

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 marzo 2011;

SENTITO il Relatore Professor Piero Barucci;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 101 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 24 marzo 2010, con la quale è stato avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti del Consorzio Nazionale Recupero e Riciclo degli Imballaggi a base Cellulosica – COMIECO, volto ad accertare eventuali violazioni dell'articolo 101 del TFUE consistenti nell'aver fissato, attraverso atti e delibere consortili, le quote di rifiuti cartacei da assegnare alle cartiere associate, da un lato, e il costo netto della materia prima cartacea, dall'altro;

VISTA la comunicazione del 29 ottobre 2010 con la quale COMIECO ha presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90;

VISTA la propria delibera del 3 novembre 2010, con la quale è stata decisa la pubblicazione sul sito dell'Autorità degli impegni presentati, al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le loro osservazioni, ed è stato fissato

al 30 aprile 2011 il termine per l'adozione di una decisione sugli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90;

VISTE le osservazioni pervenute da terzi interessati e le controdeduzioni da parte di COMIECO;

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. L'INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI RIFIUTI DI IMBALLAGGIO

1. Nell'Indagine conoscitiva in materia di rifiuti di imballaggio¹, l'Autorità ha esaminato il ruolo dei consorzi c.d. di filiera di cui all'art. 223 del Decreto Legislativo n. 152/06 (c.d. Testo Unico Ambientale o TUA), istituiti al fine di razionalizzare ed organizzare la ripresa degli imballaggi usati sul territorio nazionale, la cui attività è coordinata dal CONAI, previsto e disciplinato dall'art. 224 del TUA².

2. L'Autorità aveva analizzato, in particolare, le modalità di assegnazione dei rifiuti da imballaggi ai soggetti che provvedono al recupero e al riciclo dei medesimi, rilevando come il Consorzio Nazionale Recupero e Riciclo degli Imballaggi a base Cellulosica – COMIECO (di seguito anche COMIECO) non garantisca l'assegnazione alle cartiere consorziate dei rifiuti cartacei ottenuti

¹ IC26 - *MERCATO DEI RIFIUTI DI IMBALLAGGIO*, conclusasi con provv. n. 18585 del 3 luglio 2008.

² Il Consorzio Nazionale Imballaggi – CONAI è il soggetto cui è stata demandata l'organizzazione del settore del recupero e riciclo dei rifiuti da imballaggio. In particolare, l'art. 224, comma 1, del TUA prevede che “Per il raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio e per garantire il necessario coordinamento dell'attività di raccolta differenziata, i produttori e gli utilizzatori [...] partecipano in forma paritaria al Consorzio nazionale imballaggi, in seguito denominato CONAI, che ha personalità giuridica di diritto privato senza fine di lucro ed e' retto da uno statuto approvato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro delle attività produttive”.

dalla raccolta differenziata su suolo pubblico secondo modalità trasparenti e competitive³.

3. Inoltre, l'Indagine aveva evidenziato “*un’omogeneizzazione dei prezzi praticati per la cessione di tali rifiuti*”, ciò in quanto COMIECO determina univocamente, per l'intero territorio nazionale sulla base delle quotazioni del macero presso la Camera di Commercio di Milano, il c.d. “corrispettivo di mandato” (cfr. *infra*).

In merito a tale punto, l'Autorità aveva rilevato come l'applicazione di un medesimo prezzo di cessione – da parte di COMIECO – fosse suscettibile di alterare il confronto concorrenziale tra i diversi operatori del settore⁴.

4. In merito alle suddette criticità concorrenziali sono pervenute all'Autorità alcune segnalazioni da parte di soggetti attivi nel riciclo e nella produzione di carta.

In particolare, la cartiera S.A.C.C.A. S.p.A. ha lamentato presunti effetti distorsivi che deriverebbero dalla fissazione uniforme, a livello nazionale, del corrispettivo di mandato, a fronte di diversificate condizioni industriali-commerciali e diversi risultati della raccolta differenziata di rifiuti cartacei nelle diverse aree del paese.

5. Attraverso successive segnalazioni, sia S.A.C.C.A. S.p.A. che la società Cartiere Modesto Cardella S.p.A. hanno evidenziato la scarsa trasparenza che connoterebbe l'attuale modalità con cui COMIECO procede alle assegnazioni, tra le cartiere associate, dei materiali celluloseici provenienti dalla raccolta differenziata su suolo pubblico.

Inoltre, S.A.C.C.A. S.p.A. ha fatto presente che le cartiere rappresentate all'interno del Consiglio di Amministrazione (di seguito, CdA) di COMIECO, da un lato, avrebbero accesso ad una serie di dati riguardanti gli associati loro concorrenti e, dall'altro, svolgono un ruolo attivo nella determinazione delle quote di spettanza, proprie e delle cartiere concorrenti, così distorcendo il confronto competitivo nel settore.

³ Cfr. § 248 e ss. dell'Indagine Conoscitiva.

⁴ Cfr. § 250 dell'Indagine Conoscitiva.

II. LA PARTE

6. Il Consorzio Nazionale Recupero e Riciclo degli Imballaggi a base Cellulosica – COMIECO è un consorzio di diritto privato senza fini di lucro costituito nel 1998 ai sensi dell'abrogato Decreto Legislativo n. 22/97 (c.d. Decreto Ronchi), al fine di razionalizzare, organizzare, garantire e promuovere il recupero e il riciclo degli imballaggi di origine cellulosica, secondo principi di trasparenza, efficienza e nel rispetto dei principi a tutela della concorrenza.

Il Decreto Legislativo citato aveva per obiettivo l'armonizzazione con la disciplina comunitaria della frammentaria e spesso desueta normativa nazionale allora vigente. Tale decreto è stato sostituito dal TUA, che ha recepito la Direttiva europea sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio⁵.

7. Ai sensi dell'art. 223 del TUA, che riprende quanto stabilito nel Decreto Ronchi, COMIECO ha *“personalità giuridica di diritto privato senza fine di lucro”* e la sua attività è disciplinata da uno Statuto adottato dallo stesso Consorzio secondo uno schema tipo redatto a livello ministeriale nel rispetto, tra l'altro, dei principi di *“efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, nonché di libera concorrenza”*.

COMIECO è finanziato dai *“contributi dei consorziati e dai versamenti effettuati dal Consorzio nazionale imballaggi [...] nel rispetto dei principi della concorrenza e della corretta gestione ambientale, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio ripresi, raccolti o ritirati [...]”*.

8. L'attività di COMIECO è disciplinata dallo Statuto e dal Regolamento consortile previsto dal medesimo Statuto⁶.

In particolare, ai sensi dell'art. 3 dello Statuto, il Consorzio svolge la funzione di razionalizzare ed organizzare, per quanto riguarda gli imballaggi a base di fibra di cellulosa: a) la ripresa degli imballaggi usati; b) la raccolta dei rifiuti di imballaggi secondari e terziari su superfici private⁷; c) il ritiro dei rifiuti di

⁵ Si tratta della Direttiva 2004/12/CE, che ha modificato la precedente Dir. 94/62/CE.

