

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 507

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**STRADA, ENRICO TESTA, FELISSARI, COSTANTINI, DI PRISCO,  
ENNIO GRASSI, NARDONE, PREVOSTO, RONZANI, SERAFINI,  
TATTARINI, VANNONI**

Soppressione dell'Ente nazionale per la cellulosa e per  
la carta e norme concernenti l'industria cartaria e la  
diffusione della carta riciclata

*Presentata il 30 aprile 1992*

ONOREVOLI COLLEGGHI! — L'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta (ENCC), istituito dalla legge 13 giugno 1935, n. 1453, con generiche finalità istituzionali, che rientravano comunque nelle logiche dell'economia dell'epoca, è stato in realtà utilizzato, almeno dalla legge 28 marzo 1956, n. 168, quale strumento di erogazione delle provvidenze alla stampa.

A questo fine, infatti, anche se non in termini espliciti, dovevano essere ai sensi di quella legge almeno prevalentemente devolute le entrate dell'Ente, costituite da una particolare contribuzione parafiscale posta a carico di produttori e importatori di carta e cellulosa.

Il sistema delle provvidenze, attraverso particolari meccanismi modificatisi nel

tempo e che, ad esempio, nella legge 5 agosto 1981, n. 416 (legge sull'editoria) prevedevano l'onere per gli editori dell'acquisto di determinati quantitativi di carta nazionale per poter accedere ai benefici di legge, avrebbero dovuto concretizzarsi in un sistema di aiuti per le aziende produttrici di carta, a sostegno della produzione nazionale.

In realtà, le maggiori difficoltà per il settore industriale cartario derivavano e derivano prevalentemente dalla carenza di materia prima, che siamo infatti costretti ad importare dall'estero (ed importiamo persino la carta da macero!); sicché quel sistema di aiuti, da un lato, non aggredendo le cause strutturali delle difficoltà del settore industriale cartario, non ne ha

impedito la crisi, mentre una situazione complessiva di scarsa competitività sui mercati internazionali, dall'altro, ha fatto sì che l'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta non sia riuscito ad assolvere adeguatamente i propri compiti istituzionali.

È esplosa d'altro canto, negli ultimi tempi, anche in relazione a fenomeni preoccupanti di degrado del territorio, la questione del rapporto tra l'ambiente e la politica agro-forestale, che, nell'ambito delle scelte comunitarie, va assunta come una decisiva questione economica, sociale e politica.

Di fronte all'incalzare di queste tematiche, l'Ente nazionale cellulosa e carta ha visto progressivamente ridursi e svuotarsi il suo ruolo di ente parastatale, ridotto a quello di un mero ufficio cassa per la materiale corresponsione delle provvidenze, dietro segnalazione degli aventi diritto, con i relativi importi, da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri (tale attività viene svolta da non più di una decina di dipendenti e dunque da una parte minima del personale, che conta complessivamente, ove si considerino le società collegate, oltre 1.500 unità rispetto alle 130 dell'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta). Tale situazione è stata all'origine di quel processo di ristrutturazione autonomamente deciso negli anni 1979-1980 dallo stesso Ente, che ha sostanzialmente autoriconosciuto l'inadeguatezza del proprio modello istituzionale senza tuttavia che tale processo, che ha visto l'ampliarsi ed il costituirsi di strutture societarie, nel settore cartario ed in quello forestale, potesse portare al riconoscimento di un ruolo da svolgere nell'ambito della politica nazionale; ciò che si è determinato è invece solo una situazione di non corrispondenza delle strutture organizzative dell'Ente rispetto alle disposizioni della legge istitutiva, sicché anche per questo motivo esso è stato commissariato dal 6 aprile 1983.

Tale ente che nel frattempo è anche stato oggetto di rilievi (ripetuti nel corso degli anni) da parte sia della Corte dei conti sia della Comunità economica europea. In particolare la Commissione della

CEE, con la comunicazione 90/C 304/03 (in *Gazzetta Ufficiale della Comunità europea* del 4 dicembre 1990), ha censurato il comportamento del Governo italiano in materia di « aiuti alla silvicoltura, alla produzione di pasta di legno e alla produzione di carta, finanziati con tasse parafiscali in Italia ».

La comunicazione della Commissione implicava:

a) che le importazioni di carte, cartoni e prodotti cartotecnici provenienti dagli altri Stati membri non fossero più assoggettate ai contributi parafiscali volti a finanziare le attività dell'ENCC;

b) che le esportazioni italiane di carte, cartoni e prodotti cartotecnici verso gli altri Stati membri non venissero più esentate dai citati contributi parafiscali.

Successivamente, nel corso dello stesso anno, la Commissione ha constatato la mancata modifica della normativa nel senso indicato e ha formalmente avviato una procedura nei confronti del Governo italiano ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2, del trattato istitutivo della Comunità economica europea. Nel quadro di questa procedura, il Governo italiano ha comunicato alla Commissione la sua intenzione di riformare l'ENCC riducendo gradualmente i citati contributi per arrivare alla loro totale soppressione nel gennaio del 1994. Non reputando sufficiente la controproposta italiana, il 25 aprile 1991 la Commissione ha infine emanato la sua decisione ultima, ai sensi della quale lo Stato italiano deve:

sopprimere le esenzioni e restituzioni all'esportazione per i produttori italiani, senza ritardo;

esonere i produttori comunitari dai contributi sulle importazioni, entro il 24 aprile 1992.

Appare del tutto evidente che a seguito del provvedimento comunitario il contributo previsto dalla legge 28 marzo 1956, n. 168, debba essere soppresso, a meno che non si intenda penalizzare soltanto le imprese nazionali.

