



FEDERAZIONE CARTA E GRAFICA

Federazione tra le Associazioni Industriali della Carta,
Stampa, Cartotecnica, Trasformazione e relative Tecnologie

Piazza Castello 28 – 20121 Milano
Tel. +39 02 4981051 (Sede legale)
Tel. +39 02 29003018 (Segreteria
organizzativa)
Fax +39 02 4816947
info@federazionecartagrafica.it
www.federazionecartagrafica.it
Codice Fiscale 97500320151

Esame congiunto degli schemi di decreto legislativo di attuazione del Pacchetto Economia Circolare (Atti Governo 166, 167, 168, 169)

❖ Introduzione

La Federazione Carta e Grafica ringrazia la VIII Commissione permanente della Camera dei Deputati per l'opportunità offerta di portare il proprio contributo alla discussione sugli schemi di decreto legislativo di attuazione delle direttive che compongono il Pacchetto Economia Circolare della UE.

La Federazione Carta e Grafica rappresenta i comparti industriali raccolti nelle seguenti associazioni di settore:

- **Acimga - Associazione dei costruttori di macchine industriali per la stampa rotocalco, flessografica, per la cartotecnica e per il converting**
- **Assocarta - Associazione degli industriali della carta, cartoni e paste per carta**
- **Assografici - Associazione delle imprese della trasformazione di carta e cartone in Italia**

La filiera rappresentata ha espresso nel 2019 un fatturato di 24,9 miliardi di euro (1,4% PIL), generato da 171.780 addetti attivi in quasi 18.300 aziende.

❖ La filiera della carta e della trasformazione nell'economia circolare

La Federazione è un soggetto centrale per lo sviluppo dell'economia circolare in quanto tratta la carta, che già di per sé è il biomateriale per eccellenza, e unisce le voci di tutta la filiera che nelle varie fasi raccoglie, ricicla, produce e trasforma la carta in prodotti presenti in ogni ambito della vita quotidiana.

L'industria della carta svolge un ruolo strategico nell'economia circolare del Paese:

- ogni anno più di 5 milioni di tonnellate vengono riciclate dagli stabilimenti italiani (10 tonnellate al minuto);
- nell'imballaggio in carta il riciclo supera ormai l'80%;

Ulteriori investimenti sono in corso per rafforzare la capacità di riciclo, nonostante il persistere del problema, storicamente italiano, della mancanza di un numero adeguato di impianti in grado di riciclare la carta, a causa di una normativa complessa e di difficile attuazione che di fatto da anni blocca il rilascio di autorizzazioni a nuovi impianti.

Occorre sottolineare che nell'attuale contesto di emergenza a seguito della pandemia le raccolte differenziate della carta stanno rallentando per motivi organizzativi mentre alcuni flussi, a causa del fermo imposto a numerose attività, sono venuti a mancare. A fronte del calo evidente del mercato e dei mutamenti causati dalla fase di emergenza, sono scesi i prezzi di vendita mentre le materie prime sono rincarate: tra marzo e aprile mediamente con aumenti pari a 20-25 euro per tonnellata, con punte di oltre 70-80 euro nel mese di maggio, per tutte le tipologie di carta da riciclare.

Di qui nasce la richiesta, oggetto di un recente documento di Assocarta e Legambiente rivolto al Governo e alle autorità preposte, di considerare le raccolte differenziate della carta come essenziali nella gestione dei rifiuti e per lo sviluppo dell'economia circolare, per evitare, come sta avvenendo oggi, che la raccolta sia insufficiente a soddisfare la crescente domanda proveniente dalle cartiere. In questo modo:

- sarà possibile mantenere i livelli produttivi richiesti di carte per imballaggio per usi alimentari e farmaceutici, la consegna delle carte per uso igienico-sanitario, quelle per uso medicale, quelle per l'informazione;
- si assicurerà che l'economia circolare continui a svolgere il suo ruolo al servizio del Paese anche nella fase della ripresa.

