

Esame dell'Atto del Governo n. 1  
Disposizioni integrative e correttive al  
decreto legislativo n. 116/2020 rifiuti e imballaggi.

---

**AUDIZIONE UNIRIMA**  
**PRESSO LA 8<sup>A</sup> COMMISSIONE AMBIENTE,**  
**TRANSIZIONE ECOLOGICA, ENERGIA, LAVORI**  
**PUBBLICI, COMUNICAZIONI, INNOVAZIONE**  
**TECNOLOGICA DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

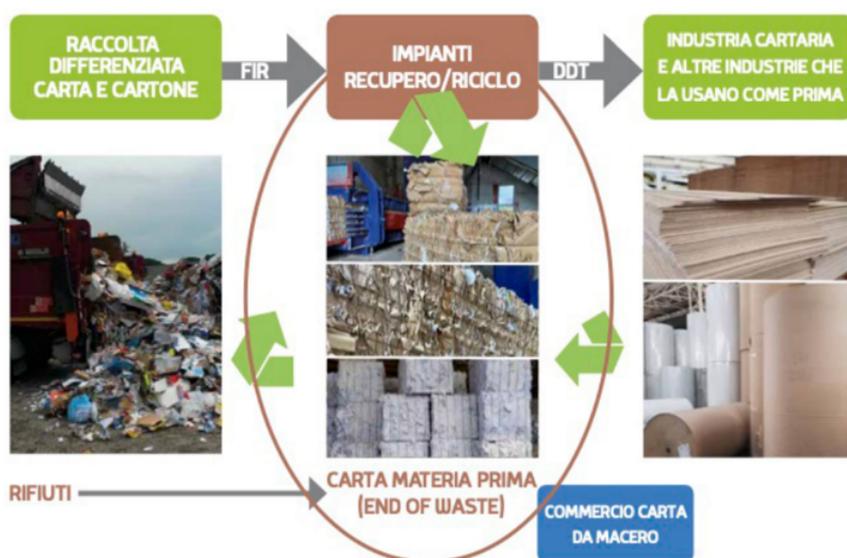
## IL SETTORE ITALIANO DELLA “CARTA DA MACERO”

**UNIRIMA**, Unione Nazionale Imprese Raccolta, Recupero, Riciclo e Commercio dei Maceri e altri Materiali, è un’Associazione di categoria autonoma nata dalla fusione di Unionmaceri e Federmacero per dare voce unitaria alle due anime del settore - ovvero “**Impianti di Recupero/ Riciclo carta**” e “**Commercianti di carta da macero**” - e rappresentare e tutelare 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.

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

**Il settore italiano del riciclo meccanico della carta (produzione di carta da macero) è storicamente un punto di eccellenza dell’economia circolare.** La produzione italiana complessiva della materia prima “end of waste” carta da macero è salita da 6,81 milioni del 2020 a poco meno di 7 milioni di tonnellate del 2021 (+3%), **in Italia si riciclano quindi 13,3 t/minuto di carta**. Siamo secondi in Europa per quantità di carta riciclata.

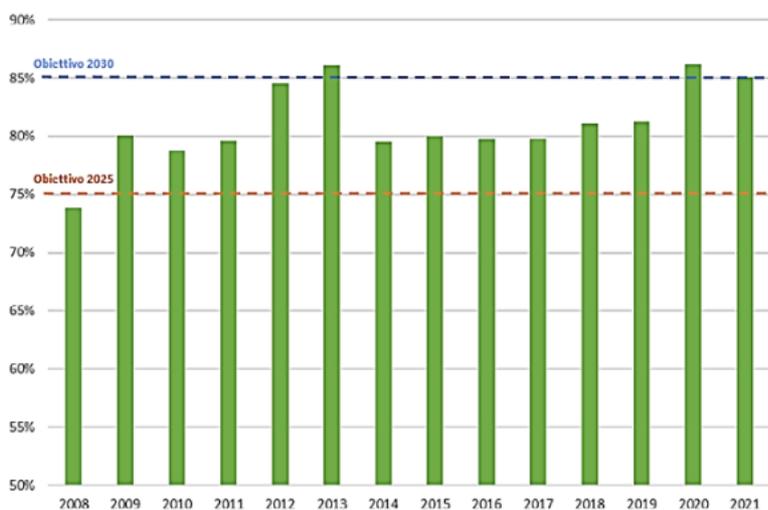


*Al centro il settore del riciclo meccanico della carta, cioè il comparto industriale della produzione della materia prima end of waste “carta da macero”*

Delle 7 milioni di tonnellate di carta da macero prodotta, 5,72 milioni di tons sono state destinate al mercato interno, mentre 1,28 milioni di tons - in surplus rispetto al fabbisogno interno - sono state esportate (vedasi dati di sintesi del settore riportati nell’Allegato 1).

