai Comuni, che si troverebbero a dover registrare anche un esubero di personale.
- I Recuperatori e Riciclatori dovrebbero chiudere parte dei loro impianti per la sostanziale diminuzione di materiale da trattare, con vanificazione degli investimenti fatti e con perdite di posti di lavoro, tenendo conto anche che negli ultimi anni hanno installato nei loro stabilimenti di trattamento sofisticati impianti di selezione del rottame di vetro per l'eliminazione di materiali non compatibili con il processo produttivo vetrario, come ceramica e cristallo.

Dal punto di vista dei risultati attesi sul piano ambientale:

- Se la previsione di un sistema di vuoto a rendere, sia pure con una formula imperfetta, ha finalità di carattere ambientale, preme far presente che la legislazione italiana in materia di riciclo di imballaggi e di rifiuti di imballaggi ha permesso di istituire e sviluppare, con costi inferiori a quelli registrati in altri paesi, un sistema efficiente e in grado di garantire importanti risultati dal punto di vista ambientale ed energetico.
- Si deve inoltre considerare che gli imballaggi utilizzati per le bevande consumate nei pubblici esercizi sono quelli che hanno maggiore facilità di essere raccolti in maniera differenziata e, data la bassa contaminazione di altri materiali, di essere riciclati.

Dal punto di vista dei risultati attesi dalla norma:

- L'obbligo di attuare il "vuoto a rendere" non riguarda altre tipologie di bevande, né i punti vendita diversi dai pubblici esercizi. Ciò rappresenta una situazione illogica sotto il profilo dei benefici ambientali perché con l'articolo 25 di fatto si afferma, indirettamente ed implicitamente, che:
 - una bottiglia di acqua o di birra è più inquinante di una bottiglia contenente altre bevande, tant'è che è rientrata in un programma sperimentale .
 - una bottiglia di acqua o birra venduta dal bar può essere potenzialmente più inquinante, mentre lo è meno se venduta per esempio in un supermercato;

Dal punto di vista della formulazione della norma:

Vi sono poi a nostro parere numerose incoerenze nella formulazione dell'articolo 25 che rischiano di renderne l'applicazione molto difficoltosa e che di seguito sintetizziamo:

- Non viene definito il tempo di durata previsto per la sperimentazione.
- Non viene definita l'entità della cauzione.

- La disciplina delle modalità di sperimentazione e l'applicazione degli incentivi e delle penalizzazioni vengono demandate, sostanzialmente con una delega “in bianco”, al Governo senza che il Legislatore detti un seppur minimo criterio o limite temporale cui attenersi. Ciò è del tutto incongruo considerando anche che l'attuazione sarà affidata a un decreto di natura regolamentare, cioè un atto di tipo amministrativo che dovrebbe essere limitato solo all'esecuzione di direttive contenute in provvedimenti di legge.
- Non è prevista la definizione di cosa si intenda per “esito favorevole della sperimentazione” e delle modalità con cui questa valutazione verrebbe effettuata.
 - o In assenza di queste fondamentali indicazioni è difficile comprendere in che modo, dopo il termine massimo di un anno dall'avvio della sperimentazione, potrebbe essere predisposto il documento del Governo richiesto da un ordine del giorno accolto alla Camera. In tale documento si chiede che si illustrino gli esiti della sperimentazione di cui discettiamo, per rendere definitiva l'applicazione del sistema in oggetto in caso di esito favorevole della stessa.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte, l'articolo 25 del “Collegato” appare come una norma che non sia stata valutata compiutamente, soprattutto per gli effetti dannosi sul piano economico e industriale per il settore interessato e per la filiera connessa.

Per tali motivi riteniamo assolutamente necessario che l'articolo 25 venga soppresso.

In merito all'incarico di pubblico servizio per i consorzi di gestione dei materiali da imballaggio (art. 21)

Infine, desideriamo fare un breve accenno agli interventi del “Collegato” relativi al sistema CONAI ed ai consorzi di gestione dei materiali da imballaggio.

In particolare l'articolo 21, comma 1, lettera *c)*, impone al CONAI di sostituirsi, su richiesta del Ministero dell'Ambiente, ai gestori dei servizi di raccolta differenziata utilizzando anche soggetti pubblici o privati senza che ad esso venga riconosciuta alcuna remunerazione per il servizio. Viene imposto un termine di tre mesi per l'adempimento a tale richiesta, sostituendo tale determinato limite temporale alla decisione del CONAI come prevedeva il testo vigente. Inoltre l'articolo 21, comma 1, lettere *d)* ed *e)*, stabilisce che il CONAI e i consorzi per gestione dei materiali da imballaggio sono incaricati di pubblico servizio.

Questa previsione estende l'attività consortile non solo al ritiro, recupero e riciclaggio ma anche all'effettuazione della raccolta differenziata. La disposizione imporrebbe quindi al CONAI di distrarre parte cospicua di risorse raccolte dalle imprese a favore dell'organizzazione della raccolta differenziata di cui invece debbono farsi carico i Comuni. Infatti, il finanziamento della raccolta differenziata è fatto da due componenti: le tasse che pagano i cittadini per il servizio di raccolta indifferenziata e i corrispettivi per gli oneri aggiuntivi, causati dalla raccolta fatta in maniera differenziata, versati dal sistema CONAI. Far ricadere sul sistema CONAI-Consorzi l'onere di effettuare fisicamente la raccolta differenziata senza attribuire contemporaneamente ad esso il beneficio delle tasse pagate dai cittadini avrebbe due effetti perversi: (i) promuovere una progressiva ed inarrestabile migrazione del servizio dai Comuni ai Consorzi (ii) attribuire costi impropri ai Consorzi e quindi alle imprese, con ulteriore indebolimento della loro capacità competitiva nel mercato UE. .

Anche in questo caso riteniamo necessario cancellare l'art. 21, comma 1, lettere *c)*, *d)* ed *e)*.

Vi ringraziamo per l'attenzione e restiamo a disposizione Vostra e dei Vostri uffici per ogni ulteriore approfondimento su quanto oggi esposto.

Grazie.