Inoltre la filiera contribuisce alla sostenibilità del sistema industriale anche sui versanti incentrati sull'attività di stampa e trasformazione. Alcuni esempi:

- le macchine per stampa prodotte in Italia prevedono oramai la possibilità di stampare con inchiostri a basso impatto ambientale;
- i cambi di lavorazione sono veloci ed efficienti, in modo da ridurre al minimo lo scarto di materiale tra una lavorazione e l'altra.

Tra gli sforzi chiave della Federazione vi è quello per l'innovazione tecnologica, con l'applicazione del piano Industria 4.0. Un impegno che consente di dare un contributo fondamentale allo sviluppo dell'economia circolare e delle nuove frontiere produttive, con competenze innovative nel management delle aziende e nella produzione di prodotti sempre più sostenibili, tra cui gli imballaggi.

Gli operatori della filiera hanno messo a punto politiche di approvvigionamento responsabile e sostenibile delle materie prime, con l'acquisto di fibre di cellulosa provenienti da fonti controllate e verificate e fibre di recupero. Ciò rappresenta un formidabile stimolo allo sviluppo, oltre che dei sistemi di gestione forestale, dei sistemi di raccolta e riciclo della carta.

❖ **La Filiera della Carta e della Grafica e il pacchetto sull'economia circolare in corso di recepimento**

Quanto sia importante l'Economia circolare per la Federazione e quanto la Federazione sia parte del sistema italiano dell'Economia Circolare lo dimostrano la sostenibilità e la rinnovabilità dei prodotti immessi sul mercato, i dati sul riciclo e la spinta all'innovazione grazie a Industria 4.0.

Va sottolineato che, ai sensi della Decisione 2019/665, le cartiere costituiscono il punto di immissione dei rifiuti di imballaggio nel processo di riciclaggio e, quindi, di calcolo dei relativi obiettivi.

E ciò in perfetta coerenza al "considerando" n. 15 della sovraordinata Direttiva UE 2018/852 ("Il calcolo degli obiettivi di riciclaggio dovrebbe basarsi sul peso dei rifiuti di imballaggio immessi nel processo di riciclaggio. **Come regola generale, la misurazione effettiva del peso dei rifiuti di imballaggio considerati come riciclati dovrebbe avvenire al punto di immissione dei rifiuti di imballaggio nel processo di riciclaggio. Tuttavia, al fine di limitare gli oneri amministrativi, gli Stati membri dovrebbero, nel rispetto di condizioni rigorose e in deroga alla regola generale, essere autorizzati a stabilire il peso dei rifiuti di imballaggio riciclati sulla base della misurazione dei rifiuti in uscita dopo qualsiasi operazione di cernita**").

La Decisione UE 2019/665 in effetti ammette che, **in deroga alla regola generale ed al fine di limitare gli oneri amministrativi** (ove esistessero!), **uno Stato potrebbe stabilire che la misurazione del peso dei rifiuti avviene all'uscita della piattaforma**, ma la Decisione stessa chiarisce bene (art. 6-quater) che "se il punto di misurazione si riferisce al prodotto in uscita da un impianto che manda a riciclo rifiuti di imballaggio senza ulteriore trattamento preliminare, o ai rifiuti in entrata in un impianto in cui i rifiuti di imballaggio sono immessi nell'operazione di riciclaggio senza ulteriore trattamento preliminare, la quantità di rifiuti di imballaggio cerniti che è respinta dall'impianto di riciclaggio non è inclusa nella quantità di rifiuti di imballaggio riciclati".