L’incremento della produzione di carta da macero, malgrado le difficoltà che hanno interessato il comparto, conferma la bontà dell’offerta degli impianti di trattamento dei rifiuti di carta/cartone, quindi l’adeguatezza impiantistica di tale settore che conta circa **600 impianti** distribuiti in maniera omogenea su tutto il territorio

nazione, con una capacità autorizzata degli ben superiore alle quantità raccolte e più che adeguata anche rispetto a futuri incrementi.



Ad ulteriore conferma dell'eccellenza del comparto industriale del riciclo meccanico di carta, l'obiettivo comunitario di **riciclo di imballaggi cellulosici** al 2025 (75%) è già stato pienamente raggiunto nel 2009 e, a partire dal 2020, è stato superato anche il target al 2030 (85%).

Il 2021 ha consolidato il trend, con un tasso di riciclo degli imballaggi cellulosici che si è attestato sull'85,08%. Delle 4,46 milioni di tonnellate di imballaggi in carta e cartone riciclati nel

2021 circa il 60%, deriva dalla raccolta di rifiuti di imballaggi cellulosici effettuata da imprese private - al di fuori della privativa comunale - presso le attività economiche.

Al raggiungimento del tasso di riciclo superiore all'85% hanno contribuito in misura significativa anche le esportazioni di carta da macero (media export ultimi 15 anni pari al 27% sul totale della carta da macero prodotta).

### OSSERVAZIONI ALLO SCHEMA DI DECRETO CORRETTIVO DEL DLGS 116/2020

Il Decreto Legislativo 3 settembre 2020, n. 116, nel recepire la Direttiva 2018/851, è stata anche un'occasione per intervenire sulla Parte IV del D.lgs 152/06 al fine rendere la normativa nazionale più coerente con i principi dell'economia circolare nonché con quelli di concorrenza più volte oggetto di segnalazione da parte dell'AGCM.

Tale obiettivo è stato raggiunto in buona parte poiché le modifiche introdotte dal D.lgs 116/2020 hanno, ad esempio, determinato l'eliminazione dell'assimilazione, inserito la possibilità di scelta del servizio (pubblico o privato) da parte delle utenze non domestiche per la gestione dei rifiuti simili da loro prodotti. Restano aperte alcune questioni, come quella inerente il raccordo con la Legge 147/2013 sulla Tari, per questo UNIRIMA, sin dall'entrata in vigore del D.lgs 116/2020, ha chiesto, anche nel corso di audizioni informali, azioni volte a chiarire tale aspetto ed altri punti come quello inerente il tema dei 5 anni. In tal senso è intervenuto l'art. 12 della Legge 118/2022 che ha modificato il comma 10 dell'art. 238 del Dlgs 152/06.

Lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, presentato alle Commissioni parlamentari, pur avendo una impostazione orientata a correggere refusi o incongruenze formali scaturite dal recepimento del D.lgs 116/2020, introduce alcune modifiche sostanziali che, a nostro avviso, rischiano di annullare gli aspetti positivi apportati dal D.lgs 116/2020 ed impattare negativamente sulle imprese.

Di seguito riportiamo le nostre osservazioni al testo dello schema di decreto correttivo.

---

#### UNIRIMA

**ARTICOLO 1 COMMA 6 “CORRETTIVO”**  
**[Modifiche all’art. 184 comma 3 del Dlgs 152/06]**

Come Unirima abbiamo sempre espresso la nostra ferma contrarietà, anche in sede di approvazione del D.lgs 116/2020, a modifiche che avrebbero inevitabilmente determinato l’aumento della Tari, chiedendo invece una corretta detassazione anche per evitare di scoraggiare comportamenti virtuosi e quindi ridurre l’avvio a recupero dei rifiuti. Sono quindi condivisibili impostazioni normative tendenti, al fine di efficientare i costi, a facilitare le attività economiche nell’avvio a recupero dei rifiuti prodotti attraverso imprese autorizzate che operano sul mercato, invece di quelle volte a orientarle “forzatamente” verso il servizio pubblico. Purtroppo, il comma 6 dello schema di decreto correttivo interviene nell’ottica di ricondurre all’interno della definizione di rifiuto urbano una vasta parte di rifiuti speciali prodotti dalle attività economiche che rischierebbero così di avere un consistente aumento della Tari, peraltro, in una situazione già di estrema difficoltà per le imprese.

