

## **A476D - CONAI-GESTIONE RIFIUTI DA IMBALLAGGI IN PLASTICA-REVISIONE IMPEGNI**

Provvedimento n. 31527

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 15 aprile 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (di seguito, "TFUE");

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE (oggi articoli 101 e 102 del TFUE);

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 14-ter;

VISTA la propria delibera del 17 luglio 2014, n. 25035, con la quale è stato avviato un procedimento istruttorio (A476), ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti del Consorzio Nazionale Imballaggi (di seguito, "CONAI") e del Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclaggio e il Recupero dei Rifiuti di Imballaggi in Plastica (di seguito, "COREPLA"; collettivamente anche, i "ConSORZI"), nonché del "sistema autonomo" (il sistema autonomo P.A.R.I. - (di seguito, "Sistema PARI" - della società Aliplast S.p.A. - di seguito, "Aliplast") in qualità di parte segnalante, volto ad accertare eventuali violazioni dell'articolo 102 TFUE da parte dei Consorzi in relazione ai comportamenti assunti nel mercato dell'avvio al riciclo dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali secondari e terziari;

VISTA la "Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287", assunta nell'adunanza del 6 settembre 2012 e pubblicata sul Bollettino n. 35 del 17 settembre 2012;

VISTA la comunicazione del 20 febbraio 2015, con la quale CONAI e COREPLA hanno presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990, secondo le modalità indicate specificamente nell'apposito "Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90", volti a rimuovere i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

VISTA la propria delibera del 3 settembre 2015, n. 25609, con cui, in chiusura di istruttoria, sono stati resi obbligatori gli impegni presentati dai Consorzi, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990 (di seguito, "Impegni"), senza indicazione di un termine temporale per la loro cessazione;

VISTA l'istanza di revoca degli Impegni, presentata dai Consorzi il 20 settembre 2024, fondata sulle modifiche che hanno interessato il settore in esame negli anni trascorsi dalla chiusura dell'istruttoria e, in particolare, sull'evoluzione del quadro normativo e fattuale di riferimento che, a parere di CONAI e COREPLA, avrebbero reso gli Impegni non più di immediata e piena applicazione;

VISTE le informazioni integrative prodotte dai Consorzi il 4 ottobre 2024 e le osservazioni presentate da Aliplast l'11 ottobre 2024;

VISTA la propria delibera del 22 ottobre 2024, n. 31348, con la quale è stata avviata un'istruttoria nei confronti di CONAI e COREPLA al fine di valutare, in contraddittorio con le Parti ed eventuali terzi interessati, l'istanza di revoca degli impegni da essi presentata, nella quale è fissato il termine di conclusione al 28 febbraio 2025;

VISTA la propria delibera del 25 febbraio 2025, n. 31469, con la quale è stato prorogato al 30 aprile 2025 il termine di conclusione del procedimento, anche al fine di integrare il contraddittorio con la società Aliplast e di garantire ai Consorzi il pieno esercizio dei diritti di difesa;

VISTA la comunicazione del 3 marzo 2025, con la quale è stata accolta l'istanza di partecipazione al procedimento di Aliplast del 17 gennaio 2025;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso delle fasi pre-istruttoria e istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. LE PARTI**

**1.** CONAI è un consorzio obbligatorio per legge, dotato di personalità giuridica, senza fini di lucro, costituito dai produttori e utilizzatori di imballaggi, obbligati a finanziare l'attività di gestione dei rifiuti derivanti dall'utilizzo dei propri imballaggi, ai sensi del principio europeo dell'Extended *Producer Responsibility* (di seguito, "EPR")<sup>1</sup>. Il consorzio è stato inizialmente istituito con il D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. Decreto Ronchi) ed è ora disciplinato dal D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Testo Unico dell'Ambiente, di seguito "TUA"). CONAI, inoltre, garantisce il raccordo tra

---

<sup>1</sup> [Questo principio ha tratto fondamento dal più generale principio di derivazione comunitaria del c.d. *polluter pays principle* o PPP ("chi inquina paga"), inizialmente codificato nella Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 in tema di responsabilità ambientale e ora direttamente trasfuso nel TFUE. Nell'ordinamento nazionale i due principi sono stati recepiti nel D.lgs. 152/2006 ("TUA").]

l'attività di gestione dei rifiuti da imballaggio svolta dai Consorzi di filiera (v. *infra*) e il servizio pubblico di raccolta differenziata organizzata dai Comuni, per il tramite del c.d. "Accordo ANCI-CONAI"<sup>2</sup>.

**2.** COREPLA è uno dei sei consorzi di filiera attraverso i quali CONAI fornisce il servizio di *compliance* al suddetto obbligo *EPR*, in particolare rappresentativo delle imprese che producono imballaggi in plastica, anch'esso istituito con il Decreto Ronchi e ora disciplinato nel TUA<sup>3</sup>.

**3.** Aliplast è una società, oggi parte del gruppo Herambiente, che opera nel settore della raccolta, stoccaggio, recupero e riciclo degli imballaggi in plastica. In quanto produttrice di imballaggi in plastica, ai sensi dell'articolo 221, comma 3, lettera c), TUA, l'impresa ha costituito un c.d. "sistema autonomo" di gestione dei propri rifiuti da imballaggi secondari e terziari<sup>4</sup> in polietilene a bassa densità (di seguito, "LDPE"), denominato "Sistema PARI", che consente alla medesima di tracciarli, raccogliarli e avviarli a riciclo, senza utilizzare le infrastrutture e i servizi messi a disposizione da CONAI e COREPLA e senza versare il contributo ambientale CONAI (di seguito, "CAC")<sup>5</sup>.

## II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO A476

**4.** Il procedimento istruttorio A476 era stato avviato il 17 luglio 2014 in relazione a una presunta strategia escludente che CONAI avrebbe posto in essere, anche nell'interesse di COREPLA, volta a ostacolare l'ingresso del Sistema PARI, implementato dalla società Aliplast, nel mercato dell'organizzazione dell'avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali secondari e terziari. L'ipotesi istruttoria era, più in particolare, che CONAI avesse posto in essere, anche nell'interesse di COREPLA, un'unica articolata strategia escludente concretizzatasi nella frapposizione di ostacoli al riconoscimento del Sistema PARI e alla sua operatività in detto mercato.

**5.** Il procedimento si è chiuso con impegni, adottati dall'Autorità ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge n. 287/1990, con provvedimento del 3 settembre 2015, n. 25609.

