



*Nota UNIRIMA per le Audizioni periodiche
ARERA sul Quadro Strategico 2026-2029*

PRESENTAZIONE 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. Sviluppato nel dopoguerra esso rappresenta oggi un comparto industriale importante caratterizzato in prevalenza **da piccole e medie imprese a conduzione familiare**, con fatturato complessivo annuo che ammonta a circa 4 miliardi di euro con oltre 20.000 mila addetti.

I rifiuti di carta e cartone sono conferiti a circa 700 impianti di recupero sparsi capillarmente sull'intero territorio nazionale, ma il totale degli impianti autorizzati a ricevere rifiuti di carta e cartone è pari a 1.591. Qui 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.

La capillarità e la distribuzione omogenea sull'intero territorio nazionale della rete degli impianti di trattamento dei rifiuti cartacei, con una capacità autorizzata degli impianti di trattamento superiore alle quantità raccolte di carta e cartone, è un elemento che contraddistingue tale settore, che non denota quindi carenza impiantistica e che ha raggiunto e superato già da alcuni anni gli obiettivi di riciclo degli imballaggi fissati al 2030 (quelli al 2025 sono stati raggiunti e superati dal 2009).

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;
- le 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.

Queste dinamiche hanno ripercussioni dirette sul mercato regolato da ARERA, in particolare per quanto concerne la gestione dei rifiuti urbani, la sostenibilità tariffaria e l'equilibrio concorrenziale della filiera.

TEMATICHE DI INTERESSE

1. DIFESA DEL PRINCIPIO DI LIBERA CONCORRENZA (OS.6 e OS.15)

Il principio di concorrenza, espressamente previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico Ambientale), risulta frequentemente disatteso nelle pratiche di affidamento dei servizi integrati di gestione dei rifiuti urbani. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ha più volte censurato tale tendenza (vedasi segnalazione [AS1730](#) del marzo 2021), evidenziando come l'attribuzione congiunta delle attività di raccolta delle diverse frazioni con quelle di smaltimento, recupero e riciclo – tipicamente svolte in regime di mercato – generi improprie monopolizzazioni dei mercati a valle, anche mediante l'attribuzione di titolarità esclusiva in capo al gestore pubblico o a sue collegate.

Tale orientamento trova recente e autorevole conferma nella sentenza del [Consiglio di Stato n. 01976/2026](#) dell'11 marzo 2026 (Sez. IV), che ha accolto il ricorso dell'impresa Trevisan S.p.A. - associata UNIRIMA - contro Veritas S.p.A., ribadendo che **deve escludersi la sussistenza di una privativa comunale sull'attività di raccolta rifiuti per l'avvio a recupero**, in rispetto del principio di libera concorrenza. La pronuncia specifica che il TUA assoggetta a privativa esclusivamente la gestione dei rifiuti destinati allo smaltimento (art. 198 dlgs 152/2006), non estendendosi tale regime alle attività di recupero che sono, invece, affidate al rispetto del principio di libera concorrenza, e dichiara illegittimo il divieto imposto ad un impianto di recupero rifiuti in libera concorrenza di ricevere i rifiuti urbani, se non per il tramite del gestore del servizio pubblico, trattandosi di attività che rientra nel regime di libero mercato.

UNIRIMA ritiene essenziale il rispetto di tali principi e che, pertanto, la privativa comunale si limiti solo alle attività di raccolta e avvio al trattamento dei rifiuti prodotti dai Comuni, escludendo sia il trattamento vero e proprio, in particolare per le frazioni recuperabili che devono rimanere appannaggio del libero mercato. Tutto ciò al fine di tutelare il pluralismo operativo e l'efficienza della filiera e prevenire il trasferimento di inefficienze monopolistiche sui costi del servizio regolato, con potenziali riflessi sulla sostenibilità tariffaria.

Per ARERA, la questione assume centralità in quanto incide sull'equilibrio tra regolazione del servizio pubblico e dinamismo dei mercati downstream, garantendo che le scelte regolatorie promuovano concorrenza leale e ottimizzazione delle risorse.

