SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 2249)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori RAVAIOLI, BONIVER, FINESSI, FORMICA, GOZZINI, LAZZARI, MAFFIOLETTI, ROMANÒ, SPADOLINI, TEDESCO TATÒ, SPADACCIA, BREZZI, LA VALLE e GROSSI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 APRILE 1983

Disposizioni per la promozione di una cultura ecologica

ONOREVOLI SENATORI. — Il problema ecologico, com'è noto, è stato affrontato in Italia con forte ritardo rispetto agli altri Paesi industriali avanzati, e in particolare rispetto agli altri Paesi membri della CEE, in ciò disattendendo le stesse direttive comunitarie. Solo recentemente la nostra attività legislativa in materia di difesa ambientale ha segnato qualche accelerazione. Dopo l'approvazione della legge 10 maggio 1976, n. 319, per la tutela delle acque dall'inquinamento, la cosiddetta « legge Merli » (successivamente d'altronde integrata da una serie di provvedimenti di proroga della sua entrata in vigore, al punto da vanificarne nella pratica la funzione risanatrice), sono seguìti la legge 29 maggio 1982, n. 308, per il contenimento dei consumi energetici e lo sviluppo di fonti rinnovabili di energia, e il decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, relativo allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani; nel dicembre del 1982 ha avuto l'approvazione del Senato il disegno di legge per la difesa del mare, e il 9 marzo 1983 è stata ratificata la convenzione (Atto Senato n. 1947) sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre materie; mentre sono in corso di discussione un disegno di legge per la difesa dei parchi nazionali e delle riserve ambientali, un altro per la sistemazione e la difesa del territorio, un terzo sulla biodegradabilità dei detergenti sintetici.

Tutto ciò, che peraltro in gran parte attende ancora applicazione o addirittura definizione normativa e validità di legge, non ha finora comportato progresso alcuno nell'azione di disinquinamento o di minor inquinamento, chè semmai quanto di positivo si è registrato in tal senso lo si deve quasi esclusivamente all'iniziativa dei governi locali, ma solo di alcuni purtroppo. E comunque i provvedimenti di legge già approvati o in attesa di esserlo riguardano solo « spez-

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500) — 2-3-4

zoni » della questione, anche se alcuni di notevole rilevanza, mentre manca una strategia ecologica: il fatto che in numerosi Paesi CEE esista un ministero specificamente addetto a questa problematica, mentre nulla del genere è stato previsto da noi, nonostante la superfetazione di ministeri, lo dimostra.

D'altro canto il problema ecologico ha dimensioni tali che, se può essere contenuto mediante interventi della massima tempestività e correttezza scientifica (si veda ad esempio il caso dello *smog* londinese o quello dell'inquinamento delle acque del Tamigi, ambedue brillantemente risolti), non può certo essere rimosso nella sua complessità da provvedimenti legislativi. Il dissesto dell'ambiente che il mondo intero ha troppo a lungo ignorato, abbandonandosi alla distratta euforia dei consumi e del benessere, è il drammatico inevitabile risvolto di una economia che promuove un'industrializzazione selvaggia e uno sfruttamento intensivo delle risorse, limitandosi a risolvere i problemi settoriali senza in alcun modo farsi carico di quelli globali, puntando esclusivamente sulla massimizzazione di profitti e a questo scopo servendosi di ogni mezzo, incurante dei larghi margini di incertezze che si aprono tra i confini del sapere scientifico e quelli della sua applicazione tecnologica incontrollata, in tal modo inducendo bisogni e *standards* di vita, modelli di consumo e di comportamento che rendono sempre più squilibrato e distorto il rapporto tra uomo e merci, e tra merci e natura.

In effetti lo squilibrio ecologico sta già raggiungendo proporzioni catastrofiche: con l'intensificarsi di frane e alluvioni in seguito al taglio indiscriminato dei boschi e a una attività estrattiva di rapina; con la scomparsa di numerose specie di uccelli e di pesci, dovuta all'uso industriale di sostanze altamente nocive per uomini, animali e piante, alcune delle quali certamente cancerogene, e probabilmente mutagene; con l'impoverimento progressivo della terra, forzosamente sfruttata mediante l'uso massiccio di insetticidi, diserbanti, concimi artificiali. E al di là di questa già gravissima realtà, si intravvedono non più solo come ipotesi, ma come eventi già in parte in atto, sciagure di portata inimmaginabile: alterazione del ciclo dell'acqua, elevazione della temperatura media del globo, cambiamento della durata e delle caratteristiche delle stagioni, inarrestabile avanzamento dei deserti, rallentamento del processo di fotosintesi, base indispensabile della vita vegetale e animale.

È chiaro che solo una nuova strategia produttiva, o quello che comunemente si indica come un « nuovo modello di sviluppo », programmato e assunto per concerto internazionale, può costituire una misura adeguata per un serio tentativo di arginare e scongiurare eventi di questo tipo. È pacifico dunque che l'operazione che ci si propone di mettere in moto con il presente disegno di legge non pretende davvero, non si dice di risolvere, ma nemmeno di affrontare il problema ecologico complessivo, sia pure entro precisi limiti settoriali.

Ciò che si vuol prendere in considerazione con questo disegno di legge è il fatto che l'inquinamento, affrontato in Italia poco e male, e perciò presente con caratteristiche di particolare gravità, presenta anche un aspetto di tipo « culturale ». Non c'è dubbio infatti che oltre all'inquinamento generale dell'ambiente, comune a tutti i Paesi industrializzati, e direttamente connesso ai processi produttivi, esiste nel nostro Paese un tasso di inquinamento « aggiuntivo » dovuto alla consuetudine diffusissima di gettare dovunque (strade o giardini, sentieri di campagna o spiagge, boschi o rive di fiumi, acque marine o fluviali) rifiuti di qualsiasi tipo (dagli avanzi di cibo al pacchetto di sigarette, dal contenitore del gelato alla scatola di cartone plasticato dell'acqua minerale, dalla lattina della birra al sacchetto di plastica del *pic-nic*).

