



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 sul Quadro strategico 2022-2025 dell'ARERA

Il contributo della Federazione Carta e Grafica

1) La Federazione Carta e Grafica e Comieco

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 cellulosica 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 2020 un fatturato di 21,9 miliardi di euro (1,3% PIL), generato da 164.250 addetti attivi in quasi 17.269 aziende.

* * *

2) Il documento per la consultazione

Il Documento per la consultazione riporta i principali elementi di contesto, che caratterizzeranno nei prossimi anni i settori di competenza dell'Autorità e che consentono di comprendere le scelte sottese al Quadro Strategico, volti a predisporre un quadro regolatorio coerente e adeguato, non solo a recepire, ma anche a promuovere, i cambiamenti richiesti dal percorso di transizione ecologica in atto.

Rispetto ai molteplici temi trattati per ognuna delle tre aree di attività dell'ARERA (idrico, rifiuti, energia), il presente contributo è strutturato nel modo seguente:

- indichiamo nei titoli di ognuno dei quattro paragrafi sotto riportati i titoli delle parti del documento per la consultazione di maggiore rilievo dal punto di vista della filiera della carta;
- in ognuno dei quattro paragrafi riportiamo le considerazioni e le proposte che portiamo all'attenzione dell'Autorità in rappresentanza della filiera che produce, trasforma, raccoglie e ricicla il materiale rinnovabile, riciclabile, riciclato e compostabile per eccellenza.

3) Le considerazioni della filiera su alcune delle priorità indicate dell'Autorità

A. *Promuovere strumenti per supportare il riordino degli assetti del settore ambientale*

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 sussidiario 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 2020 le quantità gestite da Comieco attraverso le convenzioni attuative dell'Accordo Quadro Anci/Conai si sono attestate su 2,4 milioni di tonnellate, delle quali il 79,5% al Sud. Oggi il tasso di circolarità (rapporto tra materie prime secondarie e la produzione di carta e cartoni) del settore è del 60%, che arriva all'87% nel settore dell'imballaggio, già oltre gli obiettivi di riciclo previsti al 2030 (85%) dalla direttiva europea 2015/852/UE.

Il successo del sistema descritto – che consente di fatto all'Italia di aver raggiunto e superato con dieci anni di anticipo gli obiettivi di riciclo e recupero fissati dal legislatore comunitario – deve essere motivo di riflessione a supporto del **mantenimento del carattere della sussidiarietà** su tutto il territorio nazionale per il sistema CONAI e anche per gli altri sistemi EPR (responsabilità estesa del produttore). Solo un sistema sussidiario 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'impiantistica e sui servizi.

B. *Promuovere la realizzazione di infrastrutture adeguate alla gestione del ciclo dei rifiuti*

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 (End of Waste) 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 11 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 si attesta all'87%.

Ulteriori investimenti sono in corso per rafforzare la capacità di riciclo. Ciò avviene non senza difficoltà. Ci sono stati 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

Occorre **prendersi cura del riciclo occupandosi anche degli scarti di processo**, 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.



Il Piano di azione sull'economia circolare evidenzia l'urgenza di massimizzare il riciclo quale strada maestra per ridurre l'impiego delle risorse naturali. Come evidenzia la Strategia nazionale per l'economia circolare, l'Italia parte da una posizione di relativo vantaggio in termini di circolarità delle risorse anche perché ha saputo fare del riciclo la risposta alla strutturale penuria di materie prime che caratterizza il nostro paese. Il passaggio da un'economia lineare ad un'economia circolare deve puntare prioritariamente su quelle filiere e su quei materiali che per loro natura hanno caratteristiche di sostenibilità, rinnovabilità e biodegradabilità che le rendono particolarmente strategiche anche nel contesto sempre più rilevante della bioeconomia. Tra queste vi è sicuramente la filiera della carta e del cartone che già oggi, grazie al riciclo, riesce a produrre materia prima che per il 60% proviene da fibre riciclate.