La Corte dei conti, a più riprese e con più pronunce, ha rilevato la non rispondenza alle norme di legge della struttura che l'ENCC si è data.

La Corte, come si legge nella relazione al Parlamento sulla gestione dell'ENCC per gli esercizi dal 1979 al 1987 (Senato della Repubblica, doc. XV, n. 125) osserva testualmente: « ... in effetti a tali società (cioè SAF, SIVA, RESS) operanti in regime di diritto privato, l'Ente ha affidato gran parte dei propri compiti istituzionali, circostanza questa che la Corte dei conti ha più volte censurato nella considerazione che un ente pubblico, creato dalla legge con precise finalità di ordine pubblico, perseguibili soltanto con l'azione immediata e diretta dell'ente stesso, non possa trasferire l'attività necessaria alla realizzazione di tali fini ad altri soggetti, specie se privati, senza una espressa previsione di legge ».

« Sotto inchiesta l'ente cellulosa pozzo senza fondo », « Sulla carta un altro EFIM », « Rifugio dorato dei trombati »: questi sono soltanto alcuni dei titoli di giornali che parlano dell'ENCC. Infatti, oltre ai rilievi di carattere istituzionale di cui abbiamo parlato, in realtà, nel corso della sua esistenza, l'ENCC è divenuto noto ai mezzi di informazione e ai cittadini soprattutto per gli episodi scandalistici e di « malagestione » che lo hanno contraddistinto. Alcuni esempi sono dati da:

a) assunzioni clientelari non giustificate da alcuna necessità produttiva (in pochi anni si è passati da 130 a circa 1.400 dipendenti);

b) continui episodi di concorrenza sleale proprio nei confronti di quelle imprese assoggettate al pagamento del contributo (l'ultimo riguarda l'attività della SIVA, che si è messa a commercializzare prodotti cartacei finiti in aperta concorrenza con le Cartiere Paolo Pigna Spa);

c) la creazione di società le cui finalità, la cui gestione e il cui destino presentano molti e gravi interrogativi (quali la Paica e la Saf Paraguay);

d) l'utilizzo delle aziende agricole e forestali come foresteria e casa delle va-

canze dei vari dirigenti o per attività assolutamente estranee alle finalità dell'ente (maneggi, stalle, tartuficoltura, vivaistica ornamentale, eccetera).

L'elenco purtroppo potrebbe continuare ed essere molto lungo. Su molti di questi episodi abbiamo presentato interrogazioni parlamentari che di fatto sono rimaste senza risposta.

Se questo è oggi l'ENCC (come purtroppo è), non è credibile nessun processo riformatore che non ponga come primo punto il suo scioglimento e l'accertamento delle responsabilità riguardo la sua scandalosa gestione.

Occorre dunque affrontare il nodo di questa riforma sciogliendo l'ENCC e le società controllate, azzerando gli attuali vertici societari e ristabilendo un rapporto tra strutture e fini istituzionali e tra questi ultimi e le individuazioni dei soggetti necessari per assolverli.

Si dovranno, infatti, potenziare gli strumenti conoscitivi (inventari e carte forestali), quali indispensabili strumenti di supporto per l'attuazione del Piano di forestazione nazionale, e gli strumenti di gestione di una politica forestale; sviluppare l'attività di ricerca e sperimentazione, fondamentale presupposto di un'attività vivaistica ed in genere di interventi qualitativamente adeguati; sperimentare e proporre modelli organizzativi di aziende forestali capaci di integrare le attività forestali con tutte quelle altre attività economiche agricole (che vanno dalla valorizzazione dei prodotti del sottobosco all'agriturismo), sinora scarsamente curate da una sufficiente politica forestale, che ha infatti determinato anche *deficit* indotti nella bilancia commerciale, aggiuntisi a quelli principali concernenti il legno e i prodotti derivati.

Il recupero e il riuso della carta si presenta come un complesso problema di settore integrato.

L'esperienza degli altri paesi europei evidenzia come non sia stata ancora trovata una soluzione economica e organizzativa stabile per la raccolta e per il riuso della carta.

Il problema deve essere comunque risolto all'interno del ciclo consumatore-aziende pubbliche-commercianti-carta da macero-cartiere.

Nei diversi paesi comunitari sono stati tentati diversi esperimenti di raccolta differenziata presso le famiglie e luoghi pubblici, anche in accordo con le aziende pubbliche, ma rimane generalmente difficile stabilizzare il prezzo di raccolta.

Se da un lato il volume e la dinamica esponenziale della produzione dei rifiuti solidi è un ottimo indicatore di « benessere », dall'altro essi pongono indubbi problemi gestionali sia in termini di quantità che di qualità.

Si è anzitutto verificato che per attuare una politica dei rifiuti incisiva occorrerà intervenire non solo sulle tecnologie « pulite » e sui modelli di consumo, ma anche sul concetto di prodotto, sulle attività di recupero e di riciclaggio. Difatti, esistono varie possibilità per controllare i rifiuti senza dover necessariamente ridurre i consumi. Un sistema senza rifiuti, ossia un sistema economico nel quale tutti i materiali vengono riciclati ed il sistema energetico è alimentato da energia solare, è infatti irrealistico con le attuali tecnologie disponibili.

Si è inoltre verificato che senza l'intervento dell'operatore pubblico il livello di riciclaggio, che dovrebbe essere fra i principali obiettivi di qualsiasi politica, sarebbe inferiore a quello socialmente ottimo, in quanto, come è noto, i calcoli degli operatori vengono effettuati confrontando i costi delle materie prime con quelli delle materie seconde, escludendo quindi dal conteggio i costi esterni ed i costi di trattamento e smaltimento.

