

AUDIZIONE UNIRIMA
PRESSO L'8 COMMISSIONE AMBIENTE, TRANSIZIONE
ECOLOGICA, ENERGIA, LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONE,
INNOVAZIONE TECNOLOGICA DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

19 settembre 2023

Esame della proposta di risoluzione n. 7-00002
(Adeguamento del Programma Nazionale
di Gestione dei Rifiuti)

Illustre Presidente e Onorevoli Senatori,

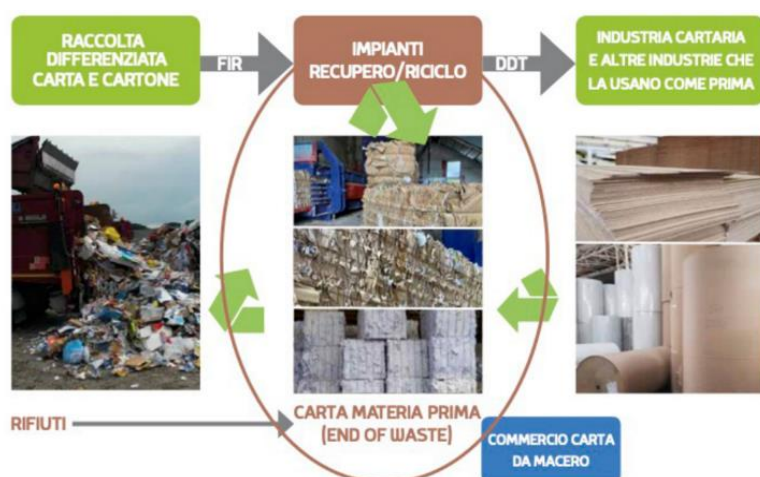
ringrazio questa Commissione, a nome del Presidente, del Consiglio Direttivo e di tutti i nostri associati, per l'invito rivolto ad UNIRIMA nell'ambito dell'esame della proposta di risoluzione n. 7-00002.

IL SETTORE ITALIANO DELLA “CARTA DA MACERO”

UNIRIMA, Unione Nazionale Imprese Raccolta, Recupero, Riciclo e Commercio dei Maceri e altri Materiali, è un'Associazione di categoria autonoma che rappresenta e tutela le imprese attive nel settore della raccolta, recupero, riciclo e commercializzazione della carta da macero e nella gestione di altri materiali recuperabili. Le principali attività delle imprese associate sono pertanto:

- la gestione degli impianti di trattamento rifiuti autorizzati alle operazioni di recupero/riciclo per la produzione di carta **materia prima - end of waste (la c.d. “carta da macero”)**, ai quali vengono conferite le raccolte differenziate di carta e cartone provenienti sia dai Comuni che da attività commerciali, artigianali, industriali e terziarie;
- il **commercio** della “carta da macero”;
- la gestione di altri rifiuti recuperabili.

Il settore italiano del **riciclo meccanico della carta (produzione di carta da macero)** è composto prevalentemente da **piccole e medie imprese a conduzione familiare** ed è storicamente un **punto di eccellenza dell'economia circolare**. L'obiettivo comunitario di **riciclo di imballaggi cellulosici** al 2025 (75%) è stato già raggiunto nel 2009, una conferma dell'adeguatezza dell'offerta impiantistica del comparto che conta circa **700 impianti** di trattamento dei rifiuti di carta e cartone distribuiti in maniera su tutto il territorio nazionale.



*Al centro il settore del **riciclo meccanico della carta**: il comparto industriale della **produzione della materia prima end of waste “carta da macero”**.*

Circa il **25% della carta da macero** prodotta, quantità in surplus rispetto al fabbisogno interno, viene esportato.

UNIRIMA

Unione Nazionale Imprese Raccolta, Recupero, Riciclo e Commercio dei Maceri e altri Materiali

Piazza Buenos, 5 – 00198 Roma

unirima@unirima.it – www.unirima.it

La **localizzazione degli impianti** per il conferimento dei rifiuti di carta e cartone è **piuttosto capillare ed omogenea**, infatti, il dato fra Nord, Centro e Sud inerente il rapporto tra il numero di abitanti e quello degli impianti è pressoché identico.

Come sottolineato dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), nella relazione “*Proposte di riforma concorrenziale, ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2021*” **la concorrenza ha un valore cruciale nel settore della gestione dei rifiuti**. Ma per raggiungere l’obiettivo del pieno sviluppo dell’economia circolare **permangono alcune importanti criticità**. E’ pertanto necessario assicurare dinamiche competitive e **agire sulle problematiche connesse alla mancata piena applicazione del principio di concorrenza**.