⁶ La versione vigente dello Statuto COMIECO è stata approvata dall'Assemblea consortile in data 10 luglio 2001. La versione vigente del Regolamento consortile è stata deliberata dal Consiglio di Amministrazione di COMIECO e approvata dall'Assemblea in data 22 aprile 1999; entrambi gli atti organizzativi sono pubblicati sul sito web del Consorzio, www.comieco.org.

⁷ Per “imballaggio secondario” si intende l'imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serva soltanto a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto vendita. Può rimuoversi dal prodotto senza alterarne le caratteristiche. Per “imballaggio terziario” si intende invece l'imballaggio concepito in modo da facilitare la manipolazione e il trasporto di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione e i danni connessi al trasporto.

imballaggi ed altri materiali a base cellulosica conferiti al servizio pubblico, su indicazione del CONAI, a fronte delle convenzioni stipulate da CONAI con le amministrazioni locali⁸; d) il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggio secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità.

In base all'art. 3, comma 3, COMIECO assicura inoltre il ritiro ed il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata effettuata dal servizio pubblico.

9. Gli organi principali di COMIECO sono l'assemblea dei consorziati e il consiglio di amministrazione.

Gli operatori aderenti al COMIECO sono a) i produttori e gli importatori di materiale cellulosico (con una quota del 40%); b) i produttori e gli importatori di imballaggi vuoti (con una quota del 40%); c) gli utilizzatori, autoproduttori e gli importatori di imballaggi vuoti (con una quota del 15%); d) i recuperatori (con una quota del 5%)⁹.

10. L'art. 5, comma 1, dello Statuto COMIECO prevede che le deliberazioni degli organi consortili, assunte *“in conformità alle norme del presente statuto, sono vincolanti per tutti i soggetti partecipanti al Consorzio”*.

Inoltre, è previsto che COMIECO accerti *“il corretto adempimento degli obblighi e delle obbligazioni nascenti dalla partecipazione al Consorzio ed intraprende le azioni necessarie per accertare e reprimere eventuali violazioni dei consorziati relative agli obblighi ad essi derivanti dalla loro partecipazione al Consorzio”* (art. 5, comma 4, Statuto COMIECO).

Infine, è disposto che ogni violazione di tali obblighi *“viene sanzionata con il pagamento di una penale fissata in un importo pari, nel massimo, al triplo del contributo annuo a carico del consorziato responsabile della violazione”* (art. 5, comma 5, Statuto COMIECO).

11. L'art. 12 del Regolamento consortile demanda al Consiglio di Amministrazione di COMIECO il compito di accertare le infrazioni risultanti dalle *“violazioni di obblighi scaturenti dalla partecipazione al consorzio e dalle deliberazioni degli organi consortili”* (art. 12, comma 1). L'irrogazione

⁸ L'Accordo Quadro ANCI-CONAI è previsto dall'art. 224, comma 5, del TUA, in base al quale *“Il CONAI può stipulare un accordo di programma quadro su base nazionale con l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), con l'Unione delle province italiane (UPI) o con le Autorità d'ambito al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni”*. Il vigente Accordo ANCI-CONAI è stato stipulato il 23 dicembre 2008 e ha una validità di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2009.

⁹ Cfr. art. 7 del Regolamento consortile.

dell'eventuale sanzione da parte del Consiglio di Amministrazione sospende il consorzio dall'esercizio di ogni diritto in sede consortile fino al pagamento della sanzione ovvero all'eventuale riforma della decisione da parte del collegio dei probiviri (art. 12, comma 6, del Regolamento consortile). Infine, il mancato pagamento della sanzione entro trenta giorni dalla comunicazione della delibera del CdA determina l'esclusione del consorzio (art. 12, comma 7, del Regolamento consortile).

12. Come messo in rilievo nell'Indagine conoscitiva, gli obblighi di recupero gravano, ai sensi di legge, solo in capo ai produttori e non ai raccoglitori e utilizzatori, i quali pertanto non avrebbero di per sé diritto a far parte del Consorzio: il fatto che COMIECO abbia consentito la partecipazione anche di tali soggetti sarebbe finalizzata a garantire una gestione trasparente e collaborativa (cfr. IC26, punto 151).

I produttori, per adempiere agli obblighi di riciclaggio e di recupero, possono, in alternativa alla partecipazione a COMIECO, utilizzare diversi strumenti:

i) *“organizzare autonomamente, anche in forma associata, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale”*; ii) *“attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi [...]”* (cfr. art. 221, comma 3, TUA).

III. LE ATTIVITÀ ECONOMICHE INTERESSATE

13. Le attività interessate dal presente procedimento sono quelle della raccolta e riciclaggio dei rifiuti da imballaggio di origine cellulosa.

L'attività di raccolta si caratterizza per l'obbligo, in capo alla pubblica amministrazione – nello specifico in capo ai Comuni - di organizzare *“sistemi adeguati di raccolta differenziata in modo da permettere al consumatore di conferire al servizio pubblico rifiuti di imballaggio selezionati dai rifiuti domestici e da altri tipi di rifiuti di imballaggio”*¹⁰.

Nel 2009 sono state conferite al riciclo 3,2 milioni di tonnellate di rifiuti da imballaggio cellulosa, che rappresentano l'80,4% dei prodotti immessi al consumo¹¹.

¹⁰ Cfr. art. 222 del TUA.

¹¹ Fonte: 15° Rapporto Annuale COMIECO sulla raccolta e riciclo di carta e cartone per l'anno 2009.

14. Al fine di finanziare l'attività di raccolta organizzata dai Comuni, il CONAI pone a carico dei suoi consorziati il contributo denominato Contributo Ambientale CONAI ("CAC"). Le somme incassate dal CONAI vengono quindi trasferite ai singoli Consorzi di filiera, per poi essere successivamente impiegate nel sostegno alle amministrazioni locali per i maggiori oneri della raccolta differenziata.

Per quanto qui rileva, nel 2009 le risorse economiche che COMIECO ha corrisposto ai Comuni per il finanziamento della raccolta differenziata sono state pari a 93,8 milioni di euro¹².

15. Il materiale proveniente dalla raccolta differenziata, precedentemente all'immissione nel ciclo produttivo delle cartiere come materia prima, viene sottoposto ad una prima lavorazione; a tale compito provvedono le piattaforme, specificamente indicate nelle convenzioni locali.

Una volta che il materiale è stato conferito alla piattaforma, e a seguito di una prima selezione, lo stesso è pronto per essere preso in carico dai soggetti a ciò legittimati dal COMIECO sulla base dei Contratti di mandato.

16. In questa fase si colloca l'attività direttamente interessata dal presente procedimento, ossia l'acquisizione di materiale cartaceo raccolto da parte dei soggetti che provvedono al riciclo dello stesso e alla successiva produzione di prodotti finiti cartacei e/o semilavorati.

Sul punto giova evidenziare come, sulla base di dati COMIECO, risulti che nel periodo 1999-2009 la materia prima generata dalla raccolta differenziata ha avuto un valore di mercato pari a 482 milioni di euro¹³.