**6.** Gli Impegni resi obbligatori con tale provvedimento prevedevano in sintesi:

i) l'attribuzione a un soggetto terzo (di seguito, "*Monitoring Trustee*") sottoposto all'approvazione dell'Autorità, del compito di fornire al MATTM elementi di valutazione ai sensi dell'articolo 221, comma 5, del TUA, nell'ambito delle procedure amministrative di riconoscimento dei sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali (**Impegno n. 1**);

ii) la definizione dei criteri per la determinazione del contributo che eventuali nuovi sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali sono tenuti a versare al sistema consortile CONAI qualora una parte dei propri imballaggi siano intercettati dal circuito della raccolta urbana. Anche in tale procedimento era previsto, al ricorrere di determinate condizioni, l'intervento del *Monitoring Trustee* di cui al precedente Impegno n. 1 (**Impegno n. 2**);

iii) l'assunzione di alcuni obblighi di trasparenza e pubblicità da parte di CONAI e COREPLA nei confronti del mercato in relazione all'esistenza di sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica (**Impegno n. 3**);

iv) l'applicazione retroattiva dei criteri di cui all'Impegno n. 2 anche per la determinazione del contributo dovuto da Aliplast al sistema consortile CONAI/COREPLA, qualora richiesta dalla stessa società (**Impegno n. 4**)<sup>6</sup>;

v) l'obbligo di comporre, su richiesta di Aliplast, la controversia amministrativa pendente in merito al riconoscimento del Sistema PARI, a condizione che l'impresa si sottoponesse a una verifica da parte del *Monitoring Trustee* per accertare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo previsti dalla legge<sup>7</sup>; la rinuncia al

---

<sup>2</sup> [In virtù dell'Accordo ANCI/CONAI, i consorzi di filiera stipulano a loro volta dei contratti con i singoli Comuni, in base ai quali essi ritirano, a fronte del riconoscimento di un corrispettivo a copertura dei maggiori costi sostenuti per l'effettuazione del servizio, i rifiuti che confluiscono nella raccolta differenziata urbana.]

<sup>3</sup> [Oltre al COREPLA, gli ulteriori consorzi di filiera appartenenti al sistema CONAI sono rappresentativi dei produttori di imballaggi in acciaio (CNA), in alluminio (CIAL), in carta (COMIECO), in legno (RILEGNO) e in vetro (COREVE).]

<sup>4</sup> [Ai sensi dell'articolo 218 TUA, gli imballaggi si distinguono in: a) imballaggi primari, che contengono una singola unità di vendita; b) imballaggi multipli o imballaggi secondari, che raggruppano un certo numero di unità di vendita, e c) imballaggi per il trasporto o imballaggi terziari, volti a facilitare la manipolazione e il trasporto di merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, di un certo numero di gruppi di unità di vendita. Gli imballaggi secondari e terziari generalmente rientrano nella categoria dei rifiuti speciali, provenienti dal circuito non domestico (commerciale e industriale), pertanto, queste due categorie sono spesso indicate congiuntamente come "rifiuti da imballaggi in plastica speciali".]

<sup>5</sup> [Ai sensi dell'articolo 221, comma 10, TUA, i produttori e gli utilizzatori di imballaggi sono obbligati al versamento a CONAI del CAC. L'articolo 224, comma 8, TUA, prevede che il CAC debba finanziare in via prioritaria il ritiro degli imballaggi primari o comunque conferiti al sistema pubblico di raccolta gestiti dai soggetti delegati alla raccolta stessa dagli Enti locali, e solo in via accessoria la raccolta, il recupero e il riciclo dei rifiuti da imballaggio secondari e terziari.]

<sup>6</sup> [In forza di tale impegno, Aliplast e CONAI/COREPLA hanno poi sottoscritto un'apposita Convenzione (cfr. *infra*).]

<sup>7</sup> [Aliplast non ha invero poi fatto ricorso a tale facoltà e la controversia è poi proseguita a livello di contenzioso amministrativo (cfr. *infra*). L'impegno 5 come definitivamente reso obbligatorio dall'Autorità prevedeva al riguardo, "in caso di mancato accordo transattivo", che: "CONAI e COREPLA mantengono le loro prerogative di azione in giudizio per la tutela dei loro diritti e interessi legittimi con riguardo al riconoscimento del sistema autonomo P.A.R.I. da parte del decreto del Ministro dell'ambiente 4 agosto 2014, rinunciando tuttavia a ogni contestazione avente per oggetto quanto stabilito dall'accordo o dal soggetto indipendente ai sensi dell'Impegno 2". ]

credito vantato da CONAI nei confronti di Aliplast in relazione alle somme da quest'ultima dovute a titolo di c.d. CAC ("Contributo Ambientale CONAI") non corrisposto nel periodo 15 luglio 2009 - 20 giugno 2013<sup>8</sup>, nonché la rateizzazione del debito di Aliplast per il CAC non versato nel periodo 21 giugno 2013 - 4 agosto 2014<sup>9</sup> (complessivamente, **Impegno n. 5**).

**7.** Gli Impegni sopra descritti sono stati resi obbligatori dall'Autorità nel 2015 senza la previsione di un termine finale per la loro attuazione (*sine die*).

**8.** L'Autorità ha sempre accertato, nei nove anni trascorsi dalla chiusura dell'istruttoria, l'ottemperanza di CONAI e COREPLA agli Impegni stessi.

### III. L'ISTANZA DI REVOCA IMPEGNI

**9.** Il 20 settembre 2024, CONAI e COREPLA (collettivamente, anche, i "Consorti") hanno presentato un'istanza finalizzata alla revoca degli impegni di cui alla delibera del 3 settembre 2015, n. 25609 (di chiusura del procedimento A476 CONAI-GESTIONE RIFIUTI DA IMBALLAGGI IN PLASTICA), in ragione delle modifiche che hanno interessato il settore in esame negli anni trascorsi dalla chiusura dell'istruttoria.

**10.** Più in particolare, quanto all'Impegno n. 1, esso risulta ormai anacronistico dal momento che, dal 2017<sup>10</sup>, CONAI non è più tenuto a fornire al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (si seguito, "MASE") gli elementi di valutazione nell'ambito dei procedimenti di riconoscimento dei sistemi autonomi (ruolo ora attribuito all'ISPRA). Conseguentemente, negli ultimi anni il *Monitoring Trustee* non è stato chiamato a svolgere alcuna attività concernente l'attuazione di tale misura.

**11.** Quanto all'Impegno n. 2, i Consorzi hanno evidenziato la portata della modifica normativa di cui all'articolo 25-bis, comma 1, del D.L. 30 aprile 2022, n. 36, convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, che ha introdotto il comma 5-ter dell'articolo 224 del TUA<sup>11</sup> che farebbe venir meno l'esigenza, prevista da tale Impegno, di affidare al *Monitoring Trustee* la determinazione del contributo dovuto per gli imballaggi del sistema autonomo confluiti nel servizio pubblico di raccolta dal momento che l'obbligo per i sistemi autonomi di farsi carico dei costi degli imballaggi a essi riferibili, che confluiscono nella raccolta pubblica, è previsto ormai dalla stessa legge (e non più dal decreto ministeriale di riconoscimento). Tali costi saranno stabiliti nell'accordo di programma quadro con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (di seguito, "ANCI") di cui al comma 5 dell'articolo 224 del TUA<sup>12</sup>. Dopo tali modifiche normative, quindi, le controparti dell'ANCI nell'ambito dell'accordo di programma quadro non sono più soltanto CONAI e i Consorzi di filiera, bensì tutti i sistemi *EPR* che si occupano della gestione degli imballaggi, compresi i sistemi autonomi, che possono negoziare direttamente con l'ANCI i corrispettivi dovuti ai Comuni per il servizio di raccolta differenziata dei rispettivi imballaggi confluiti nella raccolta urbana. Sarebbe, dunque, divenuto superfluo (e inopportuno) il ruolo assegnato al *Monitoring Trustee* e in ultima analisi l'intero Impegno 2.