Il nostro paese solo recentemente si sta attrezzando per intraprendere una politica dei rifiuti.

La produzione è pari a 17 milioni di tonnellate di rifiuti solidi urbani, 45 milioni di rifiuti solidi industriali e 38 milioni di tonnellate di speciali, mentre la capacità di smaltimento è ben poca cosa e pari solamente al 30 per cento del fabbisogno complessivo.

Dall'analisi, basata su dati di provenienza ministeriale, risulta poi che a tut-

t'oggi la realtà nazionale è fortemente caratterizzata dall'abusivismo e dall'inaffidabilità ambientale e tecnica della maggioranza degli impianti esistenti.

L'attività di recupero e riciclaggio, nonostante le potenzialità rilevate e gli sforzi fatti, è su livelli molto bassi, almeno fino a prima della costituzione e entrata in funzione operativa dei consorzi obbligatori per la raccolta differenziata. Quote più elevate possono essere raggiunte rimuovendo le strozzature dell'attuale sistema: operando sia sul comportamento delle famiglie sia sugli *standard* qualitativi del materiale recuperato, sia sulle tecnologie di utilizzo.

I programmi d'azione della Comunità economica europea hanno indicato le linee generali di sviluppo e i principi ispiratori della politica ambientale, fornendo un quadro di riferimento politico per gli interventi legislativi della Commissione e degli Stati membri; in materia di rifiuti, il secondo e il terzo programma costituiscono il momento di svolta da una politica prevalentemente orientata al contenimento degli inquinamenti ad una prevenzione ambientale. Una particolare enfasi viene posta sul problema del recupero, ai fini di un più razionale impiego delle materie prime; non vengono tuttavia tacite le difficoltà di ordine economico e organizzativo, dovute alla somma di diversi fattori, su cui si avviano studi, ricerche, progetti dimostrativi e informativi.

Non sono numerosi gli atti comunitari emanati in materia di riciclo, soprattutto se si fa riferimento allo specifico settore della carta e del cartone. Il documento più rilevante è costituito dalla raccomandazione 72/81/CEE, che non dispone vincoli giuridici dal punto di vista formale, in quanto permette a ciascuno Stato di assumere in piena autonomia le iniziative che reputa più opportune per il conseguimento degli obiettivi comunitari. La cautela normativa è probabilmente dettata dalle difficoltà tecniche ed economiche che caratterizzano il settore, ben documentate dai pareri del Comitato economico e sociale.

In mancanza di una normativa articolata sul riciclo della carta e del cartone, le riflessioni e le indicazioni contenute nei programmi di ricerca comunitari in materia ambientale chiariscono alcuni aspetti del problema, soprattutto per quanto riguarda le condizioni di base per avviare operazioni di raccolta su larga scala: miglioramento della qualità della carta riciclata, miglioramento organizzativo del servizio, razionalizzazione degli impieghi della carta riciclata, diffusione del settore.

Quest'ultimo punto assume particolare rilievo, a causa dei forti condizionamenti di mercato.

La legislazione italiana in materia di riciclo, piuttosto scarna fino al 1987, fornisce un quadro ormai sufficientemente articolato per interventi in questo settore, sia per gli aspetti di organizzazione che per quelli finanziari. Mentre alcune materie seconde (vetro, alluminio) hanno ricevuto una particolare attenzione da parte del legislatore, giustificata anche dai maggiori interessi economici, carta e cartone non vengono prese in esplicita considerazione e conseguentemente regolamentate. In questo caso le norme sui rifiuti forniscono alcuni indirizzi generali, supportati da aperture di finanziamento, ma non determinano strutture organizzative e gestionali per il servizio di raccolta differenziata e di riciclo. Si noti peraltro che i costi della raccolta differenziata gravano attualmente sui comuni, in base all'articolo 14 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 361, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1987, n. 441, e devono essere recuperati attraverso l'imposizione di una tassa; tale meccanismo non costituisce un incentivo per le amministrazioni locali che tendono ad evitare l'introduzione di nuovi oneri fiscali per i cittadini.

Altre norme in materia sono contenute nella legge 10 giugno 1985, n. 285, sull'utilizzo di carta riciclata da parte della pubblica amministrazione; tuttavia tali disposizioni, non avendo carattere obbligatorio, sono rimaste di fatto disapplicate. La loro scarsa efficacia si può anche attribuire alla mancanza di un'azione promozionale e informativa adeguata.

Un terzo filone regolamentare è costituito dalle norme sul risparmio energetico, che favoriscono gli investimenti nel settore del riciclo; si tratta tuttavia di agevolazioni prevalentemente orientate all'impiantistica, mentre il riciclo della carta richiede soluzioni di tipo organizzativo, e il potenziamento delle strutture di raccolta.

Le proposte di legge presentate alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica nel corso della X legislatura mirano ad incentivare l'uso di carta riciclata nel commercio e nell'amministrazione e ad agevolare le attività industriali di recupero e raccolta differenziata.

Prevedono inoltre campagne nazionali di informazione per sensibilizzare l'opinione pubblica.

Nessuna di queste affronta la questione del riciclo con considerazione per gli aspetti economici e organizzativi e per gli ostacoli tecnici che hanno finora frenato lo sviluppo di una politica del settore in Italia. Si può quindi affermare che le proposte finora presentate hanno carattere settoriale e sono indirizzate a disciplinare il mercato per particolari fasce di consumatori o di usi. In ipotesi estreme, si suggerisce di dar vita a formule consortili, anche obbligatorie, sulla cui realizzazione è legittimo nutrire più di qualche dubbio.

