

## **A476 - CONAI-GESTIONE RIFIUTI DA IMBALLAGGI IN PLASTICA**

*Provvedimento n. 25609*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 3 settembre 2015;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 14-ter introdotto dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha convertito con modifiche il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (in 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 propria delibera del 17 luglio 2015, con la quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti del Consorzio Nazionale Imballaggi (di seguito, "CONAI") e del Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclaggio ed il Recupero dei Rifiuti di Imballaggi in Plastica (di seguito, "COREPLA"), volta ad accertare eventuali violazioni dell'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea in relazione ai comportamenti assunti nel mercato dell'organizzazione della gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali;

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. 287/90, 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 1° aprile 2015, con la quale è stata disposta la pubblicazione, in data 7 aprile 2015, degli impegni proposti da CONAI e COREPLA sul sito Internet e sul bollettino dell'Autorità, al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le loro osservazioni;

VISTE le osservazioni delle parti del procedimento e dei terzi interessati;

VISTE le modifiche accessorie agli impegni, presentate da CONAI e COREPLA in data 6 giugno 2015;

VISTA la propria comunicazione alla Commissione Europea, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1/2003;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. PREMESSA**

**1.** A seguito di una segnalazione pervenuta in data 30 settembre 2013 dalla società Aliplast S.p.A. (di seguito, "Aliplast") l'Autorità ha avviato il 17 luglio 2014 un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, volta ad accertare eventuali violazioni dell'articolo 102 TFUE, in relazione ai comportamenti assunti da CONAI, anche nell'interesse di COREPLA, nel mercato dell'organizzazione della gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali, ovvero prodotti da utenze non domestiche.

### **II. LE PARTI**

**2.** 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* ("EPR")<sup>1</sup>. Il consorzio è stato inizialmente istituito con il Decreto Legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 (c.d. Decreto Ronchi) ed è ora disciplinato dal Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (c.d. Testo Unico dell'Ambiente, di seguito "TUA").

**3.** CONAI fornisce tale servizio di *compliance* al suddetto obbligo di legge avvalendosi delle attività svolte da sei consorzi di filiera, ognuno di essi rappresentativo delle imprese che producono imballaggi in acciaio (CNA), in alluminio (CIAL), in carta (COMIECO), in legno (RILEGNO), in vetro (COREVE) e in plastica (COREPLA), anch'essi istituiti con il Decreto Ronchi ed ora disciplinati nel TUA.

---

<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 ed ora contenuto nell'art. 191, par. 2, del TFUE. L'EPR è stato sancito formalmente per la prima volta dall'art. 8 della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti. Nell'ordinamento nazionale i due principi sono stati recepiti, rispettivamente, nell'art. 178-bis del d.lgs. 152/2006 (EPR) e nell'art. 3-ter del d.lgs. 152/2006 e, in particolar modo per ciò che riguarda i rifiuti, nell'art. 179 TUA (PPP).]

CONAI, inoltre, garantisce il raccordo tra l'attività di gestione dei rifiuti da imballaggio svolta da questi ultimi e il servizio pubblico di raccolta differenziata organizzata dai Comuni, per il tramite del c.d. accordo ANCI-CONAI<sup>2</sup>.

**4.** Aliplast è una società 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>3</sup> in polietilene a bassa densità (LDPE), denominato "Sistema P.A.R.I.", 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 (di seguito indicati anche come i "consorzi") e senza versare il contributo ambientale CONAI (di seguito, "CAC")<sup>4</sup>.

### III. LE CONDOTTE CONTESTATE

**5.** L'ipotesi istruttoria posta alla base del procedimento avviato il 17 luglio 2014 è che CONAI abbia posto in essere, anche nell'interesse di COREPLA, un'unica articolata strategia escludente, continuata nel tempo, volta a ostacolare l'ingresso del Sistema P.A.R.I nel mercato dell'organizzazione dell'avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali, mediante la frapposizione di ostacoli al suo riconoscimento e alla sua operatività nel mercato.

**6.** Tale disegno escludente sembrava potersi riscontrare, in primo luogo, nelle numerose eccezioni in merito alla legittimità del sistema autonomo P.A.R.I., sollevate da CONAI, con il supporto di COREPLA, nell'ambito dei due iter amministrativi aventi ad oggetto il riconoscimento del sistema autonomo<sup>5</sup>. L'articolo 221, comma 5, TUA stabilisce, infatti, che il MATTM (e prima l'ONR) acquisisca "i necessari elementi di valutazione" da parte di CONAI per verificare la rispondenza dei progetti di sistema autonomo ai requisiti di legge. L'ampiezza e la pervasività degli interventi concretamente posti in essere da CONAI nell'ambito di tali procedimenti amministrativi – come si diceva, anche con il supporto di COREPLA –, avevano, tuttavia, indotto l'Autorità a ritenere che il Consorzio avesse strumentalizzato la funzione consultiva affidatagli dal legislatore e avesse, invece, agito con il fine di perseguire finalità meramente anticoncorrenziali<sup>6</sup>.

**7.** Tale opposizione sistematica e strumentale sarebbe, inoltre, proseguita attraverso il rifiuto da parte di CONAI e di COREPLA di quantificare il contributo dovuto loro da Aliplast per l'attività di gestione degli imballaggi marchiati P.A.R.I. eventualmente confluiti nella raccolta differenziata, come imposto alle parti dall'ONR, e come successivamente ribadito dal MATTM, il quale, proprio a tal fine, aveva richiesto alle parti la stipula di un vero e proprio accordo. In questo contesto, alle esplicite e formali richieste di quantificazione delle suddette contribuzioni da parte di Aliplast, il CONAI non aveva mai risposto. Tale rifiuto appariva, da un lato, economicamente irrazionale, in quanto la stipula di un tale accordo avrebbe apportato al consorzio un beneficio economico, e dall'altro, strumentale, dal momento che l'accordo risultava essenziale per il riconoscimento del sistema autonomo. Il rifiuto a contrattare non appariva, dunque, spiegabile se non al fine di ostacolare, ritardare, e probabilmente impedire, il definitivo riconoscimento del sistema autonomo.

**8.** Inoltre, CONAI, con il sostegno di COREPLA, sembrerebbe aver posto in essere anche azioni denigratorie a danno del Sistema P.A.R.I., sostanziatesi, innanzitutto, nella pubblicazione, sul sito Internet di CONAI, di un comunicato

---

<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> [Ai sensi dell'art. 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 ed 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, nel testo queste due categorie verranno indicate congiuntamente come "rifiuti da imballaggi in plastica speciali".]

<sup>4</sup> [Ai sensi dell'art. 221, comma 10, TUA, i produttori e gli utilizzatori di imballaggi sono obbligati al versamento a CONAI del CAC. L'art. 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>5</sup> [Il primo procedimento, tenutosi dinanzi all'Osservatorio Nazionale Rifiuti (ONR), si era concluso nel giugno 2009 con l'autorizzazione definitiva del Sistema P.A.R.I. CONAI e COREPLA, tuttavia, proponevano due distinti ricorsi dinanzi al TAR Lazio avverso tale provvedimento. Il giudizio instaurato dai due consorzi si concludeva nel giugno 2013, con la sentenza del Consiglio di Stato che annullava il provvedimento, giudicando insufficiente l'attività di verifica del funzionamento del sistema autonomo svolta dall'ONR. Il Consiglio di Stato demandava, dunque, al MATTM la reiterazione della procedura di verifica e controllo del funzionamento del sistema autonomo, anch'essa conclusasi il 4 agosto 2014 con una nuova autorizzazione definitiva del Sistema P.A.R.I.]<sup>6</sup> [Al riguardo giova ricordare che l'art. 221, comma 5, TUA, è stato già oggetto di segnalazione da parte dell'Autorità nell'ambito dello svolgimento della propria attività di advocacy, in quanto la norma di fatto facilita l'eventuale indebita ingerenza da parte di CONAI nelle procedure di autorizzazione dei sistemi autonomi, e dunque comporta il rischio che il consorzio condizioni negativamente il loro accesso al mercato. Cfr. AS1137 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2014, decisione del 2 luglio 2014 pubblicata in Boll. n. 27/2014.]

