

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. XVII  
n. 3

## DOCUMENTO APPROVATO DALLA 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

nella seduta del 31 gennaio 2007

*Relatore* SODANO

### A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

*proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 18 ottobre 2006; svolta nelle sedute del 16 novembre 2006, del 29 novembre 2006, del 6 dicembre 2006 e conclusa nella seduta pomeridiana del 31 gennaio 2007*

### SULLE PROBLEMATICHE CONCERNENTI I PROFILI AMBIENTALI DEL CICLO DELLA CARTA

*(articolo 48, comma 6, del Regolamento)*

Comunicato alla Presidenza il 2 febbraio 2007

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti i profili ambientali del ciclo della carta, autorizzata dal Presidente del Senato in data 23 ottobre 2006, la 13<sup>a</sup> Commissione ha condotto una serie di audizioni con esperti del ciclo di produzione e di recupero della carta e con alcuni rappresentanti dei Ministeri e degli Istituti di ricerca interessati, al fine di comprendere quali siano i problemi connessi al ciclo della carta e le relative soluzioni.

La Commissione ha ascoltato:

- l'ingegner Piero Capodiecì, membro del comitato di presidenza dell'Assografici, accompagnato dal dottor Claudio Covini e dall'ingegner Giambattista Colombo;
- il dottor Giovanni Dell'Aria Burani, presidente dell'Assocarta, accompagnato dal dottor Armando Cafiero, dal dottor Massimo Medugno, dal dottor Piergiorgio Cavallera e dal signor Stefano Vinciguerra;
- il dottor Corrado Scapino, presidente dell'Unionmaceri, accompagnato dalla dottoressa Maria Letizia Nepi;
- il dottor Giulio Facchi, presidente del Conapi, accompagnato dal dottor Nicola Crepaldi;
- il dottor Gianfranco Mascazzini, direttore generale del Servizio per la qualità della vita del Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare, accompagnato dalla dottoressa Alessandra Boggia, reggente della Divisione rifiuti della Direzione della qualità della vita;
- la dottoressa Paola Verdinelli De Cesare, direttore generale della Direzione generale per lo sviluppo produttivo e la competitività del Ministero per lo sviluppo economico;
- il direttore del Dipartimento ambiente e connessa prevenzione primaria dell'Istituto superiore di sanità, dottoressa Luciana Gramiccioni;
- il dottor Riccardo Crebelli, dirigente di ricerca, capo reparto tossicologia genetica, dell'Istituto superiore di sanità;
- il dottor Silvio Borrello, direttore generale della direzione generale per la sicurezza degli alimenti e della nutrizione del Ministero della salute;
- il dottor Pietro Pistolese, dirigente chimico delle professionalità sanitarie del Ministero della salute;
- il presidente del COMIECO, dottor Claudio Romiti, accompagnato dal dottor Claudio Brusca.

Le audizioni svolte dalla Commissione hanno consentito innanzi tutto di considerare le attuali caratteristiche e configurazioni del settore produttivo cartario: l'industria cartaria conta 147 imprese per un totale di 191

stabilimenti, che occupano direttamente circa 24.000 addetti, ai quali se ne aggiungono altrettanti nell'indotto. La produzione realizzata da questi stabilimenti è pari a circa 10 milioni di tonnellate (dato 2005), dato che permette all'Italia di collocarsi al quinto posto in Europa. Il fatturato dell'industria cartaria ammonta a circa 7,4 miliardi di euro, con oltre il 40 per cento di vendite all'estero, prevalentemente nei mercati europei.

Con riferimento ai profili ambientali, negli ultimi anni si è riusciti ad ottimizzare l'uso delle risorse e a ridurre di molto le emissioni del processo di produzione della carta. Metà della carta e del cartone prodotti in Italia provengono da stabilimenti certificati secondo le norme internazionali ISO 14000 o il regolamento n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), e numerose sono le aziende che producono carte dotate di certificazioni ambientali di prodotto, quali l'Ecolabel europeo. Inoltre, negli ultimi trent'anni i consumi idrici sono stati dimezzati grazie all'introduzione di tecniche di riciclo delle acque di processo.

La materia prima che viene utilizzata nel processo di produzione della carta è la fibra di cellulosa proveniente da foreste. Si tratta di materia prima naturale rinnovabile e riciclabile. L'industria italiana importa circa il 90 per cento della cellulosa vergine dall'estero, soprattutto dall'America del Nord (Canada) e dall'Europa del Nord (Finlandia e Svezia). La principale fonte di materia prima, oltre alla cellulosa, è rappresentata in Italia dalle fibre riciclate di carta da macero. Ogni 100 chili di carta prodotta, 55 sono fabbricati utilizzando il macero. Nel 2005 si calcola che siano state utilizzate oltre 5,5 milioni di tonnellate di carta da macero, sottraendo così ben 2,5 milioni di tonnellate alle discariche. L'Italia è il terzo utilizzatore europeo di carta da macero dopo Francia e Germania.

