

A.S. 2469

Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021

**AUDIZIONE UNIRIMA
PRESSO LA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE
(INDUSTRIA, COMMERCIO E TURISMO) DEL
SENATO DELLA REPUBBLICA**

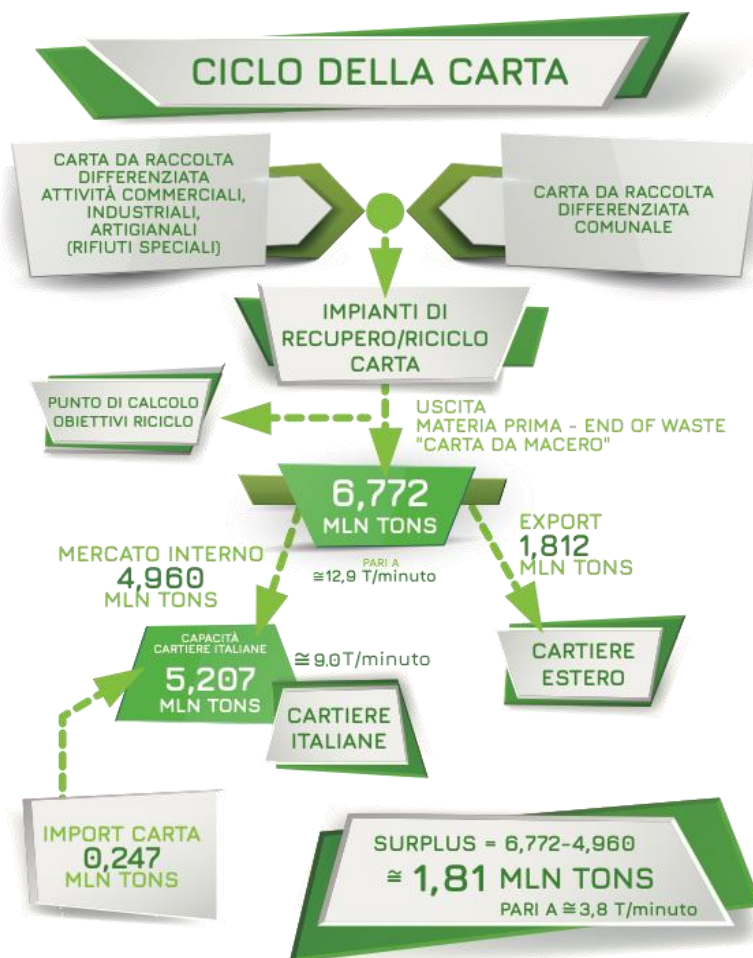
UNIRIMA, Unione Nazionale Imprese Recupero e Riciclo Maceri, è un'associazione di categoria autonoma nata dalla fusione di Unionmaceri e Federmacero per dare voce unitaria alle due anime del settore ovvero gli **“Impianti di Recupero/ Riciclo carta”** e **“Commercianti di carta da macero”** e rappresentare e tutelare le imprese attive nel settore della **raccolta e del recupero, riciclo e commercializzazione della carta da macero**. 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** (c.d. “carta da macero”) ai quali vengono conferite le raccolte differenziate di carta e cartone provenienti sia dai Comuni (rifiuti urbani) che da attività commerciali, artigianali, industriali e terziarie (rifiuti speciali).
- **il commercio** della “carta da macero”.

Con le imprese del trading, il fatturato complessivo del comparto ammonta a circa **4 miliardi di euro** con circa 20.000 addetti.

1. I numeri del settore

La filiera della carta è un ottimo esempio di filiera circolare, poiché il materiale raccolto può essere



completamente riciclato e re-impiegato nella fabbricazione di nuovi prodotti. Negli impianti di recupero/riciclo, autorizzati al trattamento dei rifiuti di carta e cartone, sono conferite le raccolte differenziate dei Comuni e delle attività economiche. Tali rifiuti di carta e cartone vengono quindi sottoposti alle attività di lavorazione finalizzate alla produzione di “carta da macero”, una materia prima conforme al **Decreto 188/2020 “end of waste carta e cartone”**, destinata all’industria cartaria a valle. Tali imprese rappresentano quindi **il settore dei riciclatori**. Nel 2020 la produzione di “carta da macero” è stata pari a circa 6,77 milioni di tonnellate. Di queste, 4,96 milioni di tonnellate sono state utilizzate nel mercato interno e le rimanenti 1,81 milioni di tonnellate sono state esportate. Tale quantità è in “surplus” rispetto al fabbisogno nazionale, l’Italia è infatti dal 2004 un esportatore netto di quei quantitativi di carta da macero che nel sistema economico nazionale sono in

eccesso rispetto alla domanda interna. Dal 2012 il saldo si è attestato mediamente intorno mediamente + 1,5 milioni tons/anno e negli ultimi due anni il surplus è arrivato a circa +1,8 milioni di tons/anno, in crescita poiché in linea con l'incremento delle raccolte differenziate.