<sup>6</sup> [Al riguardo giova ricordare che l'art. 221, comma 5, TUA, è stato già oggetto di segnalazione da parte dell'Autorità nell'ambito dello svolgimento della propria attività di advocacy, in quanto la norma di fatto facilita l'eventuale indebita ingerenza da parte di CONAI nelle procedure di autorizzazione dei sistemi autonomi, e dunque comporta il rischio che il consorzio condizioni negativamente il loro accesso al mercato. Cfr. AS1137 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2014, decisione del 2 luglio 2014 pubblicata in Boll. n. 27/2014.]

stampa con il quale si informava il mercato, e dunque, tutti gli utilizzatori del Sistema P.A.R.I., del fatto che quest'ultimo era, ad esito della sentenza del Consiglio di Stato del giugno 2013, "privo di riconoscimento". Inoltre, l'Autorità aveva ravvisato la possibilità che anche la richiesta di CONAI ai clienti di Aliplast, utilizzatori del Sistema P.A.R.I., di pagare il CAC non versato dall'impresa tra il luglio 2009 e il giugno 2013<sup>7</sup> (di seguito, "CAC pregresso"), potesse gettare discredito su Aliplast e compromettere le relazioni commerciali con i propri clienti. Tutto ciò sembrava avere avuto l'effetto di creare uno stato di complessiva incertezza in relazione all'effettiva capacità del Sistema P.A.R.I. di operare come sistema di gestione autonomo, e aver rappresentato per questa via un ulteriore ostacolo all'ingresso del sistema autonomo sul mercato.

**9.** In definitiva, CONAI e COREPLA sembrerebbero aver agito con un intento escludente che, peraltro, potrebbe aver creato, attraverso un effetto di *signalling*, una barriera all'ingresso per i potenziali altri sistemi autonomi, concorrenti del sistema consortile sul mercato rilevante.

**10.** In sede di avvio del procedimento istruttorio il descritto comportamento di CONAI è stato ritenuto idoneo a pregiudicare il commercio intracomunitario, in quanto si presta a condizionare la possibilità di costituire dei sistemi autonomi anche per i produttori stranieri di imballaggi in plastica interessati ad operare in Italia. Pertanto si è ritenuto che la fattispecie potesse integrare gli estremi per un'infrazione dell'articolo 102 TFUE.

#### **IV. I MERCATI RILEVANTI**

**11.** In sede di avvio del procedimento, l'Autorità aveva individuato uno specifico mercato rilevante corrispondente, sul piano merceologico, al mercato dell'organizzazione e finanziamento della gestione dei rifiuti da imballaggio in plastica speciali, e avente dimensione nazionale. Tale definizione deriva da specifici elementi costitutivi della fattispecie, rinvenibili nel fatto che COREPLA opera esclusivamente nella filiera della plastica e che Aliplast, in virtù del sistema normativo e regolamentare applicabile, è in possesso di un'autorizzazione che gli consente di operare come sistema autonomo esclusivamente a favore dei produttori di rifiuti da imballaggi in plastica secondari e terziari.

Nel mercato così definito, dal lato della domanda, si possono individuare i produttori di imballaggi in plastica secondari e terziari, assoggettati all'obbligo di finanziamento della gestione dei rifiuti derivanti dall'utilizzo di tali beni, mentre, dal lato dell'offerta, operano CONAI, anche per il tramite di COREPLA, e i sistemi autonomi, unici concorrenti del primo nell'offerta del servizio di assolvimento del suddetto obbligo.

**12.** Nel mercato rilevante così individuato, CONAI solleva i produttori e gli utilizzatori da tale obbligo richiedendo loro il pagamento del CAC. Tali somme contribuiscono a finanziare l'attività di gestione dei rifiuti da imballaggio svolta da COREPLA, la quale, tuttavia, avvia a riciclo pressoché esclusivamente rifiuti da imballaggio in plastica urbani e di fatto gestisce una quota irrisoria di rifiuti da imballaggio in plastica speciali<sup>8</sup>. In tale mercato COREPLA opera attraverso un sistema di piattaforme convenzionate, presso le quali avviene la selezione dei relativi rifiuti. Dopo la selezione, COREPLA provvede alla vendita all'asta dei materiali così ottenuti.

**13.** Anche i sistemi autonomi forniscono ai produttori e agli utilizzatori di imballaggi secondari e terziari un servizio di adempimento all'obbligo di finanziamento della gestione dei propri imballaggi richiedendo loro il pagamento di un contributo ambientale in luogo del CAC. Con tali somme essi provvedono all'attività di organizzazione e finanziamento delle attività di raccolta, selezione e riciclo dei relativi rifiuti. I due sistemi autonomi attualmente operativi, P.A.R.I. e C.O.N.I.P.<sup>9</sup>, nel 2014 hanno percepito il contributo ambientale e gestito circa il 15% dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali gestiti in Italia.

**14.** Nel mercato dell'organizzazione e del finanziamento della gestione dei rifiuti da imballaggio in plastica speciali l'adesione al sistema consortile, dunque, sembra rappresentare la forma largamente preponderante di assolvimento all'obbligo di gestione. Infatti, CONAI percepisce il CAC sull'85% circa degli imballaggi in plastica speciali avviati a riciclo nel territorio nazionale<sup>10</sup>. Pertanto, CONAI, anche attraverso l'attività svolta da COREPLA, è qualificabile quale operatore in posizione dominante in tale mercato.

#### **V. GLI IMPEGNI PROPOSTI DA CONAI E COREPLA**

**15.** In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate dall'Autorità nel provvedimento di avvio, il 20 febbraio 2015, CONAI e COREPLA hanno presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90.

---

<sup>7</sup> [Si tratta del periodo intercorrente tra il rilascio del primo provvedimento di autorizzazione definitiva del Sistema P.A.R.I. da parte dell'ONR e l'annullamento di detto provvedimento da parte del Consiglio di Stato.]

<sup>8</sup> [Ovvero pari al 2,6% nel 2012 del totale dei rifiuti speciali in plastica avviati a riciclo sul territorio nazionale.]

<sup>9</sup> [Il C.O.N.I.P. è un consorzio volontario costituitosi ai sensi dell'art. 38, comma 3, lettera a) d. lgs. n. 22/97 che ha ottenuto l'approvazione dell'ONR l'11 novembre 1999. Il C.O.N.I.P. organizza, garantisce e promuove la ripresa, il ritiro, la raccolta, il riciclaggio e il recupero di casse in plastica a fine ciclo vita raccolte su superficie privata.]

