COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

PROF. GIOVANNI PITRUZZELLA

nell'ambito dell'indagine sul mercato del riciclo

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

negli ultimi anni, l'Autorità è intervenuta in più occasioni nel settore dei servizi ambientali e della gestione dei rifiuti, sia con interventi di *enforcement* delle norme sostanziali in materia di intese e di abuso di posizione dominante (nel settore dei rifiuti cellulosici, delle batterie esauste e da ultimo dei rifiuti in plastica), sia con lo svolgimento di indagini conoscitive di natura generale (nel 2016, nel settore della gestione dei rifiuti solidi urbani, e nel 2008, nel settore del riciclo degli imballaggi), sia, infine, con interventi di *advocacy* finalizzati ad indirizzare il legislatore e il Governo ad una modifica di norme ritenute restrittive della concorrenza.

Tutti questi interventi hanno interessato sia la fase a monte della raccolta dei rifiuti (che, con riferimento ai rifiuti solidi urbani (RSU), si caratterizza per l'esistenza di un monopolio legale) sia quella a valle della gestione della fase del riciclo.

Il tema oggetto dell'audizione interessa l'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel mercato del riciclo (plastica, pneumatici, carta, legno, vetro, Rae, veicoli fuori uso) e dei consorzi obbligatori che ne hanno la gestione, in particolare, con riferimento alla presenza di possibili posizioni dominanti ed è, dunque, sotto questo angolo prospettico di competenza dell'Autorità che mi accingo a fornire elementi di possibile interesse per l'attività della Commissione.

L'Autorità ha recentemente concluso un procedimento istruttorio nei confronti di CONAI e Corepla (il consorzio di filiera della plastica), conclusosi con l'accettazione, da parte dell'Autorità, di un set di impegni presentati dai due consorzi[1]. Tali impegni sono volti a circoscrivere il ruolo di CONAI nelle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi e a disciplinare i rapporti economici tra questi ultimi e Corepla nella fase successiva al riconoscimento.

Da ultimo, l'Autorità ha concluso una indagine conoscitiva[2] finalizzata ad approfondire le criticità concorrenziali connesse all'assetto monopolistico della fase della raccolta di RSU.

In entrambe le occasioni, l'Autorità ha, tra le altre cose, esaminato la struttura monopolistica del sistema italiano di assolvimento degli obblighi ambientali di riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggi, che costituiscono una parte significativa della frazione differenziata dei rifiuti urbani[3]. Per la gestione di questa specifica tipologia di rifiuti sin dalla metà degli anni '90 tutti gli Stati membri hanno introdotto nei loro ordinamenti dei sistemi di *compliance* agli obblighi ambientali scaturenti dal diritto europeo (*compliance schemes*) che prevedono l'estensione della responsabilità dei produttori in materia di gestione degli imballaggi alla fase successiva al consumo degli stessi (*Extended Producer Responsibility* o *EPR*) per fare in modo che essi finanzino il costo dell'inquinamento provocato con l'immissione di tali beni sul mercato, in ossequio al *principio di "chi inquina paga"* (di seguito indicati come "gli obblighi derivanti dall'EPR" o "gli obblighi ambientali").

In Italia questo ruolo è svolto quasi esclusivamente dal Sistema CONAI.

La normativa ambientale nazionale (d.lgs. n. 152/2006, c.d. Testo Unico Ambientale, TUA) prevede infatti che per la *gestione degli imballaggi primari secondari e terziari*[4] i produttori possano scegliere fra tre sistemi: i) l'adesione al sistema

[1] v. provv. n. 25609 del 3 settembre 2015, caso A476 – *Conai Gestione rifiuti da imballaggi in plastica*

[2] IC49 *Mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani*

[3] Secondo i dati ISPRA, la composizione merceologica della frazione differenziata dei rifiuti urbani raccolti nel 2014 è suddivisibile in due parti principalmente: il 50,6% è costituito da imballaggi e frazioni merceologiche similari e il 42,7% è costituito da frazione organica (umido e verde). Il resto è composto dai RAEE, dai rifiuti ingombranti, dai rifiuti tessili, dai rifiuti da raccolta selettiva (farmaci, vernici, olii vegetali e minerali etc.). Fonte: elaborazioni su dati Rapporto ISPRA 2015.