La filiera può contare su una capillare rete di impianti di selezione e trattamento e cartiere per la valorizzazione delle raccolte pubbliche e private ma è necessario da un lato ammodernare la rete impiantistica per il trattamento attraverso una decisa azione di revamping impiantistico della rete esistente senza disperdere risorse per la costruzione di nuovi impianti nelle aree già adeguatamente coperte, dall'altro i crescenti volumi trattati rendono necessario adeguare la rete impiantistica per la gestione degli scarti non riciclabili che originano dai trattamenti e dai processi.

Rimane fondamentale il miglioramento della qualità delle raccolte differenziate da parte dei Comuni. Raccolte differenziate con standard migliori rendono possibile riciclare con maggiore efficienza e minori scarti.

La relativa indisponibilità, in alcune aree, di impianti per la gestione dei rifiuti urbani, rende la raccolta differenziata l'"unica" risposta possibile a livello territoriale. Con il conseguente decadimento delle raccolte differenziate, a cui si aggiungono, spesso, servizi di raccolta che non rispettano tempi e modalità. Il risultato, talvolta, sono raccolte scadenti che sono "differenziate" solo formalmente ma non nella sostanza.

In linea con le affermazioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea (causa C-315/20) si potrebbe affermare che il regime giuridico applicabile ai rifiuti deve dipendere dalla natura sostanziale di questi ultimi e non dalla loro classificazione formale in conformità al CER.

Da questo punto di vista alle raccolte differenziate non rispondenti agli standard dovrebbe essere applicata una penalizzazione oppure la possibilità per le imprese che riciclano i rifiuti di tali raccolte di accedere alle discariche urbane.

Con riferimento al disegno di legge annuale per la Concorrenza condividiamo l'obiettivo di dare maggiore opportunità di scelta per i privati nella gestione dei rifiuti: come indicato nel comunicato del Consiglio dei Ministri del 4 novembre 2021 che ha approvato il DDL Concorrenza, "con riguardo alle utenze non domestiche, si riduce da cinque a due anni la durata minima degli accordi che le utenze non domestiche devono stipulare per la raccolta e l'avvio a recupero dei propri rifiuti al fine di favorire un maggiore dinamismo concorrenziale nell'offerta di tali servizi".

Resta confermato che, se li conferiscono al di fuori del servizio pubblico, le utenze non domestiche devono dimostrare di aver avviato i rifiuti al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi. Le stesse utenze sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti.

Va ricordato che per legge sono escluse dal servizio pubblico le superfici dove avviene la lavorazione industriale sono escluse dall'applicazione dei prelievi sui rifiuti, compresi i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, sia con riferimento alla quota fissa che alla quota variabile;

Va ricordato che nell'ambito delle proprie prerogative l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) il 23 marzo 2021 aveva inviato una segnalazione contenente proposte di riforme concorrenziali tra cui proprio l'eliminazione della durata quinquennale prevista per gli accordi che le utenze non domestiche devono stipulare con il gestore pubblico o con l'operatore privato per la raccolta



e l'avvio e riciclo e la modifica delle norme che prevedono la partecipazione delle imprese di selezione alle negoziazioni per la definizione dell'accordo di programma quadro.

La stessa segnalazione suggeriva che le attività di gestione integrata dei rifiuti urbani affidate in via esclusiva non ricomprendessero anche le attività di recupero e smaltimento disponibili nel regime di libero mercato. Secondo l'AGCM il gestore non avrebbe dovuto utilizzare procedure competitive che favoriscano controllate e/o collegate. Un punto, quest'ultimo, che sembra essere disatteso dal DDL Concorrenza.

