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

ATTO DEL GOVERNO SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici (19)

(articolo 1 della Legge 21 giugno 2022, n. 78)

AUDIZIONE UNIRIMA
PRESSO LA VIII COMMISSIONE AMBIENTE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
23 GENNAIO 2023

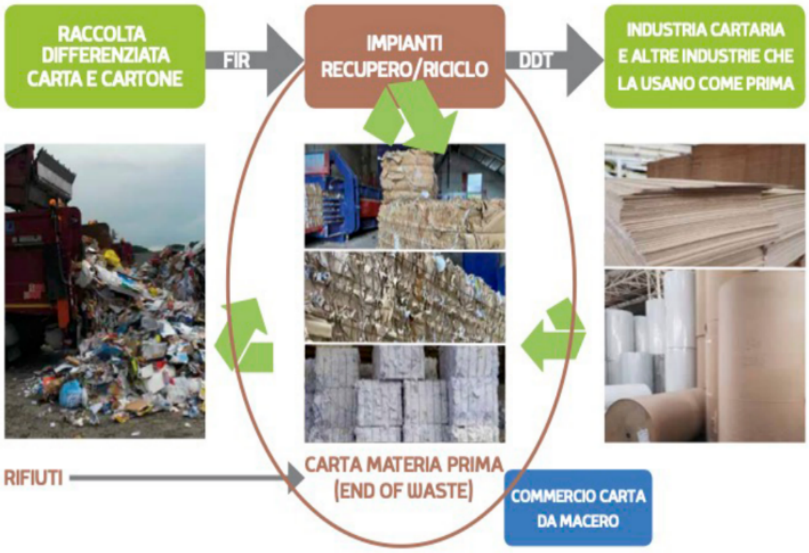
IL SETTORE ITALIANO DELLA "CARTA DA MACERO"

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 e riciclo** della **carta** e di altri materiali recuperabili e nel **commercio** 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 (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**.

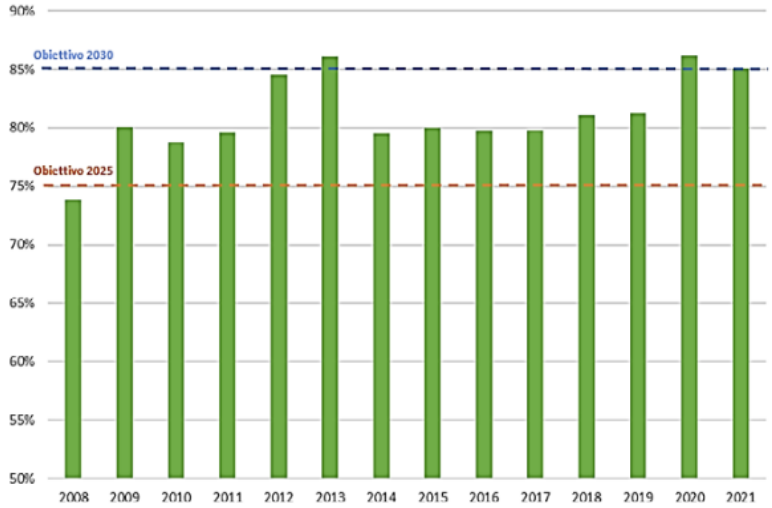
Con le imprese del trading, il **fatturato complessivo del comparto ammonta a circa 4 miliardi di euro**.

Il settore italiano della 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.



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.

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 56%, deriva dalla raccolta presso le attività economiche effettuata** - al di fuori della privativa comunale - **da imprese private**.