17. Dal punto di vista geografico, posto che le attività di COMIECO in merito all'organizzazione e disciplina delle diverse attività coinvolte nella filiera interessano l'intero territorio nazionale (a prescindere dallo specifico ambito di operatività delle singole imprese), i mercati interessati possono ritenersi di dimensioni nazionali.

¹² Fonte: 15° Rapporto Annuale COMIECO sulla raccolta e riciclo di carta e cartone per l'anno 2009.

¹³ Si tratta del valore attribuito ai rifiuti cartacei prodotti mediante raccolta differenziata, sulla base del prezzo del macero della tipologia 1.01 registrato presso la Camera di Commercio di Milano (Fonte: 15° Rapporto Annuale COMIECO cit.).

IV. I MECCANISMI DI FUNZIONAMENTO DEL CONSORZIO

a) Le previsioni del contratto di mandato

18. Con la stipula del “contratto di mandato” – il cui schema è stato approvato con delibera adottata dal CdA di COMIECO il 14 aprile 2000 - le cartiere associate al COMIECO danno mandato al Consorzio di sottoscrivere, per loro conto, le convenzioni con le amministrazioni locali, impegnandosi a ritirare e riciclare il materiale cellulosico proveniente dalla raccolta differenziata sul suolo pubblico.

Sulla base dei mandati ricevuti, COMIECO stipula con i soggetti che effettuano la raccolta differenziata in regime di privativa comunale le “convenzioni locali”, contratti che a loro volta disciplinano l’effettuazione della raccolta differenziata su suolo pubblico dei materiali cellulosici in un determinato ambito territoriale¹⁴. Le convenzioni locali identificano, tra l’altro, le c.d. “piattaforme”, ossia i punti di consegna e prima lavorazione del materiale raccolto (*cf. infra*).

19. Con specifico riferimento al “corrispettivo di mandato”, il contratto, così come deliberato dal CdA di COMIECO del 14 aprile 2000, prevede che la cartiera “*si obbliga a versare a Comieco a titolo di corrispettivo per il presente contratto di mandato l’importo pari all’incremento - calcolato su base mensile e tenuto conto delle diverse tipologie - del Valore del Materiale come di seguito determinato*”, stabilito mensilmente in base alla quotazione del materiale cellulosico riportata dal Bollettino della Camera di Commercio di Milano¹⁵.

Inoltre, il contratto di mandato prevede che “*Comieco e l’Aderente convengono che quanto dovuto dall’Aderente a Comieco in forza del presente contratto di mandato possa essere finanziariamente compensato con quanto quest’ultimo dovrà versare all’Aderente a titolo di corrispettivo per i servizi da fornirsi ai sensi del Contratto*”.

¹⁴ Si ricorda che il decreto Ronchi prevede che COMIECO sia tenuto nei confronti di qualsiasi Comune italiano che ne faccia richiesta a garantire il ritiro del materiale cellulosico raccolto.

¹⁵ Il contratto di mandato chiarisce che deve prendersi a riferimento la quotazione del materiale cellulosico di tipologia “A2”, nel caso in cui il materiale cellulosico proviene da raccolta differenziata congiunta, ovvero la quotazione del materiale della tipologia “A5”, nel caso di materiale proveniente da raccolta differenziata selettiva. Si parla di raccolta selettiva (RS) quando la stessa è mirata ai soli imballaggi, con esclusione delle frazioni merceologiche similari (f.m.s.); diversamente, nel caso in cui la raccolta differenziata è mirata sia ad imballaggi che a f.m.s. si parla di raccolta congiunta (RC).

20. In particolare, il contratto di mandato prevede dei corrispettivi, il cui flusso (da COMIECO alla cartiera o viceversa) e la cui entità sono determinati in ragione dell'andamento della citata quotazione presso la Camera di Commercio di Milano. Più esattamente, il contratto di mandato individua una fascia c.d. "di neutralità", ossia una coppia di valori entro i quali la quotazione di mercato può oscillare senza determinare corrispettivi né in un senso né nell'altro. Gli obblighi di pagamento sono previsti soltanto nei casi in cui il valore mensilmente registrato dal bollettino della Camera di Commercio di Milano dovesse superare - in eccesso o in difetto - i valori della fascia di neutralità.

Per l'esattezza, tali obblighi sorgeranno in capo alla cartiera qualora le quotazioni di mercato dovessero eccedere il limite massimo della fascia di neutralità (ossia, quando il valore di mercato del macero è alto). Viceversa, l'obbligo di pagamento sorgerà in capo a COMIECO nel caso contrario.

Qualora, invece, i valori di mercato dovessero essere inferiori al limite minimo della fascia di neutralità (ivi inclusa l'ipotesi di valori negativi), COMIECO interverrebbe a sostegno dell'attività della cartiera nell'avviare a riciclo il materiale proveniente dalla raccolta differenziata comunale.

21. In merito alle modalità di assegnazione dei rifiuti cartacei alle cartiere, il contratto specifica che COMIECO "*definisce i quantitativi dei materiali a cui si riferiscono gli obblighi*" della cartiera associata¹⁶, ossia i quantitativi di materiale cartaceo raccolto spettanti alle singole cartiere. Queste ultime, si obbligano "*ad avviare al riciclaggio il quantitativo di materiale stabilito in conformità al Contratto*".

b) Le modalità di ripartizione del macero tra gli associati

22. COMIECO ripartisce fra le cartiere associate il materiale cellulosico proveniente dalla raccolta effettuata nell'ambito delle convenzioni locali.

La procedura adottata, così come approvata dal CdA di COMIECO il 24 luglio 2002, prevede anzitutto che a ciascuna cartiera vengano attribuite delle quote determinate in misura proporzionale alla quantità di imballaggi e/o materiali di imballaggio immessa al consumo nel territorio nazionale¹⁷.

¹⁶ Cfr. art. 3.2 del Contratto di Mandato allegato al Verbale del CdA COMIECO del 14 aprile 2000, agli atti del fascicolo.

¹⁷ Si tratta di quote che identificano la misura degli obblighi di ritiro e riciclo cui ciascuna cartiera è tenuta nei confronti del Consorzio.

23. Le quote così determinate vengono a loro volta corrette in relazione agli utilizzi di macero che le singole cartiere dichiarano al BadaCom, un *database* creato contestualmente all'istituzione del Consorzio e al quale le imprese associate COMIECO sono tenute a fornire i propri dati.

Più precisamente, per ogni cartiera associata si procede al confronto tra le quote fin qui determinate – proporzionalmente alla quantità di imballaggi immessa al consumo - e l'utilizzo di macero dichiarato nell'anno precedente. Questo confronto può generare: i) *quantitativi disponibili*, laddove la quota assegnata alla singola cartiera è superiore al dato di utilizzo dichiarato (ossia alla sua capacità di riciclo); ii) *quantitativi di capacità*, laddove la capacità di riciclo della cartiera è superiore alla quota assegnata.