<sup>10</sup> [Di questi imballaggi secondari e terziari sui quali CONAI percepisce il CAC, il 97,4% è materialmente avviata a riciclo dai c.d. operatori indipendenti, ovvero principalmente utilizzatori, i quali, pur aderendo al sistema consortile e avendo pagato il CAC versato dai produttori di tali imballaggi, preferiscono cedere, dietro corrispettivo, a raccoglitori e riciclatori i rifiuti derivati da questi prodotti, anziché conferirli alle piattaforme messe a disposizione dal sistema consortile, perché la cessione agli operatori indipendenti è comunque economicamente più conveniente. La restante parte, ovvero il 2,6% di cui alla nota 8 supra, è gestito da COREPLA.]

**16.** Gli impegni proposti da CONAI e COREPLA (di seguito, gli "Impegni"), corredati da tre Linee Guida che ne costituiscono parte integrante, riguardano la gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali, hanno durata *sine die* e sono di seguito illustrati:

- **Impegno n. 1 (e relative Linee Guida n. 1)**, sul ruolo di CONAI nelle procedure amministrative di riconoscimento dei sistemi autonomi per la gestione dei rifiuti di imballaggi in plastica speciali;
- **Impegno n. 2 (e relative Linee Guida n. 2)**, sulla definizione dei criteri per la determinazione del contributo per i rifiuti di imballaggi in plastica speciali del sistema autonomo conferiti al servizio pubblico;
- **Impegno n. 3**, sugli obblighi di trasparenza e pubblicità nei confronti del mercato in relazione ai sistemi autonomi e alle relative procedure di riconoscimento;
- **Impegno n. 4**, sull'applicazione dei criteri dell'Impegno n. 2 per la determinazione del contributo dovuto da Aliplast;
- **Impegno n. 5 (e relative Linee Guida n. 3)**, sull'accordo con Aliplast che definisce in via transattiva le controversie pendenti.

**17.** Valutando detti Impegni non manifestamente infondati, con delibera del 1° aprile 2015, l'Autorità ha disposto la loro pubblicazione sul sito Internet e sul bollettino dell'Autorità in data 7 aprile 2015, al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le loro osservazioni.

**18.** Entro il termine fissato per la conclusione del *market test* sono pervenute osservazioni da parte di quindici soggetti, tra i quali vi sono sia operatori privati (singole società<sup>11</sup>, associazioni e consorzi<sup>12</sup>) sia enti e amministrazioni pubbliche che sono intervenuti nella procedura di riconoscimento del Sistema P.A.R.I.<sup>13</sup>.

**19.** In risposta all'esito della consultazione pubblica sugli Impegni, CONAI e COREPLA hanno fornito, in data 6 giugno 2015, una versione definitiva degli stessi, allegata al presente provvedimento, di cui costituisce parte integrante (allegato 1). In tale versione gli Impegni originari nn. 1, 2, 3 e 5 sono stati sottoposti a modifiche accessorie. Inoltre, le Linee Guida n. 1 e n. 2 sono state anch'esse modificate, mentre le Linee Guida n. 3 sono state eliminate.

Nel prosieguo si illustra, per ciascuno degli impegni presentati, il contenuto originario e quello definitivo alla luce delle modifiche accessorie apportate in seguito al *market test*, per valutarne l'idoneità a rispondere alle preoccupazioni concorrenziali sollevate nel provvedimento di avvio del procedimento in esame.

## **V.1. Impegno n. 1: Ruolo di CONAI nella procedura amministrativa di riconoscimento dei sistemi autonomi**

### **V.1.1. L'impegno originariamente proposto**

**20.** L'Impegno n. 1 prevede che CONAI svolga il proprio ruolo consultivo nell'ambito delle procedure amministrative di riconoscimento dei sistemi autonomi di gestione dei rifiuti di imballaggio in plastica affidando a un soggetto terzo (*monitoring trustee*), con caratteristiche di elevata qualificazione professionale, indipendenza e non esposizione a conflitti di interesse, il compito di formulare, sulla base delle Linee Guida n. 1, gli elementi di valutazione da fornire al MATTM ai sensi dell'articolo 221, comma 5, TUA. Sulla base delle stesse Linee Guida, il *monitoring trustee* fornisce anche gli ulteriori elementi di valutazione eventualmente richiesti a CONAI durante tutto l'iter di riconoscimento dal Ministero. Ai sensi dell'Impegno n. 1, CONAI sostiene i costi del *monitoring trustee*, fornendogli pieno supporto senza esercitare alcuna interferenza, considerando ad ogni effetto le indicazioni da questi fornite vincolanti ai fini della trasmissione al MATTM degli elementi di valutazione richiestigli. COREPLA a sua volta si impegna al rispetto dell'Impegno, in particolare con riguardo alla non interferenza, indipendenza, mancanza di posizioni di conflitto di interessi e all'impegno di collaborazione con il *monitoring trustee*, mettendo a disposizione di questi, su richiesta, tutti i dati quantitativi, statistici, economici e ogni altra informazione utile.

**21.** Il meccanismo di designazione del *monitoring trustee* prevede l'individuazione, entro 60 giorni dalla data di eventuale chiusura con impegni del procedimento in oggetto, da parte del CONAI di un nominativo da sottoporre all'approvazione dell'Autorità. In mancanza di tale approvazione CONAI indica un nuovo nominativo nei 15 giorni successivi. Nell'eventualità che anche quest'ultimo non venga approvato dall'Autorità, è quest'ultima a individuare il *monitoring trustee*.

L'incarico del *monitoring trustee* dura tre anni. Alla scadenza di tale termine l'incarico può essere rinnovato per altri tre anni, ovvero esso può essere affidato ad un altro soggetto, in entrambi i casi previa approvazione dell'Autorità.

Gli elementi di valutazione forniti dal *monitoring trustee* al MATTM vincolano CONAI nel proprio intervento nell'ambito della procedura amministrativa di riconoscimento e vengono trasmessi entro il termine assegnatogli dall'Amministrazione e, in mancanza di un termine, comunque non oltre i 45 giorni dalla richiesta del soggetto istante.

**22.** Le originarie Linee Guida n. 1 prevedono che il *monitoring trustee* valuti:

<sup>11</sup> [Il segnalante Aliplast e P.R.S. Management BV, società che aveva avviato l'iter di riconoscimento di un sistema autonomo per l'avvio a riciclo di pallet in legno il cui esito, in fase di valutazione ex ante di funzionamento del sistema, è però risultato negativo.]

<sup>12</sup> [Si tratta in particolare di: i) otto consorzi e associazioni di riciclatori/recuperatori: Polieco - Consorzio per il Riciclaggio dei Rifiuti di Beni in Polietilene, Consorzio C.A.R.P.I. Autonomo Riciclatori Plastica Imballaggi, CORIPET - Consorzio per il Recupero di Bottiglie in PET, ASSORIMAP- Associazione Nazionale Riciclatori e Rigeneratori Materie Plastiche; UNIRE - Unione Nazionale Imprese di Recupero; ASSOAMBIENTE - Associazione Imprese Servizi Ambientali; AIPE- - Associazione Italiana Polistirolo Espanso, ASSORECUPERI- Associazione nazionale delle imprese operanti nel settore del recupero di rifiuti; ii) due associazioni di categoria che rappresentano gli utilizzatori di imballaggi in plastica secondari e terziari: Unindustria Treviso e Confindustria Ceramica; iii) CONIP - Consorzio Nazionale Imballaggi Plastica, l'unico sistema autonomo riconosciuto oltre a P.A.R.I.]

<sup>13</sup> [Oltre al MATTM, anche l'ISPRA e l'ARPA Veneto che, su incarico, rispettivamente, del Ministero e dell'ONR hanno svolto le verifiche sull'adeguatezza del funzionamento del sistema autonomo.]