Se ne deduce che **i soli quantitativi in uscita dalla piattaforma non possono essere usati per il corretto calcolo di conseguimento degli obiettivi di riciclaggio.**

Per questo la Federazione segue con attenzione il recepimento focalizzando l'attenzione sui seguenti aspetti:

- **Sostenibilità:** materiali e imballaggi sostenibili sono la priorità della Federazione. Il riferimento contenuto nelle nuove norme alla riciclabilità è un aspetto fondamentale sul quale si sta lavorando con il metodo Aticelca 501 in collaborazione con gli utilizzatori, ma il settore vanta significativi traguardi già raggiunti nel campo del riciclo (80% nel settore degli imballaggi).
- **Responsabilità:** le aziende della Federazione, tramite la partecipazione al sistema consortile di gestione degli imballaggi, adempiono ad un sistema di responsabilità del produttore che ha già consentito in anticipo il raggiungimento degli obiettivi di riciclo previsti dalle direttive comunitarie in materia. Un sistema che ha consentito di



coniugare pubblico interesse e autonomia privata. Il testo in corso di recepimento non interviene, al momento e molto opportunamente, sull'organizzazione interna dei sistemi in essere. L'obiettivo dev'essere quello della corretta gestione dei rifiuti e della "sostenibilità economica" per il sistema, incluse le imprese, proprio nell'ottica dell'Economia Circolare.

- **Gestione:** occorre migliorare le procedure amministrative tenendo in considerazione le note difficoltà infrastrutturali del Paese in materia di recupero e smaltimento dei rifiuti industriali. Ad esempio, il deposito temporaneo prima dell'avvio a recupero dei rifiuti dev'essere per tipologia di rifiuti e non complessivo, anche per evitare che viaggino veicoli non a pieno carico.
- **Innovazione e EoW:** il testo in corso di recepimento non interviene sull'art. 14-bis del decreto-legge n. 101/2019, convertito dalla Legge n. 128/2019, che sblocca il caso per caso per le autorizzazioni End of Waste, ma non sembra essere coerente con il Recycling Habitat.
Esso prevede che le autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni comunicheranno all'Ispra i nuovi provvedimenti autorizzati e l'introduzione di un meccanismo di "controllo a campione della conformità delle modalità operative e gestionali degli impianti" che può essere attivato da Ispra o dalle agenzie regionali competenti, sentita l'autorità competente. Una simile sovrastruttura normativa non c'è per le autorizzazioni delle discariche e neanche dei termovalorizzatori. Mentre l'EoW "caso per caso", che avrebbe dovuto essere una porta girevole per l'innovazione, formulata in questo modo, diventa un portone difficile da aprire. In sede di recepimento bisogna tornare al sistema previsto dalla Direttiva comunitaria che colloca l'EoW "caso per caso" sul livello delle autorità competenti, come è logico che sia.
- **Infrastrutture per il riciclo:** sembra strano ma ci sono impianti fermi in attesa di autorizzazione, ingenti capitali investiti che non danno ancora un ritorno. Le questioni burocratiche vanno risolte tenuto conto che la politica ambientale e industriale di questo Paese è prioritaria. Il mercato non è "dato una volta per sempre", ma è fatto da autorizzazioni e senza autorizzazioni non ci sono impianti e non c'è neanche il mercato. Occorre prendersi cura degli scarti del riciclo: anche il riprocessamento più virtuoso produce residui. Per rendere efficiente raccolta differenziata e il riciclo dobbiamo sapere dove mettere gli scarti. Fare qualche termovalorizzatore per gestirli al meglio? In Germania lo fanno e diversificare le modalità di gestione di scarti e rifiuti, in maniera ragionevole, può essere utile.

❖ **Le nostre osservazioni sull'Atto Governo 169 (direttiva sui rifiuti e sui rifiuti da imballaggio)**

La Federazione è parte attiva del dibattito su molti temi centrali del Pacchetto Economia Circolare. Aveva, quindi, particolarmente apprezzato la conferma del programma Industria 4.0, ridenominato "Impresa 4.0" nell'ultima Legge di bilancio e comprendente anche l'aspetto dell'Economia Circolare.

Ci permettiamo, quindi, di evidenziare a codesta Commissione l'importanza di una conferma di tale misura negli anni successivi al 2020 nell'ambito dell'esame del "DL Rilancio". D'altro canto, secondo i più recenti indirizzi europei, green e digitalizzazione sono assi fondamentali per un'industria resiliente.