In linea con quanto era stato discusso prima del varo da parte del CdM, si suggerisce inoltre di prevedere un intervento Commissariale del Ministero della Transizione Ecologica sulle autorità competenti in caso di inerzia sull'esame del dossier per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, integrando l'art. 237-quinques TUA. Se l'autorità competente non provvedesse nei termini previsti, l'istante potrebbe rivolgersi al MITE per l'assegnazione da parte di quest'ultimo di ulteriori 15 giorni alle autorità competenti per esaurire la pratica. In caso di perdurante inerzia, con delibera del Consiglio dei Ministri si attiverebbe la procedura sostitutiva con la nomina di un commissario ad hoc. Il tutto fermo restando i poteri di intervento in capo al governo in caso di inerzia da parte delle autorità locali per i progetti espressamente legati all'attuazione del PNRR.

Il citato documento dell'AGCM prevedeva anche un secondo blocco di proposte riguardante lo sviluppo dell'impiantistica per il ciclo dei rifiuti indifferenziati attraverso snellimento burocratico delle procedure, con un maggior ricorso all'autocertificazione e tramite adeguate compensazioni o incentivazioni alle comunità interessate dagli sviluppi impiantistici che andrebbero.

Pertanto la revisione delle normative settoriali in materia di servizi pubblici locali, che risulta essere oggetto di una delega al Governo contenuta nello stesso DDL Concorrenza, deve essere impostata coerentemente, al fine di assicurarne l'armonizzazione e il coordinamento.

C. *Contribuire alla definizione del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti*

Nel documento posto in consultazione viene evidenziato come l'Autorità si propone l'implementazione di nuove azioni e nuovi strumenti regolatori al fine di raggiungere gli obiettivi di carattere ambientale, europei e nazionali, quali, ad esempio, la prevenzione o l'incremento dei livelli di riutilizzo e di riciclo, da un lato, e la riduzione del conferimento in discarica, dall'altro.

Nel condividere l'obiettivo generale di favorire i concetti di sostenibilità e riutilizzabilità, occorre ricordare anche l'importanza della cosiddetta **valutazione del ciclo di vita**, la metodologia che permette di quantificare gli impatti ambientali relativi a un bene o a un servizio.

In merito si segnala che nel Gennaio 2021 EPPA (European Paper Packaging Alliance) ha presentato alle Istituzioni europee e alle rappresentanze degli Stati membri presso la Unione europea uno [studio di Valutazione del ciclo di vita](#) che confronta un sistema di imballaggio in carta monouso completo con la sua alternativa riutilizzabile.

Lo studio conclude che il sistema monouso mostra vantaggi ambientali significativi. Alle alternative riutilizzabili si associano infatti rilevanti consumi di acqua ed energia.

Non solo; occorre migliorare l'Economia Circolare dell'Italia incrementando il riciclo. Ma come?

L'aumento delle raccolte finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di riciclo, l'obiettivo di riduzione dello smaltimento in discarica dei rifiuti urbani e il divieto di collocamento in discarica dei rifiuti derivanti dalla raccolta differenziata sono delle tendenze in atto. Recentemente in Italia sono stati avviati due nuovi impianti di produzione di carta che utilizza carta da riciclare, per una capacità produttiva che a regime raggiungerà le 800.000-900.000 ton circa. Possiamo quindi prevedere un costante aumento della capacità di riciclo interno. Per contro, è corretto ritenere che, raggiungendo una capacità di raccolta prossima al suo limite teorico, si potrà arrivare a disporre di ulteriori 800.000 ton circa di carta, ad oggi ancora da intercettare (salvo migliori verifiche).

5

Le principali misure individuabili per incrementare l'efficacia ed efficienza del riciclo a livello nazionale devono considerare una serie di interventi tra loro coordinati che, insieme all'installazione di nuova capacità produttiva, prevedano l'inserimento progressivo di tecnologie in grado di ottimizzare la gestione degli scarti e un sistema di logistica sempre più "verde", oltre all'ampliamento dell'utilizzazione delle fibre secondarie (ad esempio nel contatto per alimenti).

Nel 2019 l'industria cartaria ha prodotto 982.400 ton di rifiuti, pari a circa 110 kg ogni 1000 kg di carta prodotta. Le principali tipologie di rifiuti sono le fibre e cariche da separazione meccanica (35,3%), lo scarto di pulper (26,3), i fanghi da depurazione biologica (7,2%). Il restante 30% è composto da rifiuti di vario genere, in prevalenza rifiuti d'imballaggio e altri residui di produzione.

