UNIRIMA
UNIONE NAZIONALE IMPRESE RACCOLTA, RECUPERO RICICLO E COMMERCIO DEI MACERI E ALTRI MATERIALI

Audizione: AC 3133

Conversione in legge del decreto-legge 8 ottobre 2026, n. 177, recante disposizioni urgenti per il rafforzamento delle istruttorie ambientali, la gestione dei problemi climatici, l'economia circolare e le bonifiche

VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici
Camera dei Deputati

UNIRIMA

UNIRIMA - Unione Nazionale Imprese Raccolta, Recupero, Riciclo e Commercio dei Maceri e altri Materiali, Associazione di categoria datoriale nata dalla fusione di Unionmaceri e Federmacero, aderente a Recycling Europe, dove siede nel board del ramo carta, e al BIR Bureau of International Recycling, rappresenta e tutela le imprese attive nel settore della raccolta e del recupero, riciclo e commercializzazione della carta da macero e di altri materiali recuperabili.
Agli impianti di recupero/riciclo aderenti ad UNIRIMA vengono conferite le raccolte differenziate, in prevalenza di carta e cartone, provenienti sia dai Comuni che da attività commerciali, artigianali, industriali e terziarie. In uscita da tali impianti la cosiddetta "carta da macero" - cioè la Materia Prima - End of Waste che viene inviata alle cartiere - e altri materiali recuperati.
Il settore italiano della carta da macero è storicamente un punto di eccellenza della green economy e dell'economia circolare. Sviluppatosi nel dopoguerra esso rappresenta oggi un comparto industriale importante con fatturato complessivo annuo che ammonta a circa 4 miliardi di euro. I rifiuti cartacei provenienti sia dalla raccolta differenziata comunale che dalle attività economiche, sono conferiti agli impianti di trattamento (fase di riciclo meccanico) gestiti dalle imprese della carta macero. Il comparto è caratterizzato in prevalenza **da piccole e medie imprese a conduzione familiare**, che gestiscono una consolidata rete costituita da circa 700 impianti sparsi capillarmente sull'intero territorio nazionale, con una capacità autorizzata degli impianti di trattamento superiore alle quantità raccolte di carta e cartone. Negli impianti i rifiuti cartacei vengono sottoposti alle operazioni di lavorazione finalizzate alla produzione della materia prima secondaria-End of Waste ai sensi del DM 188/2020, da inviare alle cartiere o ad altre industrie che la potranno utilizzare come materia prima. Elemento essenziale del settore è la commercializzazione della carta da macero.
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. Le sfide che il settore si trova ad affrontare sia a livello nazionale che internazionale sono diverse; ne riportiamo alcune:

- gli impatti delle **politiche europee** e delle **questioni internazionali ed i tentativi di restringere i mercati internazionali**;
- il tema della **concorrenza**: le imprese della carta da macero si trovano strette tra le grandi multiutilities attive nel *waste management* che puntano sull'integrazione a valle, sottraendo spazi di mercato; inoltre, si registra una 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* una burocrazia crescente e un quadro normativo complesso e articolato che frenano lo sviluppo dell'industria del riciclo;
- la **chiusura del ciclo** con l'adeguata valorizzazione degli scarti non riciclabili.

ATTO CAMERA 3133

L'Atto Camera 3133 recante **'Conversione in legge del decreto-legge 8 ottobre 2026, n. 177, recante disposizioni urgenti per il rafforzamento delle istruttorie ambientali, la gestione dei problemi climatici, l'economia circolare e le bonifiche** è motivato sulla base della straordinaria necessità ed urgenza di fronteggiare le problematiche ambientali e climatiche, di rafforzare la capacità di azione delle amministrazioni competenti, di garantire l'effettiva attuazione degli interventi di recupero ambientale.

UNIRIMA condivide l'obiettivo del provvedimento di rafforzare la governance delle filiere del riciclo e di garantire decisioni trasparenti, imparziali e orientate agli interessi del sistema. Ritiene tuttavia necessario chiarire, già in sede di conversione, che gli operatori della **raccolta** non debbano poter sedere negli organi di amministrazione dei Consorzi di filiera in quanto tali. Di seguito le motivazioni di tale richiesta.

- **SEPARAZIONE TRA RACCOLTA E RECUPERO/RICICLO**

  La raccolta differenziata è una fase del servizio pubblico locale, di competenza degli enti territoriali e strettamente connessa alla gestione comunale dei rifiuti, mentre la fase di recupero/riciclo costituisce attività industriale successiva, svolta da operatori specializzati. La disciplina generale in materia ambientale distingue infatti le funzioni degli enti locali nella gestione dei rifiuti dalle attività dei soggetti pubblici e privati che vi concorrono mediante accordi, contratti di programma o protocolli d'intesa.

  Il comma 1 dell'art. 223 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico Ambientale - TUA) prevede che ai Consorzi possano partecipare esclusivamente i recuperatori e i riciclatori che non corrispondono alla categoria dei produttori.

  L'articolo 4, comma 1, lettera c) del decreto-legge in esame modifica l'articolo 223 del TUA prevedendo che anche le imprese che svolgono attività di raccolta siano ricomprese nella partecipazione agli organi di amministrazione dei consorzi.

  L'inserimento della fase della raccolta negli organi dei Consorzi rischia quindi di sovrapporre due piani funzionalmente distinti: quello del servizio comunale di raccolta e quello della filiera industriale del recupero/riciclo.