Grazie a queste elevate percentuali di utilizzo di carta da macero è stato possibile raggiungere l'obiettivo di arrivare ad un tasso di riciclo del 56 per cento entro il 2005. Ad avviso degli operatori del settore, l'obiettivo del 66 per cento di carta riciclata entro il 2010 deve essere perseguito attraverso un potenziamento della raccolta differenziata.

Nel corso delle audizioni sono emersi principalmente due ordini di problemi: il primo relativo alla presenza di formaldeide e fenoli nei prodotti dell'industria della carta ed il secondo relativo alle definizioni di «rifiuto» e di «materia prima secondaria».

Per quanto riguarda le problematiche connesse alla presenza di formaldeide e fenoli nel prodotto finito, i rappresentanti di ASSOCARTA, ASSOGRAFICI, UNIONMACERI, CONAPI e COMIECO si sono tutti trovati d'accordo nel sottolineare l'irragionevole e assurda contraddizione attualmente esistente nella normativa italiana.

Infatti, da una lato il decreto ministeriale del 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 16 aprile 1998, sul recupero in procedura semplificata dei rifiuti in carta prevede la totale assenza di qualsiasi traccia di formaldeide e fenoli nelle materie prime secondarie in carta prodotte dalle attività di recupero. Dall'altro

lato, la normativa UNI-643 sulla carta e il cartone da macero e il decreto del Ministro per la sanità del 21 marzo 1973 («Disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili, destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale», modificato da ultimo dal regolamento di cui al decreto del Ministro della sanità 30 maggio 2001, n. 267) tollera nella carta per alimenti la presenza di formaldeide fino a 0,5 milligrammi per decimetro quadrato e la presenza di fenolo fino a 0,2 milligrammi per decimetro quadrato.

Si viene così a determinare una situazione paradossale: l'industria cartaria può produrre carta con formaldeide e fenoli, ma nel momento in cui questa carta finisce nell'impianto del recuperatore si creano le condizioni per la realizzazione di una condotta che è qualificata come reato dalla legislazione vigente. Nel corso del 2006, difatti, si sono verificati alcuni casi di sequestri disposti dall'autorità giudiziaria presso piattaforme per il recupero della carta.

Come ricordato dal rappresentante del Conapi in occasione della sua audizione, il decreto ministeriale del 5 febbraio 1998 ha imposto l'assenza di formaldeide e fenoli perché teoricamente, sulla base della normativa europea, una materia, per essere considerata materia prima secondaria, deve essere equivalente alla materia vergine. Siccome nella materia vergine non sono presenti né fenoli né formaldeide, altrettanto è stato previsto nel sopra citato decreto ministeriale. Il problema nasce dal fatto che attualmente nel ciclo di produzione della carta alcune attività comportano la presenza – in conformità alla normativa vigente – di fenoli e formaldeide, tanto che la presenza di formaldeide è consentita fino a 15 ppm nella carta per alimenti.

Nel corso delle audizioni, è stato fatto presente che i processi ai quali ci si riferisce utilizzano formaldeide in quantità minima rispetto al totale delle materie prime e degli additivi impiegati, perché questa sostanza viene utilizzata come antibatterico, antifermentativo, in particolare negli amidi e nelle colle, cioè in tutti quei composti organici utilizzati nei processi, che già di per sé rappresentano una parte minima del peso complessivo (il 5 per cento). All'interno di quest'ultima percentuale è contenuto pressappoco l'1 per cento di formaldeide.

In ordine all'aspetto tossicologico dei fenoli e della formaldeide, l'audizione di rappresentanti dell'Istituto superiore di sanità, svoltasi nella seduta del 6 dicembre 2006, ha consentito di mettere a fuoco alcuni profili importanti delle ricerche e del dibattito scientifico, anche internazionale. Per quanto riguarda la formaldeide, l'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro ha classificato tale sostanza fra quelle cancerogene di categoria 1. Si tratta di una classificazione molto severa, corrispondente a quella prevista per sostanze con nota e dimostrata attività cancerogena sull'uomo. L'evidenza nasce da osservazioni epidemiologiche condotte su gruppi di individui con esposizioni professionali ad alte concentrazioni di formaldeide per via inalatoria, che hanno mostrato degli eccessi di tumori naso-faringei. Peraltro, anche l'Unione europea si appresta a riconoscere

la cancerogenicità della formaldeide per l'uomo con fase di rischio R49, specifica questa che indica la cancerogenicità per inalazione.

