



# FEDERAZIONE CARTA E GRAFICA

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

## MEMORIA DELLA FEDERAZIONE CARTA E GRAFICA SULLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO EUROPEO SUGLI IMBALLAGGI E I RIFIUTI DI IMBALLAGGIO, CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (UE) 2019/1020 E LA DIRETTIVA (UE) 2019/904 E ABROGA LA DIRETTIVA 94/62/CE

AUDIZIONE IN

COMMISSIONE AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONE ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

23 MAGGIO 2023

### CHI SIAMO

La Federazione Carta e Grafica rappresenta una filiera di oltre 16mila imprese, che occupano circa 160mila diretti per un fatturato complessivo di 25,3 miliardi di euro nel 2021, pari all'1,4% del PIL. La Federazione, costituita da Acimga, Assocarta e Assografici (oltre a Comieco e Unione GCT Milano come soci aggregati) oltre a dare "voce" alla filiera per perseguirne lo sviluppo e la crescita, è parte dell'economia circolare italiana (80% riciclo degli imballaggi).

[www.federazionecartaegrafica.it](http://www.federazionecartaegrafica.it)



## SINTESI NOSTRO POSIZIONAMENTO

La necessità di adattare anche il comparto degli imballaggi alle nuove sfide della transizione ecologica e alla realizzazione degli obiettivi del Green Deal è un'esigenza ineludibile. Ma, proprio per questo, **alcune delle proposte della Commissione appaiono**, in mancanza di una adeguata valutazione dei benefici ambientali sulla base di mirate analisi LCA, **mirate solo all'obiettivo di ridurre "numericamente" i rifiuti di imballaggio senza considerare gli impatti negativi delle proposte in termini di spreco alimentare, tutela della sicurezza e della salute dei consumatori e dell'integrità dei prodotti.**

**La spinta verso il riuso** che la Commissione vuole imprimere rischia di introdurre un modello di produzione disaccoppiato dal modello di distribuzione, che ne risulterebbe "frammentato", inefficiente e dall'elevato impatto ambientale ed economico. Frammentazione, significa in pratica re-introdurre delle barriere commerciali. **Basti pensare che il riciclaggio avviene in prossimità del consumo finale, mentre il riuso avviene presso il produttore.**

Qualsiasi revisione della normativa vigente non può perdere **di vista il miglior risultato ambientale** lungo l'intero ciclo di vita dell'imballaggio e lungo l'intera filiera. Non può **cancellare le peculiarità e le differenti performance dei materiali** e così azzerare l'impegno di interi settori industriali nella minimizzazione degli impatti ambientali in ottica di costante miglioramento.

**Il riutilizzo**, che può quindi essere considerato come un'alternativa solo dove possibile e praticabile e soprattutto quando un'analisi di impatto ambientale ne dimostra la sostenibilità, **non può essere contemplato per gli imballaggi a base cellulosa (rinnovabili e biodegradabili) per i quali, invece, è possibile prevedere obiettivi di riciclo più ambiziosi**, così come i prodotti monouso in carta, riciclabili e riciclati su scala industriale, non dovrebbero essere sottoposti a restrizioni.

Essenziale perseguire la **riciclabilità** di tutti gli imballaggi. **Le norme devono però essere definite con i tecnici e, anche in questo caso, non discriminare materiali e le tecnologie.** Porre obiettivi ambiziosi di "riciclabilità su larga scala" senza **introdurre obiettivi altrettanto stringenti in termini di raccolta differenziata degli imballaggi**, significa, di fatto, imporre la messa al bando di intere categorie di imballaggi.

Nell'ambito dell'iter in corso i **risultati già conseguiti dall'Italia (in attuazione di norme comunitarie vigenti) devono essere considerati a livello europeo** e rappresentare una buona pratica da replicare.

## LE PROPOSTE IN SINTESI

**RESTRICTIONS & REUSE TARGETS (art. 22 e 26)** – Riciclo e riuso non sono in "competizione" e ogni materiale va gestito perseguendo il miglior impatto ambientale. No a obiettivi trasversali e uniformi, che non tengono conto anche delle esigenze di tutela del consumatore, della salute e sicurezza, dello spreco alimentare e delle peculiarità dei prodotti microbiologicamente sensibili.

**HIGH QUALITY RECYCLING & RECYCLABILITY (art. 3)** – Richiesta di definizioni non discriminanti verso materiali e tecnologie esistenti.

**DESIGN FOR RECYCLING GUIDELINES (art. 6)** – Necessario un approccio tecnico, trasparente e basato su standard mercato.