1. l'inquadramento del settore produttivo di riferimento e delle dinamiche di mercato e di utilizzo degli imballaggi oggetto del sistema autonomo;
2. la coerenza del progetto con le politiche e le azioni in atto in materia di gestione degli imballaggi;
3. l'organicità, completezza e chiarezza del progetto;
4. la funzionalità del progetto alla luce delle caratteristiche tecniche ed economiche degli imballaggi e dei relativi rifiuti;
5. l'autonomia dell'organizzazione della gestione dei rifiuti previsto dal progetto ovvero autosufficienza del sistema di restituzione dei propri imballaggi;
6. la presenza sull'intero territorio nazionale di una rete di raccolta/restituzione dei rifiuti;
7. l'organizzazione del sistema secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità;
8. l'idoneità del sistema a diventare effettivamente ed autonomamente funzionante;
9. l'idoneità del sistema a conseguire gli obiettivi di riciclo dei propri imballaggi previsti dalla normativa;
10. l'individuazione di strumenti adeguati per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla legge;
11. l'adeguatezza della struttura organizzativa e operativa del sistema per la realizzazione degli obiettivi previsti;
12. l'idoneità degli strumenti per garantire l'identificabilità e tracciabilità degli imballaggi;
13. l'individuazione di indicatori in grado di rappresentare il progresso nel tempo dell'attuazione del progetto;
14. la previsione di un'adeguata rendicontazione dell'effettivo immesso al consumo, raccolto e riciclato;
15. la presenza di una chiara e completa informazione agli utilizzatori e agli utenti finali sulle modalità di funzionamento del sistema autonomo.

#### **V.1.2. Le osservazioni risultanti dal market test**

**23.** Le osservazioni critiche formulate in relazione all'Impegno n. 1 dai soggetti che hanno partecipato al *market test* attengono, innanzitutto, al carattere valutativo degli elementi contenuti delle Linee Guida n. 1. In particolare, si è paventato il rischio che l'applicazione di detti criteri possa dar luogo ad interpretazioni del ruolo di CONAI non coerenti con il limitato compito che esso dovrebbe avere nelle procedure di riconoscimento, ovvero che esso consenta a CONAI di svolgere una vera e propria istruttoria parallela a quella del MATTM, e così di attribuirgli una funzione che, invece, la legge riserva esclusivamente al Ministero. Nello specifico, secondo ISPRA, appare condivisibile il supporto consultivo di CONAI relativamente ai soli elementi di cui ai punti da 1 a 4 delle Linee Guida. Viceversa, l'ISPRA ritiene che per altri aspetti il Consorzio debba limitarsi a identificare, fra gli elementi di valutazione, eventuali impatti che potrebbero derivare dall'operatività di nuovi sistemi e che potrebbero comportare uno squilibrio del ciclo gestionale consortile.

**24.** In secondo luogo, le osservazioni critiche pervenute, a parte quelle relative alla dichiarata mancanza di indipendenza del *monitoring trustee* da CONAI, pertengono al rischio di un incremento dei costi a carico del sistema consortile e ad un appesantimento della procedura amministrativa di riconoscimento dei sistemi autonomi.

#### **V.1.3. Le modifiche accessorie**

**25.** Nella nuova versione dell'Impegno n. 1 proposto dai consorzi alla luce delle osservazioni del *market test*, si specifica che CONAI, per il tramite del *monitoring trustee*, non interviene mai di propria iniziativa in nessuna fase della procedura amministrativa di riconoscimento dei sistemi autonomi, ma sempre e solo su richiesta del MATTM. Inoltre, il contenuto dell'intervento del *monitoring trustee* è ora limitato alle questioni esplicitamente sollevate dal Ministero.

**26.** Solo laddove il MATTM presenti una richiesta di parere generica, senza specificare gli elementi dell'istanza di riconoscimento sui quali desidera ricevere informazioni e dati, CONAI può esprimersi fornendo il proprio parere sulla base di cinque elementi di valutazione indicati nella nuova versione delle Linee Guida n. 1 (di seguito, "Nuove Linee Guida n. 1"):

- a. indicazione del quantitativo di imballaggi immessi sul mercato dai produttori aderenti al sistema autonomo, della categoria di iscrizione a CONAI e della tipologia di imballaggi e dei loro utilizzatori;
- b. inquadramento aggiornato del settore degli imballaggi in plastica e della specifica tipologia di imballaggi oggetto del sistema autonomo, nonché delle relative dinamiche di mercato e di utilizzo;
- c. analisi dell'inserimento del progetto nel contesto delle politiche e delle azioni in atto in materia di gestione dei rifiuti di imballaggio, di quelli in plastica e della tipologia oggetto del sistema autonomo, con indicazione degli imballaggi che il sistema autonomo intende riciclare e di quelli riciclati da COREPLA;
- d. indicazione degli eventuali impatti positivi o negativi che il sistema può avere sulla gestione dei rifiuti di imballaggio, con specifico riguardo a quelli in plastica;
- e. indicazione delle modalità di coordinamento con CONAI, in particolare per ciò che riguarda l'elaborazione e la trasmissione del piano specifico di prevenzione e gestione e della relazione sulla gestione.

**27.** CONAI e COREPLA si impegnano esplicitamente, inoltre, a non interferire nell'attività del *monitoring trustee* e a vincolarsi all'esito della stessa nei propri rapporti con il Ministero, senza modificare e/o integrare la relazione prodotta dal *monitoring trustee*. In particolare, CONAI si impegna a trasmetterla al MATTM all'atto di ricezione della stessa e, comunque, non oltre trenta giorni dalla richiesta di parere. COREPLA, dal canto suo, si impegna, se ciò gli viene richiesto, a fornire al *monitoring trustee* tutti i dati statistici ed economici e le informazioni necessarie affinché questi possa svolgere il proprio compito.

#### **V.1.4. Valutazione**

**28.** Si ritiene che la versione definitiva dell'Impegno n. 1 sia idonea a eliminare le preoccupazioni concorrenziali evidenziate in sede di avvio del procedimento, nella misura in cui, a contesto normativo dato - vale a dire in vigore dell'articolo 221, comma 5, TUA - esso predefinisce, limitandolo, il ruolo che CONAI deve svolgere nell'ambito delle procedure amministrative di riconoscimento dei sistemi autonomi.

Infatti, l'Impegno assicura che CONAI, attraverso il *monitoring trustee*, non intervenga nella procedura di propria iniziativa, ma solo quando sollecitato dal Ministero, e solo sugli elementi sui quali quest'ultimo richieda espressamente l'invio di informazioni.

Tale obbligo di non interferenza, unito al fatto che solo nell'ipotesi residuale di una richiesta generica da parte del MATTM il *monitoring trustee* si pronuncia su cinque elementi informativi da questo scelti (ma *ex ante* predeterminati nelle Linee Guida n. 1), limita efficacemente il rischio che CONAI intervenga in modo strumentale nelle procedure amministrative di riconoscimento dei sistemi autonomi e, quindi, che ponga in essere strategie escludenti a danno di questi ultimi.

Peraltro, la razionalizzazione e oggettivizzazione degli elementi contenuti nelle Nuove Linee Guida n. 1 assicura che CONAI, anche nell'ipotesi di richieste di informazioni del MATTM caratterizzate da genericità, fornisca semplici elementi istruttori ai fini del successivo esercizio da parte del Ministero della competenza valutativa che la norma gli attribuisce in via esclusiva.