24. I quantitativi *sub i)* – ossia quelli resi disponibili dalle cartiere il cui dato di utilizzo è inferiore alla quota - vengono riallocati alle cartiere la cui capacità di riciclo eccede la rispettiva quota di macero assegnata; tale riallocazione viene determinata in proporzione alle capacità delle singole cartiere, rapportate alla capacità totale.

25. Le quote fin qui determinate vengono poi confrontate con le richieste avanzate dalle singole cartiere tramite il BadaCom e relative alla disponibilità a ricevere, in futuro, ulteriore materiale proveniente da raccolta differenziata. Da tale confronto si generano ulteriori quantitativi da riallocare sulla base delle richieste pervenute al Consorzio. Questo passaggio conduce alla determinazione finale, per ciascuna cartiera, delle quote di spettanza.

26. Una volta effettuata la determinazione dei quantitativi di pertinenza delle singole cartiere, si procede poi all'attribuzione, alle singole cartiere, delle convenzioni locali stipulate da COMIECO. A tal fine vengono in rilievo l'ubicazione della cartiera rispetto al bacino di raccolta e la logistica di trasporto della cartiera.

27. In questo contesto, giova altresì evidenziare il fatto che il CdA di COMIECO è prevalentemente composto da rappresentanti di alcune, ma non tutte, le cartiere aderenti; tali soggetti, pertanto, hanno accesso ad una serie di dati riguardanti cartiere loro concorrenti e partecipano attivamente alla determinazione delle quote di spettanza, proprie e dei concorrenti.

28. In merito a suddetta procedura, in data 24 dicembre 2008, COMIECO ha trasmesso il testo di una delibera consiliare, adottata il 6 novembre 2008, attraverso la quale il Consorzio avrebbe disposto di rendere trasparenti le informazioni concernenti la ripartizione del materiale proveniente dalla raccolta

differenziata su suolo pubblico. In particolare, COMIECO ha reso accessibili a tutti i consorziati i dati relativi alle quote di spettanza, nonché quelli concernenti il materiale proveniente dalla raccolta differenziata effettuata in regime di privativa comunale, in base alle varie convenzioni locali stipulate sul territorio nazionale.

29. In fase di avvio del procedimento le suddette previsioni, rinvenibili in atti e delibere consortili, furono ritenute suscettibili di determinare significative alterazioni della concorrenza nelle attività economiche in esame in quanto, attraverso le medesime delibere, gli associati COMIECO hanno:

a) individuato un meccanismo di ripartizione dei rifiuti cartacei raccolti, in base al quale la quantità di rifiuti assegnata a ciascuna cartiera è proporzionale al quantitativo di imballaggi immesso al consumo l'anno precedente;

b) fissato il corrispettivo di mandato uniformemente a livello nazionale.

30. In particolare, attraverso la fissazione in ambito consortile delle quote di rifiuti cartacei da assegnare alle cartiere e attraverso la determinazione del corrispettivo di mandato, COMIECO si è sostituito alle dinamiche di mercato, che dovrebbero caratterizzare invece l'attività di acquisizione di una parte rilevante di materia prima¹⁸.

31. Sulla base delle considerazioni esposte, le intese sopra descritte, consistenti in delibere di un'associazione di imprese, quale è COMIECO, furono ritenute integrare gli estremi di un'infrazione all'articolo 101, par. 1, del TFUE, in quanto volte ad alterare significativamente le dinamiche concorrenziali tra gli operatori attivi nel riciclaggio dei rifiuti da imballaggio cartacei provenienti dalla raccolta differenziata sul territorio nazionale.

V. GLI IMPEGNI PRESENTATI DA COMIECO

a) Gli impegni pubblicati

32. In data 29 ottobre 2010 COMIECO ha presentato impegni, secondo modalità e tempistiche indicate specificamente nell'apposito "*Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90*", allegato alla presente delibera.

¹⁸ Sul punto deve essere evidenziato come nel 2008 le materie prime utilizzate dall'industria cartaria italiana sono state macero (per il 49,2%), fibre vergini (per il 33,8%) e materie prime non fibrose (17,0%).

Gli impegni pubblicati prevedono la parziale modifica dell'attuale sistema di assegnazione alle cartiere associate dei rifiuti cartacei.

In particolare, in base all'impegno proposto, COMIECO continuerà ad allocare in maniera amministrata (conformemente ai criteri di ripartizione attualmente in vigore) soltanto quella parte di rifiuti cartacei che corrisponde alla c.d. "Quota di obbligo", ossia la quota minima di riciclo su base annua che la normativa comunitaria individua quale obiettivo ambientale: tale quota è attualmente pari al 60% della quantità di imballaggi immessa annualmente al consumo dai produttori dei medesimi imballaggi.

33. I rifiuti cartacei eccedenti la quota di obbligo (pari al 40% dei rifiuti cartacei gestiti da COMIECO) saranno invece allocati attraverso meccanismi di aste competitive aperte a tutti i soggetti (appartenenti alle categorie dei recuperatori, riciclatori industriali e commercianti) accreditati da COMIECO sulla base di requisiti obiettivi in grado di rivelare la loro idoneità a garantire l'avvio a riciclo della raccolta.

Le aste avverranno tramite un sistema con offerta unica, organizzato mediante una piattaforma telematica gestita da un soggetto terzo indipendente.

34. Oggetto della gara sarà il diritto/obbligo di avviare a riciclo i rifiuti raccolti conferiti da uno o più dei Comuni convenzionati presso una o più piattaforme di conferimento¹⁹, nella misura percentuale determinata nel lotto. In particolare, si fa riferimento al quantitativo di materiale che risulta consegnato dal convenzionato presso la piattaforma o comunque nel momento stabilito dalla convenzione locale di riferimento.

COMIECO si riserva la possibilità di mettere all'asta lotti di raccolta previa lavorazione degli stessi per garantire la disponibilità di un prodotto che risponda meglio alle specifiche UNI per il loro riutilizzo nell'industria cartaria. COMIECO provvederà, direttamente o indirettamente, all'attività di selezione del prodotto della raccolta comunale.

35. I lotti saranno distribuiti sull'intero territorio nazionale in proporzione alla distribuzione della raccolta congiunta e selettiva gestita da COMIECO²⁰. Il lotto minimo è individuato in 1.200 ton/anno, con allocazione abbinata di raccolta

¹⁹ Oppure un'altra piattaforma da individuare su proposta dell'aggiudicatario e d'intesa con il convenzionato.

²⁰ Si ricorda che per raccolta selettiva (RS) si intende la raccolta dei soli imballaggi, con esclusione delle frazioni merceologiche similari (f.m.s.); diversamente, nel caso in cui la raccolta differenziata è mirata sia ad imballaggi che a f.m.s. si parla di raccolta congiunta (RC).

congiunta e selettiva, ove presenti entrambe, ed è legato a quote parziali di una o più convenzioni. Il lotto può includere una o più piattaforme.