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 LEGISLATIVO RECANTE CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI (ATTO DI GOVERNO N.19)

Di seguito si riportano le nostre principali osservazioni allo Schema di decreto legislativo recante Codice dei Contratti Pubblici (attuativo dell'art. 1, L. 21 giugno 22, n. 78 contenente delega al governo) con riferimento alle seguenti tematiche:

1. Revisione dei prezzi
2. Criteri di aggiudicazione degli appalti
3. Principio di rotazione
4. Affidamento in-house

1. REVISIONE DEI PREZZI

Il Codice dei contratti pubblici in vigore non prevede un obbligo di inserimento di clausole di revisione dei prezzi durante l'esecuzione del contratto bensì solo una mera facoltà di inserimento (cfr. art 106, comma 1, lett a). Il nuovo Codice muove da due principi cardine stabiliti nei primi due articoli:

- il "**principio del risultato**", inteso come l'interesse pubblico primario del Codice stesso, che riguarda l'affidamento del contratto e la sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto tra qualità e prezzo nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza;

- il "principio della fiducia" nell'azione legittima, trasparente e corretta della pubblica amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici.

Si apprezza pertanto, con riferimento al primo dei due principi, **l'obbligo,** previsto dall'art. 60, **di revisione prezzi** al verificarsi di una variazione del costo superiore alla soglia del 5 per cento, con il riconoscimento in favore dell'impresa dell'80 per cento del maggior costo. L'esigenza di garantire la possibilità di una revisione è stata avvertita con chiarezza a seguito dell'emergenza sanitaria e dei relativi impatti economici. **Si tratta quindi di una misura di primaria importanza**, stante gli evidenti benefici in termini di conservazione dell'equilibrio contrattuale in esecuzione.

2. CRITERI DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI

L'articolo 108 del nuovo schema di decreto contiene la disciplina relativa ai criteri per l'aggiudicazione, individuati nel miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo.
Come prima della riforma il Codice pare esprimere un generale favore per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che peraltro diviene un vero e proprio obbligo - tra gli altri – nei casi di affidamenti c.d. ad alta intensità di mano d'opera (ovvero contratti nei quali il costo della manodopera è pari o superiore al 50 per cento dell'importo complessivo dei corrispettivi).
Riteniamo che per **i servizi di trattamento dei rifiuti provenienti dalle attività di raccolta differenziata dei Comuni** - visto che spesso le Pubbliche Amministrazioni adottano la regola di aggiudicazione del "massimo ribasso"- il criterio per **l'aggiudicazione dovrebbe essere solo quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa,** poiché è uno strumento capace di valorizzare la competenza, l'esperienza e la professionalità degli operatori economici del settore e quindi avere effetti positivi sulla qualità dei servizi erogati, aspetti che non possono certo essere adeguatamente espressi e valorizzati attraverso un dato meramente economico quale il prezzo o costo.

Ulteriormente occorre segnalare con preoccupazione alcune limitate ma significative modifiche apportate nel nuovo Schema di decreto alla disciplina sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa oggi inserita all'art. 95 del D.Lgs. 50/2016. Si segnala, infatti, con sfavore la mancata riproduzione della disposizione di cui all'attuale articolo 95, comma 10-bis del vigente codice appalti in forza della quale, in caso di applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa la stazione appaltante "*stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento*". Riteniamo, infatti che la previsione di un tetto massimo nel rapporto tra profili tecnici e profili economici sia un elemento imprescindibile per non vanificare i benefici del criterio di affidamento in questione, dovendosi necessariamente attribuire un punteggio limitato alla componente prezzo quando si ritiene opportuno valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta.

3. PRINCIPIO DI ROTAZIONE

Il D.Lgs. di riforma del Codice stabilisce il principio di rotazione secondo cui, in ipotesi di procedura negoziata, è vietato procedere in modo diretto all'assegnazione di un appalto verso il contraente uscente. In tutti gli affidamenti di contratti sotto-soglia vengono esclusi i termini dilatori, sia di natura procedimentale che processuale. **Riteniamo che il principio di rotazione** (art. 49 dello schema di decreto legislativo) **e il divieto**