Si tratta di un fenomeno d'altronde facilmente spiegabile, che discende direttamente dalla nostra vicenda di Paese in massima parte soggetto a uno sviluppo industriale recentissimo, condotto a ritmi accelerati e fortemente squilibrati, per cui in molte regioni, specie del Mezzogiorno, si è passati di colpo dalla società contadina alla società dei consumi; ciò che ha impedito il sedimentarsi di una educazione civica adeguata alla

evoluzione dei livelli di reddito e di consumo, e quindi il prodursi di una cultura ecologica. Il gettare dovunque ciò che avanza o non serve più appartiene infatti alla norma del mondo contadino, mondo nel quale però i consumi erano limitatissimi e tutti di natura biodegradabile, quindi di nessun danno per l'ambiente, anzi assimilabili all'*humus* con tutto vantaggio del medesimo; mentre la stessa norma, sopravvissuta con la vischiosità dei gesti quotidiani automaticamente riprodotti da una generazione all'altra, risulta gravemente nociva in una realtà antropologica come quella attuale che si definisce per una esponenziale moltiplicazione dei consumi (basti ricordare che in Italia si producono 17 milioni di tonnellate di rifiuti all'anno) e nella quale i beni consumati sono per quote sempre più alte prodotti di sintesi, assolutamente non degradabili.

Il presente disegno di legge vuole agire su questo « sovrappiù » di inquinamento che affligge l'Italia producendo cumuli di rifiuti che deturpano un ambiente naturale e storico di celebre bellezza, nel tentativo di eliminarlo o quanto meno di ridurlo il più possibile. A questo scopo prevede un'azione a tre livelli: uno destinato all'educazione e alla sensibilizzazione pubblica così da modificare le consuetudini che determinano i comportamenti individuali inquinanti; un secondo diretto all'incentivazione della raccolta e dell'uso più razionali, da parte della collettività, sia dei rifiuti prodotti quotidianamente, sia di quelli già da tempo accumulati in luoghi pubblici; un terzo finalizzato alla limitazione dei prodotti che costituiscono la massa più ingombrante e più difficilmente eliminabile dei rifiuti abitualmente gettati in modo indiscriminato. Il tutto secondo criteri perfettamente omogenei alle direttive CEE, già applicate in buona parte dagli altri Paesi europei.

* * *

Il primo strumento capace di incidere in maniera determinante sulla formazione democratica e civile dell'individuo, per un corretto rapporto con l'ambiente, per il dovuto rispetto dei beni culturali e naturali quali beni « di tutti », per un comportamento non solo non-inquinante ma il più possibile disinquinante, è certamente la scuola, come anche il Consiglio d'Europa ha sottolineato nella raccomandazione del 29 aprile 1982, n. 943, invitando gli Stati membri a predisporre programmi di formazione ecologica nell'ambito dell'istruzione scolastica permanente.

Ma purtroppo i programmi sia delle elementari (rimasti immutati dal lontano 1955) sia della scuola media inferiore (che pure sono stati pubblicati appena cinque anni fa, nel febbraio 1979) sia delle scuole medie superiori (ora d'altronde oggetto della riforma all'esame del Parlamento) non fanno alcun cenno al problema ecologico e ai doveri che in rapporto ad esso competono al cittadino.

Il presente disegno di legge si preoccupa quindi innanzitutto di assicurare la trattazione di queste materie nelle scuole di ogni ordine e grado mediante un certo numero annuo di conferenze o esercitazioni pratiche. Inoltre dispone che i periodici corsi di aggiornamento per il personale direttivo e docente delle scuole includano dei cicli di lezioni specificamente dedicate alla conoscenza del problema ecologico nei suoi diversi aspetti e alla loro divulgazione fra la popolazione scolastica (artt. 2, 3 e 4).

Infine, ritenendo della massima efficacia l'utilizzazione di quello strumento principe di induzione di modelli di comportamento che è oggi la comunicazione pubblicitaria nelle sue tecniche specializzate prevede:

a) che il bilancio di previsione di ogni Ministero interessato alla materia (beni culturali e ambientali, sanità, pubblica istruzione, agricoltura e foreste, industria, commercio e artigianato, marina mercantile, lavori pubblici, turismo e spettacolo) predisponga lo stanziamento annuo di una somma destinata a finanziare campagne pubblicitarie per la sensibilizzazione dell'opinione pubblica al rispetto e alla difesa dell'ambiente (art. 5);

b) che una quota della produzione pubblicitaria televisiva, radiofonica, editoriale, venga riservata allo stesso scopo (artt. 6 e 7);

c) che i comuni, i quali a loro volta destinino a finalità di educazione ecologica una quota delle spese per pubblicità previste dai loro bilanci, siano autorizzati ad aumentare le tariffe della pubblicità murale (art. 8).

Ma per un'efficace operazione di rieducazione capillare alla protezione ambientale occorre usare una molteplicità di strumenti, tra i quali sono indubbiamente di primaria importanza gli enti locali, così come viene insistentemente suggerito anche in tutti i numerosi documenti (direttive, risoluzioni, raccomandazioni, ecc.) prodotti su questa materia dal Parlamento europeo e dagli organismi competenti della CEE, e come già accade in numerosi Paesi europei i cui Governi hanno attivato e responsabilizzato al massimo le collettività locali nei più diversi settori della politica ecologica.

D'altro canto anche in Italia non pochi comuni stanno da tempo operando in questo senso, non solo provvedendo nei modi più opportuni alla pulizia cittadina, ma anche facendosi carico di campagne pubblicitarie e di iniziative di vario tipo, spesso in collaborazione con le scuole, per l'informazione della cittadinanza e per la promozione di comportamenti ecologicamente corretti. Una grande maggioranza però degli enti locali si è mostrata finora assolutamente inerte nei confronti delle direttive sia governative che comunitarie, anche per quanto attiene l'elementare dovere della raccolta dei rifiuti.