36. L'aggiudicazione avverrà franco piattaforma e l'aggiudicatario sarà responsabile della consegna presso la piattaforma individuata nel lotto nonché di tutti i costi di lavorazione in piattaforma, di trasporto e di ritiro per l'avvio a riciclo. A richiesta di COMIECO, l'aggiudicatario sarà tenuto a fornire la documentazione idonea a certificare che i rifiuti di imballaggio ad esso aggiudicati saranno riciclati in conformità agli obblighi previsti dalla legge. COMIECO si riserva la facoltà di effettuare verifiche per accertare il corretto e puntuale adempimento delle obbligazioni assunte dall'aggiudicatario.

37. L'aggiudicazione del lotto avverrà sulla base della migliore offerta economica complessiva per le quantità di raccolta congiunta e selettiva messe a gara, quale somma dei prodotti tra le quantità di raccolta congiunta e selettiva e il prezzo offerto per ciascuna tipologia. Il prezzo potrà essere positivo o negativo.

38. Il suddetto impegno avrà durata indeterminata e COMIECO potrà ritirarlo soltanto dopo aver ricevuto l'eventuale consenso dell'Autorità.

In merito alla tempistica, COMIECO ha specificato che trascorsi 15 giorni dall'adozione del provvedimento di accettazione degli impegni, il Consorzio provvederà alla pubblicazione dei bandi di gara relativi alle prime aste mediante diffusione degli stessi sul proprio sito *Internet*²¹.

39. In un iniziale periodo transitorio, necessario per preparare il sistema al cambiamento radicale introdotto dagli impegni, la percentuale di rifiuti cartacei assegnata tramite aste sarà limitata al 30% del materiale complessivamente raccolto. Tale periodo transitorio si concluderà il 31 marzo 2012.

40. Sul punto COMIECO ha evidenziato che tale periodo permetterà, tra le altre cose, di affinare la composizione dei lotti e la dislocazione degli stessi nelle diverse regioni al fine di non penalizzare alcuna area geografica e quindi continuare ad assicurare la raccolta e riciclo del macero in maniera uniforme sul territorio nazionale.

Inoltre, il periodo transitorio consentirà di testare, in un arco temporale rappresentativo, la capacità del mercato di assorbire ed avviare a riciclo la raccolta conferita dai Comuni che, per la sua inferiore qualità, presenta garanzie minori di richiesta da parte degli operatori (rispetto a quello normalmente

²¹ Posto che sono necessari 30 giorni dall'emissione del bando per lo svolgimento delle procedure di gara, le prime aste si concluderanno entro 45 giorni dall'adozione del provvedimento di accettazione degli impegni.

oggetto delle transazioni di mercato) e, conseguentemente, di consentire a COMIECO la valutazione dell'idoneità del sistema al perseguimento del proprio fine istituzionale.

41. Sempre sul punto, COMIECO ha da ultimo rilevato che la durata indicata (fino al 31 marzo 2012) sarebbe giustificata in ragione del fatto che, nel sistema “a regime”, al fine di ridurre al minimo i rischi correlati alla qualità del materiale assegnato attraverso procedure competitive, il Consorzio intende mettere a gara un materiale già trattato (selezionato, ecc.), a differenza di quanto avverrebbe nel periodo iniziale: tuttavia, ciò comporta la necessità di stipulare accordi commerciali con le piattaforme su tutto il territorio nazionale, così modificando radicalmente il sistema attuale, in base al quale le varie attività di selezione e trattamento del materiale cartaceo vengono svolte direttamente dalla cartiera assegnataria.

42. Gli impegni proposti da COMIECO prevedono, inoltre, che il Consorzio assicuri adeguata trasparenza informativa circa gli esiti delle gare da esso indette. A tal fine, COMIECO renderà noti gli esiti di ciascuna asta mediante pubblicazione sul proprio sito *Internet* (www.comieco.org) di informazioni attinenti ai prezzi di aggiudicazione dei vari lotti e dei quantitativi assegnati.

43. Da ultimo, gli impegni prevedono che con riferimento ai volumi di rifiuti cartacei assegnati attraverso aste si annullerà il meccanismo del corrispettivo di mandato, per cui il corrispettivo pagato dall'aggiudicatario coinciderà con il prezzo che si determinerà ad esito dell'asta stessa²².

b) Le osservazioni sugli impegni

44. Nel corso della fase di raccolta delle osservazioni dei soggetti interessati (di seguito anche *market test*) sono pervenute le osservazioni del denunciante Cartiere Modesto Cardella S.p.A., in data 10 dicembre 2010, della società S.A.C.C.A. S.p.A., in data 17 dicembre 2010, della società Cartiera Verde Romanello S.p.A., in data 10 dicembre 2010, e da parte delle associazioni di categoria Unionmaceri e Federmacero, rispettivamente in data 10 e 17 dicembre 2010.

45. In particolare, la società Cartiere Modesto Cardella S.p.A. (di seguito Cardella) ha osservato che, dal punto di vista concorrenziale, una soluzione

²² In tal senso, l'art. 4.6.4 del Regolamento Aste Comico prevede che “Il corrispettivo contrattuale per il materiale coincide con il prezzo di aggiudicazione”.

preferibile a quella prospettata da COMIECO sarebbe quella di affidare la gestione delle aste direttamente ai Comuni, i quali potrebbero decidere se agire in piena autonomia ovvero affidare tale funzione allo stesso COMIECO.

46. Cardella ha inoltre osservato come in base agli impegni prospettati, il Consorzio continuerebbe ad agire in nome e per conto delle cartiere con riguardo a tutto il materiale raccolto, senza distinzione tra “quota d’obbligo” e quota da mettere all’asta²³. Al fine di superare tale criticità, secondo Cardella sarebbe necessario modificare il contenuto degli attuali contratti di mandato tra le cartiere e il Consorzio, restringendone l’oggetto alla sola quota di rifiuti assegnata mediante procedura amministrata. Diversamente, con riferimento alla percentuale assegnata mediante asta COMIECO dovrebbe agire per conto proprio nella qualità di mero “intermediario”, con l’effetto di incentivare il Consorzio a tenere il comportamento più efficiente nella corretta gestione del complesso meccanismo competitivo di allocazione.

47. La società S.A.C.C.A. S.p.A. (di seguito SACCA) ha evidenziato che gli impegni non sono idonei a risolvere le problematiche evidenziate nel provvedimento di avvio, in particolare perché la quantità effettiva allocata tramite il sistema delle aste sarebbe *“una percentuale esigua della quantità totale gestita in convenzione, e quindi insufficiente ad alleviare la condotta anticoncorrenziale”*. Motivo per cui, secondo SACCA gli impegni dovrebbero prevedere che la quota da allocare tramite il sistema delle aste dovrebbe costituire proprio una percentuale della quantità totale gestita in convenzione da COMIECO.

48. Con riferimento agli impegni presentati da COMIECO, Unionmaceri²⁴ ha mosso rilievi in merito alla previsione per cui COMIECO si riserva la possibilità di mettere all’asta lotti di raccolta previa lavorazione degli stessi, per garantire la disponibilità di un prodotto meglio rispondente alle specifiche UNI per l’utilizzo nell’industria cartaria²⁵.