**PLASTIC PACKAGING, RECYCLED CONTENT TARGETS (art. 7)** – Definizione del campo di applicazione, adozione di un approccio flessibile per imballaggi sensibili al contatto e inclusione della plastica bio-based.

**CONDIZIONI ABILITANTI PER IL RICICLO SU SCALA (art. 43)** – La raccolta è il primo passo per garantire riciclo.

## LE PROPOSTE IN DETTAGLIO

### 1. SU REGOLAMENTO, IL RICORSO AGLI ATTI DELEGATI E L'ADOZIONE DI MISURE INCREMENTALI

**La proposta di Regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio non tiene in alcun conto le differenze tra i vari Paesi in termini di gestione efficiente dei rifiuti, di tassi nazionali di riciclaggio e di infrastrutture idonee e tecnologicamente adeguate.** Gli interventi previsti entreranno automaticamente in vigore, mettendo in difficoltà la nostra economia del riciclo, che genera benefici ambientali, economici e sociali misurati e misurabili.

La scelta del Regolamento in un tema così complesso e complicato ha comportato l'impossibilità di risolvere contestualmente i punti critici determinati dall'introduzione del riuso tout court e della limitazione di imballaggi/articoli monouso e ha spinto la Commissione a **un eccessivo ricorso agli atti delegati creando un contesto normativo incerto e lacunoso.**

Infine, la Commissione **prevede la possibilità per gli Stati membri di adottare misure "incrementali" introducendo una variabile non governata, fonte di disomogeneità e di ulteriore frammentazione** in contrasto con la scelta dello strumento del Regolamento, che dovrebbe garantire invece uniformità e favorire la libera circolazione delle merci.

#### RACCOMANDAZIONI

- **Prevedere meccanismi premianti o di salvaguardia verso quei Paesi** che hanno conseguito una gestione efficiente dei rifiuti e che sono conformi gli obiettivi della Direttiva.
- **Limitare il ricorso agli atti delegati.** Laddove la Commissione necessita di tempo o competenze tecniche aggiuntive e ogniqualvolta avvierà l'iter di redazione di un atto delegato, dovrà debitamente coinvolgere i settori industriali interessati anche per il tramite del CEN.
- **Non consentire l'adozione di misure incrementali da parte degli Stati membri,** indebolendo l'unico aspetto positivo dato dalla scelta dello strumento del Regolamento, ovvero la standardizzazione delle legislazioni.

### 2. RIUSO, RIUTILIZZO, RICICLO: LA CENTRALITÀ DELLA DIVERSITÀ DEI MATERIALI

**Gli obiettivi di Riutilizzo (art. 26) e le restrizioni ai prodotti monouso (art. 22, Allegato V) non sono supportati da evidenze scientifiche che ne dimostrano impatti ambientali migliorativi.** Le misure introdotte sottovalutano la funzione centrale degli imballaggi nella lotta allo spreco alimentare, nella tutela della sicurezza e della salute dei consumatori e nella garanzia dell'integrità dei prodotti.

**Inoltre, tali misure ignorano la diversità dei materiali con cui sono realizzati gli imballaggi ingenerando una incomprensibile "sfida ideologica tra riuso, riutilizzo e riciclo".**

Più specificamente:

- non ne considerano la diversa natura, **l'origine rinnovabile o meno e le fonti di approvvigionamento**, tra cui lo stesso riciclo e le certificazioni relative alle catene di custodia della fonte;
- non ne considerano le peculiarità che li rendono **più o meno adatti al riuso, o più o meno facilmente riciclabili** in termini di minimizzazione degli impatti ambientali negativi.

**La carta è un bio-materiale di origine naturale, rinnovabile e biodegradabile.** L'industria cartaria è attore protagonista della bioeconomia europea e da 20 anni si è assunta impegni inderogabili e incrementali per la sostenibilità delle proprie materie prime e dell'intera filiera. A livello nazionale fatto 100 l'impiego di fibre di cellulosa, il 63% è composto da fibre di riciclo e le fibre vergini provengono da forestale sostenibili come definito da certificazioni specifiche, tanto che i numeri raccontano di come l'industria cartaria abbia favorito la forestazione<sup>1</sup>.