**12.** Quanto all'Impegno n. 3, relativo all'informazione sui sistemi autonomi da rendere disponibile sui siti *internet* di CONAI e COREPLA, secondo i Consorzi esso andrebbe riconsiderato alla luce delle attuali condizioni economico-giuridiche del settore, che vede la presenza di tre sistemi autonomi della filiera della plastica (P.A.R.I., CORIPET e CONIP) già riconosciuti in via definitiva e uno multi-materiale (carta, legno e plastica) riconosciuto in via provvisoria (ERION PACKAGING). In particolare, a distanza di quasi un decennio dalla chiusura del procedimento A476, la misura avrebbe esaurito la sua efficacia innovativa di trasparenza e visibilità nel mercato, in quanto l'informativa prevista sarebbe oggi marginale alla luce del ruolo attivo che i sistemi autonomi hanno assunto nel settore della gestione dei rifiuti di imballaggio.

**13.** Quanto all'Impegno n. 4, specificamente relativo ai rapporti con Aliplast per la determinazione del contributo dovuto al sistema consortile, i Consorzi fanno rinvio a considerazioni analoghe a quelle rappresentate in merito

---

<sup>8</sup> [Si tratta del periodo intercorso tra l'adozione del primo provvedimento di riconoscimento definitivo del sistema autonomo PARI e l'annullamento dello stesso da parte del Consiglio di Stato.]

<sup>9</sup> [Tale periodo è quello intercorso tra l'annullamento della prima autorizzazione definitiva da parte del Consiglio di Stato e il rilascio ad Aliplast di una seconda autorizzazione definitiva.]

<sup>10</sup> [Cfr. articolo 221, comma 5, del TUA, così come modificato dall'articolo 1, comma 120, della legge n. 124/2017 (c.d. "Legge Concorrenza").]

<sup>11</sup> [Tale disposizione prevede che l'accordo di programma quadro di cui al comma 5: "stabilisce che i produttori e gli utilizzatori che aderiscono a un sistema autonomo di cui all'articolo 221, comma 3, lettere a) e c), ovvero a uno dei consorzi di cui all'articolo 223 assicurano la copertura dei costi di raccolta e di gestione dei rifiuti di imballaggio da loro prodotti e conferiti al servizio pubblico di raccolta differenziata anche quando gli obiettivi di recupero e riciclaggio possono essere conseguiti attraverso la raccolta su superfici private. Per adempiere agli obblighi di cui al precedente periodo, i produttori e gli utilizzatori che aderiscono ai sistemi di cui all'articolo 221, comma 3, lettere a) e c), possono avvalersi dei consorzi di cui all'articolo 223 facendosi carico dei costi connessi alla gestione dei rifiuti di imballaggio sostenuti dai consorzi medesimi".]

<sup>12</sup> [Cfr. articolo 224 TUA, comma 5: "Al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni, CONAI e i sistemi autonomi di cui all'articolo 221, comma, 3 lettere a) e c) promuovono e stipulano un accordo di programma quadro, di cui alla legge 241/90 e successive modificazioni, su base nazionale tra tutti gli operatori del comparto di riferimento, intendendosi i sistemi di responsabilità estesa del produttore operanti, con l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), con l'Unione delle province italiane (UPI) o con gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale (...)."]

all'Impegno n. 2. Le due misure infatti possono essere considerate unitariamente in quanto l'Impegno 4 rappresenta l'applicazione specifica ad Aliplast delle procedure previste dall'Impegno 2.

**14.** Quanto, infine, all'Impegno n. 5, i Consorzi hanno fatto presente che il 16 dicembre 2015 Aliplast e CONAI hanno concluso la *transazione economica* prevista da tale Impegno, da tempo integralmente adempiuta, e che Aliplast non ha invece mai richiesto di sottoscrivere la *transazione amministrativa*, che oggi è divenuta priva di senso tenuto conto che il relativo contenzioso giudiziario si è definitivamente concluso con la sentenza del Consiglio di Stato n. 2123/2024 che ha confermato l'annullamento del provvedimento di riconoscimento del Sistema PARI n. 5201/TRI/DI/R del 4 agosto 2014. Attualmente, il Sistema PARI opera in via definitiva sulla base del decreto direttoriale n. 36 del 5 agosto 2020, quest'ultimo non impugnato né da CONAI, né da COREPLA. Pertanto, anche tale Impegno avrebbe esaurito i suoi effetti essendo stato integralmente adempiuto dai Consorzi.

**15.** In considerazione degli elementi addotti, i Consorzi ritengono conclusivamente che *"le preoccupazioni concorrenziali che attraverso gli Impegni si volevano superare sul piano dell'autoregolamentazione appaiono venute meno nel vigente quadro normativo. Gli Impegni non appaiono oggi coerenti e di immediata e piena applicazione. La loro permanenza, con i correlati obblighi di rendicontazione annuale sulla loro attuazione, sembra d'altro canto costituire ormai un onere meramente formale e privo di reale utilità sul piano concorrenziale. Un onere non più proporzionato anche in ragione del fatto che gli Impegni operano a tempo indeterminato"*.

#### **IV. L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO A476D E L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA**

**16.** Le posizioni preliminari dei Consorzi (già richiamate) e di Aliplast (cfr. *infra*) erano già state espresse in fase antecedente l'avvio dell'istruttoria, oltre che per i Consorzi nella stessa istanza di revoca<sup>13</sup>, tramite le rispettive memorie e deduzioni del 4 e 11 ottobre 2024<sup>14</sup>.

**17.** Nell'adunanza del 22 ottobre 2024 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un'istruttoria per accertare *"in contraddittorio con i Consorzi ed eventuali terzi interessati"*, se *"[l'] evoluzione del settore interessato sia tale da giustificare la revoca o la revisione degli impegni resi obbligatori con la delibera n. 25609 del 3 settembre 2015"* (procedimento A476D)<sup>15</sup>, fissandone il termine di chiusura al 28 febbraio 2025.

**18.** Il 4 dicembre 2024 si è svolta l'audizione di CONAI e COREPLA<sup>16</sup>.

**19.** Il 17 gennaio 2025 Aliplast, società segnalante nel procedimento A476, ha presentato istanza di partecipazione al presente procedimento<sup>17</sup>. Aliplast ha inviato ulteriore documentazione e osservazioni prima della scadenza originaria del procedimento<sup>18</sup>.

**20.** Il 21 gennaio 2025 è stata formulata richiesta di parere al MASE<sup>19</sup> riguardo all'istanza di revoca degli Impegni presentata dai Consorzi. Il MASE ha fatto pervenire la propria risposta il 31 gennaio 2025<sup>20</sup>.

**21.** L'Autorità, nella sua adunanza del 25 febbraio 2025, ha deliberato di prorogare il procedimento al 30 aprile 2025, al fine di acquisire ulteriori elementi utili alla valutazione dell'istanza di revoca dei Consorzi e di integrare il contraddittorio con la stessa Aliplast, la quale è stata successivamente ammessa a partecipare al presente procedimento, con comunicazione del 3 marzo 2025<sup>21</sup>.

**22.** Aliplast ha prodotto in più occasioni informazioni e documentazione integrativa dopo l'accoglimento dell'istanza di partecipazione<sup>22</sup> ed è stata sentita in audizione, sia prima che dopo l'ammissione a partecipare al procedimento e, da ultimo, il 10 e il 25 marzo 2025<sup>23</sup>.

**23.** CONAI e COREPLA hanno presentato un'ulteriore memoria il 28 marzo 2025<sup>24</sup>, contenente replica alle osservazioni espresse da Aliplast nelle ultime comunicazioni.

**24.** Tutte le Parti hanno avuto più volte accesso alla documentazione del fascicolo, in accoglimento delle specifiche istanze pervenute<sup>25</sup>.