Si ritiene perciò necessario non solo sollecitare ma anche incentivare gli enti locali affinchè si impegnino nella massima sensibilizzazione del pubblico, soprattutto mediante il diretto coinvolgimento della popolazione in operazioni ecologiche (di raccolta selezionata dei rifiuti, di ripulitura di spiagge, boschi, prati, ecc.) le quali passando attraverso le scuole, i comitati di quartiere, le associazioni giovanili, possono produrre i risultati più efficaci ai fini della creazione di un corretto approccio con l'ambiente, senza gravare, o gravando in misura minima, sui bilanci locali. Ed è questo appunto il fine che si propone l'articolo 23 in particolare, alle lettere *a*) e *b*).

* * *

Anche per quanto tocca il secondo punto, cioè la politica di smaltimento dei rifiuti solidi, in Italia esistono realtà molto diverse: dai piccoli comuni montani, pochissimo o null'affatto organizzati per la stessa raccolta, e privi di qualsiasi attrezzatura per l'eliminazione, alle grandi e medie città, soprattutto del Centro e del Nord, che già da anni praticano la raccolta differenziata, mediante contenitori per il deposito selezionato dei vari materiali (carta, vetro, metalli, plastiche, ecc.) per poi curarne opportunamente il recupero, il riciclo o l'incenerimento.

Questo è certamente il sistema da preferirsi, che insistentemente le direttive CEE suggeriscono (cfr., ad esempio: direttiva del Consiglio CEE 20 marzo 1978; decisione del Consiglio CEE 12 novembre 1979; raccomandazione del Consiglio d'Europa 29 aprile 1982; relazione presentata al Parlamento europeo il 7 febbraio 1983) e che meglio si attaglia alle esigenze di riduzione del consumo di materie prime, di risparmio energetico, di abbassamento dei quantitativi di rifiuti da incenerire (che sempre comportano produzione di gas tossici e dunque un di più di inquinamento).

Questo è dunque il sistema di cui si sollecita l'adozione da parte di tutti i comuni, o consorzi di comuni, anche mediante gli incentivi predisposti all'articolo 23 il quale alle lettere *d*) ed *e*) a tale sistema fa esplicito e dettagliato riferimento. E ciò d'altronde in ottemperanza non solo delle direttive CEE, ma anche del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, il quale ha finalmente allineato la nostra legislazione a quella degli altri Paesi europei.

Esso, infatti, all'articolo 4, lettera *c*), afferma essere competenza dello Stato la determinazione di « norme tecniche generali relative ai sistemi di smaltimento che favoriscano il riciclaggio dei rifiuti, il recupero

delle materie riutilizzabili e la produzione di energia, promuovendo, se del caso, « studi e ricerche ».

Ma gli incentivi rivolti agli enti locali riguardano anche un altro aspetto del problema rifiuti. Sempre il decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982, nella classificazione dei rifiuti urbani include (articolo 2, numero 3) « i rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private, comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime, lacuali e sulle rive dei fiumi ». Ciò che le esigenze della società moderna impongono agli enti locali non è più dunque solo la cura della « nettezza urbana », ma una più vasta politica di « nettezza ambientale », che abbracci per intero il territorio di loro pertinenza e ne difenda dall'inquinamento ogni zona sia impedendo preventivamente l'accumularsi di immondizie, sia disponendone la rimozione. Una politica per la quale le autorità locali debbono responsabilizzare anche la cittadinanza, ma che compete loro di mettere in atto e controllare, attrezzando tutti gli spazi pubblici con appositi contenitori, o quanto meno con punti di raccolta dei rifiuti chiaramente segnalati, così da impedirne la dispersione e facilitarne la rimozione.

Incentivi sono pertanto previsti dall'articolo 23, alla lettera *c*), anche per iniziative di questo tipo ad opera degli enti locali.

* * *

Il terzo punto — quello in cui ci si propone di oltrepassare e in qualche misura forzare l'azione educativa, incidendo a monte del problema, cioè limitando la messa in circolo degli agenti per varia ragione più gravemente inquinanti, e quindi riducendo le occasioni di gettare indiscriminatamente rifiuti — è certo il più delicato, in quanto inevitabilmente comporta disposizioni destinate a intervenire poco o tanto sui settori economici interessati, a privilegiare determinati materiali e determinate tecniche rispetto ad altri, e anche ad abbassare i livelli produttivi di certi settori sia pure a favore di altri. Ma « la determinazione di misure dirette a limitare la formazione di rifiuti » è per legge compito dello Stato, così come detta il decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, all'articolo 4, lettera *c*).

In questa ottica si prendono in considerazione tre tipi di materiali che, o per elevato livello di consumo o per particolari difficoltà di smaltimento, costituiscono la massa più ingombrante e più inquinante dei rifiuti.

La carta occupa tra essi il primo posto. I residui cartacei rappresentano, infatti, una percentuale della totalità dei rifiuti solidi che va dal 25 al 50 per cento nella CEE e in Italia si attesta attorno al 30 per cento. Residui che in massima parte vanno dispersi, da un lato con conseguenze inquinanti che è inutile descrivere e che la semplice osservazione empirica quotidiana del nostro *habitat* ci consente di valutare; dall'altro con intollerabile spreco di una materia, la cellulosa, di cui l'Italia è poverissima, e che viene importata per quantitativi assai elevati, con una spesa che rappresenta una delle più pesanti voci negative della nostra bilancia commerciale.

Una regolamentazione della materia si presenta dunque come una improrogabile esigenza, e non soltanto a fini ecologici, visto che auspici e sollecitazioni, ripetutamente formulati specie in occasione di convegni e incontri di studio sul tema, hanno dato risultati circoscritti all'iniziativa di alcuni comuni o consorzi di comuni, cioè lontanissimi dai traguardi desiderabili.

Il presente disegno di legge si fa dunque carico di questo problema, iniziando col dettare norme di comportamento agli uffici della pubblica amministrazione dove il consumo — e molto spesso lo spreco — di carta della migliore e più costosa qualità è altissimo.

All'articolo 10 pertanto si fa obbligo a tutti gli uffici pubblici di usare carta di tipi certo differenziati a seconda dell'uso a cui sono destinati, ma comunque contenenti una percentuale di carta riciclata dal 50 al all'80 per cento, secondo una regola già da tempo divenuta legge in Danimarca, affermatasi come prassi, pur senza di possibilità

tassative, nella Repubblica federale tedesca, in Belgio e in Inghilterra, e sempre più ampiamente applicata in Francia.

