



## 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

# Audizioni periodiche di ARERA: il contributo della Federazione Carta e Grafica

## 1) La Federazione Carta e Grafica

Fondata nel giugno 2017, 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**

**Comieco - Consorzio nazionale recupero e riciclo degli imballaggi a base cellulosa e Unione Grafici di Milano** sono Soci aggregati.

La Federazione, aderente a Confindustria, persegue lo sviluppo e la crescita della filiera dando voce agli interessi e alle problematiche – che sono sempre più strettamente correlate all'evoluzione delle politiche per l'ambiente - dei comparti rappresentati presso le istituzioni nazionali e europee.

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.

\* \* \*

## 2) La Federazione Carta e Grafica e l'emergenza da Covid-19

Durante l'emergenza causata dalla pandemia le raccolte differenziate della carta hanno subito rallentamenti 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 che persiste dal 2018 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 la richiesta, espressa a livello istituzionale, di confermare le raccolte differenziate della carta come essenziali nella gestione dei rifiuti e per lo sviluppo dell'economia circolare, in modo che anche in caso di eventuali nuove situazioni emergenziali, al contrario di quanto avvenuto nei mesi scorsi, la raccolta risulti adeguata a soddisfare la crescente domanda proveniente dalle cartiere e sia quindi possibile:

- mantenere i livelli produttivi richiesti di carte utilizzate per beni essenziali quali gli imballaggi per usi alimentari e farmaceutici, le carte per uso igienico-sanitario, quelle per uso medicale, quelle per l'informazione;
- assicurare che l'economia circolare continui a svolgere il suo ruolo al servizio del Paese.

### 3) I temi prioritari che la Federazione porta all'attenzione dell'Autorità

#### A. Assicurare il mantenimento degli elevati standard qualitativi e quantitativi delle raccolte differenziate

La filiera della carta e del cartone muove quantitativi di materiali che ammontano a circa un terzo degli obiettivi di riciclo in Italia. La raccolta complessiva di carta e cartone (raccolta urbana e raccolta su superfici private) è di circa 6,6 mln di tonnellate, delle quali 3,5mln provengono dalla raccolta dei Comuni. Quest'ultima è in costante crescita da oltre vent'anni grazie alla garanzia del ritiro fornita dal sistema Comieco, che opera in modo subsidiario al mercato tramite le convenzioni con i Comuni che consentono la copertura di oltre 54 milioni di cittadini. A fronte della qualità e della quantità di carta e cartone che i singoli convenzionati conferiscono, il Consorzio riconosce un corrispettivo previsto dall'Accordo Quadro Anci/Conai il cui gettito viene generato dal Contributo Ambientale Conai (CAC). Nel 2019 le quantità gestite da Comieco attraverso le convenzioni attuative dell'Accordo Quadro Anci/Conai si sono attestate sulle 2 milioni di tonnellate. Oggi il tasso di circolarità (rapporto tra materie prime secondarie e la produzione di carta e cartoni) del settore è del 57%, che arriva all'80% nel settore dell'imballaggio, già oltre gli obiettivi di riciclo previsti al 2025 e in linea con quelli previsti al 2030 dalle direttive europee (UE) 2018/851 e (UE) 2015/852 in corso di recepimento.

Il successo del sistema descritto – che consente di fatto all'Italia di essere già in anticipo rispetto agli obiettivi di riciclo e recupero – deve essere motivo di riflessione a supporto del **mantenimento del carattere della subsidiarietà** su tutto il territorio nazionale per il sistema CONAI e anche per gli altri sistemi EPR (responsabilità estesa del produttore). Solo un sistema subsidiario al mercato e tenuto all'obbligo di servizio universale sull'intero territorio nazionale può continuare a garantire i Comuni sul ritiro e la valorizzazione delle raccolte differenziate indipendentemente dall'andamento economico, evitando così fenomeni connessi al c.d. "cherry picking" che assicurerebbero il servizio solo nelle aree del Paese più remunerative tralasciando quelle meno convenienti perché in ritardo sull'impianistica e sui servizi.