---

<sup>13</sup> [Cfr. doc. 1.]

<sup>14</sup> [Cfr. doc. 3 e doc. 6.]

<sup>15</sup> [Cfr. doc. 7 e doc. 8.]

<sup>16</sup> [Cfr. doc. 15.]

<sup>17</sup> [Cfr. doc. 16.]

<sup>18</sup> [Cfr. docc. 19, 20, 22, 23 e 24.]

<sup>19</sup> [Cfr. doc. 17.]

<sup>20</sup> [Cfr. doc. 21.]

<sup>21</sup> [Cfr. doc. 28.]

<sup>22</sup> [Cfr. docc. 34, 36, 37, 38, 40.]

<sup>23</sup> [Cfr. docc. 35 e 41.]

<sup>24</sup> [Cfr. doc. 39.]

<sup>25</sup> [Cfr. doc. 11, 31, 33, 42.]

## V. LE ARGOMENTAZIONI DEI CONSORZI

**25.** CONAI e COREPLA hanno ulteriormente chiarito la propria posizione, in merito all'istanza di revoca, mediante l'invio di alcune precisazioni richieste dagli Uffici, nel corso dell'audizione istruttoria e con una memoria conclusiva.

**26.** Quanto ai chiarimenti forniti, la Direzione aveva ritenuto opportuno richiedere ai Consorzi un primo approfondimento rispetto al contenuto delle informazioni inizialmente rese con riferimento agli Impegni n. 2 e n. 4, chiedendo di specificare il rapporto tra le possibilità di cui al novellato quadro normativo e la realtà fattuale, con particolare riferimento alla vigenza o meno della Convenzione con Aliplast per la definizione dei costi da quest'ultima dovuti per la gestione dei rifiuti intercettati dal sistema pubblico di raccolta, di cui è stato dato conto negli anni all'Autorità nelle varie relazioni di ottemperanza<sup>26</sup>.

**27.** Con una comunicazione integrativa dell'istanza di revoca inviata il 4 ottobre 2024, i Consorzi hanno rappresentato che il nuovo Accordo di Programma previsto dal TUA non è stato ancora concluso, ma le relative trattative sono in corso da tempo e Aliplast vi partecipa attivamente. Fino alla conclusione dello stesso, continueranno a operare le previsioni dell'Accordo Quadro ANCI-CONAI 2020-2024 anche oltre la scadenza del 31 dicembre 2024, al fine di assicurare la continuità del servizio di gestione dei rifiuti. Nel frattempo, la Convenzione sottoscritta tra i Consorzi e Aliplast, da ultimo aggiornata nel corso del 2023, è ancora in essere e non verrà necessariamente meno in ragione dell'approvazione dell'Accordo di Programma Quadro. È stato, infatti, espressamente previsto nell'ultimo aggiornamento che *"le Parti verificheranno insieme quali delle eventuali pattuizioni che dovessero essere concordate nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro di cui all'articolo 224 commi 5, 5-bis e 5-ter TUA potranno portare a una modificazione di una o più previsioni stabilite nella Convenzione e suoi allegati"* (articolo 4).

**28.** Secondo i Consorzi, a ogni modo, le intervenute novelle normative individuerebbero una nuova possibilità per i sistemi autonomi che possono negoziare direttamente con l'ANCI e con i Comuni (per le convenzioni locali attuative dell'Accordo di Programma) tutte le condizioni della gestione dei rifiuti di rispettiva competenza confluiti nella raccolta urbana, comprese quelle di natura economica. È vero che la norma prevede che, a tal fine, i sistemi autonomi possano anche avvalersi dei Consorzi di cui all'articolo 223 TUA (ovvero del sistema CONAI/Consorzi di filiera), ma tale strada non è più l'unica opzione a loro disposizione e, ragionevolmente, i sistemi autonomi vi faranno ricorso solo qualora il rapporto diretto con gli enti locali risulti per qualche ragione più oneroso.

**29.** Dal punto di vista degli Impegni, tuttavia, verrebbe meno secondo i Consorzi la necessità di imporre un vincolo procedimentale alla negoziazione tra il sistema autonomo e CONAI/COREPLA, esistendo ormai un complesso sistema di norme a garanzia dell'operatività dei sistemi autonomi. Anche da un punto di vista contenutistico, peraltro, le "Linee Guida" di cui all'Impegno 2 sarebbero secondo i Consorzi diventate ormai un *"benchmark di riferimento del mercato"*, destinate ad avere in ogni caso vita autonoma a prescindere dalla vigenza degli Impegni<sup>27</sup>. In definitiva, secondo CONAI/COREPLA, le modificazioni normative intervenute nella disciplina della gestione dei rifiuti di imballaggio dopo il 2015 avrebbero fatto perdere agli Impegni 2 e 4, resi obbligatori a conclusione del procedimento A476, la loro funzione di presidi volti a fronteggiare possibili comportamenti escludenti dei Consorzi storici, rendendo dunque superflua la loro perdurante vincolatività.

**30.** Nel corso dell'audizione istruttoria sono stati affrontati i medesimi temi anche alla luce delle prime osservazioni presentate da Aliplast (cfr. sezione successiva), cui i Consorzi avevano avuto *medio tempore* accesso. Secondo CONAI/COREPLA, in estrema sintesi, le motivazioni addotte dal sistema autonomo circa gli Impegni n. 2 e n. 4 non sarebbero in grado di inficiare le ragioni alla base della sopravvenuta inattualità delle misure, in quanto il nuovo modello normativo escluderebbe alla radice ogni possibilità di condotte anti-competitive dei Consorzi e, in tal senso, la lungaggine dei processi negoziali (dovuta proprio anche all'allargamento del sistema a un novero più ampio di soggetti) non rilevarebbe in alcun modo nello smentire tale assunto, mentre le argomentazioni addotte da Aliplast con riferimento all'Impegno 5 esulerebbero del tutto dal contenuto della misura a suo tempo approvata.

**31.** Anche nella propria memoria conclusiva del 28 marzo 2025, trasmessa in replica alle ulteriori argomentazioni mosse da Aliplast di cui meglio si dirà, relative ai tavoli negoziali in corso, da un lato, per la stipula dell'Accordo di Programma Quadro (di seguito, "APQ") con ANCI e, dall'altro lato, alla corretta interpretazione da dare alla norma approvata nel dicembre 2024 e relativa ai costi del servizio universale supportati da CONAI/COREPLA (comma 10-*bis* articolo 221 TUA; cfr. *infra*), i Consorzi hanno ribadito le motivazioni a supporto dell'istanza di revoca, dal momento che dette ulteriori argomentazioni concernono profili del tutto estranei al perimetro degli Impegni a suo tempo approvati dall'Autorità<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> [Aliplast e CONAI/COREPLA, senza ricorrere all'intervento del trustee, hanno sottoscritto nel 2015 e poi nel tempo aggiornato un'apposita Convenzione per la corretta quantificazione dei costi per gli imballaggi del sistema autonomo PARI confluiti nella raccolta differenziata e gestiti dal sistema consortile. Delle negoziazioni per il rinnovo di tale Convenzione (da ultimo aggiornata nel maggio 2023), l'Autorità è stata nel tempo sempre tenuta al corrente.]

<sup>27</sup> [Le stesse sarebbero state, ad esempio, prese a riferimento anche con riguardo alla convenzione che COMIECO (Consorzio per gli imballaggi cellulosici, estraneo al procedimento A476) e COREPLA (quest'ultimo per gli imballaggi plastici non rientranti nel perimetro di applicazione degli Impegni) hanno concluso con il sistema autonomo multimateriale ERION Packaging in applicazione dell'articolo 224, comma 5-ter del TUA.]