- **PREVENZIONE DEI CONFLITTI DI INTERESSE**

  L'Accordo di Programma Quadro Nazionale (APQN) è disciplinato dall'art. 224 del TUA e rappresenta la cornice normativa e operativa che regola i rapporti economici e tecnici tra Enti locali italiani (ANCI e UPI) e il sistema della responsabilità estesa del produttore (CONAI, Consorzi di Filiera e Sistemi Autonomi) per la gestione e il riciclo dei rifiuti di imballaggio.

  Gli operatori della raccolta partecipano, per la natura del proprio ruolo, alla definizione e all'attuazione dell'APQN in rappresentanza degli Enti locali. La loro eventuale presenza negli organi di amministrazione dei Consorzi potrebbe determinare una duplicazione di posizioni negoziali e decisionali con il rischio concreto di interferenze.

  Si ritiene necessario escludere gli operatori della raccolta dalla governance consortile al fine di prevenire situazioni di conflitto d'interesse e tutelare l'imparzialità delle decisioni assunte dai Consorzi.

  Il decreto stesso già richiama inequivocabilmente la necessità di porre misure atte a prevenire situazioni di conflitto di interesse.

Tale esclusione non pregiudica la possibilità per tali soggetti di contribuire al confronto tecnico nelle sedi appropriate, ma evita che possano assumere contemporaneamente ruoli di indirizzo negli organi decisionali della filiera.

- **COERENZA CON GLI OBIETTIVI DI ECONOMIA CIRCOLARE**
  Un sistema di governance chiaro è condizione essenziale per il raggiungimento degli obiettivi di riciclo e per il funzionamento efficiente dei Consorzi. La separazione tra la fase comunale di raccolta e le attività industriali di recupero favorisce:
  - la prevenzione di sovrapposizioni di interessi e la trasparenza nelle decisioni;
  - la corretta rappresentanza degli operatori del recupero e riciclo;
  - la stabilità delle relazioni tra enti locali, Consorzi e filiera industriale;
  - la piena coerenza con i principi di concorrenza e di buon andamento che devono ispirare la governance dei sistemi di responsabilità estesa del produttore.

****

ULTERIORI PROPOSTE

Nell'ambito dell'esame del decreto-legge in esame, UNIRIMA intende sottoporre all'attenzione della Commissione alcune proposte di modifica volte a rafforzare il funzionamento della filiera del riciclo, semplificare il quadro regolatorio e promuovere condizioni di concorrenza più effettive.
Le proposte, come di seguito presentate, perseguono un obiettivo comune: favorire una gestione dei rifiuti più efficiente, trasparente e orientata agli investimenti, valorizzando il ruolo degli operatori del recupero e riciclo nella transizione verso un modello di economia circolare pienamente operativo.

RIDUZIONE DEL VINCOLO DI DURATA NELLA SCELTA TRA GESTORE PUBBLICO E MERCATO

UNIRIMA propone di modificare il comma 649-bis della legge 27 dicembre 2013, n. 147, riducendo ad un anno il vincolo di durata della scelta tra gestore pubblico e mercato per le utenze non domestiche che conferiscono rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico.
L'intervento rafforzerebbe la libertà contrattuale degli operatori e accrescerebbe la contendibilità del mercato, favorendo maggiore flessibilità organizzativa e una concorrenza più efficace nella filiera. La riduzione della durata minima dell'accordo - dai due anni attuali a un anno - consentirebbe alle utenze di adeguare più rapidamente le proprie scelte alle esigenze operative, ai costi e alle prestazioni dei gestori.
La proposta è coerente con l'orientamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che già nel 2021, con l'AS1730 contenente le proposte di riforma concorrenziale per la legge annuale per il mercato e la concorrenza, aveva raccomandato di eliminare la durata minima dell'accordo.

SEMPLIFICAZIONE DEL REGIME AUTORIZZATIVO PER LE MODIFICHE AGLI IMPIANTI DI RICICLO E RECUPERO

UNIRIMA propone di intervenire sulla parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, al fine di razionalizzare il regime autorizzativo applicabile alle modifiche degli impianti di recupero/riciclo di cui all'allegato C, attività R3, R4 e R5, già autorizzati.

Appare necessario definire in modo più restrittivo e tipizzato la nozione di "variante sostanziale" (articolo 208, comma 19), distinguendo gli interventi di adeguamento tecnico-funzionale dalle modifiche che incidono strutturalmente sull'impianto. L'obiettivo è indicare quali interventi invece non sono considerati sostanziali, in particolare, le modifiche caratterizzate da un incremento contenuto della capacità, dalla similitudine dei rifiuti trattati e da un miglioramento delle prestazioni ambientali.
La misura consentirebbe di ridurre oneri amministrativi, incertezza giuridica e tempi procedimentali, con effetti positivi in termini di *better regulation*, investimenti e concorrenza. La certezza dei tempi di conclusione del procedimento e l'introduzione di un meccanismo semplificato favorirebbero la pianificazione degli investimenti, l'ammodernamento tecnologico degli impianti esistenti e l'accesso al mercato da parte di operatori di minori dimensioni.
La proposta non affievolisce le garanzie ambientali: la semplificazione riguarda esclusivamente modifiche a impatto ambientale migliorativo.