All'articolo 11 si prevede che la *Gazzetta Ufficiale* e tutte le pubblicazioni a cura del Governo, del Parlamento e della pubblica amministrazione vengano parimenti stampate su carta riciclata per una percentuale dell'80 per cento, così come già avviene in Francia dal 1° gennaio 1978.

All'articolo 12 si dispone che in tutti i pubblici uffici i residui cartacei vengano raccolti separatamente e non mescolati ad altri rifiuti.

Questi tre provvedimenti, oltre a comportare immediatamente un risparmio tutt'altro che trascurabile di una materia prima d'importazione, potrà costituire un esempio positivo per la raccolta separata di carta da parte di altri soggetti che ne fanno considerevole consumo (ad esempio le scuole, le sedi dei partiti e dei sindacati, gli uffici di grandi aziende, le redazioni dei giornali e delle case editrici, gli studi professionali, eccetera). Ciò costituirà a sua volta una forte sollecitazione al riciclo della carta straccia e da un lato potrà comportare una vasta espansione di questa attività finora limitata anche per ragioni di costo (incredibilmente infatti anche la carta straccia da riciclare viene da noi importata e rappresenta nel bilancio nazionale una voce passiva non indifferente), dall'altro potrà provocare anche tra piccoli imprenditori privati, o addirittura tra singoli individui, specie tra i bambini, un'intensa azione di raccolta dei rifiuti cartacei, con risultati sia di alto valore disinquinante, sia di risparmio complessivo notevolissimo. Obiettivo che però potrà essere raggiunto a livello ottimale solo se le iniziative degli enti locali costituiranno una risposta adeguata a livello di politica dei rifiuti, costituendo una rete organica di provvedimenti che non vanifichino la raccolta separata, ma ne favoriscano invece l'utilizzo in ogni modo possibile, secondo quanto il decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982 dispone: ed è appunto questo tipo di provvedimenti che l'articolo 23, alle lettere *b*), *c*) e *d*), prevede di incentivare.

Un'altra cospicua porzione dei rifiuti solidi è costituita dai « vuoti a perdere », cioè da bottiglie, barattoli, contenitori di ogni tipo e materiale (« imballaggi » secondo la dizione adottata nell'ambito della CEE) usati per la commercializzazione di liquidi di ogni genere, non recuperati dal produttore e abbandonati un po' dovunque. Secondo i dati più recenti di cui si dispone, nel 1979 nella Comunità europea su un totale di 90 milioni di tonnellate di rifiuti gli « imballaggi » raccolti dalle municipalità costituivano poco meno di 40 milioni di tonnellate (documento del Parlamento europeo n. 1.1187/82). E anche in questo caso il fenomeno costituisce causa gravissima di inquinamento, in quanto si tratta di materiali (vetro, metalli, plastica, ecc.) non degradabili, e insieme un enorme spreco di materie che (fatta eccezione per la plastica, di cui diremo più avanti) sono facilmente riutilizzabili o riciclabili.

Nei confronti di questo gravissimo problema (già affrontato da tempo e in parte risolto sia nell'ambito europeo che negli Stati Uniti d'America) il presente disegno di legge prevede una serie di provvedimenti.

L'articolo 13 fa obbligo a tutti gli esercizi di ristorazione (bar, alberghi, ristoranti, mense, ecc.) di vendere bevande in recipienti « a rendere », da utilizzare cioè in ogni fase della loro commercializzazione previo deposito cauzionale.

L'articolo 14 dispone che gli stessi esercizi raccolgano separatamente i recipienti metallici di prodotti alimentari.

L'articolo 17 fissa per i recipienti « a perdere » usati per il commercio di qualsiasi tipo di liquido un'imposta, stabilita in misura minore (il 10 per cento del prezzo), per quelli di vetro in quanto si tratta di prodotti riutilizzabili una volta recuperati, in misura maggiore (il 30 per cento del prezzo) per quelli di plastica in quanto il loro riutilizzo è nullo, e difficile e scarsamente redditizio il loro riciclo.

I precedenti della normativa qui prevista sono numerosi. Tra i primi va annoverata la « legge della bottiglia », emanata dallo Stato dell'Oregon in Usa nel 1971, che ha introdotto un deposito rimborsabile per ogni bottiglia

di birra o altra bevanda. « I risultati sono stati eccezionali. Nel giro di due anni, l'uso di bottigliette riutilizzabili è passato dal 45 per cento a oltre il 90 per cento. Quelle non riutilizzabili sono scomparse dalla circolazione; l'uso di barattoli di alluminio o di latta, molto diffuso negli Stati Uniti, è sceso. Nello stesso tempo il numero di contenitori di bevande, trovati nei rifiuti, si è ridotto da 537 milioni a 52 milioni ed è calato fortemente il numero di barattoli e bottigliette gettati per strada » (Giancarlo PINCHERA, *Uso e risparmio dell'energia*, Editori Riuniti, 1981).

In Europa l'unico Paese che ha emanato una legge su questa materia è la Danimarca, la quale fin dal 1977 ha vietato la vendita di bottiglie e barattoli monouso, ha vietato dalla fine del 1981 la vendita di birra in barattoli metallici e ha allo studio un progetto di legge per rendere obbligatoria la vendita di tutte le bevande alimentari in contenitori standardizzati.

Come ha recentemente comunicato una deputata danese al Parlamento europeo (documento n. 1.1187/82) la commercializzazione dei vuoti a rendere ha raggiunto ormai nel suo Paese il 98 per cento. Ma tutti i Paesi europei si sono preoccupati in un modo o nell'altro di far fronte al problema.

In Francia si è affermata la tendenza alla concertazione volontaria tra i poteri pubblici e le industrie interessate. In questo quadro è stato firmato un accordo che prevede il divieto progressivo di vuoti a perdere nei pubblici esercizi e nelle collettività, e fissa una serie di traguardi per l'abbattimento dell'inquinamento da « imballaggi », con indicazioni precise di innovazioni tecnologiche, di riciclo, riutilizzazione, eccetera, sostenute da agevolazioni e incentivi. Nel caso tuttavia in cui gli accordi non diano i risultati desiderati, si prevede l'applicazione di una tassa di « internalizzazione dei costi sociali » dell'inquinamento.