<sup>28</sup> [CONAI e COREPLA hanno comunque reso noto che "le divergenze che sembravano originariamente sussistere sul perimetro applicativo della nuova norma si stanno ricomponendo alla luce del documento predisposto da Oxera Consulting incaricata da CONAI successivamente all'incontro del 12 febbraio 2025 [...], nel quale si indicano quali siano, per CONAI e COREPLA, le tipologie di costi ai

## VI. LA POSIZIONE ESPRESSA DA ALIPLAST

**32.** Aliplast già nella fase antecedente all'avvio dell'istruttoria ha chiesto e ottenuto di avere accesso all'istanza di revoca dei Consorzi e ha inviato l'11 ottobre 2024 delle osservazioni e controdeduzioni in merito, soffermandosi in particolare sugli Impegni nn. 2, 4 e 5 (non ravvisando invece alcun ostacolo all'eventuale revoca degli Impegni nn. 1 e 3).

**33.** Circa gli Impegni nn. 2 e 4 (considerabili unitariamente) Aliplast si è detta critica riguardo alla loro eventuale revoca asserendo che, indipendentemente dal nuovo modello normativo, che prevede la possibile negoziazione dei sistemi autonomi con ANCI, permarrebbe nella sostanza una sproporzione oggettiva in termini di potere contrattuale tra il sistema consortile CONAI (storicamente sottoscrittore dell'accordo con ANCI e gestore in massima parte dei rifiuti di imballaggio che confluiscono nella raccolta pubblica) e i sistemi autonomi<sup>29</sup>. La possibilità di negoziare attribuita dal legislatore non significherebbe, quindi, di per sé, che sia venuta meno la necessità dei meccanismi previsti dagli Impegni nelle more dell'effettiva stipula dell'APQ, che sarebbe peraltro lungi dall'essere realtà, date le lungaggini che sta incontrando il processo negoziale. Tali elementi deporrebbero, quindi, secondo la società, per l'opportunità del mantenimento in vita di tali misure, contrariamente all'istanza dei Consorzi.

**34.** Quanto all'Impegno 5, Aliplast ha fatto presente che CONAI, a valle della sentenza del Consiglio di Stato n. 2123/2024 già menzionata, che ha sancito la conclusione del contenzioso amministrativo pendente, con definitivo annullamento del provvedimento di riconoscimento del Sistema PARI del 4 agosto 2014, ha richiesto alla stessa Aliplast, di pagare il "contributo ambientale dovuto sugli imballaggi PARI nel periodo compreso tra il 4 agosto 2014 (data di emanazione del decreto n. 5201/2014) annullato dalla citata sentenza e il 29 agosto 2017 (data di entrata in vigore della legge n. 124/2017<sup>30</sup>), pari a [omissis]\*". Tale richiesta sarebbe secondo Aliplast iniqua ed esorbitante, nonché si fonderebbe esclusivamente sulla posizione detenuta dal CONAI e non anche su una qualche attività effettivamente posta in essere in favore dei produttori di imballaggi in plastica o dei sistemi autonomi di compliance all'EPR, come invece previsto dal sistema normativo. L'effettivo pagamento della somma sarebbe potenzialmente suscettibile di determinare serie difficoltà operative per Aliplast, e la sola richiesta causerebbe un'incertezza giuridica e pratica in grado di danneggiare anche i clienti del Sistema PARI, non potendosi escludere che CONAI ponga in essere iniziative volte al recupero del credito anche nei loro confronti.

**35.** Peraltro, secondo l'iniziale prospettazione di Aliplast, tale richiesta di CONAI integrerebbe una violazione "della ratio dell'Impegno 5", che era volto a "fugare le preoccupazioni concorrenziali espresse dall'Autorità in sede di avvio, in quanto risolve l'incertezza relativa all'effettiva esistenza del debito in capo ad Aliplast e ne migliora di conseguenza la competitività e la capacità di permanenza sul mercato", come riportato nel provvedimento di chiusura del caso e, quindi, dimostrerebbe la perdurante necessità del mantenimento in vita anche di tale misura.

**36.** La società ha chiesto, quindi, in conclusione all'Autorità di rigettare l'istanza dei Consorzi e mantenere in vigore gli Impegni nn. 2, 4 e 5.

**37.** Nell'ulteriore documentazione inviata in più occasioni a partire dal 28 gennaio 2025, Aliplast ha poi segnalato la recente novella apportata dal D.L. n. 153/2024 in sede di conversione con legge n. 191/2024 all'articolo 221 del TUA e, in particolare, l'introduzione del comma 10-bis, che prevede che i costi di cui al comma 10, limitatamente all'assolvimento degli obblighi del servizio universale relativi ad attività di carattere residuale o comunque d'interesse generale, che oggi gravano sul CONAI e sui Consorzi di filiera, siano ripartiti fra tutti i sistemi di gestione degli imballaggi, sia quelli consortili di cui agli articoli 223 e 224, sia quelli autonomi di cui all'articolo 221-bis del TUA attraverso un accordo da sottoscrivere per ogni materiale di imballaggio. La società ha altresì reso noto che, a valle dell'approvazione di tale norma, CONAI ha preso contatto con i sistemi autonomi al fine di valutare congiuntamente le modalità con cui dare attuazione alla stessa<sup>31</sup>.

**38.** Anche nelle audizioni istruttorie tenutesi il 10 e 25 marzo 2025, a valle dell'ammissione a partecipare al procedimento, Aliplast ha ripercorso le principali linee argomentative espresse nelle comunicazioni già inviate, aggiornando altresì l'Autorità sugli sviluppi dell'interlocuzione con i Consorzi circa l'interpretazione da dare al suddetto comma 10-bis dell'articolo 221 TUA e dei negoziati anche con ANCI ai fini della sottoscrizione dell'APQ. Con riferimento agli Impegni n. 2 e n. 4, in particolare, la società ha sottolineato che dette misure hanno finora consentito,

---

*quali riferire la previsione del comma 10-bis in parola [...] e in relazione al quale le parti hanno espresso, dopo un confronto su alcuni profili, una sostanziale condivisione di metodo e contenuti fermi i necessari, ulteriori approfondimenti - che consente di proseguire il confronto con posizioni molto più allineate" (cfr. doc. 39).]*

<sup>29</sup> *[Aliplast ha evidenziato a titolo esemplificativo, tra i molteplici aspetti oggetto di discussione, la previsione - presente nel testo dell'Accordo di Programma Quadro proposto da CONAI - in materia di composizione degli organi di governance e, in particolare, del Comitato di Coordinamento, nel quale CONAI vorrebbe riservarsi un numero di rappresentanti assolutamente preponderante e non equilibrato rispetto a quello riservato ai sistemi autonomi (7 esperti designati da CONAI e 1 dai sistemi autonomi per un totale di 8 membri al pari della controparte negoziale costituita da ANCI).]*

<sup>30</sup> *[Si ricorda sul punto che la legge 4 agosto 2017, n. 124 (c.d. "Legge Concorrenza"), ha modificato l'articolo 221, comma 5, del TUA, disponendo la sospensione del pagamento del CAC al sistema CONAI da parte di un qualsiasi sistema autonomo già a partire dalla relativa autorizzazione provvisoria, e non, come precedentemente previsto, solo dall'ottenimento del riconoscimento definitivo.]*

