

AUDIZIONE UNIRIMA ATTO SENATO 1272 RECANTE 'DECRETO-LEGGE AMBIENTE'

UNIRIMA - Unione Nazionale Imprese Raccolta, Recupero, Riciclo e Commercio dei Maceri e altri Materiali, è un'associazione nata dalla fusione di Unionmaceri e Federmacero per dare voce unitaria alle due anime del settore degli **"Impianti di Recupero/ Riciclo carta"** e dei **"Commercianti di carta da macero"**, con l'obiettivo di rappresentare e tutelare le imprese attive nel settore della raccolta e del recupero, riciclo e commercializzazione della carta da macero e di altri materiali recuperabili.

Il settore italiano della carta da macero è storicamente un punto di eccellenza della green economy e dell'economia circolare, poiché il materiale raccolto può essere completamente riciclato e re-impiegato nella fabbricazione di nuovi prodotti. Sviluppato nel dopoguerra recuperando la carta dagli scarti, esso rappresenta oggi un settore industriale importante con **fatturato complessivo annuo che ammonta a circa 4 miliardi di euro**.

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**;
- i **mercati di sbocco** delle materie prime secondarie (EoW) in **continuo mutamento**;
- il tema della **concorrenza**: le imprese della carta da macero si trovano infatti 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 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 creare condizioni operative che permettano la concreta attuazione delle azioni necessarie alla transizione verso un'economia circolare, in particolare chiarendo aspetti che, dall'entrata in vigore delle disposizioni introdotte nel Testo Unico Ambientale, hanno determinato anche numerosi contenziosi fra imprese ed enti locali.

LE PROPOSTE DI UNIRIMA SUL DECRETO-LEGGE AMBIENTE

DEFINIZIONE DI RIFIUTI URBANI

Ai sensi dell'art. 183, comma 1 lett. b-ter), n. 2 del TUA¹, sono rifiuti urbani, tra gli altri: *“i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies”*.

La suddetta definizione di rifiuti urbani² ripresa dalla direttiva 2018/851 e che comprende anche rifiuti simili (elenco di cui all'allegato L-quater del decreto) prodotti da utenze non domestiche come attività commerciali, artigianali etc. (elenco nell'Allegato L-quinquies del decreto) **è stata introdotta**, come recepimento delle indicazioni della Direttiva 2018/851, **con finalità statistiche**. Infatti, la citata definizione di “rifiuti urbani” **vale solo ai fini del calcolo degli obiettivi di riciclo e non per affidarne la privativa ai Comuni e quindi la gestione al servizio pubblico di raccolta rifiuti**.

Si propone quindi di dar seguito all'introduzione della nuova definizione di rifiuti urbani ai sensi del decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116 (d.lgs. 116/2020) suggerendo la corretta interpretazione della normativa che coinvolge sia le posizioni dei Comuni sia aspetti concorrenziali della filiera del recupero. Tale dibattito ha portato nel corso degli ultimi anni a un significativo aumento del contenzioso, amministrativo e tributario, nonché a pratiche restrittive della concorrenza a causa delle limitazioni eccessive per l'uscita dal servizio pubblico che, di fatto, ostacolano la possibilità di avvalersi degli operatori privati autorizzati al recupero dei rifiuti. Tutto ciò avviene in un settore in cui – come affermato dall'AGCM - *“la concorrenza ha un valore cruciale”*.

Appare quindi necessaria una modifica normativa definitiva, chiarificatrice e semplificatrice che risponda ai principi ambientali e della libera concorrenza, riducendo così i numerosi contenziosi sorti a seguito di interpretazioni difformi e limitative del libero mercato.

¹ La riforma attuata dal D. Lgs. 116/2020 fornisce una specifica definizione di rifiuto urbano e, pertanto, inserita all'art. 183 TUA, alla lettera b-ter). Pertanto, l'attuale versione dell'art. 184, comma 2, TUA si limita a prevedere: *“sono rifiuti urbani i rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter)”*.