La raccolta differenziata di carta e cartone avviene attraverso due canali: domestico e da attività economiche (industria, commercio, artigianato e servizi). Nel primo, il servizio è tendenzialmente svolto da aziende pubbliche (utility e multiutility) e/o private del settore della gestione dei rifiuti. Nel settore delle attività economiche la raccolta dei rifiuti viene effettuata per lo più attive aziende private, le quali spesso svolgono anche le successive fasi di selezione e valorizzazione finalizzata alla produzione di materia prima - end of waste (riciclo) e trading.

2. La struttura del settore e l'impiantistica

Il comparto del recupero e riciclo meccanico e del commercio della carta da macero si compone

Localizzazione degli Impianti di Recupero/Riciclo carta e cartone per la produzione di Materia Prima - EoW



prevalentemente di piccole e medie imprese a conduzione familiare, aventi un buon livello di concentrazione.

Si tratta di un comparto vasto e variegato. Riferendosi al solo settore del trattamento dei rifiuti di carta e cartone, si contano **circa 600 impianti di recupero/riciclo** ai quali vengono conferite le raccolte differenziate di carta e cartone. La loro localizzazione è **piuttosto capillare ed omogenea**, infatti, in termini di rapporto tra il numero di abitanti e quello degli impianti, il dato fra Nord, Centro e Sud è pressoché identico.

Nel 2020 il tasso di riciclo degli imballaggi cellulósici è arrivato all'87,35% ed ha quindi già superato, con dieci anni di anticipo l'obiettivo europeo al 2030 dell'85%. Il

valore quest'ultimo che si colloca ben al di sopra della media europea, a dimostrazione di come **le imprese italiane del settore siano efficienti**, un comparto industriale storico che si è sviluppato, dal dopoguerra in poi,

per sopperire alla carenza di materia prima vergine, recuperando la carta dagli scarti e facendo diventare il settore un pilastro dell'economia circolare.

Alcune fasi del processo di produzione della carta da macero (Materia prima End of Waste)



3. Il settore tra *policy* e mercato

Il settore sta attraversando, in questi ultimi anni, una fase di cambiamenti, sia sotto il profilo industriale che nelle dinamiche globali dei mercati delle commodities. Pertanto, le sfide che si trova ad affrontare sia a livello nazionale che internazionale, sono diverse. Ne riportiamo alcune:

- gli impatti delle politiche di altri Paesi e mercati di sbocco in continuo mutamento;
- il tema della concorrenza, le imprese della carta da macero, si trovano infatti strette tra le grandi utility attive nel waste management che puntano sull'integrazione a valle, sottraendo spazi di mercato, e la crescente concentrazione dei mercati di sbocco in pochi grandi player internazionali;
- la necessità di ammodernare le strutture impiantistiche per aumentare la competitività ed essere in linea con i target europei sempre più sfidanti;
- barriere non tecnologiche, con in primis un quadro normativo complesso e articolato che frena lo sviluppo dell'industria del riciclo;

- la chiusura del ciclo con l'adeguata valorizzazione degli scarti non riciclabili.

È quindi necessario che dalle politiche e dai principi generali si passi a creare condizioni operative che permettano la concreta attuazione delle azioni necessarie alla transizione verso un'economia circolare. L'entrata in vigore del Decreto 188/2020 "End of Waste carta e cartone", che **stabilisce i principi che determinano il passaggio da rifiuto a prodotto**, rappresenta, ad esempio, un passo avanti in questa direzione. Così come alcuni importanti chiarimenti del Ministero della Transizione Ecologica sul D.Lgs. 116/2020 recepimento della Direttiva 2018/851.