#### RACCOMANDAZIONI

- **Ripristinare un giusto "equilibrio" tra il riuso e il riciclaggio** in virtù di comprovate evidenze di benefici ambientali e non limitandosi al solo perseguimento della riduzione della produzione dei rifiuti, prescindendo dalla tutela della salute e della sicurezza del consumatore.
- **Porre fine alla "sfida ideologica" tra riuso e riciclaggio reintroducendo nel Regolamento il principio del "miglior risultato ambientale conseguibile" stabilito nella Direttiva Rifiuti in vigore** e ribadendo che: *"Nell'applicare la gerarchia dei rifiuti di cui al paragrafo 1, gli Stati membri adottano misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo. A tal fine può essere necessario che flussi di rifiuti specifici si discostino dalla gerarchia laddove ciò sia giustificato dall'impostazione in termini di ciclo di vita in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti."*
- **Differenziare gli obiettivi di riuso per materiale, coerentemente al principio ormai consolidato nella legislazione europea**, a partire dalla definizione degli obiettivi comunitari di riciclo, che i materiali non sono tutti uguali. Ancor meglio sarebbe integrare gli obiettivi di riuso con gli obiettivi di riciclo (ogni materiale, a seconda delle proprie caratteristiche, perseguirebbe così un obiettivo trasversale di riduzione dei rifiuti e dei conferimenti in discarica, integrando le leve della prevenzione, del riuso e del riciclo).
- **Prevedere che gli obiettivi di riduzione a monte dei rifiuti siano imposti solo agli Stati membri deficitari nella gestione integrata dei rifiuti – dalla raccolta al riciclo - secondo i principi e gli obiettivi della Direttiva 2008/98/EC**, obiettivi che l'Italia o ha già raggiunto per alcuni materiali o ha messo in campo forze aggiuntive per rispettare la tempistica dettata dalla normativa europea stessa per altri materiali.
- **Articolo 26: Estendere le esenzioni per imballaggi in cartone e a base cellulosa** al momento già previste per gli imballaggi per il trasporto, ma da introdurre anche per gli imballaggi da trasporto di elettrodomestici bianchi, per la consegna di articoli non alimentari tramite e-

---

<sup>1</sup> Secondo i più recenti dati della FAO Forest and Agricultural Organisation of the United Nation, tra il 2005 e il 2020, le foreste europee sono cresciute di 58.390 chilometri quadrati – un'area più grande della Svizzera! La superficie forestale europea è aumentata del 9% negli ultimi 30 anni.

commerce, agli imballaggi per bevande calde e fredde take away, agli imballaggi per cibo pronto d'asporto (Horeca).

- **Articolo 26, par. 6: Escludere dagli obiettivi gli imballaggi di prodotti microbiologicamente sensibili, quali i succhi o il latte.** L'utilizzo di imballaggi non sterili comporterebbe il loro deterioramento in tempi molto brevi, determinando problemi di sicurezza alimentare e sprechi alimentari. Per esempio, i cartoni alimentari asettici per bevande proteggono la sensibilità microbiologica, a temperatura ambiente, garantendo una maggiore shelf life.
- **Articolo 22 e l'Allegato V: Stralciare le restrizioni in quanto discriminatorie e non supportate da idonee analisi di impatto ambientale.** Alcuni di tali prodotti sono già oggetto di obblighi di riduzione dei consumi ex art. 4 della Direttiva europea (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente – cd. Single Use Plastics Directive.
- **Articolo 22 e l'Allegato V: Escludere gli imballaggi e i prodotti a base cellulosica partendo dalla definizione di imballaggio e prodotto monouso in plastica, che non può essere qualunque tipo di imballaggio o prodotto con una presenza di plastica minima,** inferiore al 10% o addirittura semplici coating e verniciature. I prodotti monouso a base cellulosica (bicchieri, piatti, contenitori) impiegati nella ristorazione, nell'Horeca, nel food delivery, sui quali il Regolamento interviene con restrizioni/divieti, sono in Italia in fascia A di Comieco (>90% di carta) che ne stabilisce la massima riciclabilità.
- **Articolo 22 e l'Allegato V: Eliminare la facoltà della Commissione di ampliare a propria discrezione l'elenco delle restrizioni tramite semplice Atto delegato** a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento.