Il quadro normativo regionale rispecchia fedelmente l'indirizzo nazionale sia in tema di gestione dei rifiuti che di risparmio energetico. All'interno di questi due settori vi sono indicazioni sufficienti in base alle quali le regioni possano esprimere dei precisi programmi con cui organizzino sia il settore della raccolta differenziata (esistono già iniziative locali legate al volontariato o alle scuole) sia il riutilizzo della carta riciclata nella pubblica amministrazione, come dimostra la legge della Regione Veneto 24 gennaio 1989, n. 3.

Di particolare interesse è l'analisi dei modelli stranieri, da cui vengono utili suggerimenti, anche sul piano normativo: in Francia, sebbene sia previsto che l'eliminazione dei rifiuti si svolga in modo da

facilitare il recupero, sui comuni non grava alcun obbligo specifico. La constatazione che esiste una convergenza di interessi fra le diverse parti interessate, industria e amministrazione, ha incoraggiato i poteri pubblici a scegliere la via contrattuale. In questo quadro è stato concluso, il 24 marzo 1988, il protocollo d'accordo relativo allo sviluppo delle attività di recupero e riciclo della carta e del cartone. L'obiettivo è quello di organizzare la raccolta differenziata in modo continuativo e tenendo conto delle esigenze espresse a livello regionale dalle industrie cartarie. L'attuazione del protocollo a livello locale avviene attraverso la sottoscrizione di contratti fra enti locali, industrie cartarie e recuperatori.

L'ANRED (Associazione nazionale per il recupero e l'eliminazione dei rifiuti) è chiamata a giocare un ruolo chiave nell'attuazione del programma, attraverso la creazione di una guida alla formazione dei contratti, il finanziamento di operazioni dimostrative e informative, la prestazione di assistenza tecnica ai comuni interessati. Di particolare interesse sono i modelli contrattuali ipotizzati dalla guida, che garantiscono il mantenimento di un equilibrio di mercato fra domanda e offerta.

In Olanda il 54 per cento della carta immessa sul mercato viene riciclata: la più alta percentuale al mondo. Sul territorio nazionale sono presenti circa 250 imprese locali di raccolta della carta; un centinaio di grossisti si occupano della selezione e del trasporto alle aziende cartotecniche; 5000 persone sono complessivamente impiegate nel settore. Una struttura di raccolta esisteva fin da prima della seconda guerra mondiale, anche se negli ultimi dieci anni si è assistito ad un livello crescente di integrazione fra imprese di raccolta e industria manifatturiera. Ogni settimana viene pianificata a livello locale la quantità di carta riciclata di cui ha bisogno l'industria e le imprese di raccolta si impegnano a garantire il rispetto degli obiettivi.

La raccolta è organizzata a livello municipale, secondo modalità variabili, ma con la partecipazione costante di volon-

tari. Questi gruppi hanno il sostegno delle municipalità, che garantiscono prezzi minimi di raccolta. Un contributo significativo proviene dalle scuole. Con ordinanze locali sui rifiuti le municipalità possono proibire ai cittadini di mischiare la carta ai rifiuti domestici, stimolando in questo modo la raccolta selettiva; tuttavia è quasi impossibile attuare questo tipo di regolamentazione. Nell'industria, da cui proviene quasi il 50 per cento della carta usata, la raccolta è organizzata attraverso accordi individuali con le aziende che operano nel settore. La qualità della carta, la sua quantità, il grado di selezione e la frequenza di raccolta ne determinano il prezzo di vendita.

In Germania, il Governo federale può fissare obiettivi di riduzione per alcune categorie di rifiuti, e tale facoltà verrà presto utilizzata anche per la carta. Attualmente, non esistono a livello federale o regionale disposizioni specifiche su questo prodotto. Si applica quindi a questo settore la normativa generale sui rifiuti, mentre gli interventi sono assunti a livello locale.

In base alla legge federale le collettività territoriali devono accordare priorità al riciclo, se è tecnicamente possibile, se i costi supplementari del riciclo non sono insopportabili rispetto ai costi di altre procedure di eliminazione e se esiste un mercato per i prodotti di recupero, o può essere creato.

La raccolta della carta usata ha una lunga tradizione in Germania poiché viene praticata, come la raccolta degli stracci, da molti anni su base volontaria, per iniziativa di associazioni di beneficenza e di raccoglitori privati. Da quando è stato introdotto dalla legge sui rifiuti il principio del riuso e del riciclo, la quota di carta riciclata non è aumentata in maniera significativa. Resta proporzionale al volume di carta consumata, di cui rappresenta da 20 anni tra il 43 e il 45 per cento del totale. Sembra invece aumentare lo scarto tra consumo di carta, in crescita, e riciclaggio, che si è stabilizzato.

La presenza di diversi problemi spiega queste differenze e rende incerte le pro-

spettive del settore: la scarsa qualità della carta riciclata, la diffidenza dei consumatori, un sistema di raccolta selettiva ancora insufficiente, le oscillazioni nei prezzi di mercato.

Malgrado ciò, gli esperti sono d'accordo nell'affermare che la capacità di riutilizzazione della carta è lungi dall'essere pienamente sfruttata, e il Ministero federale dell'ambiente ha avviato negoziati con le parti private per ridurre il volume di carta usata nel settore domestico, aumentandone il grado di riutilizzo. Si ipotizza inoltre di diffondere i sistemi di raccolta differenziata, di concludere contratti di consegna e resa a lungo termine, di migliorare le tecniche di riciclaggio, di adottare nuove norme di prodotto in funzione delle caratteristiche della carta straccia, di migliorare l'informazione del pubblico, di sostenere l'utilizzazione di carta riciclata all'interno dell'amministrazione e di altri settori economici. Le misure proposte riguardano inoltre la diversificazione degli usi con lo sviluppo di soluzioni alternative nel settore delle costruzioni, del giardinaggio, delle decorazioni e nella produzione di composti.