² Il D. Lgs. 116/2020, recepimento della Direttiva 2018/851, ha riformato in maniera sostanziale il D.lgs 152/06 in merito alla definizione di rifiuto urbano, con particolare riguardo a quelli prodotti dalle utenze non domestiche. Nello specifico, ha modificato la previgente formulazione dell'art. 184 del Dlgs 152/06, secondo cui i rifiuti dovevano essere classificati in base all'origine in urbani e speciali, con la precisazione che i rifiuti speciali non pericolosi potevano essere assimilati ai rifiuti urbani, per qualità e per quantità, e, di conseguenza, assoggettati alla medesima disciplina di gestione, in base ai Regolamenti comunali applicabili territorialmente da emanarsi nella cornice di un Decreto Ministeriale, tuttavia, mai emanato.

Adesso, in linea con le indicazioni della direttiva 2018/851, sono rifiuti urbani (art. 183 punto b-ter) quelli prodotti dalle utenze domestiche ai quali si aggiungono quelli provenienti da altre fonti e che sono simili per composizione ai rifiuti domestici (elenco rifiuti simili riportato nell'Allegato L-quater e prodotti dalle attività di cui all'Allegato L-quinquies). Tale nuova classificazione non è stata introdotta ai fini della gestione ma solo ai fini del calcolo degli obiettivi di riciclo. Ciò per fare in modo che tutti gli Stati Membri utilizzino, ai fini del calcolo degli obiettivi di riciclo, le stesse tipologie di rifiuti (carta, plastica, legno, vetro, etc), a prescindere dal fatto che siano prodotti da utenze domestiche o da utenze non domestiche. Escludendo da tale calcolo altre specifiche tipologie di rifiuti (ad esempio veicoli fuori uso, inerti, etc). Come infatti specificato nella direttiva 2018/851 (vedasi “Considerando 10”), nella nuova versione del D.lgs 151/06 (art. 183 punto b-quinquies ed art. 198 comma 2-bis) ed in ultimo chiarito dalla circolare del 14 maggio del Ministero della Transizione Ecologica (*“...A tal proposito, è doveroso sottolineare come la definizione di rifiuti urbani, che in ogni caso non individua limiti quantitativi ai rifiuti simili per natura e composizione ai domestici provenienti da altre fonti, debba essere intesa esclusivamente ai fini degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio nonché per le relative norme di calcolo.”*) la nuova definizione non incide sul riparto delle competenze e delle responsabilità in materia di gestione di tali rifiuti, avendo finalità esclusivamente statistiche.

La nozione di rifiuto urbano “simile” ai rifiuti domestici non corrisponde pertanto al concetto che tale rifiuto sia stato “assimilato ex-lege” ai rifiuti domestici ai fini della gestione; infatti, il rifiuto “simile” può essere affidato dal produttore ad operatori privati (art. 198 comma 2-bis e art. 238 comma 10). Rientra nella gestione del sistema pubblico solo se il produttore decide di affidarlo al gestore pubblico dei servizi di raccolta entro i termini previsti (vedasi art. 30 comma 5 della L 21/5/2021, n. 69, di conversione in legge, del decreto-legge n. 41/2021 “Decreto Sostegni). Quindi, per non compromettere tutto il sistema di regole annesse alle attività di raccolta, trasporto ed avvio a recupero (vedasi iscrizione alle categorie dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali, autorizzazioni impianti), con il rischio di apportare danni all'intero ciclo dei rifiuti recuperabili, è necessario chiarire ancora tali già indicati principi (da qui la necessità di modifica dell'art. 184), in modo tale che, se tali rifiuti vengono affidati per la loro gestione dal produttore (attività economica) ad un operatore privato, come accade da sempre, e quindi non transiteranno mai attraverso il sistema pubblico, essi possano seguire, come è giusto che sia, l'iter di tracciabilità e tutti gli altri adempimenti previsti per i rifiuti prodotti da attività economiche.

TARI

Con il D.lgs. n. 116/2020 è stato rafforzato l'obbligo di detassazione da parte dei Comuni per le attività industriali, artigianali e commerciali che producono rifiuti recuperabili e che ne affidano il servizio a imprese private. Tale obbligo, come più volte sancito dalla giurisprudenza³ che si è pronunciata sulla nuova normativa, si estende anche ai magazzini di stoccaggio sia per le materie prime e scorte, sia per i prodotti finiti ed aree collegate funzionalmente all'attività imprenditoriale. La centralità della gestione dei rifiuti, quindi a chi affidarne il servizio, è ora in capo solo ed esclusivamente al produttore (utenza non domestica) del rifiuto.