La discarica rappresenta ancora una voce importante nella destinazione dei rifiuti dell'industria cartaria (il 34,3%), mentre il recupero energetico rappresenta solo il 14,5% e il restante 51,2% è destinato ad altre forme di recupero.





L'attuale situazione italiana differisce significativamente dal resto d'Europa. Nella tabella seguente viene riportato un confronto, sempre relativo all'anno 2019 in cui emerge che la differenza tra il nostro paese ed il sistema europeo è sostanzialmente determinato dal diverso rapporto tra il ricorso alla discarica e il ricorso al recupero energetico.

%	Italia	Europa
Discarica	34,3	10
Recupero energetico	14,5	47,7
Altre forme di recupero	51,2	42,3

Da evidenziare peraltro che il dato europeo è negativamente influenzato dal dato italiano in quanto il valore nazionale concorre alla costruzione del valore europeo. In un confronto tra Italia e altri paesi europei esclusa l'Italia stessa il divario sarebbe quindi ancora più marcato. L'esperienza passata e la situazione europea ci dicono quindi che non vi sono ostacoli tecnologici o normativi che impediscano il raggiungimento di un obiettivo del 10% massimo di conferimento in discarica.

Le misure che potranno invece in futuro consentire alle cartiere una riduzione della produzione di rifiuti sono:

- l'incremento della qualità nella raccolta e selezione della carta da riciclare, al fine di consentire una minore produzione di scarti del riciclo;
- la separazione a monte dei materiali compositi e gli imballaggi complessi, da destinare specificatamente a cartiere dedicate, sempre al fine di consentire una minore produzione di scarti del riciclo;
- l'introduzione su vasta scala di nuove tecnologie di recupero delle fibre, disidratazione degli scarti e produzione di plastiche di recupero dagli scarti del riciclo;
- l'adozione in maniera sistemica e estensiva della disciplina del sottoprodotto con l'impiego di fibre e cariche minerali da separazione meccanica e fanghi di depurazione in buone pratiche di simbiosi industriale per la produzione di carta e altri manufatti, il compostaggio e la produzione di biogas.

Ipotizzando che l'industria cartaria mantenga sostanzialmente stabile la propria produzione di rifiuti, il raggiungimento dell'obiettivo del 10% massimo di conferimento in discarica corrisponde ad avviare a recupero oltre 240.000 ton di rifiuti.

Quindi il ricorso alla discarica per i rifiuti generici è sostanzialmente limitato, e per incidere sull'ammontare complessivo di rifiuti destinati in discarica (340.000 ton) è necessario concentrarsi sui rifiuti che maggiormente ne fanno ricorso, ovvero gli scarti di pulper (circa il 45% delle quantità).

Tipologia di rifiuto	Produzione	Avvio in discarica
Scarto di pulper	260.000	115.000
Scarti della separazione meccanica, fibre e fanghi contenuti carbonati	350.000	75.000
Fanghi biologici	70.000	17.000
Rifiuti generici	300.000	134.000

Considerato infine che nel recupero di materia l'Italia è già allineata ed è anzi più avanti della media europea, possiamo ipotizzare che le strade per raggiungere ulteriori incrementi nel recupero di materia con le attuali tecnologie sono limitate. Quindi la principale opzione per ridurre nel breve e medio periodo il ricorso alla discarica rimane il recupero energetico.

Per raggiungere l'obiettivo del massimo 10% di rifiuti in discarica il settore cartario ha quindi un fabbisogno infrastrutturale di impiantistica per il recupero di circa 240.000 ton di rifiuti, in prevalenza scarti di pulper e altri rifiuti di vario genere.

Va considerato che ogni punto percentuale in più di riciclo della carta, significa 84.000 ton sottratte dalla discarica e riciclate dall'industria cartaria.