Nel documento in corso di approvazione presso l'Unione europea, si evidenzia anche che l'azione cancerogena della formaldeide è dovuta ad un meccanismo indiretto e secondario al processo irritativo che l'inalazione di formaldeide provoca sulle vie aeree. Il processo irritativo provoca una proliferazione cellulare e rigenerativa ed una serie di eventi che poi possono portare allo sviluppo della neoplasia.

Da parte dell'Istituto superiore di sanità è stato anche fatto presente che, sulla base delle indicazioni scientifiche oggi disponibili, è comunque possibile individuare con certezza livelli di esposizione alla formaldeide per i quali non sussistono effetti cancerogeni. In particolare l'Organizzazione mondiale della sanità ha recentemente promulgato delle linee guida per la qualità dell'aria nelle quali è indicato un valore di formaldeide che esclude il rischio di effetti cancerogeni a bassi livelli di esposizione. Sempre l'Organizzazione mondiale della sanità si appresta a pubblicare un documento sulla qualità dell'acqua nel quale si indica un valore tollerabile per la formaldeide nell'acqua.

Secondo l'Istituto superiore di sanità, per quanto riguarda il fenolo la situazione è più semplice da analizzare in quanto scevra dal rischio di effetti cancerogeni. In questo caso il differenziale tra dose ammessa negli alimenti e dose massima tollerabile quotidianamente è ancora più ampio e possono essere utilmente ricordate le analisi condotte dall'autorità sanitaria inglese nel 2002, che hanno indicato un valore massimo di esposizione orale quotidiana di 40 milligrammi per persona.

Nel corso delle audizioni è stata anche sollevata la questione della possibile presenza negli imballaggi da asporto per pizza di formaldeide, che potrebbe sprigionarsi a contatto con il calore dell'alimento. Ai quesiti al riguardo avanzati hanno risposto i rappresentanti del Ministero della salute e dell'Istituto superiore di sanità, che hanno chiarito il funzionamento dei meccanismi di controllo e fornito informazioni circa il rischio connesso ad un eventuale contatto della sostanza con alimenti a temperature elevate: la legislazione italiana non prevede un'autorizzazione caso per caso in ordine all'impiego del materiale recuperato, in quanto ciò sarebbe impossibile, ma pone a carico del fabbricante l'obbligo di rispettare in modo rigoroso il dettato normativo, che non ammette l'uso di fibre di riciclo per i materiali che vengono a contatto con la pizza. La norma vigente prevede anche che, qualora sul prodotto non sia riportata la dicitura «per alimenti», ma la forma sia tale da poterlo intendere chiaramente destinato ad alimenti, come nel caso della scatola per pizza, l'imballaggio deve comunque essere conforme alla norma. Di conseguenza il marchio «per alimenti» apposto su una determinata confezione da imballaggio si configura come una sorta di autocertificazione di conformità alla legge.

La seconda problematica di particolare rilievo emersa nel corso dell'indagine conoscitiva è quella attinente alle definizioni di «rifiuto» e di «materia prima secondaria».

La normativa nazionale vigente nel settore del recupero permette di qualificare la carta come materia prima secondaria dopo il trattamento di recupero (selezione) che avviene in piattaforma a condizione che il materiale così recuperato risponda alle caratteristiche individuate dal decreto ministeriale del 5 febbraio 1998 e che sia destinato effettivamente al recupero (cioè il detentore non se ne disfi).

Al contrario in altri Paesi europei la carta proveniente dalle piattaforme continua ad essere considerata un rifiuto finché non conclude il suo ciclo di vita al termine di una serie successiva di procedimenti.

Dalle audizioni svolte dalla Commissione è emerso che l'80 per cento delle aziende italiane è stato autorizzato – in base alle procedure semplificate, cioè agli articoli da 31 a 33 del «decreto Ronchi» (decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22) – a svolgere attività di recupero; si tratta in sostanza di ritirare rifiuto e produrre materia prima secondaria. Le materie prime secondarie, che rispondono alle caratteristiche richieste dal decreto ministeriale del 5 febbraio 1998, potrebbero uscire dal rispettivo impianto accompagnate dal semplice documento di viaggio, perché il loro prodotto è considerato, a livello nazionale, come materia prima secondaria, sempre che sia certa la destinazione ad un impianto di recupero.

