

## AS1634 - CRITICITÀ CONCORRENZIALI IN MATERIA DI RICICLO DI BENI IN POLIETILENE

Roma, 6 dicembre 2019

Presidente del Senato della Repubblica  
Presidente della Camera dei Deputati  
Presidente del Consiglio dei Ministri  
Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare

Nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'articolo 22 della Legge n. 287 del 10 ottobre 1990, nella sua riunione del 27 novembre 2019 l'Autorità ha inteso formulare alcune considerazioni in merito alle criticità concorrenziali derivanti dall'assenza nel Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006, recante "*Norme in materia ambientale*" (nel seguito anche TUA), e in particolare all'articolo 234, rubricato "*Consorzio nazionale per il riciclaggio di beni in polietilene*" (nel seguito anche Polieco), di una specifica disciplina volta a definire i rifiuti di beni in polietilene, la cui gestione rimessa al Polieco. Ciò, in particolare, a differenza di quanto previsto con riferimento agli imballaggi, per i quali l'assetto normativo vigente ne delinea le caratteristiche e attribuisce, altresì, al Consorzio Nazionale imballaggi (nel seguito anche Conai) una riserva di gestione<sup>1</sup>.

Sul punto si osserva che l'articolo 234, comma 1, del TUA, prevede solo l'istituzione del Polieco, al quale, come anticipato, è attribuita la funzione di gestire la raccolta e il trattamento dei rifiuti di beni in polietilene, ma non fornisce una precisa nozione di detti beni (e quindi dei rifiuti dei beni in polietilene). La norma si limita ad affermare che sono tali quelli che non sono imballaggi ai sensi dell'articolo 218, comma 1, del TUA, ovvero che non sono beni e relativi rifiuti elettrici ed elettronici, rifiuti sanitari e veicoli fuori uso, ai sensi dell'articolo 227, comma 1, lettere a), b) e c). Parimenti, il successivo comma 8, stabilisce che il Consorzio ha come obiettivo primario di favorire il ritiro dei beni "*a base di polietilene*".

In passato, invece, indicazioni circa l'identificazione dei beni in polietilene erano desumibili dal disposto di cui al comma 2 dell'articolo 234 del TUA, oggi abrogato.

La norma, come è noto, ha subito diverse modifiche nel tempo, tutte accomunate dalla previsione che l'individuazione dei beni in polietilene dovesse essere rimessa ad un decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle attività produttive. Nelle pregresse versioni, inoltre, erano considerati beni in polietilene ora "*i beni durevoli*", poi quelli che "*per caratteristiche ed usi possono essere considerati beni di lunga durata*" e, da ultimo, i "*beni composti interamente da polietilene*" quali, a titolo esemplificativo "*i teli e le reti ad uso agricolo quali i film per copertura di serre e tunnel, film per la copertura di vigneti e frutteti, film per la pacciamatura, film per insilaggio, film per la protezione di attrezzi e prodotti agricoli, film per pollai, le reti ombreggianti, di copertura e di protezione*"<sup>2</sup>.

Inoltre, in sede di prima applicazione della norma, venne emanato un Decreto ministeriale, in data 2 maggio 2006, recante "*Individuazione delle tipologie di beni in polietilene rientranti nel campo di applicazione dell'articolo 234 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*", il cui articolo 1 individuava alcune tipologie di beni in polietilene e disponeva che l'elenco di tali beni dovesse essere verificato con cadenza triennale dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del Mare, di concerto con il Ministero delle Attività Produttive, sulla base dei risultati conseguiti in termini di raccolta e di riciclo dei rifiuti dei predetti beni nonché degli impatti ambientali generati dagli stessi. Tuttavia, come noto, detto Decreto non ha mai trovato attuazione nell'ordinamento italiano, non essendo mai stato inviato alla Corte dei Conti per essere sottoposto al preventivo e necessario controllo e non avendo ottenuto la registrazione prevista *ex lege*.

Ne consegue che, allo stato, non sono rinvenibili né nel TUA, né nelle disposizioni derivate, indicazioni che consentano di delineare le caratteristiche dei beni in polietilene, neppure è previsto un elenco degli stessi, sia pure non esaustivo, al fine di definire con certezza l'ambito di operatività del Polieco.

---

<sup>1</sup> [Si veda in proposito l'art. 218, commi 1, lettere da a) a d) e 2 del TUA, nonché il Decreto Ministeriale del 22 aprile 2014, recante "Attuazione della Direttiva 2013/2/UE recante modifica dell'allegato 1 della direttiva 94/62/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli imballaggi e rifiuti da imballaggio".]

<sup>2</sup> [L'articolo in commento è stato modificato nel tempo dal D. Lgs. n. 4 del 16 gennaio 2008; dal D. Lgs. n. 128 del 29 giugno 2010; dal D. Lgs. n. 128 del 29 giugno 2010; dal DL n. 91 del 24 giugno 2014 (convertito con modificazioni dalla Legge n. 116 dell'11 agosto 2014); dal DL n. 133 del 14 settembre 2014, convertito con modificazioni dalla Legge n. 164 dell'11 novembre 2014 (che ha abrogato il comma in questione).]

Tanto premesso, l'Autorità osserva che il descritto vuoto normativo, che non ha consentito di definire una precisa linea di demarcazione tra gli ambiti di intervento del Polieco e del Conai, accompagnato da pronunce giurisprudenziali spesso contraddittorie, sviluppatasi nel contesto di un risalente e ricorrente contenzioso in merito alla qualificazione dei prodotti ora come imballaggi, ora come beni in polietilene, rischi di produrre effetti distorsivi della concorrenza. Ciò in considerazione del fatto che i soggetti produttori di beni in polietilene competono fra loro praticando prezzi che sono gravati dal contributo ambientale, il cui valore nel caso di specie appare ampiamente diversificato a seconda del consorzio utilizzato per l'assolvimento degli obblighi di EPR.

La scarsa chiarezza in merito alla qualificazione del bene prodotto quale "bene in polietilene" piuttosto che "imballaggio" produce incertezze relativamente all'applicabilità ora di uno, ora dell'altro contributo, con conseguenziali evidenti effetti di vantaggio competitivo di alcuni operatori rispetto ad altri, che non trovano tuttavia giustificazione in una diversità dei costi di produzione sopportati, o in diverse efficienze esibite, quanto piuttosto in ragione della decisione di associazione ad uno piuttosto che a un altro Consorzio. È, dunque, evidente che l'assenza di un'esatta identificazione del perimetro e delle caratteristiche dei beni in polietilene rimessi alla gestione del Polieco è astrattamente suscettibile di avvantaggiare taluni operatori a scapito di altri.

Pertanto, al fine di risolvere le problematiche evidenziate, l'Autorità auspica che gli organi in indirizzo vogliano tenere in debita considerazione le considerazioni formulate e, in particolare, valutino l'opportunità che in sede di normativa primaria sia inserito, come già accaduto in passato, un ulteriore comma all'articolo 234, atto a chiarire il perimetro di operatività del Consorzio, demandando altresì ad un Decreto del Ministero dell'Ambiente – legislativamente preposto al controllo delle attività e dei risultati di gestione dei Consorzi istituiti dal TUA – l'esatta individuazione delle categorie di beni in polietilene rientranti in detto perimetro.

L'Autorità invita a comunicare, entro un termine di quarantacinque giorni dalla ricezione del presente parere, le determinazioni assunte con riguardo a quanto evidenziato.

Il presente parere sarà pubblicato nel Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*