²³ Sul punto Cardella osserva che mentre per il 60% destinato alle assegnazioni amministrative sarebbe corretto che COMIECO agisca in nome e per conto delle cartiere, altrettanto non potrebbe dirsi per il restante 40% destinato all’assegnazione mediante aste.

²⁴ Unionmaceri è un’associazione nazionale senza scopo di lucro costituita nel 1995 dalle imprese attive nella raccolta, recupero e valorizzazione dei rifiuti di carta e cartone. Dal 2004 Unionmaceri aderisce a FISE UNIRE – Unione nazionale imprese di recupero, in ambito Confindustria. In particolare, le imprese aderenti a Unionmaceri effettuano le attività di gestione dei rifiuti di imballaggi, quali raccolta, recupero, riciclaggio con produzione o meno di materie prime secondarie; i materiali ottenuti da dette operazioni vengono destinati a cartiere operanti sia sul territorio nazionale che su quello estero; l’avvio alle cartiere avviene sia direttamente che attraverso soggetti che operano professionalmente nel commercio di macero.

²⁵ Analoga osservazione è stata mossa anche da Federmacero.

49. Inoltre, Unionmaceri ha criticato la fissazione della c.d. “quota d’obbligo”, ciò sia in quanto l’andamento del mercato potrebbe essere tale da non richiedere che questa quota sia sottratta al mercato stesso, sia perché, anche in caso di forte deprezzamento del macero (come accaduto nel 2008/2009), l’apertura al mercato globale potrebbe fungere da “valvola di compensazione” rispetto alla domanda interna, consentendo l’assegnazione dei materiali cartacei raccolti anche a quotazioni più alte di quelle vigenti sul mercato nazionale.

50. Sempre in merito agli impegni si è espressa la società Cartiera Verde Romanello S.p.A. (di seguito Cartiera Verde), la quale ha osservato come la valutazione degli impegni presentati da COMIECO debba essere svolta cercando di temperare la tutela della concorrenza con la tutela dell’ambiente.

A tal proposito Cartiera Verde ha ricordato che l’attuale sistema adottato da COMIECO, che riprende la logica dei Consorzi di filiera nell’ambito del sistema CONAI, ha determinato benefici sia a livello ambientale²⁶ sia a livello economico, in quanto il riciclo ha ridotto i costi dello smaltimento.

51. In un contesto così delineato, Cartiera Verde ha evidenziato la bontà delle attuali regole di assegnazione dei rifiuti seguiti da COMIECO, atteso che, utilizzando come parametro il quantitativo immesso al consumo, di fatto si attribuisce a ciascuna cartiera una quota di rifiuti che la medesima sarà in grado di avviare a riciclo, così riducendo il danno ambientale.

52. In questo contesto, l’utilizzo di aste non garantirebbe, a detta di Cartiera Verde, le esigenze di tutela ambientale, atteso che un soggetto dotato di maggiore liquidità (e con una maggiore propensione) al rischio potrebbe acquistare, in occasione delle aste, quantità di rifiuti anche superiori alla propria capacità di riciclo, con conseguente danno ambientale atteso che le quantità in eccesso dovrebbero essere smaltite.

53. Cartiera Verde ha inoltre rilevato come l’attuale sistema COMIECO, diversamente da quanto prospettato nel provvedimento di avvio, non sarebbe in grado di determinare fenomeni di “cristallizzazione” delle quote di mercato.

Infatti, osserva Cartiera Verde, laddove si consideri il totale dei rifiuti cartacei raccolti in Italia (circa 6,2 milioni di tonnellate nel 2009) sarebbe evidente che

²⁶ In termini di riduzione delle quantità di materiale avviato a discarica; minor utilizzo di fibra vergine per la produzione; minor emissione di CO₂; minor utilizzo di risorse abiotiche; minor emissione di sostanze acidificanti; minor emissione di sostanze ad effetto tossico; minor emissione di sostanze ossidanti con conseguente riduzione dello smog fotochimica.

la quota gestita da COMIECO per il successivo avvio a riciclo (2,1milioni di tonnellate nel 2009) rappresenta poco più di un terzo (34,4%) della raccolta di macero in Italia²⁷.

54. Quanto al “corrispettivo di mandato”, Cartiera Verde ha evidenziato che suddetto meccanismo sarebbe concepito “*in modo tale da favorire il riciclo a prescindere dalle fluttuazioni del mercato, per evitare che la tutela dell'ambiente sia rimessa alla maggiore o minore convenienza economica nelle diverse fasi congiunturali*”.

55. Da ultimo, l'associazione di imprese Federmacero²⁸ ha osservato che le frazioni merceologiche simili (c.d. “*f.m.s.*”) sono sempre state gestite da COMIECO pur non essendo imballaggi, solo perchè congiunte agli imballaggi nella raccolta differenziata²⁹. In tale contesto, Federmacero rileva come gli impegni non superino il problema legato al “*mantenimento del sostanziale regime di monopolio di COMIECO nella gestione delle f.m.s.*”.

c) La replica di COMIECO

56. Con nota pervenuta in data 21 gennaio 2011 COMIECO ha replicato alle osservazioni emerse nel corso del *market test*, ribadendo l'idoneità degli impegni presentati in data 29 ottobre 2010 ad eliminare gli ipotizzati aspetti anticoncorrenziali oggetto di istruttoria quali identificati dall'Autorità nel provvedimento d'avvio del procedimento.

57. Più in generale, COMIECO ha preliminarmente osservato l'assoluta disomogeneità delle osservazioni pervenute, atteso che, da un lato, alcuni soggetti hanno ritenuto insufficiente l'entità dell'apertura a meccanismi d'asta, mentre, dall'altro, altri hanno contestato l'assoggettabilità stessa di COMIECO alle regole di concorrenza, al punto da individuare possibili ricadute negative sull'ambiente laddove si procedesse ad assegnare (anche parzialmente) i rifiuti cartacei attraverso meccanismi d'asta.

²⁷ Inoltre, l'attuale sistema COMIECO di assegnazione dei rifiuti cartacei alle cartiere non sarebbe in grado di determinare alcuna “cristallizzazione” delle quote degli associati anche in ragione del fatto che: a) in primo luogo, ciascuna cartiera può richiedere l'assegnazione di una maggior quota di rifiuti cartacei per l'anno successivo nel caso di aumento della propria capacità produttiva (ad esempio, a seguito di investimenti sull'efficienza degli impianti o dell'acquisto di nuovi siti produttivi); b) in secondo luogo, ciascuna cartiera può attingere alle risorse non amministrare da COMIECO e altrimenti presenti sul mercato..

²⁸ La FEDERMACERO, Federazione Nazionale Macero e Mercato, è un'associazione di imprese attive nel riciclo nata per tutelare gli interessi della filiera del recupero della carta da macero in Italia ed in Europa.

²⁹ Si tratta di carta grafica (giornali, riviste, ecc.).

58. Suddetta eterogeneità, ha osservato COMIECO, suggerirebbe l'opportunità di bilanciare esigenze di tutela ambientale e tutela della concorrenza, e quindi di procedere ad un'apertura concorrenziale in maniera *“significativa e progressiva, ma sempre necessariamente parziale”*.