Anche nella fase di crisi e per favorire la ripresa economica, viene ribadito **come la riforma degli appalti pubblici deve essere considerata uno degli obiettivi strategici per il rilancio dell’economia e dell’attivazione degli investimenti e che la concorrenza non fa che apportare effetti benefici**.

Il rispetto dei principi di concorrenza, riportato anche nel Dlgs 152/06, è quindi fondamentale per il settore del recupero di materia dai rifiuti, ed è inoltre richiamato fra i gli obiettivi del PNRR.

Pertanto, le delibere di ARERA sui criteri per la definizione delle tariffe di accesso e la distinzione fra impianti “integrati, minimi e aggiuntivi” hanno un impatto rilevante sul settore del recupero di materia dai rifiuti.

Come Unirima abbiamo sottoposto ad ARERA le nostre osservazioni al loro documento di consultazione “*Orientamenti per la determinazione dei costi efficienti della raccolta differenziata del trasporto, delle operazioni di cernita e delle altre operazioni preliminari e la definizione degli standard tecnici e qualitativi del recupero e dello smaltimento*”, manifestando la sostanziale estraneità degli impianti di recupero, che svolgono attività di gestione dei rifiuti sul libero mercato, rispetto alla regolamentazione dell’Autorità.

Occorre ribadire, infatti, come **gli impianti di recupero** siano normalmente estranei rispetto alla concessione pubblica del servizio in parola, collocandosi **al di fuori di qualsiasi ipotesi di privativa, ed offrano sul libero mercato la propria attività, senza che possano essere assoggettati alla regolamentazione di ARERA**.

L’assenza di un diritto di privativa in favore dei Comuni o del gestore del servizio pubblico è oggi ribadita anche da costante giurisprudenza, tra le più recenti si richiama il Consiglio di Stato, sez. IV, del 29 maggio 2023, n. 4502.

Pertanto, la segnalazione dell’Antitrust e le sentenze dei TAR Emilia-Romagna (confermata dal Consiglio di Stato n.7412 del 31 luglio 2023) e Lombardia sul sistema degli ‘impianti minimi’ disegnato da ARERA dovranno servire ad accendere i riflettori sul tema della concorrenza, per evitare che le imprese debbano ricorrere ai tribunali per far valere diritti dei quali sono già titolari.

Oltre alle questioni inerenti il rispetto della concorrenza, altro tema è quello dell’**analisi del fabbisogno impiantistico**. Concordiamo infatti sulla necessità di avviare una profonda riflessione sui meccanismi inerenti la **valutazione dei fabbisogni territoriali di trattamento rifiuti**.

Le sentenze sopra citate ribadiscono, anche in relazione a tale profilo, quanto sottolineato dall'Antitrust e cioè che **non deve esserci alcun protezionismo locale e le scelte di affidamento vanno fatte attraverso procedure realmente competitive** nell'interesse del sistema che l'Antitrust rappresenta **ma anche e soprattutto dei cittadini.**

Nel nostro settore, come evidenziato in premessa, **non ci sono criticità circa la numerosità e la diffusione degli impianti su tutto il territorio nazionale**, altrimenti non avremmo raggiunto i risultati ottenuti in termini di percentuali di riciclo.

Una criticità in termini impiantistici è invece quella legata al **trattamento degli scarti non riciclabili** classificati come rifiuti speciali non pericolosi (CER 19 12 12). Si tratta degli scarti generati dai processi di trattamento dei rifiuti finalizzati alla produzione di materia prima "end-of-waste". Secondo un sondaggio che abbiamo effettuato tra le imprese nostre associate, circa la metà conferisce in discarica tali rifiuti, mentre solo il 16%, in prevalenza nel Nord, li invia a recupero di energia. Nel complesso si tratta di un flusso importante di rifiuti, pari a circa 11 milioni di tonnellate, che dovrebbe essere gestito in un'ottica di circolarità.

Anche su questo ultimo aspetto e sullo sviluppo dell'impiantistica per il trattamento dei rifiuti indifferenziati, l'Antitrust si è espressa nella relazione sopra richiamata (...*"risulta una situazione di particolare pressione sulla capacità di termovalorizzazione esistente nel territorio nazionale,.."*). Una situazione che, sempre secondo l'Antitrust, **genera diverse criticità concorrenziali** poiché non si garantisce un'adeguata valorizzazione economica dei rifiuti per *"eccessivo potere di mercato in capo ai pochi impianti esistenti"*. E' pertanto necessario intervenire in questo ambito - il trattamento degli scarti non riciclabili - per garantire una maggiore offerta, su tutto il territorio nazionale, di impianti finalizzati alla loro valorizzazione, non solo **per snellire le barriere amministrative e quindi agevolare gli iter autorizzativi, ma anche per ridurre le rendite monopolistiche.**