**29.** Quanto al rischio di appesantimento della procedura amministrativa, anche sotto il profilo dei costi, si osserva, in primo luogo, che il ricorso al *monitoring trustee* si configura come una mera scelta organizzativa interna a CONAI, al fine di svolgere *una tantum* alcune specifiche e predeterminate funzioni. Ne consegue che queste sono finanziate dalla quota parte del CAC destinata a sostenere le spese di funzionamento di CONAI, ai sensi dell'articolo 224, comma 8, ultimo periodo TUA.

**30.** In conclusione, l'Impegno n. 1 appare idoneo a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali sollevate dall'Autorità in sede di avvio, in quanto definisce in modo puntuale la funzione di CONAI nell'ambito delle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi e, in tal modo, risulta idoneo ad impedire che il consorzio utilizzi in maniera strumentale il ruolo consultivo che la legge gli attribuisce.

#### **V.2. Impegno n. 2: Determinazione del contributo per i rifiuti di imballaggio del sistema autonomo conferiti al servizio pubblico**

##### **V.2.1. L'impegno originariamente proposto**

**31.** Ai sensi dell'Impegno n. 2, CONAI, con il supporto di COREPLA, si obbliga ad avviare le trattative con i sistemi autonomi autorizzati, qualora ciò sia previsto nei relativi provvedimenti di riconoscimento, per la determinazione del contributo che i soggetti riconosciuti sono tenuti a versare a CONAI per i propri imballaggi che confluiscono nella raccolta differenziata (di seguito, il "Contributo"). L'Impegno prevede, altresì, che se l'accordo non è raggiunto entro 90 giorni dall'inizio della trattativa, il *trustee* incaricato da CONAI provvede alla quantificazione del contributo entro i successivi 90 giorni. I costi delle attività del *trustee* sono a carico di CONAI, mentre i maggiori costi di analisi merceologiche aggiuntive eventualmente effettuate per la determinazione del Contributo sono a carico del sistema autonomo.

**32.** In particolare, il Contributo viene individuato moltiplicando le quantità di rifiuti del sistema autonomo confluite nella raccolta differenziata (di seguito, le "Quantità") per un contributo unitario (di seguito, il "Contributo Unitario"). Entrambe le variabili vengono definite in base a criteri stabiliti nelle Linee Guida n. 2, le quali contemplano tre metodi di calcolo delle stesse (analitico, alternativo e forfettario). È prevista *in primis* l'applicazione del metodo analitico e in subordine l'applicazione degli altri due metodi, qualora il ricorso alla prima metodologia risulti economicamente e/o tecnicamente non fattibile.

**33.** Il metodo analitico prevede una misurazione puntuale del Contributo Unitario e delle Quantità, attraverso l'effettuazione di rilevazioni merceologiche, in contraddittorio con il sistema autonomo, sui flussi di rifiuti, svolte in occasione di quelle già effettuate da COREPLA per i propri fini.

**34.** Il metodo alternativo determina le Quantità prendendo, innanzitutto, in considerazione la quota di imballaggi non gestita dal sistema autonomo. Il metodo muove dal presupposto che di tale quota una parte si disperda nella raccolta differenziata e venga quindi gestita dal sistema consortile, e una parte sia gestita dagli operatori indipendenti, nella stessa misura in cui ciò avviene per gli imballaggi merceologicamente simili a quelli gestiti dal sistema autonomo (di seguito, "imballaggi simili"). L'ammontare di rifiuti da imballaggi simili dispersi nella raccolta differenziata, rapportato alle quantità prodotte degli stessi imballaggi che, una volta utilizzati, non siano gestiti dagli operatori indipendenti, conduce all'individuazione di un tasso di dispersione. Quest'ultimo è applicabile tanto agli imballaggi simili quanto a quelli gestiti dal sistema autonomo<sup>14</sup>. Questo tasso, applicato alla quota di imballaggi non gestita dal sistema autonomo, fornisce una stima delle Quantità.

---

<sup>14</sup> [La formula è così definita:  
dove:

QS: quantità di rifiuti di imballaggio merceologicamente simili agli imballaggi del sistema autonomo riscontrate presso i CSS (fonte del dato: analisi merceologiche svolte in ingresso ai CSS);

**35.** Così determinate le Quantità, per definire il Contributo Unitario, il metodo alternativo prevede che lo stesso sia parametrato ai costi che i rifiuti da imballaggi del sistema autonomo generano eventualmente a carico del sistema consortile, al netto degli eventuali ricavi derivanti dalla vendita di tale tipologia di rifiuti. Pertanto, esso è calcolato come somma *i)* del costo medio di raccolta<sup>15</sup> e *ii)* dei costi di gestione, che comprendono quelli di selezione, corrisposti dal consorzio di filiera ai Centri di Selezione e Smistamento (di seguito, "CSS"), ed eventualmente i costi di avvio a recupero energetico<sup>16</sup>, a cui si sottraggono *iii)* i ricavi derivanti dalla vendita dei rifiuti selezionati della stessa tipologia degli imballaggi gestiti dal sistema autonomo (media mensile €/ton).

**36.** Infine, l'Impegno prevede che, qualora neppure il metodo alternativo possa essere impiegato, a causa della mancata disponibilità dei dati necessari, si calcoli il Contributo complessivamente dovuto dal sistema autonomo a CONAI secondo un metodo forfettario.

### **V.2.2. Le osservazioni risultanti dal market test**

**37.** In sede di *market test* è stato osservato che l'Impegno in questione, oltre a non fornire elementi aggiuntivi agli obblighi di legge e regolamentari già attualmente vigenti in capo a CONAI, comporterebbero un possibile rischio di sovrastima del Contributo, in ragione della modalità di calcolo delle Quantità prevista dal metodo alternativo. Inoltre, secondo alcuni rispondenti, la mancata individuazione *ex ante* dei criteri di somiglianza merceologica tra imballaggi genererebbe incertezza per i soggetti che intendono realizzare un sistema autonomo. Infine, è stato sottolineato che l'Impegno sarebbe in contrasto con il provvedimento di riconoscimento del Sistema P.A.R.I., in quanto prevede che il Contributo Unitario copra, non solo i costi di raccolta, come indicato dal richiamato provvedimento, ma anche quelli della selezione e avvio a recupero e/o riciclo.

### **V.2.3. Le modifiche accessorie**

**38.** Nella nuova versione dell'Impegno n. 2, CONAI si impegna a verificare con il sistema autonomo, già in fase di presentazione del progetto al MATTM, la necessità di stipulare un accordo per la quantificazione del Contributo, una volta che sia intervenuto il provvedimento di riconoscimento. Inoltre, il periodo di tempo massimo entro il quale CONAI si impegna a concludere l'accordo si riduce da 180 a 90 giorni dalla data di emanazione del provvedimento di riconoscimento<sup>17</sup>.

**39.** Nel nuovo testo dell'Impegno n. 2 si modificano, inoltre, le modalità di calcolo del Contributo Unitario e delle Quantità. CONAI e COREPLA propongono, infatti, che, sia in sede di applicazione del metodo analitico sia di quello alternativo, il Contributo Unitario sia fissato in modo tale da coprire solo i costi della raccolta, se ciò è previsto dal provvedimento di riconoscimento del sistema autonomo in questione. Solo in assenza di previsioni specifiche in tal senso, il Contributo Unitario coprirà, oltre ai costi della raccolta, anche i costi industriali specifici di gestione<sup>18</sup>.