59. In particolare, COMIECO ritiene giustificato il mantenimento di una quota del 60% di materiale cellulosico da assegnare in regime amministrato, alla luce dei seguenti elementi: i) la natura “residuale” del Consorzio, cui i Comuni italiani possono liberamente decidere di rivolgersi, con modalità di convenzionamento assolutamente flessibili; ii) la modesta incidenza dei maceri gestiti da COMIECO rispetto alla complessiva raccolta di macero in Italia; iii) la flessibilità dell'attuale meccanismo di assegnazione pro quota adottato da COMIECO, il quale consente di apportare aggiustamenti al quantitativo di rifiuti assegnati ad una singola cartiera in funzione del suo effettivo fabbisogno e dei volumi resisi disponibili per mancata richiesta degli stessi da parte di altre cartiere.

60. Inoltre, COMIECO ha evidenziato il peculiare contesto di mercato che caratterizzerebbe la carta e renderebbe il suo compito più delicato rispetto a quello di altri consorzi di filiera del sistema CONAI, al punto da esporre a rischio l'equilibrio complessivo del sistema di recupero e riciclo degli imballaggi cellulosici³⁰.

61. Peraltro, ha rilevato COMIECO, la maggior parte dei soggetti che ha presentato osservazioni non ha contestato la scelta di introdurre meccanismi d'asta limitatamente al 40% dei complessivi rifiuti cartacei raccolti dal Consorzio: a tal proposito COMIECO ha sottolineato l'affermazione di Cardella secondo cui sarebbe opportuno il mantenimento dell'attuale meccanismo per il 60% dei rifiuti raccolti³¹.

³⁰ A supporto di tale osservazione COMIECO ha evidenziato: (a) che l'offerta nazionale di macero supera, in misura ormai crescente nel tempo, la domanda nazionale; (b) che il macero sarebbe per sua natura un materiale più “povero” di quello oggetto dell'attività di altri Consorzi del sistema CONAI, con il concreto rischio che il valore del materiale in questione assuma valori negativi.

³¹ A tal proposito COMIECO riporta un passaggio delle osservazioni di Cardella nelle quali si legge che “la necessità di conservare una percentuale (60%) di assegnazione amministrata del materiale cellulosico, come evidenziato nel Formulario di impegni, è legata agli obblighi di ritiro del materiale di raccolta differenziata da parte dei produttori, riconducibili a primari interessi pubblicistici di carattere ambientale”.

VI. LA VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

62. Nel loro complesso, gli impegni proposti da COMIECO appaiono in grado di rispondere alle preoccupazioni ipotizzate in sede di avvio del procedimento istruttorio in ordine alle condotte poste in essere da COMIECO relativamente alle attività di raccolta e riciclaggio dei rifiuti da imballaggio di origine cellulosica su superficie pubblica.

63. Preliminarmente ad ogni valutazione specificamente inerente il caso di specie, deve essere ribadito come in occasione dell'Indagine Conoscitiva IC26 l'Autorità aveva rilevato la scarsa trasparenza e competitività che caratterizza le modalità di assegnazione dei rifiuti raccolti da parte dei Consorzi di filiera aderenti al sistema CONAI, ed aveva pertanto evidenziato l'opportunità che i medesimi Consorzi adottassero modalità più competitive e trasparenti di assegnazione dei rifiuti.

Più nello specifico, nelle conclusioni dell'Indagine Conoscitiva l'Autorità aveva rilevato come COMIECO non garantisse l'assegnazione alle cartiere consorziate dei rifiuti cartacei ottenuti dalla raccolta differenziata su suolo pubblico secondo modalità trasparenti e competitive (*Cfr. supra, § 1 e ss.*).

64. In tale contesto, l'insieme degli impegni presentato da COMIECO, di fatto riconducibile al passaggio dall'attuale sistema di gestione amministrata dei rifiuti cartacei (nel quale la totalità dei rifiuti raccolti viene assegnata attraverso quote prestabilite in sede consortile) ad un sistema che prevede l'introduzione delle aste, permette di superare le preoccupazioni concorrenziali espresse nell'avvio del presente procedimento.

65. Infatti, gli impegni prevedono - una volta a regime - l'assegnazione attraverso meccanismi d'asta di un'ampia percentuale di rifiuti cartacei gestiti da COMIECO (40%).

Sul punto, va evidenziato come la quota del 60% che continuerà ad essere assegnata *pro quota* (secondo le vigenti modalità) possa ritenersi proporzionata con alcuni elementi di fatto che caratterizzano il mercato, ed in particolare con la circostanza per cui la percentuale di rifiuti cartacei oggi gestita da COMIECO è pari a circa 1/3 dei complessivi rifiuti cartacei raccolti in Italia (peraltro, con una previsione al ribasso per il prossimo biennio), potendosi ritenere che i flussi di macero già oggi affidati a dinamiche di mercato, e come tali nella disponibilità delle cartiere associate a COMIECO come materia prima

secondaria, rappresentano una parte significativa e preponderante (circa 2/3) dei rifiuti cartacei complessivamente raccolti.

In tale contesto, atteso che a tale percentuale di macero si aggiungerà l'ulteriore 40% che COMIECO assegnerà attraverso forme competitive, si può ragionevolmente ritenere che, a seguito dell'entrata a regime degli impegni, circa l'80% dei rifiuti cartacei complessivamente raccolti in Italia circolerà liberamente, rispondendo alle ordinarie dinamiche concorrenziali.

66. A ciò si aggiunga che la disponibilità di rifiuti cartacei in capo a COMIECO potrebbe anche diminuire laddove i Comuni, oggi convenzionati, dovessero ritenere di recedere dal rapporto di convenzionamento in presenza di favorevoli condizioni di mercato.

67. In tale contesto, le osservazioni di SACCA e Unionmaceri in merito all'esiguità dei quantitativi assegnati tramite aste ovvero all'opportunità di non sottrarre al mercato alcun quantitativo di rifiuti cartacei appaiono non tener conto degli obblighi di servizio pubblico che CONAI è tenuto comunque a garantire e del bilanciamento di questi con i principi a tutela della concorrenza. In quest'ottica gli impegni confinano il mantenimento dell'attuale meccanismo di assegnazione pro quota a ciò che appare necessario a garantire, in questa fase, la certezza dello svolgimento delle funzioni di tutela ambientale svolte dal Consorzio.

A tali considerazioni si aggiunga che il mantenimento di una percentuale assegnata pro quota si presta ad evitare il rischio di fallimenti di mercato che potrebbero essere rappresentati dall'assenza di partecipanti alle aste laddove il bene oggetto d'asta dovesse assumere valore nullo (in ragione della quotazione di mercato del macero) e, pertanto, dovesse rappresentare un costo la sua raccolta e il successivo recupero.