Orientamenti analoghi sono andati affermandosi anche in Germania federale, Olanda, Belgio, Inghilterra, Lussemburgo, dove sovente sono stati gli stessi produttori a prevenire le azioni sanzionatorie dei Governi accordandosi per la standardizzazione dei recipienti, per la diffusione del vuoto a rendere e così via.

In Italia nulla del genere ci risulta si sia finora verificato. Sarebbe pertanto altamente auspicabile che le industrie interessate, magari sotto lo stimolo della presentazione di questo disegno di legge, prendessero l'iniziativa di affrontare essi stessi il problema, allineandosi ai loro colleghi d'oltralpe, per darsi autonomamente una regola di comportamento nel settore che li compete: ciò che rappresenterebbe certamente un progresso di grande rilievo verso l'obiettivo della formazione di una cultura ecologica.

Ma sono i prodotti dell'industria della plastica a rappresentare l'aspetto forse più grave del problema rifiuti: sia per l'assoluta non biodegradabilità di queste materie, per lo scarso rendimento del loro riciclaggio, per la difficoltà e il maggior costo del loro smaltimento, che produce gas assai tossici e pesanti, e richiede particolari dispositivi negli inceneritori; sia per l'enorme incremento dell'uso dei materiali plastici che negli ultimi tempi sono stati adibiti alla fabbricazione degli oggetti più diversi, al punto da configurare una sorta di monocultura tentacolarmente estesa all'intero universo industriale, e governata dallo strapotere della petrolchimica. In questo vastissimo universo è tuttavia l'enorme diffusione dei sacchetti di polipropilene, degli imballaggi di polistirolo e poliuretano, degli involucri di politilene (quest'ultimo peraltro più facilmente riciclabile), oltre che dei recipienti di polivinile, di cui ci siamo occupati sopra, a costituire un fattore di inquinamento per certi aspetti forse irrecuperabile.

Tutto ciò è stato ripetutamente rilevato e pubblicamente denunciato; e ripetutamente si è auspicato l'intervento di una normativa dello Stato, anche da parte dell'alta burocrazia ministeriale. Così ad esempio nel seminario sulla raccolta differenziata dei rifiuti, svoltosi a Roma nel 1979, Franco Alunno, rappresentante del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato,

dichiarava la necessità di « misure normative volte a scoraggiare la realizzazione dei manufatti il cui successivo riciclo risulti difficile o antieconomico », tra questi citando « quelli costituiti da un'intima mescolanza di fibre cellulosiche e materie plastiche, gli oggetti a breve periodo d'uso realizzati con plastiche termoindurenti, che costituiscono un aggregato inerte non trasformabile, eccetera » (atti del seminario, a cura dell'Ente nazionale cellulosa e carta, Roma 1979). Dal canto suo il Parlamento europeo, per non citare che una delle sue ormai innumerevoli esortazioni in questo campo, invita gli Stati membri « a fare uno sforzo particolare e a introdurre misure tecniche, fiscali e commerciali, per promuovere l'utilizzazione di elementi biodegradabili o recuperabili nella produzione dei manufatti » (raccomandazione del Consiglio d'Europa del 29 aprile 1982, n. 943).

È in queste finalità che si colloca l'articolo 19 del presente disegno di legge il quale dispone che i prodotti di materie plastiche che non siano già colpite dal provvedimento di cui all'articolo 17, e in particolare i sacchetti di polipropilene, gli involucri di polietilene, gli imballaggi di polistirolo e di poliuretano, siano assoggettati a un'imposta di fabbricazione nella misura di lire 18.000 al quintale; imposta da cui vanno esenti i prodotti interamente confezionati con plastica riciclata, come ad esempio i sacchetti abitualmente usati per la raccolta della spazzatura.

L'ammontare dell'imposta, secondo il criterio corrente nella CEE per cui « chi inquina paga », è previsto in modo da compensare il costo di disinquinamento: è calcolato infatti sulla base del costo medio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi, che si aggira attorno alle 12-13 mila lire al quintale, con una maggiorazione grosso modo corrispondente al fatto che l'incenerimento delle plastiche comporta impianti più complessi e tecniche più laboriose.

Va detto che, anche nel campo dei sacchetti e degli altri prodotti di plastica più massicciamente diffusi, all'estero si è pervenuti ad una serie di accordi volontari tra industriali del settore (come in Germania federale) o tra Governo e industrie (come in Francia) per orientare la produzione verso tipi di plastica più riciclabile o verso altri materiali degradabili che la moderna tecnica tuttavia è in grado di dotare di caratteristiche analoghe a quelle della plastica (resistenza, impermeabilità, ecc.). In tal modo in Germania ad esempio, anche mediante un'azione sensibilizzatrice del consumatore, l'uso dei sacchetti di plastica si è fortemente ridotto negli ultimi anni. Anche in questo caso dunque il nostro auspicio è che questo disegno di legge, prima di assolvere la propria funzione prescrittrice e sanzionatrice, abbia la capacità di risvegliare una coscienza ecologica nel mondo industriale.

D'altro canto per le due imposte, relative ai recipienti « a perdere » e ai prodotti di plastica (le cui modalità di attuazione vengono delegate al Governo dall'articolo 20), sono fissati tempi di applicazione estremamente dilazionati (art. 21), tali cioè da consentire largamente agli industriali dei settori interessati di adeguarsi progressivamente ai nuovi orientamenti produttivi di cui s'è appena detto, utilizzando a tale scopo tutte le agevolazioni previste per la ristrutturazione industriale, per gli « ammodernamenti » e per l'installazione di dispositivi disinquinanti (art. 22), al punto che in non pochi casi il provvedimento legislativo potrà risultare economicamente vantaggioso per la stessa impresa.