[4] Gli imballaggi sono beni "serventi" rispetto ad altri beni di consumo e si distinguono in:
a) imballaggi primari, che contengono una singola unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore (tipicamente, la singola bottiglietta di acqua minerale),
b) imballaggi multipli o imballaggi secondari, che raggruppano un certo numero di unità di vendita, indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serve a facilitare il rifornimento degli

consortile (attraverso l'adesione al CONAI); ii) l'organizzazione di un sistema autonomo; o iii) la creazione di un sistema cauzionale di restituzione (art. 221, co. 2 e 3, TUA).

La disposizione in parola crea, dunque, in astratto, un mercato nel quale, dal lato della domanda, operano i produttori (ed importatori) di imballaggi e, dal lato dell'offerta, i sistemi di *compliance* all'EPR (il sistema consortile, i sistemi autonomi o i sistemi cauzionali), i quali si presentano teoricamente come tre alternative equivalenti.

Tuttavia, nei fatti tali opzioni non risultano pienamente intercambiabili.

Innanzitutto, per i *produttori (e importatori) di imballaggi primari*, che sono principalmente destinati al circuito urbano, l'attività di raccolta dei propri prodotti una volta diventati rifiuti è molto complessa, data la significativa dispersione sul territorio nazionale che richiede il necessario coinvolgimento delle società di raccolta. Ne deriva che per tali produttori l'unica soluzione praticabile per la gestione di tali rifiuti è, di fatto, soltanto l'adesione al sistema consortile CONAI.

Di converso, sebbene la costituzione di un sistema alternativo a quello consortile risulti maggiormente praticabile per i *produttori di imballaggi secondari e terziari* (che non risultano eccessivamente dispersi sul territorio nazionale), tuttavia anche nel segmento di mercato relativo ai rifiuti da imballaggio provenienti da attività commerciali e industriali, l'effettivo sviluppo dei sistemi alternativi a quello consortile è più limitato rispetto a quanto ci si potrebbe aspettare.

Va del resto evidenziato che è anche l'impianto normativo a caratterizzarsi per un evidente *favor legis* per la forma di gestione che fa capo al sistema consortile, ponendo un implicito disincentivo alla costituzione di sistemi alternativi.

Le norme che disciplinano la costituzione di sistemi che consentono di ottemperare agli obblighi dall'EPR senza ricorrere a CONAI prevedono delle condizioni tali da limitare fortemente l'effettiva possibilità di sviluppo di forme alternative, e più economiche, di gestione di tali tipologie di rifiuti. Mi riferisco, in particolare, delle seguenti previsioni del TUA:

---

scaffali nel punto di vendita (ad es., l'involucro in plastica che tiene insieme un certo numero di bottiglie di acqua minerale) 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 unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione ed i danni connessi al trasporto, esclusi i container per i trasporti stradali, ferroviari marittimi ed aerei (ad es., film plastici utilizzati per l'imballaggio di grandi quantitativi di beni).

i. l'art. 221, comma 3, TUA, che, nel prevedere che solo i produttori degli imballaggi possano costituire sistemi autonomi, introduce una limitazione soggettiva alla possibilità di ricorrere ai sistemi di ottemperanza alternativi a CONAI, escludendo da tale possibilità operatori che comunque sono sottoposti all'onere e al pagamento del Contributo Ambientale CONAI (CAC) ma che soggettivamente non si qualificano come produttori[5].

ii. l'art. 221, comma 5, TUA, che attribuisce al CONAI un ruolo preminente nel processo di riconoscimento dei sistemi autonomi. La norma prevede, infatti, che la consultazione di CONAI, il quale deve fornire il proprio parere in merito all'istanza del sistema autonomo. Tuttavia, essendo CONAI un soggetto di diritto privato, che intrattiene uno stretto legame economico e finanziario con i consorzi di filiera, diretti concorrenti dei sistemi autonomi sul mercato dell'avvio a riciclo, esso potrebbe esercitare un ruolo non neutrale nell'ambito delle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi.