68. Infine, giova evidenziare come i soggetti intervenuti nell'ambito del *market test* non hanno contestato la scelta di introdurre meccanismi d'asta limitatamente al 40% dei complessivi rifiuti cartacei raccolti dal Consorzio, rilevando anzi *“la necessità di conservare una percentuale (60%) di assegnazione amministrata del materiale cellulosico [...] legata agli obblighi di ritiro del materiale di raccolta differenziata da parte dei produttori, riconducibili a primari interessi pubblicistici di carattere ambientale”*³².

³² In questi termini si è espresso il segnalante Cardella.

69. In tale contesto, riducendo significativamente i volumi assegnati in modo amministrato da COMIECO e instaurando un parallelo sistema di assegnazione competitiva di parte dei rifiuti cartacei gestiti dal Consorzio, risulta sensibilmente affievolita la preoccupazione relativa ai possibili effetti di “cristallizzazione” delle quote di mercato delle imprese consorziate rilevata nel provvedimento di avvio.

70. Quanto all’asserito controllo di COMIECO sulle frazioni merceologiche simili, va rilevato come, in un’ottica di tutela della concorrenza, tale osservazione è priva di fondamento, atteso che le f.m.s. e gli imballaggi cellullosici si presentano, come sostenuto dallo stesso COMIECO, sostituibili tra loro dal punto di vista della domanda, non potendosi ritenere che le f.m.s. rappresentino un distinto mercato rilevante del prodotto.

71. Parimenti privo di fondamento è il rilievo di Cardella secondo cui l’attuazione degli impegni determinerebbe la necessità di modificare l’oggetto dei contratti di mandato, atteso che le modifiche necessarie al funzionamento del nuovo sistema verranno introdotte da COMIECO in fase di attuazione degli impegni.

72. In tale contesto, il fatto che COMIECO si riservi la possibilità di mettere all’asta lotti di materiale previa lavorazione degli stessi appare suscettibile di ampliare il novero dei potenziali partecipanti alle procedure competitive, considerato che a seguito di una prima lavorazione in piattaforma il prodotto messo all’asta si presenterà più omogeneo in termini qualitativi.

73. Peraltro, il fatto che COMIECO abbia individuato un Regolamento Aste che fissa in maniera puntuale le modalità di svolgimento e assegnazione dei rifiuti cartacei priva di fondamento l’osservazione di Cardella secondo cui sarebbe preferibile affidare la gestione delle aste ai Comuni convenzionati.

74. Quanto alla seconda condotta contestata a COMIECO nel provvedimento di avvio, ossia la fissazione del c.d. “corrispettivo di mandato”, giova ribadire come a seguito dell’attivazione a regime degli impegni l’80% circa dei rifiuti cartacei complessivamente raccolti in Italia sarà allocato sulla base di meccanismi di mercato³³; con riferimento a tale ampia percentuale di rifiuti cartacei, pertanto, il prezzo sarà determinato secondo le ordinarie dinamiche competitive.

³³ Anche alla luce del fatto che con riferimento ai volumi di rifiuti messi a gara è previsto che l’unico corrispettivo pagato dall’aggiudicatario coinciderà con il prezzo che si determinerà ad esito della gara stessa.

75. Ai suddetti elementi di valutazione, si aggiunga il fatto che COMIECO ha previsto di assicurare adeguata trasparenza informativa circa gli esiti delle gare, rendendo note sul proprio sito *Internet* le informazioni riguardanti i prezzi di aggiudicazione dei vari lotti e i quantitativi assegnati.

76. In conclusione, i suddetti impegni appaiono idonei a risolvere le preoccupazioni concorrenziali espresse nel provvedimento di avvio del procedimento, nella misura in cui si sostanziano nell'introduzione di meccanismi competitivi e trasparenti di assegnazione di un'ampia percentuale di rifiuti cartacei raccolti da COMIECO, al contempo annullando – con riferimento a tale percentuale – meccanismi di compensazione tra COMIECO e gli associati.

77. In definitiva, sulla base delle valutazioni sopra esposte, si ritiene che gli impegni presentati da COMIECO in data 29 ottobre 2010 rappresentino misure adeguate a far venire meno i profili anticoncorrenziali sollevati dal complesso delle condotte poste in essere da COMIECO.

78. L'Autorità vigilerà sull'esecuzione degli impegni ai fini e per gli effetti di quanto previsto dall'articolo 14-*ter*, comma 1, della legge n. 287/90. In tal senso, l'Autorità si riserva di riaprire d'ufficio il procedimento in presenza di una modifica della situazione di fatto rispetto ad ogni elemento su cui si fonda la decisione, nonché qualora la parte contravvenisse agli impegni assunti e resi obbligatori con il presente provvedimento. In questo contesto, elemento essenziale su cui si fonda la presente decisione è la circostanza per cui l'asserito attuale eccesso di offerta di macero sul mercato nazionale può, in effetti, determinare una riduzione, e financo l'annullamento, delle quotazioni del macero, così determinando il suddetto rischio di fallimento del mercato. Laddove tale assetto di mercato dovesse modificarsi in maniera stabile nel tempo, ossia laddove dovesse registrarsi uno stabile *trend* crescente delle quotazioni di macero, verrebbe a modificarsi un essenziale elemento di fatto su cui si fonda la presente decisione.

Analogamente, elemento fondante della presente decisione è la circostanza per cui, come detto sopra, a seguito dell'entrata a regime degli impegni circa l'80% dei rifiuti cartacei complessivamente raccolti in Italia circolerà secondo le ordinarie dinamiche di mercato, ciò in ragione dell'attuale percentuale di rifiuti cartacei gestita da COMIECO. Laddove tale situazione di fatto dovesse modificarsi, in ragione della contrazione dei quantitativi di rifiuti cartacei

allocati secondo dinamiche competitive, verrebbe a modificarsi un elemento su cui si fonda la presente decisione.

RITENUTO, pertanto, che gli impegni presentati dal Consorzio Nazionale Recupero e Riciclo degli Imballaggi a base Cellulosica – COMIECO, nella versione comunicata in data 29 ottobre 2010, allegata alla presente delibera, siano tali da far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto di istruttoria nei termini sopra indicati;

RITENUTO, inoltre, di disporre l'obbligatorietà degli impegni assunti ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90;

RITENUTO, infine, di poter chiudere il procedimento nei confronti del Consorzio Nazionale Recupero e Riciclo degli Imballaggi a base Cellulosica – COMIECO senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90.

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) di rendere obbligatori gli impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, nei confronti del Consorzio Nazionale Recupero e Riciclo degli Imballaggi a base Cellulosica – COMIECO, nei termini sopra descritti e allegati al presente provvedimento, di cui fanno parte integrante;

b) di chiudere il procedimento nei confronti del Consorzio Nazionale Recupero e Riciclo degli Imballaggi a base Cellulosica – COMIECO senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90;

c) che il Consorzio Nazionale Recupero e Riciclo degli Imballaggi a base Cellulosica – COMIECO presenti all'Autorità, entro sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, una relazione dettagliata sull'attuazione degli impegni assunti.

Il presente provvedimento verrà 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, 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

Luigi Fiorentino

IL PRESIDENTE

Antonio Catricalà