\* *[Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]*

<sup>31</sup> *[Cfr. doc. 23.]*

nell'applicazione delle stesse all'interno della Convenzione sottoscritta nel 2015 tra Aliplast e i Consorzi e negli anni più volte rinnovata, di quantificare congiuntamente e in maniera corretta i costi dovuti dal sistema autonomo per la quota parte dei rifiuti a esso riconducibili che confluiscono nel sistema pubblico di raccolta. La società si è detta consapevole che la vigenza di tali impegni non possa durare indefinitamente e che, dunque, l'Autorità debba valutare l'effettiva necessità del permanere in vita di tali misure, ma ritiene che sarebbe sbagliato rimuovere le stesse proprio in questo momento, in cui si sta negoziando da una parte l'APQ di cui al menzionato comma 5-ter dell'articolo 224 del TUA, e dall'altra parte la corretta interpretazione da dare al parimenti richiamato comma 10-bis dell'articolo 221 TUA, e, dunque, la normativa sopravvenuta si trova ancora in una fase preliminare di discussione circa le sue corrette modalità di attuazione. In tal senso, secondo la società, si potrebbe almeno modificare gli Impegni vincolandone la durata in relazione all'effettiva sottoscrizione dell'APQ, prevedendo una sorta di periodo di monitoraggio della tenuta/corretto funzionamento del nuovo sistema.

**39.** Quanto più in particolare al tema dell'attuazione da dare al menzionato comma 10-bis, Aliplast ha altresì evidenziato che l'interpretazione che COREPLA ha suggerito, almeno nel corso del primo incontro avuto con i sistemi autonomi sul tema in data 17 febbraio 2025, rischierebbe di far ricadere sui sistemi autonomi non solo costi residuali effettivamente riconducibili ad attività poste in essere dal sistema consortile anche per i sistemi autonomi (e, dunque, riconducibili all'astratta nozione di "servizio universale" introdotta dal legislatore lo scorso dicembre), ma anche costi industriali propriamente detti, riferiti agli imballaggi più inquinanti, che generano maggiore "deficit di catena". Orbene, se passasse tale interpretazione, secondo Aliplast verrebbe meno la stessa *ratio* sottostante la concessione della disciplina dell'EPR come volta a far ricadere sui produttori i costi di gestione del fine vita dei propri imballaggi (e non gli eventuali maggiori costi degli imballaggi prodotti da altri operatori) e, in questo modo, a fornire corretti segnali di prezzo ai produttori e utilizzatori di imballaggi, i quali, nei casi di quelli più inquinanti e dunque la cui gestione è più dispendiosa, proprio attraverso l'individuazione di contributi ambientali di maggior importo (da parte dei sistemi che forniscono il servizio di *compliance* all'EPR), dovrebbero essere indotti, almeno nel medio/lungo periodo, a limitare la produzione/utilizzo di tali categorie di imballaggi con materiali più sostenibili cui si associano contributi ambientali meno gravosi.

**40.** Nell'ambito delle ultime comunicazioni inviate all'Autorità, Aliplast ha informato che le posizioni dei Consorzi storici e dei sistemi autonomi sulla questione sono ancora in discussione e auspicabilmente si potrebbe pervenire a una condivisione di alcuni principi fondamentali, tra i quali anche la tutela della concorrenzialità del comparto, elementi che i sistemi autonomi hanno ritenuto imprescindibili ai fini della prosecuzione delle trattative su entrambi i tavoli negoziali (tavolo APQ anche con ANCI e UPI e tavolo comma 10-bis tra Consorzi storici e sistemi autonomi). Aliplast ha reso noto che ulteriori incontri sono in corso di svolgimento su entrambe le tematiche; di essi la società si è impegnata a tenere al corrente l'Autorità anche a prescindere dalla conclusione del presente procedimento<sup>32</sup>.

## VII. IL PARERE DEL MINISTERO PER L'AMBIENTE E LA SICUREZZA ENERGETICA

**41.** Come anticipato nell'ambito del presente procedimento, è stato acquisito anche il parere del MASE, Ministero competente in materia di Consorzi nel settore dei rifiuti, il quale è stato reso edotto nell'ambito della richiesta formulata dagli Uffici delle posizioni espresse sulla questione in analisi sia dai Consorzi sia dal sistema autonomo.

**42.** Il MASE, dopo aver richiamato il ruolo di CONAI (tramite cui i produttori e gli utilizzatori di imballaggi garantiscono il raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio previsti dalla normativa di settore), la significativa adesione a tale sistema da parte di imprese produttrici e utilizzatrici di imballaggi (circa 760.000) e i meccanismi di funzionamento dello stesso, ha messo in luce il pregio del sistema CONAI di aver "segnato il passaggio da un sistema di gestione basato sulla discarica a uno integrato, basato sulla prevenzione, sul recupero e sul riciclo dei sette materiali da imballaggio: acciaio, alluminio, carta, legno, plastica, bioplastica e vetro"<sup>33</sup>.

**43.** Il MASE ha, poi, evidenziato che il modello CONAI si basa sul principio della "responsabilità condivisa" che presuppone il coinvolgimento di tutti gli attori della gestione dei rifiuti, richiamando a tal fine l'articolo 224, comma 5 del TUA, di disciplina delle funzioni del CONAI<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> [Con riferimento, infine, all'Impegno n. 5, nel corso dell'audizione del 10 marzo 2025 Aliplast ha sollevato un ulteriore profilo affermando che a prescindere dall'esito del presente procedimento, si riserva di valutare ed eventualmente segnalare all'Autorità se dalla richiesta avanzata dai Consorzi relativa al pagamento dell'intero CAC per gli imballaggi P.A.R.I. nel periodo compreso tra il 4 agosto 2014 (data di emanazione del decreto di autorizzazione annullato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 2123/2024) e il 29 agosto 2017 (data di entrata in vigore della legge n. 124/2017) possa derivare una violazione di detta misura, dal momento che il testo dell'impegno nella versione approvata e resa obbligatoria dall'Autorità recita che CONAI e COREPLA avrebbero in ogni caso rinunciato, anche in caso di proseguimento del contenzioso amministrativo, "a ogni contestazione avente per oggetto quanto stabilito dall'accordo o dal soggetto indipendente ai sensi dell'impegno 2" (cfr. doc. 35).]

<sup>33</sup> [Cfr. doc. 21.]

<sup>34</sup> [ "al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni, CONAI e i sistemi autonomi di cui all'articolo 221, comma, 3 lettere a) e c) promuovono e stipulano un accordo di programma quadro, di cui alla legge 241/90 e successive modificazioni, su base nazionale tra tutti gli operatori del comparto di riferimento, intendendosi i sistemi di responsabilità estesa del produttore operanti, con l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), con l'Unione delle province italiane (UPI) o con gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale".]

**44.** Il comma 5-ter dell'articolo 224, così come novellato nel 2022<sup>35</sup>, prevede che l'APQ tra gli operatori del comparto stabilisca che i produttori e gli utilizzatori aderenti ai relativi consorzi o a un sistema autonomo di gestione dei propri rifiuti di imballaggio o di restituzione degli stessi, assicurino la copertura dei costi di raccolta e gestione dei rifiuti di imballaggio da loro prodotti e conferiti al servizio pubblico di raccolta differenziata, anche quando gli obiettivi di recupero e riciclaggio possono essere conseguiti attraverso la raccolta su superfici private. A tal fine, si prevede che i produttori e gli utilizzatori possano avvalersi dei consorzi, facendosi carico dei costi connessi alla gestione dei rifiuti di imballaggio sostenuti dai consorzi medesimi.