#### B. Un ragionevole sistema dei costi

L'articolo 2 della deliberazione 443/2019/r/rif – recante definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021 – stabilisce che ai fini della determinazione delle entrate di riferimento è definita, tra le altre, la seguente componente tariffaria del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani:

- *costi operativi* - somma dei costi operativi di gestione delle attività di spazzamento e di lavaggio, di raccolta e di trasporto di rifiuti urbani indifferenziati, di trattamento e di smaltimento, di raccolta e di trasporto delle frazioni differenziate, di trattamento e di recupero, nonché di oneri incentivanti il miglioramento delle prestazioni;

Sul tema della **componente tariffaria dei costi operativi** la Federazione ritiene che, invece di identificare un unico centro di costo relativo a tutte le attività di raccolta delle frazioni differenziate, sarebbe preferibile prevedere singoli centri di costo finali, uno per ciascuna categoria di materiale (flusso) in base all'effettiva significatività del rilievo economico a livello di raccolta e trasporto (es.: rifiuti da imballaggio, rifiuti umidi, rifiuti ingombranti, rifiuti indifferenziati).



Considerata l'esistenza degli accordi quadro ANCI-CONAI per specifici flussi, i costi sostenuti per la raccolta e il trasporto dei rifiuti di imballaggio dovranno essere successivamente addebitati ai Consorzi di filiera. Per questo sarebbe opportuno disporre di modalità che consentano ai gestori di dare distinta evidenza contabile quanto meno dei:

- costi operativi diretti obiettivamente associabili a ciascuno specifico flusso di materiale;
- costi operativi comuni, indirettamente ripartibili (mediante opportuni drivers validati da linee guida di Arera) a ciascun flusso di materiale.

### **C. Implementare il sistema di infrastrutture che nell'assetto attuale condiziona il riciclo**

Quella cartaria è una filiera c.d. "chiusa". Da carta nasce nuova carta. Grazie agli operatori della selezione e del recupero che trasformano il rifiuto in Materia Prima Secondaria (MPS) e alle cartiere che immettono la materia seconda nel ciclo produttivo, la filiera dà vita ad un biomateriale utilizzato dal settore cartotecnico e grafico: in Italia si riciclano 10 tonnellate di carta al minuto, un giornale rientra nel ciclo produttivo in media dopo 7 giorni, una scatola entro 14 giorni. Il risultato è che ogni anno grazie al riciclo della carta vengono evitate 20 discariche. Nell'imballaggio in carta il riciclo supera ormai l'80%.

Ulteriori investimenti sono in corso per rafforzare la capacità di riciclo. Ciò avviene nonostante il persistere dell'atavico problema della **manca** **za** **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. Ci sono impianti fermi in attesa di autorizzazione e quindi ingenti capitali investiti che non danno ancora un ritorno. Senza autorizzazioni non ci sono impianti e non c'è neanche il mercato, mentre l'invio dei nostri rifiuti all'estero ha costi troppo elevati per i cittadini e le imprese. Il blocco delle autorizzazioni ci costa 2 miliardi di euro in più all'anno.

Occorre prendersi cura degli scarti del riciclo, essenziali per il nostro Paese privo di materie prime. Una soluzione potrebbe essere quella di gestire ciò che residua dal processo di riciclo attraverso la valorizzazione energetica, trattandosi di scarti a base di biomassa che hanno un alto potere calorifico. Ciò avviene già con successo in Germania, nostro diretto competitor industriale.

**Auspichiamo che l'Autorità confermi e porti avanti l'impegno relativo all'"introduzione, tenuto conto del fabbisogno di investimenti, di meccanismi volti a promuovere l'accettazione sociale degli investimenti indispensabili in impianti di trattamento strategici per il riequilibrio dei flussi fisici dei rifiuti e la chiusura del ciclo", indicato nel suo Quadro Strategico 2019-21.**

#### D. Governance del sistema di gestione dei rifiuti

In materia di governance del sistema di gestione dei rifiuti, la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali ad esse correlati ha recentemente evidenziato<sup>1</sup> i seguenti punti emersi come rilevanti durante la fase emergenziale:

- la diffusa richiesta di semplificazione in materia di regolazione ambientale;
- la necessità evitare “controlli su controlli”.

La Federazione concorda con queste considerazioni e richiama **il tema dell'End of Waste**, ovvero di quando il rifiuto cessa di essere tale essendo stato sottoposto ad un'operazione di recupero andando a soddisfare le condizioni dettate dall'art. 184-ter del Testo Unico Ambiente (d.lgs. 152/2006).

Come spiegato anche in altre sedi istituzionali<sup>2</sup>, la normativa sull'EoW oggi in vigore<sup>3</sup> è positiva nel consentire in modo chiaro l'operatività delle autorizzazioni regionali “caso per caso” sulla base dei nuovi criteri previsti dall'art. 6 della Direttiva europea 2008/98/CE, come modificata dalla Direttiva (UE) 2018/851.