Nell'esprimere apprezzamento per la struttura ed i contenuti dello schema di decreto legislativo di attuazione delle direttive 2018/851 e 2018/852 (Atto Governo 169) in particolare sul tema fondamentale della responsabilità estesa del produttore, la Federazione presenta di seguito brevi considerazioni e proposte per il parere della Commissione su specifiche parti dell'Atto Governo 169.

- **Registro elettronico dei produttori**

L'art. 1 dell'Atto Governo 169 inserisce nel decreto legislativo 152/2006 (d'ora in avanti "Codice dell'Ambiente") un nuovo articolo 178-ter sui requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore (EPR), andando anche a prevedere l'istituzione di un registro elettronico dei produttori.

In particolare, il comma 7 del nuovo art. 178-ter prevede che i produttori sottoposti all'EPR chiamati a iscriversi al registro debbano fornire informazioni anche eventualmente in forma associata o tramite i sistemi collettivi.

Proponiamo che nel parere della Commissione si indichi al Governo l'opportunità di prevedere che la comunicazione al registro venga effettuata dai sistemi collettivi o associati, mentre nel caso di forma individuale la comunicazione comprenda maggiori e più complete informazioni.

- **Assimilazione**

Per quanto concerne l'art. 1, comma 8, e in particolare l'assimilazione mancano i criteri quantitativi e qualitativi per l'assimilazione.



Si propone di tornare ai 150 mq e 250 mq (rispettivamente nei Comuni sotto e sopra i 10.000 abitanti) come limiti oltre i quali non si può assimilare ma i Comuni potrebbero comunque fornire servizi a convenzione

- **Sottoprodotto**

L'art. 1, comma 10, dell'Atto Governo 169 modifica l'art. 184-bis del Codice dell'Ambiente, che disciplina la qualifica di sottoprodotto come non rifiuto.

Poiché un processo industriale rimane tale anche se utilizza rifiuti, al fine di favorire la simbiosi industriale, l'applicazione dell'istituto del sottoprodotto va espressamente estesa a queste casistiche sempre più diffuse in futuro.

Si propone di inserire nel parere la richiesta al Governo di aggiungere in conclusione dell'art. 1, comma 10, le seguenti parole: "Al fine di favorire la simbiosi industriale, il comma 1 si applica anche nel caso in cui all'interno del processo industriale vengano utilizzati anche rifiuti."

- **Cessazione della qualifica di rifiuto**

L'art. 1, comma 11, modifica l'art. 184-ter del Codice dell'Ambiente, che disciplina i criteri e le condizioni affinché un rifiuto cessi di essere tale (End of Waste).

La modifica apportata è invero limitata a solo uno dei contenuti della Direttiva 2018/852 (art. 1, paragrafo 6, lett. c)), probabilmente in quanto in Italia è già in vigore l'art. 14-bis del decreto-legge 101/2019 che detta una disciplina volta nell'immediato a chiarire che le autorità competenti (Regioni), basandosi proprio sui criteri individuati dalla stessa Direttiva 852, possono emanare provvedimenti autorizzatori caso per caso in attesa della definizione dei decreti ministeriali.

Poiché l'attuale disciplina dell'EoW è però complessa, frammentata e caratterizzata da un sistema di controlli ex-post sulle autorizzazioni rilasciate, auspichiamo che nel parere della Commissione sia presente una osservazione volta a domandare al Governo di inserire nel Codice dell'Ambiente la disciplina sull'EoW come chiaramente dettata nella direttiva 2018/851, mettendo così ordine e garantendo un sicuro allineamento alla disciplina europea in materia

- **Tracciabilità dei rifiuti**

L'articolo 1, comma 14, dell'Atto Governo 169 istituisce il Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (RENTRI) in sostituzione del già soppresso SISTRI. In particolare, tra i criteri di cui dovranno tenere conto i successivi decreti ministeriali di



disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del RENTRI, si prevedono: "Modalità di interoperabilità per l'acquisizione della documentazione di cui al regolamento 1013/2006/CE sulle spedizioni di rifiuti, nonché le modalità di coordinamento tra le comunicazioni di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 70, e gli adempimenti trasmessi al registro elettronico nazionale".