### 3. SUL CONCETTO DI RICICLABILITÀ, SUL SISTEMA CHIUSO, SULLA RACCOLTA DIFFERENZIATA E SULLE LINEE GUIDA PER LA RICICLABILITÀ

**Si condivide l'introduzione della definizione di riciclabilità.**

Una definizione quella della Commissione che non si discosta molto da quella adottata in Italia da Aticelca<sup>2</sup> e dallo standard UNI 11743:2019. Tuttavia, **la Commissione limita il perimetro di applicazione al riciclo di packaging atto a produrre nuovo packaging: un presupposto "non necessario", tecnologicamente non perseguibile e discriminante tra materiali.** Il caso della carta è significativo: gli impianti riciclano contemporaneamente imballaggi a base cellulosica e altri prodotti, sempre a base carta, quali giornali e riviste oppure bicchieri e tovaglioli; questi impianti producono carta a sua volta utilizzabile sia per il packaging sia per altri prodotti. Occorre che la definizione di riciclabilità del packaging venga rivista per ricomprende anche prodotti diversi dall'imballaggio andando a chiarire il concetto di "used in the same way and for a similar application", perché non risulti discriminatorio e non applicabile a tutti i materiali. Se si applicasse una definizione miope di ciclo chiuso ("*closed loop for high quality recycling*"), la circolarità del settore cartario (ma non solo) subirebbe una forte contrazione per effetto del mancato riciclo delle frazioni non obbligate (per esempio i giornali e le riviste e altre) che oggi, invece, partecipano al

---

<sup>2</sup> ATICELCA - Associazione tecnica italiana cellulosa e carta. Il sistema Aticelca 501:2019 è una metodica di valutazione in grado di determinare il livello di riciclabilità di materiali e prodotti a prevalenza cellulosica (carta e cartone) e si basa su una analisi di laboratorio. Nell'aprile 2019 è diventata norma UNI 11743:2019 *Carta e cartone - Determinazione dei parametri di riciclabilità di materiali e prodotti a prevalenza cellulosica*

riciclo. **Il riciclo di alta qualità deve consentire il riciclo di imballaggi a fine vita per la produzione di materiali riciclati: per la carta, il riciclo degli imballaggi in carta consente la produzione di carta riciclata e in questo senso “l’applicazione similare” è intesa come carta riciclata ottenuta a partire da carta.**

Anche la **definizione di materia prima secondaria non è coerente con la definizione di riciclaggio e con le attuali norme sul calcolo degli obiettivi di riciclaggio:** solo i rifiuti che entrano in un’operazione di riciclaggio vanno utilizzati per il calcolo dell’obiettivo di riciclaggio e, come regola generale, la misurazione deve essere all’ingresso dell’operazione di riciclaggio<sup>3</sup>.

Un ulteriore elemento di forte preoccupazione relativo all’applicazione dei criteri di riciclabilità è che l’emanazione di linee guida di progettazione per il riciclaggio sia rimandata ad atto delegato successivo. **Queste linee guida devono essere documenti tecnici basati su evidenze certe e sullo stato dell’arte attuale: la loro elaborazione necessita di competenze tecniche specifiche di settore.** A titolo d’esempio degli errori che può incorrere la Commissione, nell’Allegato 2, Table 3 il Report Ries propone un elenco dei criteri dei quali si deve tenere conto per un **“Design for recycling”**; **le descrizioni contenute nella seconda colonna risultano fuorvianti:** parziali in alcuni casi (si riferiscono solo ad alcuni materiali plastici); non fondati sul principio di neutralità tecnologica in altri (si richiedendo adesivi lavabili, non necessariamente preferibili per il processo di riciclo cartario); non considerano le effettive capacità delle tecnologie di riciclo; non tengono conto che le tecnologie di selezione non sono uguali per tutti i materiali. **La riciclabilità non può essere pre-determinata sulla base della composizione o basata su pregiudizi. La riciclabilità deve essere valutata adottando una metodica che verifichi l’effettivo comportamento del materiale una volta sottoposto al processo di riciclo.**

Infine, il “fallimento della soluzione riciclo” che ha guidato la Commissione non è imputabile solo alla natura e tipologia di imballaggio, bensì all’incapacità di tanti Paesi nel creare le idonee condizioni al primo passo per il riciclo: la raccolta differenziata. L’industria necessita di condizioni favorevoli a che gli imballaggi vengano riciclati su larga scala entro il 2035, ma la condizione primaria e prioritaria non dipende dall’industria, bensì dai cittadini e dalle pubbliche amministrazioni. **L’evidenza di tale responsabilità di raccolta va introdotta con uno specifico obiettivo, come da Ries Report, ed estesa a tutte le tipologie di imballaggi, non solo materiali.**