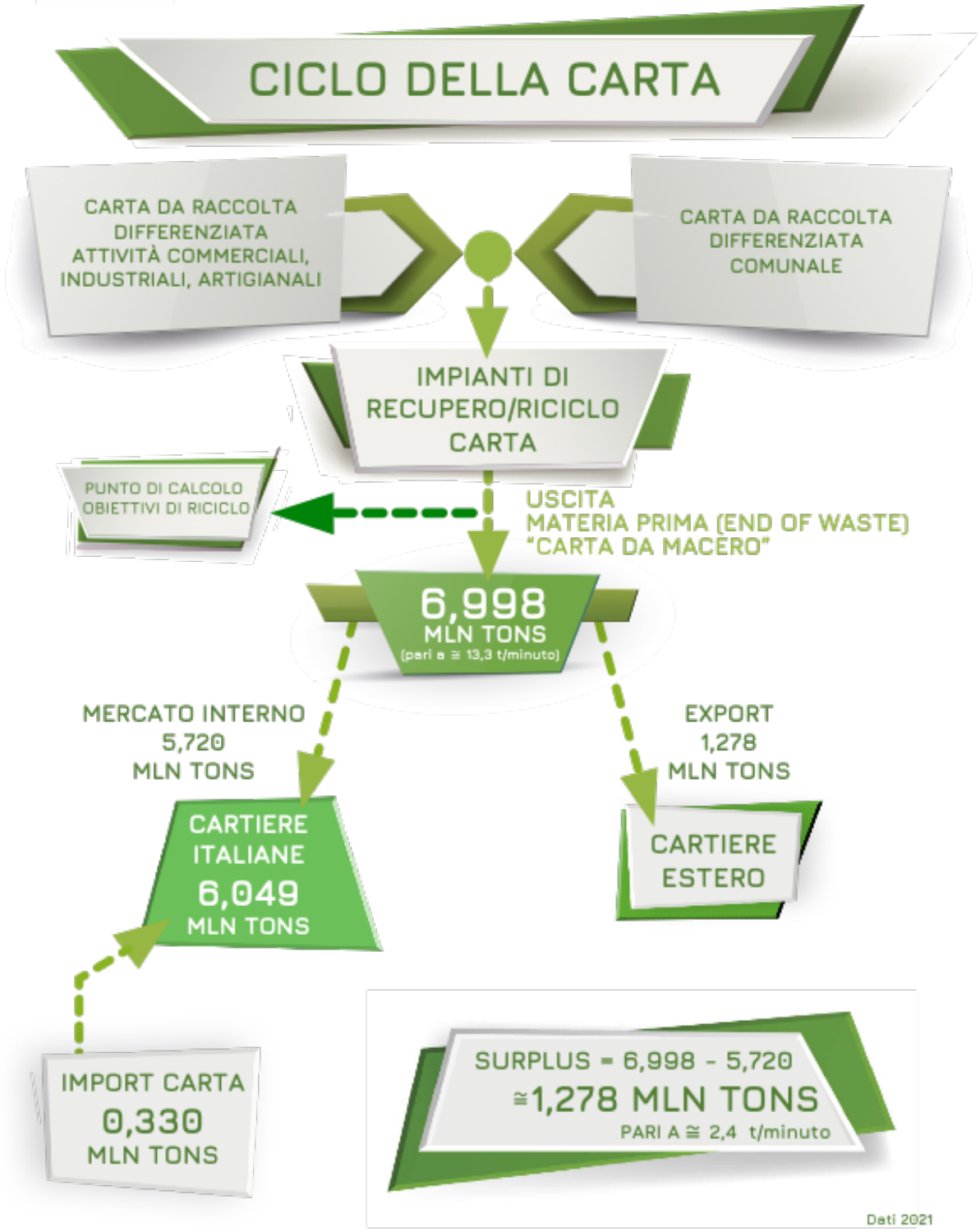
di assegnare l'appalto al contraente uscente, in caso di procedura negoziata, per alcune situazioni inerenti le attività di trattamento dei rifiuti recuperabili, **non dovrebbe essere un principio assoluto**. Pertanto, a nostro avviso, non consentire all'affidatario uscente che si è dimostrato efficiente in termini di erogazione del servizio, di poter partecipare alla nuova procedura negoziata per il rinnovo del servizio potrebbe determinare effetti negativi per qualità del servizio messo a gara.