A nostro avviso, il tema della classificazione dei rifiuti simili agli urbani prodotti dalle imprese, e conseguentemente della detassazione, è stato già chiarito dalla Circolare MiTE n. 37259 del 12 aprile 2021, richiamata peraltro da diverse recenti sentenze TAR<sup>1</sup>. Pertanto:

- le superfici dove avviene la lavorazione industriale sono escluse dall’applicazione dei prelievi sui rifiuti (e quindi dalla classificazione come rifiuti urbani), compresi i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, con riferimento sia alla quota fissa che alla quota variabile;
- resta dovuta solo la quota fissa laddove l’utenza non domestica scelga di conferire i rifiuti simili agli urbani al di fuori del servizio pubblico;
- considerazioni analoghe a quelle svolte con riferimento ai rifiuti derivanti dalle attività industriali si estendono anche alle attività artigianali indicate nel predetto art. 184, comma 3, lett. d), del Dlgs 152/06.

Riteniamo, altresì, ricordare il parere dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 4 agosto 2022 nel quale, in linea con l’impostazione del D.lgs 116/2020 e dei successivi chiarimenti del MiTE, si conferma che le utenze non domestiche possono scegliere di conferire tutti o parte dei propri rifiuti urbani prodotti al di fuori del servizio pubblico. Se fossero obbligati alla scelta “tutto o niente”, si determinerebbe un considerevole ampliamento della privativa in favore del gestore del servizio pubblico, pur in presenza di operatori privati potenzialmente più efficienti per il trattamento di singole tipologie di rifiuto e quindi “*mortificando la prevista possibilità di un loro conferimento a mercato, attraverso un’ingiustificata restrizione dal lato della domanda, che assicurerebbe, per contro, un considerevole ampliamento della privativa in favore del gestore del servizio pubblico di igiene urbana*”.

Alla luce di tali considerazioni, riteniamo **non sono condivisibili le modifiche proposte dall’art. 6 dello schema di decreto correttivo**, pertanto **il comma 3 dell’art. 184 del D.lgs 152/06 non dovrebbe essere modificato**.

---

<sup>1</sup> **TAR Veneto** Sentenza n. 1504 del 6 ottobre del 2022

**TAR Lombardia** Sentenza n. 1953 del 29 Agosto 2022

**Commissione Tributaria Provinciale di Caserta** Sentenza n. 824 del 23 febbraio 2022

**TAR Sardegna** Sentenza n. 893/202 del 31 dicembre 2021

## ARTICOLO 6 COMMA 1 LETT.A) “CORRETTIVO”

### [Modifiche all’articolo 218 comma 1 lett bb) del Dlgs 152/06]

Anche in questo caso le proposte di modifica inserite nell’art. 6 dello schema di correttivo sembrano volte a riportare tutti i rifiuti di imballaggio prodotti dalle imprese nella gestione del servizio pubblico, contrariamente a quanto previsto dal D.lgs 116/2020.

Al fine di evitare tale incongruenza la corretta formulazione dell’art. 6 comma 1) lettera a) dello schema di decreto correttivo, dovrebbe a nostro avviso essere la seguente:

*“a) al comma 1, lettera bb), le parole “**nonché dei rifiuti speciali assimilati**,” sono abrogate. “**speciali assimilati**” sono sostituite dalle seguenti: “**urbani di cui all’articolo 183, comma 1, lettera b ter), punto 2**”.*

In modo che la lettera bb) del comma 1 dell’art. 218 assuma questa nuova formulazione:

*bb) ritiro: l’operazione di ripresa dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico gestita dagli operatori dei servizi di igiene urbana o simili;*

In tal modo risulta evidente che l’attività di ripresa sia riferita alle sole tipologie di rifiuti di imballaggi conferiti al servizio pubblico.

## ARTICOLO 6 COMMA 4 “CORRETTIVO”

### [Modifiche all’articolo 220 comma 2) del Dlgs 152/06]

In questo caso il correttivo va a proporre una modifica ad un comma dell’art. 220 del Dlgs 152/06 senza che, a nostro avviso, vi sia una motivazione coerente con quanto introdotto dal Dlgs 116/2020 che, infatti, non tocca tale aspetto.

Si vuole infatti inserire un riferimento al Regolamento 1013/2006 del Consiglio e del Parlamento europeo, peraltro in una fase in cui tale norma è in corso di modifica con posizioni diverse e antitetiche fra i diversi Stati Membri. Un processo di revisione complesso, come sta peraltro accadendo con la proposta di Regolamento sugli imballaggi, rispetto al quale abbiamo espresso forti dubbi per gli impatti sulle imprese del nostro Paese.

Alla luce di tali considerazioni, appare quindi inopportuno introdurre riferimenti ad una Regolamento europeo in fase di revisione e con contrastanti posizioni nelle fasi di dibattito. Pertanto, **la nostra proposta è quella di lasciare inalterato il comma 2 dell’art. 220 del Dlgs 152/06 e non recepire quindi le proposte di modifica inserite nel comma 4 dell’art. 6** dello schema di decreto correttivo.

## ALLEGATO 1

### Dati di sintesi settore “Carta da Macero” (riciclo meccanico carta)