Secondo una nota di Assocarta, i paesi nei quali si rileva un elevato tasso di recupero hanno generalmente in comune alcune caratteristiche: sono paesi ricchi, con consumi individuali elevati; esiste una capillare rete professionale di commercianti di macero; le cartiere non sono eccessivamente distanti dal luogo di raccolta; la popolazione è tradizionalmente preparata a conservare la carta e i cartoni usati per il successivo recupero; il consumo di carta è concentrato in zone limitate; esistono ed operano nel settore enti caritatevoli; c'è una buona viabilità; l'attività commerciale è concentrata in un numero relativamente limitato di grandi *supermarket*; infine, i comuni hanno un efficiente sistema di raccolta differenziata.

Non tutte queste condizioni sono presenti sul mercato italiano, e di questa differente situazione occorre tener conto anche sul piano normativo: sebbene infatti esista una lunga tradizione di raccolta e un vasto mercato, il riciclo non viene

particolarmente incentivato dalle amministrazioni locali, la raccolta si svolge con prevalenza nel nord e centro Italia, le distanze fanno aumentare i costi, la rete di commercio è disomogenea sul territorio nazionale, le iniziative educative e informative non sono sufficientemente diffuse, e i consumi di carta *pro capite* sono inferiori alla media europea.

L'analisi del settore della produzione della carta e cartone e del sistema organizzativo del recupero ha mostrato come la questione della raccolta della carta sia complessa e articolata. La rete di produzione, di raccolta, di consumo si presenta infatti come un sistema complesso per tipo di operatori, di utenze e per localizzazione geografica.

Il mercato della carta da macero, alla fine degli anni '80 ha inoltre modificato le proprie caratteristiche: si è rafforzata l'integrazione all'interno del mercato europeo e tra questo e il mercato americano, determinando un consistente abbassamento strutturale della curva dei prezzi.

Possibili strategie di intervento non possono perciò prescindere dal rapporto tra mercato, sistemi organizzativi per la raccolta e tecnologie per il recupero e il riuso.

L'Italia è il terzo paese comunitario (dopo Germania e Francia) per volume di produzione realizzato (5.370.000 di tonnellate nel 1988) e l'ottavo nel mondo (dopo USA, Canada, Giappone, Svezia, Finlandia e quindi Germania e Francia).

L'industria cartaria italiana è caratterizzata da una produzione maggiormente orientata verso la carta per giornali e usi grafici (46 per cento), la carta per ondulatori, cartoni e cartoncini e carta da involgere e imballo (43 per cento) piuttosto che altre tipologie come carta *kraft*, *tissue* e altro (11 per cento).

La bilancia commerciale con l'estero è caratterizzata da un saldo negativo causato in particolare da:

importazioni paste per usi cartari, circa 2,1 milioni di tonnellate (1990);

importazione di carta *kraft* (675 mila tonnellate su un consumo di 791 mila

tonnellate), carta da giornali (265 mila tonnellate su un consumo di 504 mila tonnellate) e carta per ondulatori (14 per cento);

importazione di carta da macero (922.000 tonnellate) di cui *kraft*, cartoncini e qualità superiori (54 per cento), giornalame (19 per cento), giornalame (35,8 per cento) e cartaccia (9,7 per cento). La qualità superiore è importata per la maggior parte dagli Stati Uniti (infatti l'importazione dagli Stati Uniti era di 229.000 tonnellate, mentre l'importazione totale di qualità superiore era di 214.000 tonnellate). Per quanto riguarda il tasso di utilizzo e di recupero della carta da macero l'Italia è:

al quinto posto per tasso di utilizzo (48 per cento) dopo Danimarca (68 per cento), Olanda (66 per cento), Spagna (61 per cento) e Inghilterra (56 per cento);

all'ultimo posto per tasso di recupero (27,9 per cento) insieme al Nord America (29,4 per cento).

Questi dati confermano che le nazioni con produzione orientata principalmente alle carte per usi grafici come Francia, Germania ed Italia hanno dei tassi di utilizzo del macero più bassi rispetto a paesi come Olanda, Spagna e Inghilterra che producono essenzialmente cartoni, cartoncini, carte da imballo e ondulatori.

Il consumo *pro capite* degli italiani è relativamente basso rispetto al consumo dei paesi maggiormente industrializzati, ma in forte aumento. Infatti il consumo *pro capite* in Italia nel 1982 era 86 chilogrammi per abitante per anno (contro 116 chilogrammi per abitante in Francia, 242 chilogrammi per abitante in USA) mentre nel 1989 era di 116 chilogrammi per abitante (contro una media europea di 170-180 chilogrammi per abitante). La strategia di recupero della carta va perciò posta nel contesto degli andamenti di consumo di giornali, riviste, cartoni, cartoncini, che si prevedono crescenti nei prossimi anni. L'evoluzione dei consumi cartacei è comunque correlata all'andamento dell'uso dei contenitori di plastica.

È quindi prevedibile un'ulteriore crescita di domanda di carta da macero in Italia, data la crescita complessiva dei consumi.

In particolare la crescita potrebbe essere proporzionalmente superiore, considerando che la carta da macero in Italia è sostanzialmente utilizzata (quasi al 90 per cento) per carta per ondulatori, cartoni e cartoncini, mentre, a differenza degli altri paesi industrializzati, è poco usata per carta da giornali.