Permane tuttavia una importante criticità che cozza con l'esigenza di riportare il sistema del recupero e del riutilizzo dei rifiuti a pieno regime dopo le difficoltà del periodo emergenziale sopra richiamate: il meccanismo “a campione” dei controlli post-autorizzazione dell'Ispra sulla conformità delle modalità operative e gestionali degli impianti agli atti autorizzatori. È un meccanismo poco chiaro nelle modalità di attuazione, ridondante e soprattutto non basato su alcuna norma del Pacchetto UE dell'economia circolare. È un esempio chiaro di quei “controlli su controlli” evidenziati nella citata relazione della Commissione parlamentare di inchiesta.

L'altro tema relativo alla governance del sistema che desideriamo evidenziare è quello dell'**assimilazione dei rifiuti speciali, tra cui quello industriali, ai rifiuti urbani**. La Legge di delegazione europea 2019 prevedeva espressamente la successiva uniformazione nazionale dei criteri quali-quantitativi per l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani<sup>4</sup>. Lo schema di decreto legislativo di attuazione delle direttive europee (UE) 2018/851 e (UE) 2018/852 su rifiuti e rifiuti di imballaggio – derivante dalla quella Legge di delegazione europea e attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari (Atto Governo 169) - non dà però attuazione a questo criterio di delega.

Ma vi è di più. **La direttiva europea chiede agli Stati Membri solo di inserire i quantitativi di rifiuti speciali per natura simili a quelli urbani (carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, compresi materassi e mobili) nel calcolo degli obiettivi di riciclo e non di affidarne la gestione al servizio pubblico**. Il legislatore europeo ha cioè voluto precisare che le definizioni di rifiuti “urbani” e “rifiuti simili” sono tali solo ed esclusivamente ai fini dei calcoli degli obiettivi di riciclo fissati nella direttiva. Pertanto “rifiuti simili” non significa “rifiuti assimilati”. Non a caso l'art. 3, par. 2-ter, della direttiva (UE) 2018/851 a proposito della definizione dei rifiuti urbani prevede che: *“Tale definizione non pregiudica la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione*

<sup>1</sup> Relazione della Commissione: “Emergenza epidemiologica covid-19 e ciclo dei rifiuti” (DOC. XXIII, N. 4)

<sup>2</sup> Audizioni della Federazione svolte il 15 ottobre 2019 presso la VIII Commissione Ambiente e il 18 maggio 2020 presso la 13<sup>a</sup> Commissione Ambiente del Senato

<sup>3</sup> Art. 184-ter del decreto legislativo 152/2006, come modificato da ultimo dall'art. 13-quater del del DL 101/2019

<sup>4</sup> Legge 117/2019 (art. 16, comma 1, lett. c)



dei rifiuti tra gli attori pubblici e privati". Di questo comma non vi è però traccia nello schema di decreto legislativo: non è stato infatti inserito nell'art. 1, comma 8, dello schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva (Atto Governo 169). **Il risultato immediato sarebbe che tutti i rifiuti speciali riciclabili diventerebbero automaticamente rifiuti urbani con grave nocumento per il mercato del riciclo e con gravi ripercussioni economiche e perdita di competitività del settore privato.**

Come emerso nel ciclo di audizioni sull'Atto Governo 169 svolto dalle Commissioni Ambiente di Senato e Camera<sup>5</sup>, la mancanza di una disciplina unitaria – sulla carta già prevista dall'attuale Testo Unico Ambientale ma mai attuata per la mancata emanazione del relativo decreto ministeriale<sup>6</sup> - ha portato alla coesistenza sul territorio nazionale di comportamenti estremamente diversificati a livello locale, con la deviazione di rilevanti flussi di rifiuti industriali dai circuiti consortile ed EPR e quindi con un danno concreto all'economia circolare.

**In relazione a entrambi i temi, sottoponiamo all'Autorità l'esigenza che, in vista della definizione del decreto legislativo di recepimento delle direttive (UE) 2018/851 e (UE) 2018/852, possa essere segnalata al Governo con urgenza la necessità di:**

- **semplificare ulteriormente la disciplina sull'EoW in relazione alla criticità segnalata;**
- **garantire l'uniformità dei criteri quali-quantitativi dell'assimilazione ai rifiuti urbani, facendolo in modo sostenibile per il reale sviluppo dell'economia circolare.**

---

<sup>5</sup> Audizione della Federazione presso la 13<sup>a</sup> Commissione Ambiente del Senato, 18 maggio 2020

<sup>6</sup> Art. 195, co. 2, lett. e), del decreto legislativo 152/2006