4. AFFIDAMENTO IN HOUSE

Premesso il **nostro sostanziale avallo a quanto l' Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato ha inserito nel documento "*Proposte di riforma concorrenziale, ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2021*"** nel quale si ribadisce come la riforma degli appalti pubblici deve essere considerata uno degli obiettivi strategici per il rilancio dell'economia e dell'attivazione degli investimenti, che la concorrenza non fa che apportare effetti benefici e che il settore dei servizi dimostra ritardi significativi ed occorre pertanto intervenire per ridurre le rendite monopolistiche ma anche le barriere amministrative[1], con riferimento allo Schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici – attuativo dell'art. 1 della legge 21 giugno 22, n. 78 recante la delega al governo - preme muovere alcune considerazioni sulla disciplina degli affidamenti in-house contenuta **all'art. 7** rubricato principio di auto-organizzazione amministrativa. Si rinviene nel nuovo testo normativo l'intento di fondare una tendenziale parificazione tra c.d. auto-produzione dell'organizzazione ed esecuzione di lavori e di servizi – tipicamente realizzata dalle amministrazioni pubbliche attraverso il ricorso alle società in house – ed esternalizzazione delle stesse attraverso il ricorso al mercato. Si tratta a nostro avviso di **una parificazione non auspicabile per gli effetti distorsivi che potrebbe avere su mercato e concorrenza.**

In tale ottica si assiste con sfavore alla scelta di eliminare il registro ANAC dell'in-house oggi previsto all'art. 192, comma 1 D.Lgs. 50/2016. Si ricorda infatti la fondamentale funzione, non solo in termini di trasparenza bensì di vera e propria verifica e controllo esercitato dall'Autorità attraverso tale registro circa il possesso dei requisiti di legge da parte delle pubbliche amministrazioni che intendono acquisire al di fuori dal mercato una commessa pubblica mediante affidamento diretto. Si tratta, invero, di uno strumento di primario rilievo per arginare e limitare eventuali ipotesi di concorrenza sleale ed effetti distorsivi del libero mercato.

[1] *Nel documento l'AGCM formula una serie di proposte articolate in otto capitoli. Il capitolo V riguarda "**La concorrenza a servizio della sostenibilità ambientale**" . Il paragrafo B, in particolare, ha come 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 espressamente previsto nel D.lgs 152/06. Il paragrafo B analizza i diversi aspetti inerenti il mancato rispetto dei principi di concorrenza e le criticità, già altre volte presentate, del settore dei rifiuti come l'affidamento ad un unico soggetto di tutte le attività di raccolta, trasporto e avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani nonché la formulazione del comma 10 dell'art. 238 inerente la questione dei "5 anni".*


CICLO DELLA CARTA
CARTA DA RACCOLTA DIFFERENZIATA ATTIVITÀ COMMERCIALI, INDUSTRIALI, ARTIGIANALI
CARTA DA RACCOLTA DIFFERENZIATA COMUNALE
IMPIANTI DI RECUPERO/RICICLO CARTA
PUNTO DI CALCOLO OBIETTIVI DI RICICLO
USCITA MATERIA PRIMA (END OF WASTE) "CARTA DA MACERO"
6,998 MLN TONS
(pari a ≅ 13,3 t/minuto)
MERCATO INTERNO 5,720 MLN TONS
EXPORT 1,278 MLN TONS
CARTIERE ITALIANE 6,049 MLN TONS
CARTIERE ESTERO
IMPORT CARTA 0,330 MLN TONS
SURPLUS = 6,998 - 5,720
≅1,278 MLN TONS
PARI A ≅ 2,4 t/minuto
Dati 2021