**45.** Il MASE evince dalla posizione espressa da Aliplast che l'accordo quadro, sottoscritto dal CONAI con ANCI nel 2020 con scadenza a fine 2024, successivamente prorogato al 30 giugno 2025, non garantirebbe la partecipazione all'accordo medesimo dei sistemi autonomi in ossequio, invece, alla previsione normativa di cui all'articolo 224 comma 5, TUA.

**46.** Il Ministero rileva "sul punto che l'accordo ANCI-CONAI risulta essere attualmente in proroga e, pertanto, non ancora aggiornato con la partecipazione anche di Aliplast o di altri sistemi autonomi o degli ulteriori soggetti pubblici previsti dalla revisione normativa". Inoltre, la modifica normativa sopra evidenziata, intervenuta a innovare l'articolo 224 del TUA con l'introduzione del comma 5-ter è sorretta e successivamente specificata dall'articolo 221, comma 10-bis, del TUA, recentemente modificato dal decreto-legge n. 153/2024 (c.d. D.L. Ambiente) convertito con modificazioni dalla Legge n. 191 del 13 dicembre 2024<sup>36</sup>.

**47.** La conclusione del Ministero, alla luce della normativa richiamata, è che non "si riscontrano significativi motivi ostativi, dal punto di vista ambientale, alla revoca degli impegni n. 2 e 4 di cui alla Delibera n. 25609 del 03.09.2015, in ragione dell'intervento normativo di cui agli articolo 224 comma 5-ter e articolo 221 comma 10-bis del TUA, precisando comunque che l'accordo ANCI-CONAI risulta essere attualmente in proroga e pertanto non ancora aggiornato, come già descritto sopra".

**48.** Infine, con riferimento all'Impegno n. 5 e alla circostanza per cui Aliplast sarebbe tenuta al pagamento del CAC pregresso per il periodo 2014-2017 a favore di CONAI (segnatamente per il periodo 04 agosto 2014-29 agosto 2017), il Ministero ritiene che la questione attenga ai rapporti privatistici tra le due organizzazioni e alla corretta interpretazione ed esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato che ha definito il relativo contenzioso amministrativo.

## **VIII. VALUTAZIONI**

**49.** Il presente procedimento ha a oggetto la valutazione, in contraddittorio con i Consorzi stessi ed eventuali terzi interessati, dell'istanza di revoca degli impegni resi obbligatori, con delibera del 3 settembre 2015 n. 25609, a conclusione del procedimento A476.

**50.** A livello procedurale si osserva che non sono pervenute ulteriori istanze di partecipazione al procedimento, eccetto quella presentata da Aliplast il 17 gennaio 2025 e accolta il 3 marzo 2025. Le osservazioni della società sono state tenute in considerazione nel presente procedimento. È stato, inoltre, acquisito in atti, come menzionato, il parere del MASE.

**51.** Va quindi valutata la richiesta dei Consorzi CONAI e COREPLA di revocare il set di impegni resi vincolanti con provvedimento dell'Autorità del 3 settembre 2015, in ragione dell'evoluzione normativa e fattuale che ha interessato il settore di riferimento e alla luce delle varie posizioni espresse dai soggetti interessati e acquisite in atti, come precedentemente richiamate.

**52.** Innanzitutto, come sostenuto anche dai partecipanti al presente procedimento<sup>37</sup>, per alcune delle misure l'Autorità ritiene che i relativi effetti siano da considerare esauriti o il relativo impatto sul mercato superato.

In particolare, per quel che riguarda l'Impegno n. 1, fin dal 2017, come ricostruito nella parte fattuale, CONAI non è più tenuto a fornire al Ministero gli elementi di valutazione nell'ambito dei procedimenti di riconoscimento dei sistemi autonomi (ruolo ora attribuito all'ISPRA), elemento che rende superata la previsione del ruolo del *Monitoring Trustee*,

---

<sup>35</sup> [Comma introdotto dall'articolo 25-bis, comma 1 del decreto-legge 30 aprile 2022 n. 36, convertito con modificazioni dalla legge n. 79/2022.]

<sup>36</sup> [Il comma 10-bis dell'articolo richiamato stabilisce che: "I costi indicati nel comma 10, limitatamente all'assolvimento degli obblighi di servizio universale relativi ad attività di carattere residuale o comunque d'interesse generale gravanti sul Consorzio nazionale imballaggi e sui consorzi di cui all'articolo 223, sono ripartiti tra questi ultimi e i sistemi autonomi di cui all'articolo 221-bis al netto di ogni eventuale componente positiva diversa dal contributo ambientale CONAI di cui all'articolo 224, comma 3, lettera h), previa verifica dei costi rilevanti e della loro entità netta da parte di un esperto indipendente scelto congiuntamente dalle parti o, in mancanza, nominato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. A tal fine le parti concludono un accordo relativo a ciascun materiale d'imballaggio nel rispetto dei principi di proporzionalità, efficienza e tutela della concorrenza e lo trasmettono al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica che può richiedere modificazioni e integrazioni entro sessanta giorni. Ferma l'efficacia degli accordi sottoscritti, qualora un accordo non sia raggiunto entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica invita le parti a concluderlo entro sessanta giorni, decorsi inutilmente i quali provvede direttamente, di concerto con il Ministro delle imprese e del made in Italy. Resta fermo l'obbligo dei sistemi autonomi di cui all'articolo 221-bis di organizzare la loro attività con riferimento all'intero territorio nazionale ai sensi del comma 3, lettere a) e c), del presente articolo e si applica in ogni caso quanto previsto dall'articolo 224, comma 5-ter" (sempre del d.lgs. n. 152/2006).]

<sup>37</sup> [La stessa Aliplast, come riportato supra, non ha ritenuto di esprimere alcuna obiezione relativa all'eventuale superamento degli Impegni n. 1 e n. 3 in accoglimento dell'istanza dei Consorzi.]

come soggetto terzo distinto dal Consorzio stesso, nell'ambito di tali procedure di riconoscimento, ai sensi dell'Impegno n. 1.

**53.** Anche in merito all'Impegno n. 3, relativo alle forme di pubblicità sui siti *internet* di CONAI e COREPLA delle informazioni sulla esistenza e operatività dei sistemi autonomi, si può senza dubbio ritenere che l'evoluzione settoriale, a dieci anni dall'approvazione degli Impegni, con il ruolo e riconoscimento crescente attribuito ai sistemi autonomi, anche all'interno della nuova cornice normativa di cui meglio si dirà, renda superata la necessità e attualità della misura al fine di garantire la conoscibilità dei sistemi stessi al mercato.

**54.** Non univoca è invece la posizione dei soggetti interessati con riferimento ai restanti Impegni n. 2, n. 4 e n. 5, come illustrato nella parte fattuale.

**55.** Con riferimento alle prime due misure n. 2 e n. 4, come detto considerabili unitariamente, dal momento che dettano analoghe previsioni - rispettivamente - nei confronti genericamente dei sistemi autonomi e, specificamente, di Aliplast, va considerato che sebbene sia pacifico, come argomentato dai Consorzi, che esistano alcune norme sopravvenute (cfr. in particolare articolo 224 commi 5, 5-*bis* e 5-*ter* del TUA) che riconoscono ai sistemi autonomi la possibilità di contrattare direttamente con ANCI e con gli enti locali al fine di operare nel comparto, è pur vero che il nuovo APQ Quadro ("APQ") non appare ancora divenuto realtà, come attestato da Aliplast e dallo stesso MASE nel proprio parere.