4. Proposte Unirima al disegno di legge n. 2469 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021)

La concorrenza ha un valore cruciale nel settore della gestione dei rifiuti, nella misura in cui è idonea a garantire adeguati sbocchi di mercato a input produttivi che, realizzati attraverso le attività di recupero e riciclo, possono sostituire input realizzati in materia prima vergine. Questo modello circolare contribuisce a rendere più efficiente l'utilizzo di risorse scarse, garantire competitività e il rispetto degli obiettivi fissati dalle direttive europee. Tuttavia, come rilevato 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"* **per raggiungere l'obiettivo del pieno sviluppo dell'economia circolare, permangono alcune importanti criticità, in parte connesse alla mancata piena applicazione del principio di concorrenza.** Nel capitolo V del documento dal titolo *"La concorrenza a servizio della sostenibilità ambientale"*, il paragrafo B dal titolo *"Il ruolo della concorrenza nella promozione di un'economia circolare nel settore dei rifiuti"* l'AGCM, partendo dai dati che dimostrano come l'attività del riciclo promuova la *"concorrenza dinamica"* ed è in grado di aumentare il PIL di un'ulteriore 0,5% entro il 2030 creando circa 700.000 nuovo posti di lavoro, riporta una serie di elementi e considerazioni che ribadiscono come **sia necessario assicurare dinamiche competitive e agire sulle criticità 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. Infatti, mentre il settore manifatturiero, più esposto alla concorrenza internazionale, non fa registrare problemi di produttività, **quello settore dei servizi dimostra ritardi significativi.** Occorre quindi intervenire per ridurre le rendite monopolistiche ma anche le barriere amministrative.

Unirima ha quindi accolto favorevolmente il Disegno di Legge sulla concorrenza, provvedimento che vede ora la luce per la seconda volta (la prima nel 2017) pur essendo previsto nell'ordinamento nazionale dal 2009 ed avrebbe dovuto avere una cadenza annuale.

Il Disegno di legge contiene varie disposizioni di interesse per il nostro comparto, in particolare l'art. 12 **"Servizi di gestione dei rifiuti"**, che apporta modifiche agli articoli 202, 224 e 238 del Dlgs 152/06, per promuovere maggiore concorrenza nella filiera di gestione dei rifiuti e perseguire gli obiettivi di diffusione di modelli di economia circolare. L'articolo riporta come corollario l'obiettivo del PNRR:

OBIETTIVO PNRR: "In relazione agli obiettivi di sostenibilità ambientale, andranno innanzitutto introdotte norme finalizzate a rafforzare l'efficienza e il dinamismo concorrenziale nel settore della gestione dei rifiuti, nella prospettiva di colmare le attuali lacune impiantistiche".

Comma 1 dell'art. 12 del DdL 2469 "Concorrenza"

(Durata minima dell'accordo contrattuale)

Al fine di non ostacolare la concorrenza tra i diversi operatori (privati e pubblico) del servizio di raccolta e avvio a recupero dei rifiuti estendendo impropriamente la privativa delle gestioni pubbliche, la Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (art. 12, comma 1) per superare l'attuale trattamento di favore in vantaggio della gestione da parte del titolare del servizio pubblico di gestione dei rifiuti, propone la modifica del comma 10 dell'art. 238 del Dlgs 152/06 riducendo a due anni la durata minima quinquennale prevista per gli accordi che le utenze non domestiche devono stipulare con il gestore pubblico o con l'operatore privato per la raccolta e l'avvio a recupero dei propri rifiuti.

Osservazioni UNIRIMA:

Per quanto il portare da cinque a due anni la durata della permanenza con il gestore pubblico rappresenti un passo avanti ed accoglie in parte le richieste che abbiamo ripetutamente portato avanti, UNIRIMA ritiene **che sarebbe più corretto che il vincolo dei cinque anni venisse azzerato in linea con quanto riportato dall'AGCM** nella segnalazione "Proposte di riforma concorrenziale, ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2021" trasmessa al Presidente del Consiglio dei Ministri. Pertanto, **nel comma 10 dell'art.238 del Dlgs 152/06, va interamente abrogata la seguente frase:**

"...le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell'utenza non domestica, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale."

Pertanto, la nuova formulazione del comma 10 sarebbe la seguente:

10. Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter), numero 2, che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti.