Tenendo perciò conto delle moderne tecnologie disponibili, la proporzione di fibre secondarie potrebbe aumentare anche in altri prodotti quali:

carte per uso domestico e sanitarie (dal 30 per cento al 100 per cento a fronte di un odierno 15 per cento);

carta per giornali (fino al 50 per cento a fronte di un attuale 4 per cento).

L'analisi della raccolta in Italia indica che vi è attualmente un basso tasso di recupero medio dai rifiuti solidi urbani di circa 270.000 tonnellate.

Questo livello di valore si raggiunge anche ipotizzando una raccolta media di carta di 15 chilogrammi per abitante (233.000 tonnellate) nei comuni che effettivamente hanno in atto la raccolta della carta.

Il livello di 200-300 mila tonnellate può essere perciò assunto come un risultato « realisticamente » raggiungibile nell'ipotesi di un rafforzamento dell'attuale raccolta della carta presso famiglie e piccoli utilizzatori.

Per la maggior parte la composizione del recuperato risulterebbe di cartaccia mista con gli attuali sistemi di raccolta, se non venisse svolta un'azione di differenziazione o di selezione.

Dall'analisi del tipo di carta da macero importata per l'anno 1989 risulta inoltre un *deficit* di:

*kraft* e ondulato misto - 289 mila tonnellate;

giornalame - 330 mila tonnellate;

qualità superiore - 214 mila tonnellate;



cartaccia mista — 89 mila tonnellate;  
totale — 922 mila tonnellate.

Il confronto tra domanda e offerta mostra quindi che, nell'ipotesi di raccolta di cartaccia mista per 200-300 mila tonnellate dai rifiuti solidi urbani si darebbe una risposta più che soddisfacente al deficit di cartaccia, ma non all'importazione complessiva di carta da macero. Rimarrebbero comunque non soddisfatte le domande di *kraft*, ondulato e qualità superiori, mentre si potrebbe in parte sostituire l'importazione di giornalame.

Viceversa l'analisi dell'importazione indica la necessità di incentivare la raccolta di giornalame, *kraft*, ondulati, cartoncini e qualità superiore, mentre il deficit di cartaccia mista risulta contenuto. Vi è perciò la necessità di attivare una strategia di raccolta mirata per qualità e per tipo di consumo del macero.

#### *Illustrazione degli articoli.*

La presente proposta di legge è suddivisa in tre capi. Nel capo I si affrontano le questioni relative alla soppressione dell'ENCC e allo scioglimento delle società controllate, il capo II istituisce il Centro di ricerca per l'arboricoltura e la forestazione e l'industria cartaria, mentre il capo III riguarda norme per favorire l'impiego di carta riciclata nel nostro paese.

Con l'articolo 1, l'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta viene soppresso e viene prevista la nomina di un commissario liquidatore.

L'articolo 2 definisce i compiti del commissario liquidatore che, tra l'altro, entro tempi certi e brevi, deve presentare un piano che comprenda anche previsioni relative alla ricollocazione di tutto il personale, utilizzando gli strumenti di tutela dei lavoratori che la legislazione mette a disposizione. Viene affrontato il problema di come non disperdere il patrimonio (fatto di beni materiali e di competenze professionali) che in questi anni si è andato accumulando e di come evitare manovre e tentazioni di tipo speculativo, po-

nendo il vincolo del mantenimento della attuale destinazione d'uso delle aree e degli immobili. Viene proposto che le varie parti del patrimonio dell'ENCC e delle società controllate vengano ricollocate o presso le altre pubbliche amministrazioni che abbiano competenze in materia o secondo soluzioni, anche di mercato, che devono essere individuate dal commissario liquidatore. Pertanto la parte relativa agli interventi di arboricoltura e di forestazione, viene conferita, in armonia con la legislazione e gli indirizzi attuali, alle regioni. Il personale che attualmente svolge compiti legati alla attuazione della legislazione in materia di editoria viene trasferito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Con l'articolo 3 vengono conferiti particolari compiti ispettivi al commissario liquidatore. Questi, infatti, dovrà compiere una dettagliata indagine al fine di stabilire eventuali responsabilità nella gestione dell'ENCC e delle società controllate. Il commissario riferisce su tale indagine al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il quale, a sua volta trasmette gli atti, con una apposita relazione, a ciascuno dei due rami del Parlamento per l'adozione dei provvedimenti conseguenti. Fino all'attuazione del piano predisposto dal commissario liquidatore, viene stabilito (articolo 4) che il personale dell'ENCC e delle società controllate resta alle dipendenze del Ministero del tesoro.

Viene inoltre istituito (con l'articolo 5) il Centro di ricerca per l'arboricoltura, la forestazione e l'industria cartaria (CRAFIC) alla cui formazione dovranno concorrere le strutture di ricerca attualmente dislocate nell'ENCC e nelle società collegate. Il CRAFT opera quale strumento di supporto tecnico-scientifico al servizio delle amministrazioni statali e regionali e delle imprese.

Con l'articolo 6 si prevede che il Presidente del Consiglio promuove un accordo di programma con le amministrazioni dello Stato, il CRAFT, la Stazione sperimentale per la carta e la cellulosa, e gli enti di ricerca, finalizzato al ccordina-

mento delle politiche di ricerca ed intervento nel settore dell'arboricoltura, della forestazione dell'industria cartaria.