**56.** Nelle more della definizione del nuovo APQ, continuerà a essere valido in regime di *prorogatio* l'Accordo ANCI-CONAI scaduto il 31 dicembre 2024, poi prorogato al 30 giugno 2025. Inoltre, in ogni caso, la Convenzione sottoscritta tra i Consorzi e Aliplast in forza dell'Impegno 4 resterà in vigore anche a valle dell'approvazione dell'APQ, per quanto le Parti riterranno opportuno successivamente alla stipula dello stesso, come previsto dalla stessa Convenzione.

**57.** Tanto premesso, è tuttavia indubbio che la posizione dei sistemi autonomi e il loro diritto a esistere e operare sia ormai principio trasfuso nelle norme di riferimento nazionali contenute nel TUA, nonostante le stesse siano ancora in corso di attuazione. Tale assunto trova conferma nel parere reso dal MASE, il quale sottolinea che le norme intervenute (cfr. in particolare il menzionato comma 5-*ter* dell'articolo 224 del TUA) sono in corso di recepimento con la partecipazione attiva anche dei sistemi autonomi alle negoziazioni del nuovo APQ con ANCI.

**58.** Nell'attuale e mutato contesto normativo e fattuale, appare poi dirimente considerare che eventuali pratiche ostative che fossero oggi poste in essere dai Consorzi storici dovrebbero quantomeno esplicitarsi in modalità molto diverse da quanto avvenuto ai tempi dell'istruttoria A476, risultando di conseguenza estranee all'ambito cui si riferiscono gli impegni oggetto di revisione.

**59.** Le stesse doglianze di Aliplast, espresse con riferimento all'eventuale accoglimento dell'istanza di revoca circa gli Impegni n. 2 e n. 4, appaiono in realtà afferire a questioni relative alla non piena equiparazione del ruolo e del peso dei Consorzi storici e dei sistemi autonomi all'interno della nuova cornice normativa. In tal senso, le questioni sollevate da Aliplast non troverebbero soluzione mantenendo in vita le misure in esame, che sono volte a individuare una metodologia per la quantificazione dei costi dovuti dai sistemi autonomi al sistema consortile di filiera per la quota parte dei rifiuti dei primi che confluisca nella raccolta differenziata urbana. Questi elementi di contrattazione sono oggi parte integrante delle negoziazioni di cui all'APQ, precipuamente chiamato dalla norma primaria a tale scopo (cfr. "*al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni, CONAI e i sistemi autonomi di cui all'articolo 221, comma, 3 lettere a) e c) promuovono e stipulano un accordo di programma quadro[...]*"), mentre, ai tempi del procedimento A476, tali elementi erano rimessi esclusivamente alla volontà negoziale dei Consorzi che, dunque, gli Impegni suddetti erano volti a etero-integrare.

**60.** In ultima analisi, con riferimento agli Impegni n. 2 e n. 4, in ragione della diversa disciplina settoriale sopravvenuta e tenuto conto dell'approvazione degli Impegni senza indicazione di un termine temporale espresso, non appare giustificato mantenere in vigore misure imposte ormai quasi dieci anni fa, cui si accompagna un obbligo di monitoraggio *sine die* da parte dell'Autorità.

**61.** Eventuali distinti comportamenti escludenti da parte di CONAI/COREPLA, nel contesto attuale e alla luce del nuovo quadro normativo, dovrebbero essere scrutinati dall'Autorità *ex novo* con i consueti strumenti di *enforcement*, se del caso, a seguito di una segnalazione in tal senso dei sistemi autonomi.

**62.** Ulteriori aspetti relativi invece a possibili profili di criticità o disparità concorrenziale che le stesse norme di settore, o la loro disciplina di dettaglio attuativa, dovessero ingenerare, nei rapporti tra i Consorzi e i sistemi autonomi, dovranno se del caso essere affrontati dall'Autorità con il diverso strumento dell'*advocacy*<sup>38</sup>.

**63.** Per quel che riguarda, infine, l'Impegno n. 5, la misura in questione prevedeva la possibilità per Aliplast di aderire a una transazione economica e a una amministrativa, la prima positivamente attivata e conclusa ormai da tempo, la seconda poi non esperita dalla società, e, dunque, l'Impegno stesso appare aver completamente esaurito i propri effetti.

**64.** Tale conclusione, a cui deve necessariamente giungersi, prescinde da ogni valutazione in merito a eventuali condotte di CONAI/COREPLA successive alla conclusione del contenzioso amministrativo, riguardando unicamente la

---

<sup>38</sup> [La stessa Aliplast, nelle comunicazioni volte a segnalare le ulteriori recenti modifiche normative apportate dal D.L. n. 153/2024 in sede di conversione con legge n. 191/2024 all'articolo 221 del TUA e, in particolare, l'introduzione del comma 10-bis, chiede in alcuni passaggi all'Autorità l'attivazione dei propri poteri di segnalazione al Parlamento e al Governo, almeno parzialmente riconoscendo l'impossibilità di includere tali ragionamenti nel novero dell'ottemperanza agli Impegni (o della loro eventuale revoca) di cui si discute in questa sede.]

perdurante efficacia dell'impegno 5, che ha integralmente esaurito i suoi effetti e, per questa stessa ragione, è oggi suscettibile di revoca.

## **IX. CONCLUSIONI**

**65.** In conclusione, in ragione delle considerazioni sopra esposte, si ritiene che possa essere accolta l'istanza di revoca degli impegni presentata da CONAI e COREPLA con riferimento all'insieme delle misure a suo tempo rese obbligatorie dall'Autorità a conclusione del procedimento A476.

**66.** In particolare, l'evoluzione normativa e fattuale che ha interessato il settore in esame negli anni trascorsi dalla chiusura del procedimento appare, alla luce degli elementi emersi, aver reso le misure stesse non più attuali e necessarie, rendendo meritevole di accoglimento l'istanza dei Consorzi.

RITENUTO, quindi, che sussistano le condizioni per la revoca degli impegni resi vincolanti dall'Autorità con delibera del 3 settembre 2015, n. 25609 (di chiusura del procedimento A476 *CONAI-GESTIONE RIFIUTI DA IMBALLAGGI IN PLASTICA*);

RITENUTO che possa ritenersi altresì superata la necessità per CONAI e COREPLA di produrre la relazione annuale sull'attuazione degli impegni di cui alla lettera e) della menzionata delibera n. 25609/2015 anche per il corrente anno 2025;

tutto ciò premesso e considerato:

### DELIBERA

- a) l'accoglimento dell'istanza di revoca presentata da CONAI e COREPLA il 20 settembre 2024;
- b) la conseguente revoca degli impegni resi vincolanti dall'Autorità con delibera del 3 settembre 2015, n. 25609, in chiusura del procedimento A476 *CONAI-GESTIONE RIFIUTI DA IMBALLAGGI IN PLASTICA*;
- c) la revoca dell'obbligo di rendicontazione annuale sull'attuazione degli impegni di cui alla lettera e) della menzionata delibera n. 25609/2015 per il corrente anno 2025.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE  
*Serena Stella*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*