Si potrà verificare con sempre maggiore frequenza che vi sia disaccordo sulla classificazione di materiali importati quali rifiuti e EoW. Una soluzione è però offerta dall'articolo 28 dello stesso regolamento già citato, il 1013/2006/CE, ed è per questo importante che nella definizione del nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti lo si tenga in debita considerazione.

Si propone pertanto di inserire nel parere la richiesta al governo di inserire all'art. 1, comma 14, alinea 4, lettera e), dopo le parole: "1013/2006/CE", le seguenti parole: "tenendo in considerazione l'articolo 28 dello stesso,".

- **Programma nazionale per la gestione dei rifiuti**

L'articolo 2 dell'Atto Governo 169 inserisce, nel testo del Codice dell'Ambiente, il nuovo articolo 198-bis che prevede l'elaborazione di un programma nazionale per la gestione dei rifiuti sulla base di alcuni criteri tra cui il seguente: "L'adozione di criteri generali per la redazione di piani di settore concernenti specifiche tipologie di rifiuti, finalizzati alla riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi stessi".

Poiché i rifiuti derivanti dal riciclo e dal recupero dei rifiuti sono estremamente importanti per lo sviluppo efficace del Recycling Habitat, proponiamo alla Commissione di inserire nel parere la seguente richiesta al governo: "All'art. 2, comma 1, alinea 3, lett. c), valuti il governo l'opportunità di inserire, dopo le parole: 'specifiche tipologie di rifiuti', le seguenti parole: ', incluse quelle derivanti dal riciclo e dal recupero dei rifiuti stessi,'".

Alla luce dell'esperienza vissuta durante l'emergenza da Covid-19 descritta a pag. 2 (molte attività produttive sono state autorizzate a proseguire in virtù dei DPCM 22 marzo e 10 aprile 2020 ma i flussi di materie prime necessarie ad esse si sono rallentate o bloccate), è fondamentale riconoscere il principio che nella pianificazione nazionale si tenga conto della necessità di garantire il riciclo dei rifiuti.

Sempre in relazione alla norma che istituisce il PNGR, suggeriamo quindi alla Commissione di proporre l'introduzione – ancora all'art. 2, comma 1, alinea 3 - di un ulteriore criterio cui il PNGR dovrà conformarsi: "f-bis) l'individuazione di flussi omogenei di rifiuti funzionali e strategici per l'Economia Circolare e di misure che ne possano promuovere ulteriormente il loro riciclo tenuto conto dei principi di prossimità e di attività ritenute essenziali;". Il tutto nel rispetto, come è ovvio, dei principi generali che regolano il mercato interno.

- **Operazioni di cernita**

In materia di raccolta differenziata degli imballaggi e dei relativi obblighi delle pubbliche amministrazioni, l'art. 3, comma 7, prevede che - oltre alla gestione della raccolta differenziata - venga garantito anche il trasporto nonché le operazioni di cernita o altre operazioni preliminari di cui all'Allegato C del Codice dell'Ambiente, nonché il coordinamento con la gestione degli altri rifiuti prodotti all'interno dell'Ente di governo d'ambito ottimale, ove costituito e operante, ovvero i Comuni.

Proponiamo alla Commissione di segnalare al Governo l'opportunità di sopprimere le parole: "o altre operazioni preliminari di cui all'allegato C", in quanto nell'allegato C sono indicate tutte le operazioni di recupero di sostanze organiche, inorganiche, gassificazione, pirolisi, scambio di rifiuti. In questo modo i sistemi associati o collettivi potrebbero trovarsi a sopportare costi estranei alla responsabilità estesa del produttore.