Sintesi delle proposte:

- escludere categoricamente le attività di trattamento e recupero dei rifiuti dall'ambito dei servizi affidati in privativa, prevedendo procedure competitive e trasparenti per l'assegnazione delle frazioni raccolte;
- sopprimere dall'articolo 649-bis della L. 147/2013, introdotto dal decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 147, il vincolo della durata minima biennale per la scelta delle utenze non domestiche tra gestore pubblico e mercato, al fine di garantire flessibilità, tempestività e maggiore libertà di scelta alle attività economiche.

2. CRITICITÀ SULL'INDIVIDUAZIONE DEGLI IMPIANTI "MINIMI" E DISTORSIONI CONCORRENZIALI (OS.12 e OS.15)

La definizione e l'individuazione degli impianti cosiddetti "minimi", introdotti ([Delibera 363/2021](#)) per garantire la chiusura del ciclo dei rifiuti a livello regionale in presenza di rigidità strutturali, sta generando rilevanti criticità sul piano della concorrenza e della ripartizione delle competenze amministrative. La giurisprudenza amministrativa, unitamente alle puntuali segnalazioni dell'AGCM (si vedano, in particolare, la [Segnalazione AGCM n. 1875 del 23 dicembre 2022](#) e la successiva ricognizione SPL 2023 - [AS1999 del 17 giugno 2024](#)), ha evidenziato come l'eccessiva estensione di tale istituto – spesso utilizzato in ottica protezionistica dalle amministrazioni locali per sottrarre volumi di rifiuti alle dinamiche di mercato – rischi di cristallizzare inefficienze e disincentivare nuovi investimenti infrastrutturali necessari al superamento del gap impiantistico.

Il quadro normativo, che trova il suo fulcro nel Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR), richiede un bilanciamento rigoroso tra l'esigenza di autosufficienza regionale e il principio cardine della libera circolazione dei materiali, che non può essere sacrificato a favore di una prossimità intesa in senso meramente geografico o amministrativo.

UNIRIMA ritiene fondamentale che l'istituto degli impianti "minimi" sia applicato in via eccezionale e transitoria, come peraltro suggerito dalla stessa AGCM, che ne subordina la legittimità al solo tempo necessario per il superamento del deficit impiantistico. La giurisprudenza ha ormai consolidato un orientamento chiaro in tal senso (si richiamano le sentenze del TAR Lombardia [n. 486/2023](#) e [n. 501/2023](#), confermate dal Consiglio di Stato con le sentenze [nn. 10548](#) e [10550](#) del 2023), statuendo che l'individuazione di tali impianti non può prescindere da una chiara competenza statale, sottraendosi alla potestà del regolatore o delle singole Regioni. La prossimità deve pertanto costituire un criterio premiale nell'ambito delle gare, in linea con i recenti orientamenti ANAC (come espresso nella [Delibera n. 1/2024](#) in materia di clausole territoriali), evitando che il ricorso agli "impianti minimi" si trasformi in una barriera all'ingresso che limiti la libera circolazione dei rifiuti urbani destinati a recupero.

Per ARERA, la questione riveste una centralità strategica poiché l'errata perimetrazione degli impianti "minimi" incide direttamente sulla sostenibilità tariffaria del servizio e sulla corretta allocazione dei costi a carico dell'utenza. Un'applicazione estensiva di tale regime, ormai censurata da plurimi pronunciamenti del Consiglio di Stato (tra cui la sentenza [n. 7412 del 31 luglio 2023](#) e la sentenza [n. 5257 del 29 maggio 2023](#)), oltre a costituire un *vulnus* concorrenziale, rischia di cristallizzare inefficienze di sistema che si riflettono negativamente sulle tariffe finali, precludendo ai cittadini i benefici derivanti da un mercato del trattamento efficiente e competitivo.