A partire dalla fine del 2005, tuttavia, si sono registrate crescenti difficoltà per le piattaforme di recupero ad esportare macero; difatti in alcuni porti italiani, si sono verificati vari casi di sequestro del materiale da parte delle autorità doganali o dell'autorità giudiziaria. Al riguardo, va ricordato che ai sensi della normativa vigente possono ritenersi passibili di sequestro solo i materiali con caratteristiche difformi da quelle indicate dal decreto ministeriale del 5 febbraio 1998 (esempio carta mischiata con altri materiali o contenente tracce di impurità di altri rifiuti), nonché i materiali dei quali non sia certa e definita la destinazione ad un impianto industriale che li riutilizzi nel proprio ciclo produttivo come materia prima equivalente.

Tra l'altro in Italia quasi tutte le cartiere non sono autorizzate a trattare i rifiuti (poiché per la normativa italiana, il ciclo finisce all'interno delle stesse piattaforme di recupero), cosicché se le piattaforme dovessero oggi far uscire carta definita come rifiuto buona parte delle cartiere italiane paradossalmente non potrebbe riceverla.

Un altro aspetto che nel corso delle audizioni è stato sottoposto all'attenzione della Commissione è quello della difficoltà oggettiva per le imprese del recupero che esportano verso la Cina di rispettare il requisito della tracciabilità. Il decreto ministeriale del 5 febbraio 1998 prevede che vi sia l'oggettiva individuazione del soggetto che trasforma la carta uscita dal recuperatore e questa previsione, mentre può essere agevolmente rispettata nel caso in cui il soggetto trasformatore sia italiano, diviene – come ha fatto presente il rappresentante del Conapi – di difficile osservanza quando la carta uscita dal recuperatore viene esportata in Cina, dove viene ritirata da appositi consorzi e non direttamente dall'utilizzatore finale.

A conclusione dell'indagine conoscitiva e sulla base degli elementi di conoscenza e di valutazione attraverso di essa acquisiti, la Commissione ritiene innanzi tutto che l'obiettivo di massimizzare la raccolta differenziata, il riutilizzo e il riciclaggio della carta e l'obiettivo di salvaguardare in maniera puntuale ed integrale la salute dei cittadini sono tra di loro complementari e non alternativi, in quanto solo assicurando l'assoluta non pericolosità e non tossicità del materiale in uscita dagli impianti di recupero si può evitare che consistenti quantitativi di carta prendano la via della discarica o dell'inceneritore.

Non appare possibile, peraltro, tener ulteriormente ferma l'attuale situazione di contraddittorietà ed irragionevolezza normativa, che da un lato vede consentito l'utilizzo dei fenoli e della formaldeide in vari processi produttivi e dall'altro vede prescritta la totale assenza di qualsiasi traccia di formaldeide e fenoli nelle materie prime secondarie in carta prodotte dalle attività di recupero, tanto più che i fenoli e la formaldeide si trovano nel materiale in uscita dagli impianti di recupero semplicemente perché sono all'origine nella carta messa in commercio.

Di conseguenza, quale misura di brevissimo periodo, occorre quanto prima superare il divieto di presenza della formaldeide e dei fenoli nelle materie prime secondarie in carta prodotte dalle attività di recupero e stabilire in via temporanea, sulla base delle indicazioni scientifiche oggi disponibili ed in applicazione del principio di precauzione, soglie massime di presenza di queste sostanze nella carta recuperata in grado di escludere con assoluta certezza qualsiasi rischio per la salute umana.

Parallelamente si deve avviare una riforma della regolamentazione delle sostanze utilizzate nei processi produttivi aventi ad oggetto la carta che, con gradualità, vieti l'impiego della formaldeide (della quale è stata accertata la cancerogenicità) e apra in tal modo la strada alla sostituzione di questa sostanza con altre non pericolose per la salute delle persone. Difatti, solo tenendo fuori la formaldeide dalle linee produttive della carta si potrà raggiungere l'obiettivo di eliminarne la presenza nelle materie prime secondarie in carta risultanti dalle attività di recupero.

In ordine poi all'altra problematica di particolare rilievo emersa nel corso dell'indagine conoscitiva, quella attinente alle definizioni di «ri-fiuto» e di «materia prima secondaria», la Commissione ritiene che essa potrà e dovrà essere approfonditamente considerata - in vista dell'elaborazione di disposizioni legislative organiche, coerenti ed efficienti rispetto allo scopo di favorire al massimo l'incremento della raccolta differenziata - in sede di esame dello schema di decreto correttivo del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che a breve sarà trasmesso dal Governo per l'espressione del previsto parere parlamentare.