L'articolo 7 prevede che attraverso lo strumento dell'accordo di programma a livello territoriale, su impulso del Ministero dell'ambiente, le regioni si facciano promotrici di iniziative per massimizzare la raccolta di carta e la produzione di carta riciclata. Si tratta di accordi che dovrebbero ricostruire, a livello territoriale, l'intero ciclo della carta.

Con l'articolo 8 viene introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di riservare almeno il 50 per cento delle forniture o degli appalti dei prodotti cartacei a quelli ottenuti da carta riciclata.

L'articolo 9 istituisce il Marchio ecologico per la carta riciclata.

Con l'articolo 10 si prevede un intervento informativo finalizzato al recupero della carta e l'utilizzazione della carta riciclata.

L'articolo 11 sopprime il contributo a carico delle imprese stabilito con la legge 28 marzo 1956, n. 168 ed interviene anche per sanare la situazione di incertezza sulla determinazione di tale contributo (riduzione dal 3 all'1 per cento) provocata dai diversi decreti-legge (a partire dal 3 marzo 1992) predisposti dal Governo e mai convertiti in legge dal Parlamento.

Infine l'articolo 12 reca disposizioni per la copertura finanziaria relativa all'applicazione della legge.

## PROPOSTA DI LEGGE

## CAPO I

## NORME RELATIVE ALLO SCIoglimento DELL'ENTE NAZIONALE PER LA CELLULOSA E PER LA CARTA

## ART. 1.

*(Soppressione dell'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta).*

1. L'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta (ENCC), istituito con legge 13 giugno 1935, n. 1453, è soppresso e posto in liquidazione, e i suoi organi statutari sono sciolti, con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le società controllate dall'ENCC, individuate con il decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di cui al comma 2, su proposta del commissario liquidatore di cui al medesimo comma 2, sono sciolte e poste in liquidazione. Il Ministero del tesoro subentra in tutti i rapporti riferibili all'ENCC e provvede alla gestione del personale sino all'emanazione dei provvedimenti di cui ai successivi articoli.

2. Con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro del tesoro, da emanarsi entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono nominati un commissario liquidatore ed un collegio sindacale composto da tre membri, al quale sono attribuiti i poteri previsti dal codice civile. Con lo stesso decreto sono determinati i rispettivi compensi, che fanno carico alla gestione liquidatoria.

3. L'erogazione delle provvidenze all'editoria di cui all'articolo 28 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, viene effettuata a cura del Dipartimento e l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri con i contributi straordinari previsti dallo Stato, che verranno versati in un fondo speciale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

4. Per l'erogazione dei contributi per le pubblicazioni di elevato valore culturale e per la stampa italiana all'estero provvede la Presidenza del Consiglio dei ministri con appositi stanziamenti annuali di bilancio.

ART. 2.

*(Compiti del commissario liquidatore).*

1. Il commissario liquidatore di cui all'articolo 1, comma 2, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, presenta al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato un programma di liquidazione dell'ente e delle società controllate composto da:

a) una relazione sullo stato patrimoniale e finanziario dell'ente e delle società controllate;

b) un piano relativo alle modalità di liquidazione e ricollocazione delle funzioni, delle proprietà e del personale dell'ente e delle società controllate, redatto secondo i criteri e gli obiettivi di cui al comma 2.

2. Il piano di cui al comma 1 deve, tra l'altro, prevedere:

a) un piano di ricollocazione di tutto il personale, anche facendo ricorso agli strumenti previsti dalla legislazione vigente in materia di cassa integrazione guadagni, prepensionamenti, mobilità, ed altri strumenti di tutela dell'occupazione;

b) il trasferimento alle regioni interessate di beni, di strutture e del personale che svolga effettivamente attività di arboricoltura e forestazione;

c) il trasferimento al Centro di cui all'articolo 5 di beni, di strutture e del personale che svolga effettivamente attività di ricerca;

d) il trasferimento di personale al Dipartimento per informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio di ministri per lo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 28 della legge 25 febbraio 1987, n. 67;

e) la collocazione dei beni, delle strutture e del personale non compresi nelle lettere precedenti;

f) il mantenimento della attuale destinazione d'uso delle aree e degli immobili costituenti il patrimonio dell'ente e delle società controllate, nonché la conservazione e la tutela ambientale.

3. L'intero programma di liquidazione è sottoposto alla approvazione del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del Ministro del tesoro, sentite le competenti Commissioni parlamentari.

4. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il commissario liquidatore avvia l'attuazione del programma di liquidazione dell'ente e delle società controllate e lo porta a conclusione entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

#### ART. 3.

*(Funzioni ispettive del commissario liquidatore).*

1. Il commissario liquidatore, nello svolgimento dei compiti di cui all'articolo 2, in particolare:

a) verifica l'attuazione della legge 13 giugno 1935, n. 1453;

b) accerta eventuali responsabilità nella gestione dell'ENCC e delle società controllate, fin dalla loro costituzione;

c) accerta le eventuali omissioni riguardanti le attività di controllo che dovevano essere esercitate dalle autorità competenti.

2. Il commissario liquidatore, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, riferisce al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato sui risultati delle indagini di cui al comma 1. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, entro i successivi trenta giorni, predispone una relazione che contenga copia degli atti trasmessi dal commissario liquidatore e la invia a ciascuno dei due rami del Parlamento.

## ART. 4.

*(Personale).*

1. Il personale dell'ente e delle società controllate passa alle dipendenze del Ministero del tesoro fino a quando non siano stati perfezionati i relativi atti di trasferimento, in attuazione del piano di ricollocazione del personale di cui alla lettera *a)* del comma 2 dell'articolo 2.