Comma 2 dell'articolo 12 del DdL 2469 "Concorrenza"

(Monopolizzazione dei mercati concorrenziali a valle)

Più critico appare l'intervento della Legge per il mercato e la concorrenza su tale aspetto. Rispetto al perimetro di affidamento del servizio sotto il profilo verticale, l'AGCM osserva che la nozione di "gestione integrata del servizio" viene spesso utilizzata impropriamente, ampliando il novero delle attività lungo la filiera che vengono ricomprese nella privativa senza verificare l'effettiva sussistenza di un rischio di fallimento di mercato per tali attività. Il DdL 2469 propone la modifica, a tal fine, **dell'articolo 202** del Dlgs 152/06, relativo al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, inserendo **due nuovi commi** che attribuiscono nuovi compiti all'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), che dovrà definire adeguati standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero, procedendo alla verifica in ordine ai livelli minimi di qualità e alla copertura dei costi efficienti e dovrà richiedere agli operatori informazioni relative ai costi di gestione, alle caratteristiche dei flussi e a ogni altro elemento idoneo a monitorare le concrete modalità di svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero e la loro incidenza sui corrispettivi applicati all'utenza finale.

Osservazioni UNIRIMA

Riguardo al fenomeno sopra descritto, UNIRIMA ritiene che la formulazione del comma 2 dell'art. 12 della Legge non risolva il problema della monopolizzazione dei mercati concorrenziali a valle. Infatti, se la relazione illustrativa al DdL Concorrenza dichiara che il comma 2 interviene proprio per risolvere la tendenza monopolista, a nostro avviso ciò non risulta dal testo dell'articolo, non è infatti chiaro come l'attribuzione di nuovi compiti di definizione di standard tecnici e qualitativi per le attività di smaltimento e recupero ad ARERA, possa permetterle di intervenire su aspetti prettamente concorrenziali.

Il rispetto del principio della concorrenza è espressamente previsto dal D.lgs 152/2006, in linea con la direttiva 2008/98, ma visto che tale aspetto è sovente disatteso l'AGCM, che già in passato aveva censurato la tendenza ad affidare assieme alle attività di raccolta delle diverse frazioni dei rifiuti urbani, anche le attività di smaltimento, recupero e riciclo che sono tipicamente svolte in regime di mercato anche mediante una impropria attribuzione di titolarità esclusiva in capo al gestore delle suddette frazioni, nella segnalazione di marzo 2021 ribadisce come sia necessario prevedere che la gestione integrata dei rifiuti venga affidata e svolta nel rispetto del principio di concorrenza e non deve comportare *“improprie monopolizzazioni dei mercati concorrenziali a valle, quali quelli del recupero e smaltimento”*. Per ribadire tutto l'AGCM propone quanto segue:

“prevedere che le attività di gestione integrata dei rifiuti urbani, affidate in via esclusiva non ricomprendano anche le attività di recupero e smaltimento disponibili in regime di libero mercato; nell'assegnazione delle frazioni raccolte, il gestore affidatario deve utilizzare procedure competitive, che non favoriscano le proprie controllate e/o collegate”.

Pertanto, **riteniamo che nell'art. 202 del Dlgs 152/06 sarebbe necessario introdurre esplicitamente tale espressa indicazione dell'AGCM.**

Comma 3 dell'articolo 12 del DdL 2469 “Concorrenza”

(Partecipazione alla definizione dell'accordo di programma quadro)

Nel comma 3 del DdL si propone la modifica dell'articolo 224, comma 5, del Dlgs 162/07 per eliminare la partecipazione delle associazioni rappresentative dei centri di selezione (CSS) dalle negoziazioni per la definizione dell'accordo di programma quadro o di comparto tra tutti i sistemi di compliance (consorzi di filiera e sistemi autonomi riconosciuti), l'ANCI, l'Unione delle province italiane (UPI) e gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale, risultando inopportuno che vi sia una definizione concordata delle condizioni economiche e/o di servizio applicate.

Osservazioni UNIRIMA

Riteniamo che la partecipazione del settore degli impianti di trattamento dei rifiuti recuperabili alle negoziazioni sia necessaria. Pertanto, sarebbe opportuno che le Associazione che rappresentano le imprese di tali comparti, siano presenti nelle fasi di definizione dell'accordo quadro. Riteniamo sia però utile una formulazione più adeguata del comma 5 dell'art. 224 in particolare rispetto all'uso del termine “CSS”.