**40.** Per quanto riguarda la determinazione delle Quantità in sede di applicazione del metodo alternativo<sup>19</sup>, CONAI e COREPLA hanno modificato la formula per il calcolo prevedendo che il tasso di dispersione da applicare alla quota di imballaggi non gestiti dai sistemi autonomi venga calcolato sulla base del rapporto tra la parte di imballaggi simili confluita nella raccolta differenziata e l'ammontare di tali imballaggi prodotto, al netto, non delle quantità di imballaggi che, una volta utilizzati, sono gestite dagli operatori indipendenti, ma di quelle che sono avviate a riciclo dal sistema autonomo<sup>20</sup>.

---

*IS: immesso al consumo totale di imballaggi merceologicamente simili agli imballaggi del sistema autonomo (fonte del dato: società di consulenza PlasticConsult o altri soggetti qualificati);*

*QRI: quantità di rifiuti di imballaggio merceologicamente simili agli imballaggi del sistema autonomo raccolti dai riciclatori indipendenti (fonte del dato: società di consulenza PlasticConsult o altri soggetti qualificati);*

*IA: immesso al consumo del sistema autonomo (fonte del dato: sistema autonomo);*

*QRA: quantità dei propri imballaggi gestiti dal sistema autonomo (fonte del dato: sistema autonomo).]*

<sup>15</sup> [La quantificazione del costo medio di raccolta consortile si basa sui corrispettivi, che ai sensi dell'Accordo ANCI/CONAI COREPLA è tenuto a corrispondere ai Comuni a copertura dei costi sostenuti per lo svolgimento del servizio di raccolta differenziata.]

<sup>16</sup> [Ciò qualora si tratti di imballaggi non avviabili al riciclo. L'avvio a recupero energetico, infatti, a differenza del riciclo, comporta un costo a carico del sistema consortile dal momento che quest'ultimo versa un corrispettivo per il conferimento a termovalorizzazione dei rifiuti ai gestori dei relativi impianti.]

<sup>17</sup> [Nella nuova versione dell'impegno è previsto che le parti (sistema consortile e soggetto istante) tentino di addivenire ad un accordo per la determinazione del contributo entro 30 giorni anziché entro 90 giorni (come previsto nell'Impegno originario); in caso di mancato accordo, CONAI affiderebbe tale determinazione al monitoring trustee, il quale eseguirebbe l'incarico nei successivi 60 giorni anziché nei successivi 90 giorni.]

<sup>18</sup> [Vale a dire i costi di selezione e, qualora si tratti di imballaggi non avviabili a riciclo, anche i costi di avvio a recupero energetico mentre verrebbero esclusi i costi generali di gestione, ovvero quei costi che sono comunque sostenuti dal sistema consortile.]

<sup>19</sup> [La nuova formula individuata è la seguente:

dove:

*QS: quantità di rifiuti di imballaggio merceologicamente simili agli imballaggi del sistema autonomo riscontrate presso i CSS;*

*IS: immesso al consumo totale di imballaggi merceologicamente simili agli imballaggi del sistema autonomo;*

*IA: immesso al consumo del sistema autonomo;*

*QRA: quantità dei propri imballaggi gestiti dal sistema autonomo.]*

<sup>20</sup> [Al denominatore della formula, infatti, a detrazione dell'immesso al consumo IS, è stata inserita una variabile, QRA, che assume sistematicamente un valore inferiore alla variabile originaria QRI. La variabile QRA, infatti, indica i quantitativi di imballaggi gestiti dal

41. Infine, sempre con riferimento alla misurazione delle Quantità attraverso il metodo alternativo, i consorzi ora forniscono una suddivisione esplicita degli imballaggi in plastica in categorie tra loro merceologicamente simili<sup>21</sup>.

#### **V.2.4. Valutazione**

42. L'Impegno n. 2 nella sua ultima versione, non solo permette di risolvere le contestazioni sollevate in sede di avvio del procedimento in relazione al rifiuto opposto da CONAI di concludere i protocolli di intesa con il sistema autonomo, ma consente anche di garantire la conclusione di tali accordi in tempi brevi e certi. Da questo punto di vista, il fatto che la verifica dell'eventuale necessità di concludere un accordo sia anticipata al momento della presentazione del progetto, e che la fase di quantificazione del Contributo abbia una durata massima di 90 giorni, produce l'effetto indubbiamente positivo di favorire l'accesso dei sistemi autonomi al mercato.

43. Inoltre, nel definire in maniera specifica le modalità di attuazione degli obblighi di legge, già vigenti in capo a CONAI, di stipula di accordi con i sistemi autonomi, tale Impegno riduce l'incertezza in relazione all'ammontare del Contributo che questi ultimi devono corrispondere ai consorzi.

44. Per quanto riguarda la definizione del Contributo Unitario, inoltre, si rileva che questo appare fissato in maniera sufficientemente flessibile, in modo tale da conciliarsi con le prescrizioni eventualmente contenute al riguardo nei provvedimenti amministrativi di riconoscimento dei sistemi autonomi.

45. Infine, in merito alla formula utilizzata per la determinazione delle Quantità nella versione definitiva dell'Impegno n. 2, si rileva che essa appare ragionevole, in quanto è costruita a partire dall'attività di avvio a riciclo svolta dai sistemi autonomi<sup>22</sup>.

Posto, peraltro, che la misurazione richiesta per la determinazione delle Quantità appare estremamente complessa e di difficile elaborazione, la formula di calcolo proposta in via definitiva dai consorzi rappresenta, quindi, una soluzione di compromesso che garantisce un equo bilanciamento degli interessi contrapposti tra i consorzi e i sistemi autonomi.

46. In conclusione, gli obblighi assunti da CONAI e COREPLA con la nuova versione dell'Impegno n. 2 appaiono risolvere le preoccupazioni evidenziate in sede di avvio del procedimento in quanto garantiscono, a fronte dell'avvenuto riconoscimento di un sistema autonomo, la stipula dei necessari accordi tra quest'ultimo e il sistema consortile, con una tempistica nota e celere e sulla base di condizioni economiche complessivamente ragionevoli.

### **V.3. Impegno n. 3: Gli obblighi di trasparenza e pubblicità al mercato**

#### **V.3.1. L'impegno originariamente proposto**

47. Ai sensi dell'Impegno n. 3, CONAI si obbliga a fornire sul proprio sito Internet una serie di informazioni dettagliate in merito: i) ai sistemi autonomi riconosciuti e a quelli in via di riconoscimento<sup>23</sup>, ii) alla procedura prevista nell'ambito dell'Impegno n. 1, ivi incluse le Linee Guida applicabili, iii) all'identità del *monitoring trustee* nominato, nonché iv) a ogni altro elemento utile a garantire piena informazione a favore dei produttori interessati ad adottare o a implementare un nuovo sistema autonomo. Parimenti, COREPLA si obbliga a predisporre sul proprio sito Internet un *link* alle pagine del sito CONAI contenenti le informazioni di cui sopra.