iii. infine, l'art. 221, comma 3, lett. *a),* TUA, che prevede che i sistemi autonomi debbano organizzare la gestione dei *propri* rifiuti su *tutto* il territorio nazionale. In merito si osserva, in primo luogo, che l'imposizione ai sistemi autonomi dell'obbligo di raccogliere solo i rifiuti "propri" richiede a tali sistemi l'implementazione di strumenti di tracciabilità e di rendicontazione molto gravosi al fine della dimostrazione del raggiungimento degli obiettivi di riciclo imposti dalla legge. Al contrario il sistema consortile (*rectius*: i consorzi di filiera), che allo stato può raggiungere gli obiettivi di riciclo semplicemente intestandosi i risultati aggregati raggiunti a livello nazionale, sul presupposto che comunque tutti o quasi i produttori di imballaggi sono suoi associati. Per quanto riguarda, invece, l'obbligo della copertura dell'intero territorio nazionale come requisito per il riconoscimento, tale obbligo costringe i sistemi autonomi a dotarsi di capillari reti di raccolta, anche in zone del territorio nazionale nelle quali essi non immettono alcun imballaggio, e che potrebbero risultare, dunque, antieconomici e sovradimensionati rispetto alle effettive esigenze di raccolta. Da questo punto di vista, invece, i consorzi di filiera, di nuovo in virtù del diverso tipo di funzione che attualmente svolgono per conto dei produttori, consistente in un sostegno generale al sistema e non nel farsi carico direttamente dei prodotti dei consorziati, fanno fronte anche ai loro obblighi di copertura territoriale intrattenendo rapporti con (potenzialmente tutti) i Comuni per il tramite dell'accordo ANCI-CONAI.

[5] CONAI infatti impone il pagamento del CAC anche ad utilizzatori che autoproducano imballaggi e importino i materiali per tale autoproduzione, nonché a chiunque importi merci imballate.

Da tutto ciò consegue che la struttura del sistema italiano di ottemperanza agli obblighi ambientali in tema di imballaggi si caratterizza per una scarsissima concorrenzialità tra il Sistema CONAI e i sistemi alternativi, con un conseguente quasi-monopolio detenuto dal sistema consortile CONAI.

L'Autorità ha più volte ribadito, nei suoi interventi di *advocacy*[6], come la scelta di sottrarre il sistema di ottemperanza agli obblighi derivanti dall'EPR alla concorrenza abbia degli effetti sulle scelte gestionali adottate da CONAI, le quali, a loro volta, producono esiti distorsivi sotto il profilo concorrenziale.

La disciplina applicabile pone in capo a tutti i produttori e utilizzatori aderenti a CONAI, quindi anche ai produttori di imballaggi secondari e terziari, gli oneri per la raccolta e l'avvio al riciclo degli imballaggi, attraverso il pagamento del CAC. Allo stesso tempo, la medesima disciplina stabilisce che il CAC venga utilizzato in via prioritaria per il ritiro degli imballaggi primari o comunque conferiti al sistema pubblico di raccolta (in quanto rifiuti c.d. "assimilati") gestito dai soggetti delegati alla raccolta stessa dagli Enti Locali, e solo in via accessoria per la raccolta, per il recupero e per il riciclo dei rifiuti da imballaggio secondari e terziari.

Oltre a ciò, CONAI ha previsto delle modalità di calcolo del contributo ambientale tali per cui, per ciascuna filiera di materiali, tutte le tipologie di imballaggio sono assoggettate al medesimo contributo ambientale, indipendentemente dal costo che l'imballaggio causa per il suo avvio a riciclo una volta divenuto rifiuto e indipendentemente dall'effettivo intervento di CONAI nel sostenere tale costo.

Sembrerebbe, pertanto, che l'attuale architettura del sistema italiano sia fondata su un'interpretazione degli obblighi ambientali secondo la quale l'onere che i produttori devono assolvere non risiede tanto (o comunque non direttamente) nel far fronte al costo ambientale causato dai loro imballaggi, bensì nel farsi carico del finanziamento di un soggetto (CONAI) che svolge una generale attività di promozione e di sostegno della raccolta differenziata e dell'avvio al riciclo dei rifiuti da imballaggio.

Se si legge il sistema italiano di ottemperanza agli obblighi ambientali (EPR) in tal senso, è più facile comprendere perché CONAI esiga il pagamento del CAC anche per gli imballaggi secondari e terziari, ancorché per essi il sistema consortile non svolga alcun servizio di organizzazione e finanziamento della

[6] V. la segnalazione AS1137 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2014 del 4 luglio 2014.

gestione degli stessi[7], e perché tale contributo ambientale sia identico per tutti gli obbligati.