D. Accompagnare l'evoluzione del settore del gas naturale in un'ottica di decarbonizzazione

Il biometano rappresenta una delle leve più efficaci in termini di costo/efficacia per decarbonizzare il settore cartario, che consuma circa 2,5 miliardi di mc di gas naturale. Nelle more dell'arrivo di nuove tecnologie dirompenti che stravolgeranno il metodo di produzione della carta con forte riduzione delle necessità energetiche, la sostituzione del gas naturale con il biometano è la prima e più immediata soluzione per decarbonizzare.

Allo stato attuale però, pur tecnicamente realizzabili, le alternative al gas (biogas, biometano, idrogeno, altro) non sono disponibili per gli utilizzi industriali - o lo sono in misura estremamente ridotta - in quanto dirottati su altri utilizzi. Secondo alcune stime nel 2030 potrebbero esserci la disponibilità di 8 miliardi di metri cubi di biometano, di cui 800 milioni derivanti dai rifiuti biodegradabili.

Quando l'acquisto di energia elettrica da rete è 100% green (ma oggi non è così), l'elettrificazione è una soluzione poco percorribile nel settore: le reti di distribuzione dell'energia elettrica sono congestionate e non sono in grado di veicolare l'energia oggi veicolata dal metano. La decarbonizzazione deve quindi passare obbligatoriamente anche per i tubi del gas se non si vuole deindustrializzare (peraltro con l'effetto di spostare le emissioni da un punto ad un altro del pianeta spesso con un peggioramento della situazione globale). Il problema è che il biometano è scarso ed è indirizzato oggi in maniera pressoché esclusiva verso il settore dell'autotrazione.

Il recente decreto legislativo di attuazione della Direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili rappresenta un primo rilevante, per quanto ancora non sufficiente, tentativo di stimolare una maggiore diffusione del biometano.

Auspichiamo l'introduzione di misure quali:

- premiare la produzione e il consumo di biogas presso i siti industriali dove è possibile produrlo con i reflui della depurazione acque;
- stimolare la creazione di un mercato di scambio del biometano dove i soggetti industriali possano approvvigionarsi magari con contratti di lungo periodo;
- consentire, alle imprese che concludono contratti di acquisto di biometano, la contabilizzazione delle emissioni evitate di CO₂ per l'utilizzo del biometano.

Il settore cartario sta portando avanti importanti investimenti per autoprodursi il biogas ma ciò non è sufficiente ed occorrono quindi regole del Legislatore per stimolare la produzione di biometano anche per fini industriali. Ad esempio lo sviluppo della produzione di biogas per mezzo di tecnologie di digestione anaerobica delle acque reflue o dai fanghi di depurazione è stato ipotizzato per quattro diversi progetti pilota, con un costo di investimento complessivo di € 14,7 MLN, che potrebbero essere realizzati con adeguato supporto economico e il giusto contesto normativo. Se tali tecnologie potessero applicarsi



anche solo nel 50% dei casi, potremmo ottenere una riduzione di 80.000 t di CO₂ l'anno, producendo 200.000 tonnellate di rifiuti in meno. Inoltre, il settore cartario potrebbe essere anche l'utilizzatore di biogas/biometano prodotti da impianti di terzi.

L'Italia è sicuramente una protagonista nella raccolta di rifiuti biodegradabili che potrebbero produrre, insieme ai fanghi di depurazione, biogas e biometano. Le cartiere, quindi, oltre ad essere il naturale destinatario delle raccolte differenziate della carta, potrebbero diventare utilizzatrici di biogas e biometano in parte autoprodotta, in parte prodotta all'esterno a partire dalle raccolte differenziate di rifiuti biodegradabili, potendo utilizzare la rete gas esistente e quindi senza bisogno di creare nuove infrastrutture dedicate. È quindi fondamentale un piano per la produzione di biogas e biometano che copra i costi attualmente ancora superiori rispetto al gas, estendendo gli incentivi esistenti per la mobilità all'utilizzazione a livello industriale nei settori gas intensive, come quello della carta.