Le due imposte sono destinate inoltre a svolgere un'altra funzione. Il gettito fiscale corrispondente andrà infatti a costituire (secondo quanto fissato all'articolo 24), presso il Ministero dei beni culturali e ambientali, un « Fondo nazionale di incentivazione ecologica », fornendo la copertura finanziaria per gli incentivi da attribuirsi (secondo norme che verranno fissate dalle regioni) agli enti locali e ai loro consorzi, al fine di favorire le iniziative previste all'articolo 23.

Sempre presso il Ministero dei beni culturali e ambientali, si prevede l'istituzione di un « elenco nazionale degli esperti ecologi » (art. 27), composto da cultori dei problemi dell'ambiente, che abbiano già raggiunto da tempo qualificazione e notorietà. Essi potranno essere di volta in volta chia-

mati dalle regioni e dagli enti locali sia per la messa a punto di politiche ecologiche funzionali alla particolare situazione ambientale, sia per la verifica delle iniziative adottate; dovranno essere consultati per l'elaborazione delle campagne pubblicitarie di educazione ecologica curate dai Ministeri; saranno incaricati di svolgere conferenze ed esercitazioni nelle scuole: dando così un prezioso contributo alla formazione di una cultura ecologica diffusa, impedendo improvvisazioni, colmando vuoti di conoscenza in una materia finora da tante parti del tutto ignorata.

* * *

Di fronte ai provvedimenti di tipo ecologico solitamente si registrano reazioni negative nel mondo della produzione. Ma sono reazioni fondamentalmente sbagliate. È vero infatti, e non è solo un facile *slogan* coniato dagli entusiasmi « verdi », che « antiecologico è uguale ad antieconomico ». Esistono innanzitutto dei costi sociali dell'inquinamento che riguardano l'igiene e la salute pubblica, la conservazione della flora e della fauna, la godibilità del mare, della campagna, della natura in genere: costi difficilmente quantificabili, ma certo elevatissimi e sempre più gravi se non si pone rimedio al processo di deterioramento in corso. Costi che, anzi, a un dato momento potranno essere facilmente quantificati se accadrà che i turisti si stanchino di trovarsi a nuotare tra le immondizie e a prendere il sole tra mucchi di vuoti a perdere: e non sarebbe certo un fatto positivo per il nostro bilancio.

D'altro canto se il rinnovo in senso ecologico di alcuni settori industriali potrà certo costituire un disturbo per i produttori, esiste però un saldo economico complessivo delle politiche ecologiche il quale secondo gli esperti di ogni Paese risulta largamente positivo. Il recupero e la riutilizzazione di materiali e prodotti già usati, oltre all'alto valore disinquinante, ha infatti un valore elevatissimo non solo di risparmio di materie prime, per noi quasi tutte di importazione, ma anche di risparmio energetico, in quanto la produzione con materie riciclate richiede un impiego di energia assai più limitato della produzione con materie vergini. Secondo uno studio dell'università di Grenoble, con il riciclo si potrebbe risparmiare almeno il 60 per cento dell'energia nelle industrie dell'alluminio e del vetro; fino al 60 per cento in quella della carta; il 30 per cento in quella dell'acciaio e il 20 per cento in quella della plastica (cfr. Giancarlo PINCHERA, *cit.*). In tempi di crisi energetica non è poco. E un saldo attivo, o un po' meno passivo, dei costi dell'azienda Italia è qualcosa che riguarda tutti, e quindi anche ciascuno singolarmente.

DISEGNO DI LEGGE

PRINCIPI GENERALI

Art. 1.

L'educazione pubblica a comportamenti ecologicamente corretti, finalizzati sia al rispetto dell'ambiente sia al risparmio energetico;

la diffusione dell'uso di materiali e prodotti recuperati o riciclati;

la limitazione della produzione e dell'uso di materiali che danno luogo a rifiuti difficili da smaltire, perseguìta anche mediante sistemi di imposizione fiscale;

la promozione dell'utilizzo industriale di materiali alternativi a quelli più gravemente inquinanti;

il diretto coinvolgimento dei cittadini nello sviluppo di un miglior rapporto con l'ambiente;

l'incentivazione di tutte le iniziative che nei settori e nei modi più diversi possono favorire l'attuazione degli obiettivi sopra indicati,

costituiscono attività di pubblico interesse, e in quanto tali sono sottoposte alle disposizioni della presente legge.

EDUCAZIONE PUBBLICA A COMPORTAMENTI ECOLOGICAMENTE CORRETTI

Art. 2.

Nelle scuole di ogni ordine e grado, su direttive del consiglio provinciale scolastico e sotto la vigilanza dei consigli di istituto, il problema ecologico verrà affrontato, nei suoi diversi aspetti conoscitivi e formativi, mediante conferenze o esercitazioni pratiche in numero non inferiore a venti nel

corso di ogni anno scolastico. Particolare attenzione dovrà essere dedicata al dovere di ogni singolo cittadino di osservare i comportamenti più idonei a garantire e controllare la pulizia di strade, giardini, boschi, spiagge, campagne, sponde fluviali e lacustri, e di ogni altro luogo pubblico o aperto al pubblico.

Art. 3.

I programmi annuali di aggiornamento del personale direttivo e docente di ogni ordine e grado, di cui al secondo comma dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419, debbono prevedere cicli di lezioni specificamente dedicate alle tematiche ecologiche e alla loro divulgazione tra la popolazione scolastica.

Art. 4.

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Ministro della pubblica istruzione, d'intesa col Ministro dei beni culturali e ambientali, provvederà a emanare le disposizioni di attuazione degli articoli 2 e 3.

Art. 5.

I Ministeri dei beni culturali e ambientali, della sanità, della pubblica istruzione, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dell'agricoltura e delle foreste, dei lavori pubblici, della marina mercantile, del turismo e dello spettacolo predispongono con periodicità annuale adeguate campagne pubblicitarie per la sensibilizzazione dell'opinione pubblica alle tematiche dell'ambiente e alla sua salvaguardia. A tal fine, a partire dall'esercizio finanziario immediatamente seguente all'entrata in vigore della presente legge, il bilancio di previsione di ciascun Ministero sopra indicato dovrà contemplare uno stanziamento annuo, pari a un importo non inferiore allo 0,50 per cento del totale.