Tutte le utenze non domestiche possono quindi usufruire di gestori diversi da quello pubblico per la raccolta e trattamento dei rifiuti simili che producono; tali rifiuti devono essere computati, da parte dei Comuni, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio di cui all'art. 205 del TUA.

Rispetto alla **detassazione**, l'art. 238 TUA ribadisce l'esclusione dalla corresponsione della componente tariffaria per le quantità di rifiuti recuperabili gestiti tramite un operatore privato. La norma ovviamente si riferisce alla c.d. TIA2⁴ poiché nel testo unico è questa l'unica tariffa normata ed è quella che dovrebbero adottare tutti i Comuni. Resta quindi aperta **la questione inerente la c.d. TIA1 di cui alla Legge 147/2013**, essendo tale disposizione non in linea con le novità introdotte dal D.lgs 116/2020, **essa deve necessariamente adeguarsi a quanto previsto nel Dlgs 152/06 anche nell'ottica di prevedere la detassazione completa per le utenze non domestiche**. Tale dibattito ha portato nel corso degli ultimi anni ad un significativo aumento del contenzioso (amministrativo e tributario), nonché a pratiche restrittive della concorrenza a causa delle limitazioni eccessive per l'uscita dal servizio pubblico che, di fatto, ostacolano la possibilità di avvalersi degli operatori privati autorizzati al recupero. Inoltre, dato che il **comma 2-bis dell'art. 198 TUA**⁵, parla espressamente di possibilità delle utenze non domestiche di **avviare al recupero** i rifiuti dalle stesse prodotte al di fuori del servizio pubblico, è necessario ribadire con chiarezza che il presupposto per la riduzione della quota variabile, come sancito da circolari del Ministero dell'Ambiente, diverse sentenze nonché anche dall'AGCM, sia **l'avvio al recupero** poiché assorbe la definizione di riciclo.

Appare quindi necessaria una modifica normativa definitiva che adegui le disposizioni istitutive della TARI alle modifiche introdotte nel TUA, dal d.lgs 116/2020 che ha modificato le definizioni (art. 183 d.lgs 152/06), eliminato l'assimilazione (soppressa la lettera g) comma 2 art. 198 d.lgs 152/06) e levato quindi la privativa ai Comuni sui rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche stabilendo inoltre che i rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche che saranno avviati a recupero tramite soggetti terzi privati dovranno essere esclusi dalla corresponsione della componente tariffaria (art. 198 e art. 238 d.lgs 152/06).

SEMPLIFICAZIONI IMPIANTI DI RECUPERO RIFIUTI

Una questione rilevante per le imprese è connessa al rinnovo/modifica delle autorizzazioni per gli impianti di trattamento dei rifiuti recuperabili. **Quando un'impresa vuole migliorare il proprio impianto e aumentare la capacità di trattamento dei rifiuti**, tale azione **si configura come modifica sostanziale dell'autorizzazione** rilasciata dalla Regioni o da soggetti da essa delegati, iter che comporta tempi di attesa lunghi e imprevedibili.

Si ritiene, pertanto, che si debbano introdurre semplificazioni nel caso di modifiche che efficientino i processi di recupero/riciclo e che quindi contribuiscono, ad esempio, alla riduzione di consumi di energia o altri di fattori impattanti.

³ TAR Veneto Sentenza n. 1504 del 6 ottobre del 2022; Tar Lombardia 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.

⁴ La c.d. TIA2 è la tariffa di cui all'art. 238 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, poi denominata Tariffa Integrata Ambientale) che, come interpretata dall'art. 14, comma 33, D.L. 78/2010, convertito dalla Legge n. 122/2010, ha natura privatistica, ed è pertanto soggetta a Iva ai sensi degli artt. 1, 3, 4, co. II e III del D.P.R. n. 633/1972.

⁵ Art. 198, 2-bis, TUA: *“Le utenze non domestiche possono conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani previa dimostrazione di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi. Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani.”* L'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato ha inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri la segnalazione in merito a *“Proposte di riforma concorrenziale, ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2023”* proponendo una modifica all'art. 238 del D.Lgs. 152/06.