#### **V.3.2. Le osservazioni risultanti dal market test**

48. Dal *market test* è emerso che l'Impegno va considerato positivamente in quanto garantisce la più ampia trasparenza e pubblicità delle procedure di riconoscimento nell'ottica di orientare i soggetti che presentano istanza di riconoscimento di sistemi autonomi e in tal senso risulta potenzialmente idoneo a favorire lo sviluppo di sistemi autonomi. Tuttavia, si è osservato che esso dovrebbe prevedere che il sito di CONAI contenga i *link* ai siti Internet dei sistemi autonomi, sia riconosciuti, sia in fase di riconoscimento, nonché informazioni in relazione all'articolazione della procedura di riconoscimento dei sistemi autonomi, al ruolo e alle funzioni dei consorzi, e alla piena legittimità dei sistemi autonomi ad operare come alternativa ai consorzi. Infine, esso dovrebbe garantire la riservatezza sugli elementi di valutazione trasmessi al MATTM.

---

*solo sistema autonomo mentre la variabile QRI rappresentava tutte le quantità di rifiuti di imballaggio merceologicamente simili a quelli del sistema autonomo raccolti dai riciclatori indipendenti.]*

<sup>21</sup> *[Le categorie sono le seguenti: 1) film estensibile e termoretraibile; 2) sacchi per usi industriali; 3) big bags; 4) pluribolle e simili, 5) altro (imballaggio flessibile); 6) cassette; 7) cassette in materiale espanso; 8) casse e cassoni industriali/agricoli; 9) fusti; 10) tuniche-capacità oltre 5 litri; 11) secchi- capacità oltre 5 litri; 12) cisternette o parti di esse; 13) pallet; 14)interfalde; 15) rotoli, tubi e cilindri sui quali è avvolto materiale flessibile; 16) reggette; 17) elementi di protezione in materiale espanso; 18) altro. ]*

<sup>22</sup> *[La formula definitiva, infatti, tiene conto del fatto che il tasso di dispersione degli imballaggi gestiti dai sistemi autonomi tende ragionevolmente a crescere all'aumentare delle dimensioni dei sistemi autonomi, dal momento che potrebbe aumentare la probabilità che gli imballaggi gestiti da questi ultimi, una volta utilizzati, vengano intercettati dal circuito pubblico di raccolta. Ciò fa venire meno il risultato paradossale, riscontrabile nella versione originaria della formula, che, tanto più gli imballaggi simili a quelli del sistema autonomo sono avviati a riciclo da operatori indipendenti (QRI supra), e dunque, tanto meno essi gravano sul sistema consortile, quanto più i) aumenta il tasso stimato di dispersione dei rifiuti gestiti dal sistema autonomo ed in ultima analisi ii) cresce la probabilità che essi confluiscono nella raccolta differenziata ed in ultima analisi iii) aumentano le Quantità sulle quali calcolare il Contributo.]*

<sup>23</sup> *[Con riguardo ai primi, è prevista la pubblicazione di informazioni riguardanti il provvedimento ministeriale di riconoscimento, gli elementi di valutazione forniti dal soggetto terzo al MATTM e ogni altra informazione utile alla conoscenza del sistema anche da parte degli utilizzatori e degli utenti finali.]*

### **V.3.3. Le modifiche accessorie**

**49.** Nella nuova versione dell'Impegno n. 3, i consorzi si obbligano a inserire nel sito di CONAI i *link* di accesso dei siti Internet di detti sistemi autonomi e di eliminare – per motivi di riservatezza - ogni indicazione in merito agli elementi di valutazione trasmessi dal *monitoring trustee* al MATTM.

### **V.3.4. Valutazione**

**50.** L'Impegno risulta in grado di fornire un'ampia e corretta informazione al mercato sui sistemi autonomi riconosciuti e sulle procedure concretamente applicate per l'autorizzazione degli stessi. Inoltre, esso evita che il sistema consortile possa utilizzare le informazioni relative all'andamento delle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi in maniera strumentale e con fini potenzialmente denigratori. Peraltro, tale Impegno potenzia il quadro informativo per la costituzione di sistemi autonomi e tiene nella dovuta considerazione la necessità di tutela di dati commercialmente sensibili. Pertanto, esso è idoneo a rimuovere ulteriori possibili ostacoli all'ingresso sul mercato di potenziali concorrenti di COREPLA.

## **V.4. Impegno n. 4: Applicazione dell'Impegno 2 al sistema P.A.R.I.**

### **V.4.1. L'impegno originariamente proposto**

**51.** Ai sensi dell'Impegno n. 4, CONAI si obbliga, qualora Aliplast ne faccia richiesta, ad applicare la procedura indicata nell'Impegno n. 2 per la determinazione del Contributo.

**52.** Qualora il Contributo dovuto da Aliplast per effetto dell'applicazione dell'Impegno n. 2 risulti inferiore a quello previsto dall'accordo stipulato in attuazione delle prescrizioni del provvedimento di riconoscimento definitivo del 4 agosto 2014, CONAI si obbliga ad applicare retroattivamente il primo, a partire dal giorno successivo alla data di adozione di detto provvedimento.

**53.** In aggiunta, se le trattative in corso con Aliplast ai fini dell'accordo previsto dal Provvedimento di riconoscimento definitivo si concludono prima che l'Autorità abbia reso eventualmente obbligatori gli Impegni, CONAI acconsente a rinegoziare retroattivamente l'accordo sulla base di quanto indicato nell'Impegno n. 2.

### **V.4.2. Le osservazioni risultanti dal market test**

**54.** L'unica osservazione pervenuta dai soggetti partecipanti al *market test* in relazione a tale Impegno è che esso non aggiunge niente agli obblighi di legge già esistenti in capo a CONAI.

### **V.4.3. Valutazione**

**55.** Tale Impegno consente ad Aliplast, che ad oggi si trova nella fase di negoziazione dell'accordo con CONAI, di beneficiare della procedura di determinazione del Contributo regolata dall'Impegno n. 2, qualora essa determini un esito più vantaggioso per l'impresa rispetto a quello risultante dalla negoziazione. Detta "condizione di maggior favore" appare idonea a rimuovere eventuali discriminazioni a danno di Aliplast e in favore di altri sistemi autonomi che dovessero essere autorizzati in futuro. Esso, pertanto, risulta apprezzabile sotto il profilo concorrenziale.

## **V.5. Impegno n. 5: Accordi transattivi con Aliplast in relazione al riconoscimento del sistema P.A.R.I.**

### **V.5.1. L'impegno originariamente proposto**

**56.** Ai sensi dell'Impegno n. 5, CONAI e COREPLA si obbligano a comporre, su richiesta di Aliplast, la controversia amministrativa pendente in merito al riconoscimento del Sistema P.A.R.I., a condizione che quest'ultimo si sottoponga ad una verifica da parte del *monitoring trustee* per accertare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo previsti dalla normativa applicabile.

**57.** In tal caso, la verifica da parte del *monitoring trustee*, i cui costi sarebbero a carico di CONAI, viene svolta in conformità a linee guida (c.d. Linee Guida n. 3), precedentemente adottate dal MATTM sulle procedure da applicare per la verifica dei sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggio.

### **V.5.2. Le osservazioni risultanti dal market test**

**58.** Il MATTM e Aliplast, che sono stati gli unici soggetti ad esprimersi in relazione all'Impegno in esame, hanno rilevato che l'Impegno potrebbe porsi in contrasto con l'articolo 220, TUA, il quale prevede che la verifica relativa al raggiungimento da parte dei sistemi autonomi degli obiettivi di recupero e riciclo deve essere espletata da un soggetto pubblico. Inoltre, le Linee Guida n. 3, secondo il MATTM, risultano eccessive e, in ogni caso, obsolete, in quanto superate nella prassi dal Ministero.

Aliplast ha osservato, altresì, che l'impegno non si presta a risolvere incondizionatamente il contenzioso pendente con il CONAI.