2. Il personale conserva il complessivo trattamento economico e di quiescenza in godimento all'atto del trasferimento ed è collocato con l'anzianità di servizio maturata e con funzioni corrispondenti a quelle svolte, secondo quanto previsto dall'articolo 2112 del codice civile.

## CAPO II

ISTITUZIONE DEL CENTRO DI RICERCA  
PER L'ARBORICOLTURA, LA FORESTAZIONE  
E L'INDUSTRIA CARTARIA

## ART. 5.

*(Centro di ricerca per l'arboricoltura, la forestazione e l'industria cartaria).*

1. È istituito il Centro di ricerca per l'arboricoltura, la forestazione e l'industria cartaria (CRAFIC).

2. Il CRAFIC svolge compiti di:

*a)* ricerca sulle specie vegetali da utilizzare in campo industriale, agricolo ed ambientale;

*b)* erogazione di servizi alle imprese, ivi comprese la certificazione e l'attestazione di qualità dei prodotti;

*c)* erogazione di servizi alle pubbliche amministrazioni.

3. Il CRAFIC opera altresì, per le materie di propria competenza, quale strumento di supporto tecnico-scientifico delle amministrazioni statali e regionali, nonché delle imprese che operano nei settori interessati.

4. Al CRAFTIC partecipano i rappresentanti delle pubbliche amministrazioni operanti nei settori d'intervento, nonché i rappresentanti di categoria delle imprese che operano nei settori interessati.

5. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con il Ministro dell'agricoltura e delle foreste, il Ministro dell'ambiente e il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sentite le organizzazioni delle imprese che operano nei settori interessati, è emanato il regolamento che disciplina la struttura, gli organi, le modalità di finanziamento, comprese le forme di autofinanziamento mediante l'erogazione di servizi, la stipulazione degli accordi di programma con le amministrazioni interessate, nonché l'organizzazione interna del CRAFTIC.

#### ART. 6.

*(Accordo di programma).*

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri promuove un accordo di programma con le amministrazioni dello Stato, il CRAFTIC, la stazione sperimentale per la carta e la cellulosa e gli enti di ricerca che abbiano competenze in materia, finalizzato al coordinamento delle politiche e degli indirizzi di ricerca relativi alla forestazione, alla arboricoltura e all'industria cartaria.

#### CAPO III

#### NORME PER FAVORIRE L'UTILIZZAZIONE DELLA CARTA RICICLATA

#### ART. 7.

*(Accordi di programma regionali).*

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il

Ministro dell'ambiente promuove accordi di programma con le regioni e le province autonome che prevedano il coinvolgimento delle aziende degli enti locali, delle imprese produttrici di carta e derivati, delle imprese utilizzatrici, delle pubbliche amministrazioni, delle associazioni ambientaliste, delle associazioni dei consumatori e di quelle del volontariato, presenti sul territorio, al fine di massimizzare la raccolta e il recupero della carta e dei suoi derivati nonché la produzione e la utilizzazione di carta riciclata.

2. Gli accordi di programma di cui al comma 1 devono tra l'altro individuare:

a) le modalità per il recupero della carta;

b) la localizzazione dei centri di raccolta;

c) i soggetti preposti alla raccolta;

d) i soggetti interessati all'utilizzazione della carta riciclata;

e) le imprese che forniscono servizi tecnologici per il processo di disinquinamento e di produzione della carta riciclata;

f) gli obiettivi minimi di raccolta e di produzione;

g) le forme di gestione e controllo periodico dell'attuazione dell'accordo medesimo.

#### ART. 8.

*(Riserva nelle forniture e negli appalti delle pubbliche amministrazioni).*

1. Tutte le pubbliche amministrazioni, gli enti di diritto pubblico o che perseguano pubbliche finalità, riservano almeno il 50 per cento delle forniture e degli appalti relativi, all'acquisto di materiali e prodotti cartacei ottenuti da carta riciclata.



## ART. 9.

*(Marchio ecologico per la carta riciclata).*

1. È istituito il « Marchio ecologico per la carta riciclata ».

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, d'intesa con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sono stabilite le caratteristiche e le modalità per l'attribuzione del marchio di cui al comma 1, con particolare riguardo alla carta riciclata derivante dalla produzione di cui all'articolo 7.

## ART. 10.

*(Campagna informativa).*

1. Il Ministro dell'ambiente coordina ed indirizza, avvalendosi delle imprese degli enti locali e loro associazioni, nonché del servizio pubblico radiotelevisivo, una campagna informativa relativa alla raccolta della carta e all'utilizzo di carta riciclata.

2. Il Ministro dell'ambiente, d'intesa con il Ministro della pubblica istruzione, promuove una campagna di educazione e sensibilizzazione, predisponendo anche specifico materiale didattico, all'uso razionale delle risorse, con particolare riguardo alla raccolta della carta e all'utilizzazione della carta riciclata, nelle scuole di ogni ordine e grado.

## ART. 11.

*(Norme transitorie).*

1. Il contributo di cui alla legge 28 marzo 1956, n. 168, è soppresso con decorrenza dal 1° gennaio 1993.

2. Il pagamento del contributo di cui al comma 1, a partire dal 3 marzo 1992 e sino al 31 dicembre 1992, si intende dovuto nella misura dell'1 per cento.

## ART. 12.

*(Copertura finanziaria).*

1. Alle spese di funzionamento del CRAFT di cui all'articolo 5, valutate in lire 4 miliardi per l'anno 1992, 4 miliardi per l'anno 1993 e 4 miliardi per l'anno 1994, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 1574 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, per l'anno 1992, e corrispondenti capitoli per gli anni successivi.