3. DIFESA DELLE ESPORTAZIONI E SOSTENIBILITÀ DELLA TARIFFA RIFIUTI (OS.15)

Dal 2004, l'Italia si configura come esportatore netto di carta da macero, con un surplus medio pari al 22% della produzione complessiva, equivalente a circa 1,5 milioni di tonnellate annue, senza alcuna criticità di approvvigionamento per le cartiere nazionali. Le esportazioni assolvono un ruolo strutturale di riequilibrio tra domanda e offerta interna, contribuiscono alla stabilizzazione dei prezzi di mercato e hanno consentito il superamento degli obiettivi europei di riciclo, con tassi ormai superiori al 90% negli ultimi due anni.

Eventuali restrizioni o aggravii burocratici alle esportazioni determinerebbero un eccesso di offerta interna, con crollo dei prezzi della carta da macero e conseguente erosione del valore economico dei materiali recuperati. Tale scenario recherebbe danno non solo alle imprese del recupero, ma provocherebbe:

- un aumento dei costi dei servizi di raccolta differenziata comunale, con riflessi negativi sulle tariffe a carico dei cittadini;
- oneri aggiuntivi per i produttori di rifiuti di carta riciclabile da attività economiche;
- rischi per gli obiettivi di riciclo fissati dalle Direttive UE.

Per ARERA, che vigila sulla sostenibilità economica del servizio pubblico (art. 238 dlgs 152/2006), il mantenimento di un valore di mercato adeguato per i materiali recuperabili rappresenta un fattore chiave per contenere gli oneri tariffari e promuovere l'efficienza sistemica.

Sintesi delle proposte:

- Semplificare e agevolare le procedure per le esportazioni della carta da macero, rimuovendo gli ostacoli burocratici per garantire accesso equo ed immediato ai mercati internazionali per bilanciare domanda e offerta ed evitare aggravii di costi per i produttori e per la collettività.

4. GESTIONE DEGLI SCARTI NON RICICLABILI (OS.12 e OS.15)

Una criticità che caratterizza il settore del recupero di materia dai rifiuti già da diversi anni è quella inerente la gestione degli scarti non riciclabili classificati come rifiuti speciali non pericolosi (EER 19 12 12). Si tratta

degli scarti generati dai processi di trattamento dei rifiuti finalizzati alla produzione di materia prima “end-of-waste”. Un flusso importante di materiale che dovrebbe essere gestito in un’ottica di circolarità.

Il gap impiantistico relativo alla gestione di tali rifiuti derivanti dai trattamenti risulta dai dati ISPRA particolarmente evidente, ed il PNGR (Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti) individua tali scarti come uno dei flussi strategici sul quale concentrare la programmazione regionale. La distribuzione geografica degli impianti, come rilevata dalla ricognizione effettuata dal PNGR, non risulta omogenea tra le Regioni italiane in termini di numerosità, capacità autorizzata e scelte tecnologiche. Circa il 70% degli inceneritori è localizzato nelle regioni settentrionali, evidenziando quindi una disomogenea distribuzione degli impianti su questo fronte. Pertanto una quantità rilevante degli scarti è ancora avviata a smaltimento a discarica e contribuisce alla quota totale dei rifiuti smaltiti in discarica. Tale gestione si trova in evidente contrasto con gli obiettivi volti alla transizione verso un’economia circolare.

Al fine di permettere lo sviluppo di un’adeguata dotazione impiantistica con elevati standard gestionali e tecnologici ed **evitare criticità concorrenziali per eccessivo potere di mercato in capo ai pochi impianti esistenti** (vedasi quanto evidenziato dalla segnalazione inviata dall’AGCM al Governo in merito a “Proposte di riforma concorrenziale, ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2021”) riteniamo che sia necessario che gli scarti non riciclabili derivanti dalle operazioni di trattamento dei rifiuti prodotti dai Comuni siano inclusi nella programmazione regionale, tenendo altresì conto di tali flussi nella definizione della tariffa di accesso agli impianti di smaltimento o recupero energetico.