Art. 6.

Lo 0,2 per cento della produzione delle imprese concessionarie di pubblicità televisiva, radiofonica, editoriale è destinato alla educazione ecologica. Vengono usati a tale scopo gli elaborati pubblicitari messi in opera dai Ministeri competenti nell'ambito delle campagne di cui all'articolo precedente.

Chiunque viola la disposizione di cui al comma precedente è soggetto alla sanzione amministrativa da due a dieci volte il valore di mercato della percentuale di produzione di pubblicità non utilizzata in conformità alla norma di cui sopra.

Art. 7.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro delle finanze, emanerà il regolamento per l'attuazione della norma di cui all'articolo precedente e per il relativo controllo.

Art. 8.

I comuni che destinino almeno il 10 per cento delle spese per pubblicità previste in bilancio a porre in essere adeguate forme di pubblicità destinate all'educazione a comportamenti ecologicamente corretti, sono autorizzati ad aumentare le tariffe per la pubblicità e per le pubbliche affissioni previste dal decreto del Presidente delle Repubblica 26 ottobre 1972, n. 639, in misura non superiore al 15 per cento.

Art. 9.

Il divieto di cui all'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, e le relative sanzioni di cui all'articolo 24 del medesimo decreto, riguardanti l'abbandono, lo scarico o il deposito incontrollato di rifiuti in aree pubbliche o

aperte al pubblico, si applica estensivamente nei confronti di chiunque getti rifiuti anche di dimensioni minime al di fuori dei contenitori appositamente predisposti.

DISPOSIZIONI IN MERITO AL RISPARMIO DI CARTA NEGLI UFFICI PUBBLICI

Art. 10.

Gli uffici pubblici hanno l'obbligo di utilizzare tipi di carta con *standards* qualitativi differenziati secondo l'uso al quale sono destinati, e comunque contenenti una percentuale di carta riciclata dal 50 all'80 per cento, fatta eccezione per i tipi di carta con caratteristiche fisiche o meccaniche particolari, quali ad esempio schede meccanografiche, carta per tabulati, carta per fotocopie.

Art. 11.

La *Gazzetta Ufficiale* e tutte le pubblicazioni a cura del Governo e della pubblica amministrazione devono essere stampate su carta contenente l'80 per cento di carta riciclata.

Art. 12.

In tutti gli uffici della pubblica amministrazione la carta usata deve essere raccolta separatamente e non mescolata ad altri rifiuti.

DISPOSIZIONI TENDENTI A LIMITARE LA PRODUZIONE DI RIFIUTI DI DIFFICILE SMALTIMENTO

Art. 13.

Tutti gli esercizi di ristorazione, quali ad esempio bar, alberghi, mense aziendali e scolastiche, comunità, ristoranti e simili,

sono obbligati a vendere bevande alcooliche e non alcooliche soltanto in recipienti riutilizzabili o, per le bevande che lo consentono, mediante spillatura da fusti o barili.

Art. 14.

Tutti gli esercizi di ristorazione di cui all'articolo precedente sono tenuti a raccogliere separatamente i recipienti metallici di prodotti alimentari.

Art. 15.

Tutti i recipienti riutilizzabili sono sottoposti a cauzione in tutte le fasi della loro commercializzazione, e debbono recare impresso in maniera evidente e indelebile il simbolo « R », ovvero una dicitura equipollente. Il consumatore deve essere chiaramente informato dell'ammontare del deposito cauzionale.

Chiunque viola le disposizioni del presente articolo e dei due articoli precedenti è soggetto alla sanzione amministrativa da lire 500 mila a lire 10 milioni.

Art. 16.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato emanerà il regolamento di esecuzione delle norme di cui agli articoli 13, 14 e 15.

Art. 17.

Ogni recipiente « a perdere » in vetro o in materiale plastico, utilizzato per il commercio interno di qualsiasi liquido (alimentare, alcoolico, detersivo, farmaceutico, cosmetico, chimico), è soggetto ad imposta.

Per recipienti a perdere in vetro l'imposta è stabilita nella misura del 10 per cento del prezzo di vendita o cessione del recipiente stesso alla ditta utilizzatrice. Per i recipienti in plastica, o di cui la plastica costituisca elemento prevalente, l'imposta si calcola nella misura del 30 per cento del prezzo di vendita o cessione.

Per la merce di provenienza estera l'imposta è dovuta nella stessa misura dall'importatore, ed è accertata e riscossa con le modalità proprie dei tributi doganali.

Art. 18.

Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro della sanità, stabilirà con un proprio provvedimento, entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, l'elenco dei prodotti farmaceutici esentati, per le loro caratteristiche specifiche, dal tributo di cui all'articolo 17.

Art. 19.

Tutti i sacchetti, gli involucri e gli imballaggi confezionati con materiali plastici, o di cui la plastica costituisca elemento prevalente, che non siano oggetto della tassazione di cui all'articolo precedente, sono assoggettati ad imposta di fabbricazione nella misura di lire 18.000 al quintale, e a corrispondenti tributi doganali.

Sono esentate dall'imposta di cui al presente articolo le produzioni che impiegano interamente materiali plastici di riciclo.

Art. 20.

Il Governo è delegato ad emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge un decreto avente valore di legge ordinaria per l'attuazione di quanto disposto dagli articoli 17 e 19.