Sta di fatto che, per quanto il sistema consideri tutti i produttori sullo stesso piano, in concreto i costi ambientali da questi generati sono diversi. In particolare, quelli causati dai produttori di imballaggi confluiti nel circuito di raccolta urbana sono maggiori di quelli che sono giunti nel canale commerciale e industriale (C&I). L'uniformazione dell'ammontare del CAC comporta, quindi, l'esistenza di un sussidio incrociato tra i produttori di imballaggi secondari e terziari e quelli di imballaggi primari nella copertura del costo derivante dagli obblighi ambientali che viene assolto facendo ricorso al sistema consortile.

Tali scelte organizzative producono degli effetti negativi sulla concorrenza nel mercato della vendita degli imballaggi, in quanto sterilizzano la valenza concorrenziale dell'onere di gestione dei rifiuti da imballaggio.

L'ammontare dell'onere ambientale (CAC) al pari delle altre componenti di costo influisce sulla competitività dei produttori nel mercato della produzione e della vendita di imballaggi. La minimizzazione di tale componente, pertanto, aumenta la capacità competitiva di un'impresa perché le consente di praticare prezzi inferiori ai consumatori. Uno strumento che le imprese hanno a disposizione per ridurre i propri oneri ambientali ed essere dunque più competitive è la produzione di imballaggi più facilmente riciclabili, la cui gestione dopo il loro consumo risulta meno onerosa.

Ciò significa che un produttore può cercare di far leva su una produzione più eco-compatibile per vincere il gioco della concorrenza sul mercato della produzione e vendita di imballaggi. In altri termini l'ottemperanza degli obblighi ambientali genera un nuovo terreno per il confronto competitivo tra imprese.

È chiaro tuttavia che affinché si inneschino questi meccanismi virtuosi è necessario che i produttori sostengano effettivamente e interamente gli oneri di

[7] E' interessante rilevare come questa modalità organizzativa risulti in effetti alquanto peculiare rispetto alle principali esperienze estere. In estrema sintesi, dal confronto con gli altri paesi europei, e principalmente dall'analisi comparativa con Francia, Germania e Spagna, emerge infatti che:

i. l'Italia è l'unico paese europeo nel quale i produttori di imballaggi commerciali e industriali sono tenuti ad aderire al *compliance scheme*, nonostante quest'ultimo non svolga alcuna attività di avvio a riciclo di tali prodotti una volta utilizzati;
ii. le legislazioni di Francia, Germania e Spagna, a differenza di quella italiana, si sono concentrate prevalentemente sulla gestione dell'avvio a riciclo degli imballaggi domestici, che confluiscono nella raccolta urbana, definendo degli obiettivi di riciclo e recupero soltanto su tale tipologia di imballaggi;
iii. in tutti i principali paesi esaminati, a differenza dell'Italia, si applica una differenziazione, nell'ambito degli imballaggi primari, del contributo ambientale, (ad esempio – nella plastica - a seconda del polimero e talvolta del colore di quest'ultimo) al fine di riflettere il livello di riciclabilità del prodotto.

gestione dei rifiuti derivanti dal consumo dei loro imballaggi e che i prezzi di questi ultimi riflettano adeguatamente il loro futuro onere di gestione, ovvero la loro maggiore o minore riciclabilità. In particolare, un sistema di *ottemperanza agli obblighi ambientali* che non sostiene interamente gli specifici costi di gestione dei rifiuti da imballaggio generati dall'attività economica dei suoi aderenti causa l'appiattimento della concorrenza nel mercato della produzione e della vendita degli imballaggi.

Di tale restrizione del gioco competitivo beneficiano, in particolare, i produttori di imballaggi meno riciclabili, che si sottraggono alla concorrenza dei produttori di imballaggi più eco-compatibili, in quanto i prezzi formatisi sul mercato non riflettono il reale costo di gestione che segue al consumo dei primi in vece dei secondi. In altre parole, una non adeguata internalizzazione dell'onere di gestione dei rifiuti da imballaggio impedisce che i prezzi degli imballaggi informino i consumatori sulla maggiore o minore compatibilità ambientale di tali prodotti e, dunque, non consente ai consumatori di compiere delle scelte economiche, e ambientali, corrette.

In conclusione, il rapporto tra concorrenza e tutela dell'ambiente è biunivoco: non solo la legislazione ambientale fornisce uno strumento di concorrenza alle imprese ma, allo stesso tempo, l'efficacia di tale legislazione, specie in termini di riduzione dell'inquinamento grazie alla produzione di imballaggi più eco-compatibili, si basa sull'operare di meccanismi concorrenziali. Detto altrimenti, la concorrenza contribuisce a raggiungere gli obiettivi ambientali.