#### RACCOMANDAZIONI

- **Introdurre un obiettivo di raccolta obbligatorio ambizioso (ad esempio 90%) per tutti gli imballaggi e i rifiuti di imballaggi.** Il primo passo per il riciclo è la raccolta come condizione abilitante a supporto dell’industria chiamata alla “riciclabilità” su larga scala al 2035, pena il divieto di immissione sul mercato dell’imballo.
- **Modificare la correlazione tra ciclo chiuso e riciclabilità stabilendo che è determinata dall’impiego della materia e non dalla realizzazione dello stesso prodotto finito.** La possibilità di riciclare contestualmente imballaggi e non imballaggi consente di efficientare e ottimizzare da un punto di vista economico, sociale e ambientale i processi di raccolta, selezione e riciclo.
- **Modificare la definizione di materia prima secondaria in coerenza con le normative vigenti e riconoscerla come fase intermedia in cui il rifiuto ha subito la necessaria**

<sup>3</sup> iParagrafi 3 e 6 dell’articolo 47 e con l’articolo 6 quater della decisione 2019/665 della Commissione stessa.

**“lavorazione”, ma il riciclo non è ancora completato, avvenuto.** L'industria della carta e del cartone ha sempre utilizzato la "materia prima secondaria" (oggi End of Waste, in attuazione delle direttive comunitarie in materie di rifiuti) per avviare la carta e il cartone al riciclaggio nel pulper di una cartiera, dopo essere stati raccolti, selezionati e classificati e aver soddisfatto i requisiti di qualità standard (nel rispetto della UNI EN643).

- **Affidare la redazione delle linee guida sulla riciclabilità al CEN, l'organismo di normazione dell'UE, che ha già stabilito criteri sugli imballaggi riciclabili e riutilizzabili.** Il CEN è l'ente idoneo a garantire che tali linee guida siano fondate sul coinvolgimento attivo delle parti interessate del settore e degli istituti, con processi e tempistiche definiti e chiari, per garantire tempestività, trasparenza e inclusività.
- **Includere nelle linee guida di progettazione per il riciclaggio (escludendo, quindi, il ricorso ad atto delegato) il processo di identificazione e definizione dei dettagli tecnici** adottando un approccio che rispetti le specificità dei materiali, delle categorie, delle tecnologie e delle soglie. Ciò è essenziale per garantire un trattamento equo tra tutti gli imballaggi.

#### 4. SUL CONTENUTO RICICLATO IMBALLAGGI IN PLASTICA

**È stato più volte e in più sedi sottolineata l'assenza nel Regolamento di una definizione chiara di "imballaggio di plastica"** necessaria per garantire coerenza con l'Allegato II, parte A, sulle categorie di imballaggi. Definire quali imballaggi sono da considerare "di plastica" consente di definire anche quali imballaggi devono essere raccolti e smistati nella frazione di plastica, riciclati come plastica, contribuendo così al raggiungimento degli **obiettivi per materiale fissati nel Regolamento stesso, in particolare proprio quelli introdotti dal Ries Report.<sup>4</sup> Ciò consente di fare chiarezza anche tra "imballaggio di plastica" e "parte in plastica nell'imballaggio"** rendendo gli obiettivi vincolanti di contenuto riciclato (art.7) applicabili a tutti i polimeri utilizzati su qualsiasi imballaggio, distinguendo i casi in cui i polimeri rappresentano una quota minimale (anche meno del 5%) e non ne inibiscono il riciclaggio.

#### RACCOMANDAZIONI

- **Introdurre la definizione di imballaggio di plastica:** "Plastic packaging means packaging consisting of plastics as the predominant material."
- **Correlare l'obbligo di "contenuto di riciclato" alle disposizioni in vigore in tema di igiene e sicurezza, ovvero a condizione che sia disponibile sul mercato a un prezzo economicamente sostenibile e autorizzata per l'uso in applicazioni a contatto con gli alimenti.** Essendo tali obiettivi non realizzabili, stante le condizioni attuali, occorre prevedere un ragionevole tempo di attuazione, pena l'inapplicabilità della norma.
- **Introdurre un'equivalenza tra il contenuto di plastica a base biologica e il contenuto di plastica riciclata** al fine di perseguire circolarità e mitigazione dei cambiamenti climatici che devono sostenersi a vicenda, pur rimanendo neutrali dal punto di vista tecnologico e materiale. Ciò contribuirebbe anche ad affrontare la sfida della disponibilità di materie plastiche secondarie. Le bioplastiche hanno le stesse proprietà della plastica a base di combustibili fossili con un'impronta di carbonio inferiore.

---

<sup>4</sup> AM 171 – Article 38 – paragraph 1 a (new)