Nell'emanazione del decreto di cui al comma precedente il Governo si atterrà ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) le imposte sono dovute dagli utilizzatori di recipienti di cui all'articolo 17 e dai produttori di beni di cui all'articolo 19 per i recipienti utilizzati e per i beni prodotti in ciascun anno solare;

b) i soggetti sopra indicati debbono presentare apposita dichiarazione trimestrale, contenente gli elementi necessari per l'accertamento, entro il mese sucessivo al termine del trimestre cui ci si riferisce. Entro

il mese di gennaio i medesimi soggetti dovranno presentare una dichiarazione annuale riassuntiva di quelle trimestrali;

c) ai fini dell'applicazione delle imposte di cui agli articoli 17 e 19 l'amministrazione finanziaria ha facoltà di procedere a verifiche e riscontri sia nei luoghi di produzione e di deposito sia negli esercizi di vendita;

d) la omessa dichiarazione o il mancato versamento delle imposte di cui agli articoli 17 e 19 nei termini di cui alla lettera *b*) del presente articolo comportano il pagamento di una pena pecuniaria da due a otto volte l'imposta dovuta per il periodo cui la dichiarazione si riferisce. In caso di infedele dichiarazione si applica la pena pecuniaria da una a quattro volte la maggiore imposta dovuta. Per i prodotti importati si applicano le norme sanzionatorie stabilite per i tributi doganali.

Le norme delegate previste dal presente articolo dovranno altresì apprestare un dettagliato elenco dei beni e dei prodotti soggetti alle imposte di cui agli articoli 17 e 19.

Art. 21.

Le imposte di cui agli articoli 17 e 19 si applicano in misura pari alla metà di quella ivi prevista a decorrere dall'entrata in vigore delle norme delegate, e interamente dall'inizio del secondo anno successivo.

Art. 22.

Le iniziative di imprese industriali, commerciali o artigiane, di consorzi di imprese, di società consortili anche in forma di cooperative, destinate a realizzare la riutilizzazione o il recupero di recipienti per la commercializzazione di liquidi di ogni tipo, e, per le produzioni di cui all'articolo 19, ad adottare materiali plastici riciclabili o di più agevole smaltimento, ovvero a sostituire materiali plastici con altri di tipo meno inquinante, godono di tutte le agevolazioni di cui all'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915.

INCENTIVAZIONE DI INIZIATIVE ECOLOGICHE

Art. 23.

Il gettito delle due imposte di cui agli articoli 17 e 19 è destinato a incentivare le attività degli enti locali e dei loro consorzi, costituiti anche con la partecipazione di imprese singole o associate, volte a:

a) promuovere azioni educative per la sensibilizzazione alla difesa ambientale e ai comportamenti che ne conseguono;

b) favorire ogni iniziativa per la raccolta, la selezione e la riutilizzazione dei rifiuti, coinvolgendo anche le scuole, i comitati di quartiere, le associazioni in genere;

c) mettere in opera metodi particolarmente efficaci di raccolta dei rifiuti non solo negli spazi urbani, ma negli interi territori di loro pertinenza, ivi compresi boschi, spiagge, prati, sponde fluviali e lacustri;

d) predisporre sistemi di raccolta selezionata di rifiuti (carta, vetro, metalli, materiali plastici, eccetera) al fine del loro recupero o più agevole smaltimento;

e) predisporre strutture per il riciclo e la riutilizzazione dei rifiuti, anche affidando tali operazioni a terzi.

Art. 24.

Per le finalità di cui all'articolo precedente, a partire dall'esercizio finanziario 1985, è istituito presso il Ministero dei beni culturali e ambientali il Fondo nazionale di incentivazione ecologica, per favorire le iniziative di cui all'articolo precedente.

Il fondo viene dotato annualmente di un importo pari al gettito complessivo delle entrate derivanti dall'applicazione nell'anno precedente delle imposte di cui agli articoli 17 e 19.

Art. 25.

Il fondo di cui all'articolo precedente viene ripartito annualmente tra le regioni dal CIPE, su proposta del Comitato di cui al-

l'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, integrato dal Ministro per i beni culturali e ambientali, sentita la commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Le regioni, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, disciplinano con proprie norme la utilizzazione delle quote loro attribuite, previo accantonamento delle somme necessarie al compenso degli esperti ecologi, per le prestazioni previste all'articolo seguente.

Le regioni si atterranno ai seguenti criteri:

un terzo della quota loro assegnata verrà ripartita, quale contributo a fondo perduto, tra gli enti locali che ne abbiano fatto domanda, sulla base della popolazione di ciascuno, allo scopo di incentivare iniziative di diretto coinvolgimento dei cittadini alle finalità e ai comportamenti di rispetto e tutela dell'ambiente, anche se non comportano investimenti di capitali, secondo le indicazioni dell'articolo 23 alle lettere *a*), *b*) e *c*);

per i restanti due terzi la loro quota verrà ripartita tra gli enti locali che abbiano inoltrato domanda di contributo per le iniziative indicate dall'articolo 23, alle lettere *c*) e *d*), tenendo conto:

a) del numero degli abitanti di ciascun comune;

b) dell'entità delle iniziative previste dagli enti locali secondo la valutazione espressa dalla regione stessa sulla base dei costi previsti.

Le regioni presentano annualmente al Comitato di cui al primo comma del presente articolo una relazione sull'utilizzo dei fondi loro attribuiti.

Art. 26.

Le regioni dettano norme per il controllo dell'uso fatto dagli enti locali delle somme ricevute, e su questa base valutano l'opportunità di rinnovare l'attribuzione dell'incentivo.

Nello svolgimento di tale funzione le regioni devono prevedere l'utilizzo di esperti in materie ecologiche, scelti dall'Elenco nazionale appositamente istituito all'articolo 27.

ISTITUZIONE DELL'ELENCO NAZIONALE DEGLI ESPERTI ECOLOGI

Art. 27.

È istituito l'Elenco nazionale degli esperti ecologi, composto da cultori della materia particolarmente qualificati e da tempo noti per la loro attività in questo campo. I componenti di tale elenco vengono designati con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali entro sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge. L'elenco viene rinnovato con la stessa procedura ogni cinque anni.

Gli esperti ecologi svolgono le seguenti funzioni:

1) vengono chiamati a tenere i cicli di lezioni e di conferenze di cui agli articoli 2 e 3;

2) vengono consultati per l'elaborazione delle campagne pubblicitarie predisposte dai Ministeri ai sensi dell'articolo 5;

3) forniscono consulenze agli enti locali per la definizione delle loro politiche ecologiche;

4) possono essere invitati ad intervenire alle sedute del Comitato di cui all'articolo 25;

5) vengono utilizzati dalle regioni secondo quanto disposto all'articolo 26.