### **V.5.3. Le modifiche accessorie**

**59.** L'Impegno definitivo introduce alcune modifiche alla versione originaria. In particolare, le Linee Guida n. 3 sono state eliminate ed è previsto che nuove linee guida siano redatte da una primaria società di certificazione di qualità individuata mediante una procedura di selezione concordata con Aliplast.

**60.** Inoltre, i consorzi si impegnano unilateralmente e incondizionatamente a *i)* rinunciare all'avvio e/o alla prosecuzione di ogni azione civile per il recupero del credito vantato da CONAI nei confronti di Aliplast in relazione alle

somme da quest'ultimo dovuto a titolo di CAC non corrisposto per il periodo 15 luglio 2009 – 20 giugno 2013<sup>24</sup>, e a ii) rateizzare il debito di Aliplast per il CAC del periodo 21 giugno 2013 – 4 agosto 2014<sup>25</sup>.

#### **V.5.4. Valutazione**

**61.** Pur senza spingersi fino al risultato auspicato da Aliplast di porre fine incondizionatamente al contenzioso pendente<sup>26</sup>, l'impegno n. 5, nella sua nuova formulazione, innanzitutto, definisce per il nuovo entrante Aliplast un'opportunità di risoluzione del contenzioso pendente. La nuova versione dell'Impegno, sotto questo profilo, migliora qualitativamente le caratteristiche dell'opportunità offerta rispetto alla versione originaria (segnatamente, attraverso l'eliminazione delle Linee guida n. 3 e la previsione della redazione di nuove linee guida da parte di una primaria società di certificazione di qualità).

Inoltre, la rinuncia al credito relativo al CAC pregresso assume una valenza positiva sotto il profilo concorrenziale, in quanto definisce a favore di Aliplast la questione incerta relativa alla spettanza effettiva in capo a CONAI del CAC pregresso. Dell'Impegno beneficiano, non solo Aliplast, ma anche i clienti dell'impresa, responsabili in solido con quest'ultima. Ciò contribuisce a migliorare la situazione finanziaria di Aliplast e, chiarendo i rapporti creditizi esistenti tra Aliplast e i propri clienti, evita la compromissione dei rapporti commerciali che l'impresa intrattiene con essi.

**62.** Pertanto, l'Impegno vale 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.

#### **VI. CONCLUSIONI**

**63.** Le preoccupazioni concorrenziali espresse dall'Autorità in sede di avvio del procedimento istruttorio riguardavano l'intervento di CONAI e COREPLA, con fini ostruzionistici, nelle procedure di riconoscimento del Sistema P.A.R.I., il rifiuto a concludere l'accordo per la quantificazione del contributo dovuto da Aliplast a CONAI per l'attività di gestione degli imballaggi marchiati P.A.R.I. eventualmente confluiti nella raccolta differenziata, le minacce di rivalsa sui clienti di Aliplast per il pagamento del CAC pregresso eventualmente dovuto dall'impresa a CONAI e la diffusione da parte di CONAI di informazioni sul Sistema P.A.R.I. con effetti potenzialmente denigratori.

**64.** Gli Impegni presentati da CONAI e COREPLA definiscono una cornice di obblighi che, innanzitutto, limitano il ruolo di CONAI nelle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi ad una funzione meramente consultiva che si esplica con modalità e contenuti esclusivamente definiti dal MATTM.

**65.** In secondo luogo, prevedendo una tempistica certa e condizioni economiche ragionevoli e predeterminate, gli Impegni impediscono che CONAI si sottragga all'obbligo di stipula dei summenzionati accordi, ovvero che la ritardi nel tempo.

**66.** Inoltre, essi disciplinano la tipologia di notizie che CONAI e COREPLA possono fornire al mercato sui sistemi autonomi riconosciuti e in via di riconoscimento, garantendone le caratteristiche di oggettività e lo scopo meramente informativo per il mercato.

**67.** Infine, la rinuncia al credito relativo al CAC pregresso elimina l'incertezza sulla sussistenza di un debito di Aliplast nei confronti di CONAI e, di conseguenza, rimuove anche ogni potenziale effetto di discredito dell'impresa agli occhi dei suoi clienti.

**68.** In conclusione, gli Impegni presentati da CONAI e COREPLA appaiono complessivamente idonei a porre rimedio alle suddette preoccupazioni concorrenziali, in quanto permettono di porre fine e di evitare, anche *pro futuro*, il verificarsi di condotte strumentali volte a ostacolare e/o ritardare l'ingresso sul mercato rilevante di nuovi sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali.

**69.** L'Autorità vigilerà sull'esecuzione degli impegni e si riserva di riaprire d'ufficio il procedimento ai fini e per gli effetti di quanto previsto dall'articolo 14-ter, commi 2 e 3, della legge n. 287/90.

RITENUTO, quindi, che gli impegni presentati da CONAI e COREPLA risultano idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà degli impegni presentati da CONAI e COREPLA ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90;

tutto ciò premesso e considerato:

---

<sup>24</sup> [Si tratta del periodo intercorrente tra il riconoscimento definitivo del sistema autonomo da parte dell'ONR e l'annullamento dello stesso da parte del Consiglio di Stato.]

<sup>25</sup> [Tale periodo è quello che intercorre tra l'annullamento dell'autorizzazione definitiva da parte del Consiglio di Stato e il rilascio ad Aliplast di una nuova autorizzazione definitiva da parte del Ministero.]

<sup>26</sup> [Cfr. doc. 60 e 61 del fascicolo relativo al procedimento istruttorio A476B.]

DELIBERA

- a) di rendere obbligatori per CONAI e COREPLA gli impegni presentati, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, nei termini sopra descritti e allegati al presente provvedimento di cui fanno parte integrante;
- b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90;
- c) che i consorzi CONAI e COREPLA presentino all'Autorità, entro 60 giorni dalla notifica del presente provvedimento, e successivamente entro 60 giorni dalla scadenza dell'incarico conferito, in caso di mancato rinnovo, una proposta di nomina del *monitoring trustee* accompagnata da una relazione che certifica la sua competenza ed esperienza nel settore e illustri la procedura seguita per la sua individuazione;
- d) che i consorzi CONAI e COREPLA presentino all'Autorità, entro il 31 dicembre 2015, una relazione illustrativa dell'attuazione degli Impegni con riferimento ai rapporti con la società Aliplast, e delle modifiche apportate, in sede di prima applicazione, ai siti Internet di CONAI e COREPLA come indicate dall'Impegno n. 3;
- e) che i consorzi CONAI e COREPLA presentino all'Autorità, entro il 31 dicembre di ciascun anno, una relazione dettagliata sull'attuazione degli impegni assunti, dando conto: *i)* delle eventuali istanze di riconoscimento di sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggio in plastica speciali presentate al Ministero e dell'esito delle stesse, *ii)* delle informazioni elaborate dal *monitoring trustee* e trasmesse da CONAI al Ministero in seno alle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi, fornendo altresì copia della corrispondenza intercorsa con il Ministero, nonché *iii)* della tempistica e delle condizioni contrattuali previste negli accordi eventualmente stipulati con i sistemi autonomi, di cui all'Impegno n. 2 e all'Impegno n. 4; *iv)* delle eventuali ulteriori modifiche ai contenuti dei siti Internet di CONAI e COREPLA come indicate dall'Impegno n. 3.

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 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, comma 2, 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 SEGRETARIO GENERALE  
*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*